



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica México

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con mención de Ciencia Política

XIII Promoción 2020-2023

Valores, arreglos institucionales y actores en el diseño de políticas para la expansión de oportunidades en la educación superior en México y Argentina: un análisis comparado.

Tesis que para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política

Presenta:

Ana Beatriz Pérez Díaz

Directora de tesis:

Dra. Gloria del Castillo Alemán

Lectoras de tesis:

Dra. Adriana Chiroleu y Dra. Marisol Silva

Seminario de tesis:

Análisis y estudios de Políticas Públicas

Línea de investigación: Educación, políticas públicas y mundo de trabajo

Este doctorado fue realizado gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt)

Ciudad de México, febrero de 2024

Resumen

La investigación que presento analiza el proceso decisional para la expansión de oportunidades educativas en la educación superior en México y Argentina en las últimas dos décadas. Desde la perspectiva del enfoque heterodoxo de políticas públicas y, en particular, del régimen de políticas profundizo en los valores, arreglos institucionales y actores que configuran este proceso. El propósito es valorar si dicha configuración incide en la solución del problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior. Metodológicamente mi trabajo se construye desde una mirada cualitativa que se apoya en diseño de política pública comparada. Para el análisis de la información utilicé el Análisis del Discurso de Políticas Públicas y la investigación textual de políticas. Este encuadre ha permitido integrar las dimensiones técnica y política del proceso de formulación de políticas.

El hallazgo principal es que la configuración de los valores, arreglos institucionales y actores contribuye parcialmente a solucionar este problema en ambos países. Aunque los valores de políticas fortalecen los regímenes mediante la legitimación de los principios que orientan el diseño de políticas, los arreglos institucionales que se construyen carecen de consistencia y articulación para una coordinación efectiva de las políticas y programas. Además, los actores que participan en el proceso decisional no siempre actúan en función de objetivos colectivos, sino que buscan priorizar sus intereses personales o de grupos. Las diferencias en la articulación y rasgos de los elementos que componen los regímenes de políticas en México y Argentina son resultado de procesos históricos, políticos y sociales que marcan el tipo de intervención de Estado en la distribución de oportunidades educativas en la educación superior.

Abstract

This research analyzes the decisional process for the expansion of educational opportunities in higher education in Mexico and Argentina in the last two decades. From the heterodox approach to public policies point of view, and particularly the policy regime perspective, I delve into the values, institutional arrangements and actors that shape this process. The purpose is to study whether this configuration affects the solution of the public problem of inequality in access to higher education. Methodologically, I use a qualitative approach with

a comparative public policy design. Process information is done by using Public Policy Discourse Analysis and textual policy research. This framing has integrated the technical and political dimensions of the policy formulation.

The main finding is that the configuration of values, institutional arrangements and actors partially contributes to solving this problem. Although policy values are an element that gives strength to the regime by legitimizing the principles that guide policy design, the institutional arrangements that are built lack consistency and articulation for effective coordination of policies and programs. Furthermore, actors who participate in the decision-making process do not always act based on collective objectives, but rather seek to prioritize their personal or group interests. The differences in the articulation and features of the elements that make up the policy regimes in Mexico and Argentina are the result of historical, political, and social processes that mark the type of State intervention in the distribution of educational opportunities in higher education.

Palabras clave

Políticas públicas, educación superior, desigualdad educativa, régimen de políticas, igualdad de oportunidades

Keywords

Policy, higher education, educational inequality, policy regime, equal opportunity

Agradecimientos

La gratitud es un acto de correspondencia. Son muchas las personas que me han acompañado en este trayecto formativo. Sin ellas no habría sido posible lograr esta meta personal. Las siguientes palabras son un pequeño reconocimiento a esa entrega incondicional. Agradezco a mi familia. A mi papá y mi mamá por todo el esfuerzo y motivación con la que me han impulsado en cada decisión de mi vida y en este proceso no fue la excepción. A mi abuela Natalia porque su entereza me ayuda en momentos difíciles. A Fausto por su acompañamiento y paciencia en la crianza de nuestra hija en mis momentos de ausencia. A Amelia, mi hija, por su sonrisa y ocurrencias en momentos difíciles. A Lucas por echarse a mis pies cada noche de desvelo. A mis hermanas Laura y Karina por constituirse en una red de apoyo en el cuidado de Amelia, con el mismo amor con el que yo lo hago. A la señora Victoria, por estar presente y al pendiente de mi hija.

A toda la comunidad de profesores e investigadores de la FLACSO quienes a pesar de la situación de pandemia, compartieron sus conocimientos con paciencia y compromiso. A mis profesoras del Seminario de Investigación, la Dra. Danay y la Dra. Jeraldine y, muy especialmente a mi asesora, la Dra. Gloria del Castillo. A ellas les agradezco la oportunidad de conocer un mundo de conocimiento desafiante y apasionante en la investigación en políticas públicas. Igualmente, por su solidaridad, acompañamiento y empatía.

Agradezco a mi familia de vida. A la que he encontrado en este viaje que se llama vida. A mis amigas Cory, Herandi, Magda, Inés, Rubí, Eli, Camila, por estar ahí cuando necesité hablar con alguien. A Angélica porque además de ser mi amiga, es mi maestra y de quien he aprendido la pasión por la investigación. A Javier por su apoyo incondicional. A mis compañeros de generación doctoral por su solidaridad, empatía y diversión.

Índice

Introducción	21
La delimitación del problema de investigación	21
Organización y estructura de la investigación	29
Capítulo I. El problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior en México y Argentina.	34
1.1 Las causas de la desigualdad en el acceso a la educación superior	36
1.2 La dimensión del problema: radiografía de la desigualdad en el acceso a la educación superior	42
1.3 El reconocimiento del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior	52
1.3.1 <i>El reconocimiento del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior en la agenda de políticas</i>	53
1.3.2 <i>El reconocimiento del problema en las agendas nacionales</i>	57
1.4 A manera de cierre: abordar la complejidad del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior.....	60
Capítulo II. El régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas como marco de análisis.....	64
2.1 Los estudios de políticas: una epistemología para recuperar lo político de la política	67
2.2 Apuntes sobre el diseño de políticas	69
2.3 Teorías igualitarias y diseño de políticas	72
2.4 Las raíces conceptuales del régimen de políticas: el aporte de las Relaciones Internacionales.....	79
2.5 El régimen de políticas en el enfoque heterodoxo de políticas públicas	82
2.6 Valores, arreglos institucionales y actores	84
2.6.1 Valores de políticas como principios orientadores del diseño	84
2.6.2 Arreglos institucionales para la instrumentación de las políticas	87
2.6.3 Actores e intereses en el diseño e implementación de las políticas.....	89
2.7 La coherencia en el diseño e implementación de las políticas.....	91
Capítulo III. El diseño metodológico: un estudio de política pública comparada.....	94
3.1 Bases conceptuales y epistemológicas del diseño comparado	96
3.1.1 <i>¿De qué va un diseño de política pública comparada?</i>	96
3.1.2 <i>¿Por qué comparar?</i>	98
3.1.3 <i>¿Qué comparar?</i>	100

3.2	La lógica del diseño de investigación	101
3.3	El proceso metodológico para la recolección y el análisis de datos	106
3.4	Elementos para construir la dimensión política del análisis	109
3.4.1	El análisis del discurso de políticas	109
3.4.2	Codificación e interpretación de información	112
3.5	Elementos para construir la dimensión técnica del análisis	115
3.6	Perfil del personal entrevistado	118
Capítulo IV. Trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en México		132
4.1	El sistema universitario mexicano: características y configuración institucional	133
4.2	Trayectorias de las políticas 1950-2000: un marco general.....	139
4.3	De la equidad al derecho humano a la educación superior	148
4.3.1	Una política para la equidad	148
4.3.2	La incorporación de la inclusión	159
4.3.3	La incorporación del derecho humano a la educación superior	163
Capítulo V. Trayectoria de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en Argentina		170
5.1	Rasgos del sistema de educación superior en Argentina (SESA).....	171
5.2	Elementos históricos para la comprensión de las políticas para la atención de la desigualdad en la ES en Argentina	181
5.2.1	<i>Ingreso irrestricto a la educación superior</i>	186
5.2.2	<i>La gratuidad de la educación superior</i>	191
5.2.3	<i>La expansión institucional del SESA</i>	195
5.2.4	<i>Las políticas para la provisión de becas</i>	199
Capítulo VI. Régimen de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior en México		204
6.1	Valores de políticas para la expansión de oportunidades educativas	207
6.2	Los arreglos institucionales en la constitución del régimen	229
6.2.1	Arreglos para la constitución del régimen democrático: el marco general para la decisión	230
6.2.2	Arreglos institucionales del aparato burocrático	236
6.2.3	Arreglos institucionales político-administrativos	238
6.2.3.1	Creación de nuevas instituciones: inercias e intereses políticos	239
	<i>Universidades Interculturales</i>	240
	<i>Universidades Politécnicas</i>	244
	<i>Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México</i>	246



<i>Universidades para el Bienestar Benito Juárez García</i>	249
6.2.3.2 Atención a la demanda e infraestructura: equidad y derechos en un contexto de escasez.	254
<i>Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior</i>	254
<i>Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales</i>	257
6.2.3.3 Equidad e inclusión: la orientación hacia los grupos en situación de vulnerabilidad	261
6.2.3.4 La política de becas como instrumento compensatorio	264
6.2.3.5 La constante búsqueda de la calidad	269
6.3 Actores e intereses	272
6.3.1 La concepción del Estado	273
6.3.2 El centro de las decisiones: Poderes ejecutivo, legislativo y la ANUIES.	275
6.3.3 Entidades federativas e IES: Un federalismo a medias	279
6.3.4 Actores para el diálogo, coordinación y concertación: CONACES y COEPES 284	
6.4 A manera de reflexión: constitución y coherencia del RPEOM	289
Capítulo VII. Régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en Argentina	298
7.1 Valores de políticas para la expansión de oportunidades educativas	300
7.2 Arreglos institucionales en el diseño de políticas: La <i>ley</i> del consenso	315
7.2.1 Marco institucional para las decisiones de políticas: ausencia de reglas	316
7.2.2 Arreglos del aparato burocrático para las políticas de expansión de oportunidades educativas.....	323
7.3 Los arreglos político-administrativos en el régimen de políticas	327
7.3.1 Antecedentes de la política de expansión institucional	327
7.3.2 Programa de Expansión de la Educación Superior	329
7.3.3 La creación de nuevas universidades nacionales.....	338
7.3.4 El ingreso irrestricto en la política de expansión institucional	349
7.3.5 Desarrollo de infraestructura y expansión educativa.....	362
7.3.6 Programas de becas	366
7.4 La incidencia de los actores en el proceso decisional	377
7.4.1 La configuración del Estado Argentino en la política para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior	377
7.4.2 La estructura para el consenso y la gobernanza: SPU, CIN, CONEAU y el Poder Legislativo	380
7.5 A manera de reflexión: constitución y coherencia del RPEOA.....	390



Capítulo VIII. La comparación de los regímenes de políticas para la expansión de oportunidades educativas en México y Argentina	397
8.1 La influencia de la organización y características de los sistemas de educación superior	400
8.2 ¿Qué explican las trayectorias de políticas desde una visión comparada?	406
8.3 Valores de políticas: la fortaleza del régimen	412
8.4 Arreglos institucionales: la debilidad de los regímenes	422
8.5 La participación de los actores los regímenes de políticas	441
Reflexiones finales y recomendaciones de política	447
Recomendaciones de política	459
Bibliografía	463

Índice de Tablas

Tabla 1. Proporción de programas y matrícula inscrita en programas de calidad por subsistema universitario, 2017	48
Tabla 2. Espacios del diseño de políticas públicas	71
Tabla 3. Conceptualizaciones del régimen de políticas.....	83
Tabla 4. Operacionalización de los valores de políticas para la expansión de las oportunidades educativas en el nivel superior.....	86
Tabla 5. Tipos de arreglos institucionales para implementación de las políticas.....	88
Tabla 6. Definición operativa del régimen de políticas.....	101
Tabla 7. Matriz de datos para la identificación de variables y propiedades	105
Tabla 8. Sistema de códigos para el análisis e interpretación de los textos de políticas	114
Tabla 9. Clasificación de los documentos de políticas utilizados para el análisis técnico .	117
Tabla 10. Códigos de entrevista por perfil de actor.....	121
Tabla 11. Textos para el análisis del discurso de políticas en México	122
Tabla 12. Textos para el discurso de políticas en Argentina	123
Tabla 13. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en México (Policy)	124
Tabla 14. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en Argentina (Policy)	128
Tabla 15. Subsistemas universitarios reconocidos en la LGES.....	133
Tabla 16. Estudios requeridos para el análisis de factibilidad para la ampliación de la oferta de la educación superior en 1997	144
Tabla 17. Objetivos estratégicos y particulares para atender la equidad, la calidad y la diversificación de la educación superior, 2001-2006	149
Tabla 18. Distribución de la matrícula en las universidades creadas entre 2000 y 2007 ...	152
Tabla 19. Objetivos y líneas de acción para atender la equidad y la calidad en la educación superior, 2007-2012.....	154
Tabla 20. Programas presupuestarios implementados para atender la calidad y la equidad en la educación superior, 2007-2012.....	158
Tabla 21. Objetivos y estrategias para fortalecer la calidad, la equidad y la inclusión de la educación superior, 2013-2018.....	159

Tabla 22. Objetivos y estrategias para la promoción de la calidad, la equidad y la inclusión en la educación superior, 2013-2018.....	160
Tabla 23. Programas presupuestarios implementados para fortalecer la calidad, la equidad y la inclusión en la educación superior, 2013-2018.	162
Tabla 24. Objetivos, estrategias y líneas de acción para garantizar el derecho a la educación	166
Tabla 25. Participación porcentual del presupuesto transferido a las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos a valores corrientes, 2008-2020	176
Tabla 26. Órganos de coordinación y consulta del sistema universitario argentino.	179
Tabla 27. Evolución de la matrícula y del egreso por tipo de institución en Argentina. 1990-2000	186
Tabla 28. Modalidades de admisión en las universidades públicas de Argentina.....	188
Tabla 29. Rasgos del modelo de ingreso en la UNGS, UNGSM	189
Tabla 30. Dimensiones de la gratuidad universitaria	192
Tabla 31. Valores que orientan los resultados esperados de la política de expansión de oportunidades en la educación superior en México, 2000-2012.	210
Tabla 32. Valores que orientan el diseño institucional de la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2000-2012.	213
Tabla 33. Sistema de valores para la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2013-2018.....	215
Tabla 34. Valores que orientan el diseño institucional de la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2013-2018.	219
Tabla 35. Sistema de valores de los resultados esperados de la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2019-2024.	221
Tabla 36. Sistema del diseño institucional de la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2019-2024.....	224
Tabla 37. Marco institucional del régimen democrático de las políticas para la expansión de oportunidades educativas.....	230
Tabla 38. Objetivos, población objetivo y montos de los principales programas de becas del gobierno mexicano, 2000-2022	267

Tabla 39. Valores que orientan los resultados esperados de la política de expansión de oportunidades en la educación superior en Argentina, 2000-2015.	303
Tabla 40. Valores que orientan los resultados de la política para la expansión de oportunidades educativas en la educación superior desde la visión del CIN, 2000-2022..	306
Tabla 41. Valores del diseño institucional para el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior, 2000-2015.....	310
Tabla 42. Valores del diseño institucional para el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en el CIN, 2000-2015.....	312
Tabla 43. Marco institucional del régimen democrático de las políticas para la expansión de oportunidades educativas.....	316
Tabla 44. Elementos del diseño del Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior.	329
Tabla 45. Información de los proyectos institucionales para la creación de un CRES	332
Tabla 46. Instituciones de educación superior creadas en Argentina entre 2003 y 2015 ...	338
Tabla 47. Mecanismos de ingreso en universidades nacionales creadas a partir de 2007 .	350
Tabla 48. Componentes del Programa Sigamos Estudiando, 2022.	353
Tabla 49. Acciones para el bienestar estudiantil	357
Tabla 50. Rasgos del diseño del programa de becas PROGRESAR 2014-2021	372
Tabla 51. Comparación de los sistemas de educación superior pública en México y Argentina	404
Tabla 52. Comparación de las trayectorias de políticas para la expansión de oportunidades educativas	411
Tabla 53. Comparación de los valores de los resultados esperados de las políticas, la definición de los problemas públicos y sus soluciones en México y Argentina, 2000-2022.	416
Tabla 54. Comparación de los valores del diseño institucional de las políticas en México y Argentina	419
Tabla 55. Comparación de los arreglos institucionales en el proceso decisonal	434
Tabla 56. Comparación de los arreglos burocráticos en México y Argentina	436
Tabla 57. Comparación de los arreglos político-administrativos en México y Argentina .	437



Tabla 58. Comparación de los actores que participan en el proceso decisonal en México y Argentina	445

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Caracterización de la complejidad para la definición del problema.....	61
Ilustración 2. Marco analítico de la investigación	66
Ilustración 3. Bases del enfoque heterodoxo de políticas públicas	69
Ilustración 4. Elementos para el análisis de la coherencia interna de las políticas.....	93
Ilustración 5. Lógica del diseño comparado	105
Ilustración 6. Bases de la comparación	106
Ilustración 7. Trayectoria de políticas para contrarrestar la desigualdad educativa en el acceso a la educación superior en México, 1950-2000	147
Ilustración 8. Trayectoria de políticas para contrarrestar la desigualdad educativa en el acceso a la educación superior en México, 2000-2024	147
Ilustración 9. Trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas, 1918- 1990	181
Ilustración 10. Trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas, 1990-2020	182
Ilustración 11. Régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en México.	207
Ilustración 12. Atención del Estado mexicano en el diseño de políticas para la expansión de oportunidades.....	275
Ilustración 13. Incidencia del poder ejecutivo y legislativo en el proceso decisonal.....	278
Ilustración 14. Incidencia de la ANUIES en el proceso decisonal.....	279
Ilustración 15. Incidencia de las entidades federativas en el proceso decisonal	280
Ilustración 16. Incidencia de las IES en el proceso decisonal	283
Ilustración 17. Incidencia del CONACES y las COEPES en el proceso decisonal	285
Ilustración 18. Régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en Argentina.	300
Ilustración 19. Valores de los resultados esperados de las políticas para la expansión de oportunidades del Estado argentino, 2003-2015	315
Ilustración 20. Valores del diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas del Estado argentino, 2003-2015	315
Ilustración 21. Incidencia del Estado en el proceso decisonal	379



Ilustración 22. Coocurrencia del código denominado “SPU”	381
Ilustración 23. Incidencia del CIN en el proceso decisional	384
Ilustración 24. Incidencia de la CONEAU en el proceso decisional	387
Ilustración 25. Incidencia del Congreso Nacional en el proceso decisional	389

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Tasa bruta de matriculación en países de América Latina, 2011-2019	42
Cuadro 2. Participación en la educación superior según localidad de procedencia	43
Cuadro 3. Acceso a la educación superior según nivel de riqueza	44
Cuadro 4. Cobertura y abandono escolar por entidad federativa, 2021-2022	45
Cuadro 5. Porcentaje de población de 6 a 22 años que asiste a la escuela, por grupo de edad, según condición étnica y sexo, México, 2020	46
Cuadro 6. Distribución porcentual de estudiantes de educación superior según quintil de per cápita del hogar, cobertura de población en el quintil y proporción de estudiantes del quintil de IES públicas y privadas, 2018-2020.	47
Cuadro 7. Tasa neta de escolarización en educación superior por quintil de ingreso	49
Cuadro 8. Población con dificultad de 15 años y más por nivel de educación alcanzado, 2018	52
Cuadro 9. Condiciones económicas en México y Argentina, 2000-2022	103
Cuadro 10. Condiciones sociodemográficas en México y Argentina	104
Cuadro 11. Textos de políticas considerados para desarrollar el análisis del discurso de políticas.....	108
Cuadro 12. Número de textos de políticas de carácter operativo analizados	109
Cuadro 13. Número de entrevistas realizadas por tipo de actor	118
Cuadro 14. Matrícula universitaria por subsistema en modalidad escolarizada y no escolarizada, 2022	137
Cuadro 15. Presupuesto por tipo de institución y subsidio por alumno, 2022.	139
Cuadro 16. Matrícula en licenciatura y posgrado, 1950-1990	141
Cuadro 17. Instituciones universitarias según tipo y sector de gestión, 2021	173
Cuadro 18. Instituciones universitarias según tipo y sector de gestión, 2021	174
Cuadro 19. Creación de instituciones universitarias públicas y privadas en Argentina. 1955-1990	184
Cuadro 20. Instituciones de educación superior públicas y privadas en Argentina, 2000 .	198
Cuadro 21. Matrícula estudiantil y planta docente de las UBBJG, 2019-2022.....	251
Cuadro 22. Presupuesto del programa U-079 por tipo de subsistema universitario 2015-2022 en USD	255

Cuadro 23. Presupuesto en precios constantes del programa Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales (U006) 2014-2023 en USD	258
Cuadro 24. Proyectos institucionales apoyados con recursos del Programa S-244, 2017-2019	263
Cuadro 25. Becas de educación superior otorgadas y su proporción respecto a la matrícula pública, 2001-2017	265
Cuadro 26. Presupuesto del Programa de Expansión de la Educación Superior asignado a universidades nacionales, 2013-2019 en USD	336
Cuadro 27. Estudiantes, Nuevos Inscritos y Reinscritos, 2019	344
Cuadro 28. Proporción de estudiantes nuevos inscritos en 2014, respecto a los egresados en 2019	347
Cuadro 29. Elementos del diseño del Programa Sigamos Estudiando	354
Cuadro 30. Financiamiento del Programa de Infraestructura Universitaria, 2015-2019 (millones USD).....	363
Cuadro 31. Costo por componente y fuentes de financiamiento del Programa de Infraestructura Universitaria, 2022-2037 en miles de dólares.....	364
Cuadro 32. Presupuesto asignado al Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas, 2005-2007, USD.....	365

Índice de gráficos

Gráfico 1. Asistencia y no asistencia a la educación superior en jóvenes entre 19 y 25 años, Argentina por decil de ingresos, 2022	50
Gráfico 2. Proporción de jóvenes de 18 a 20 años egresados del nivel secundario, según continuación o no de los estudios superiores, género y clase social, Argentina	51
Gráfico 3. Presupuesto federal ejercido a precios constantes, 2006-2015	138
Gráfico 4. Proporción de estudiantes en las universidades nacionales, Argentina, 2020... ..	174
Gráfico 5. Evolución de la matrícula universitaria en Argentina. 1945-1980.....	184
Gráfico 6. Valores de políticas de los resultados esperados de las políticas por partido político, 2000-2022.....	227
Gráfico 7. Valores de políticas sobre los resultados esperados de las políticas para el Estado mexicano, 2000-2022	228
Gráfico 8. Valores del diseño institucional por partido político, 2000-2022	228
Gráfico 9. Valores del diseño institucional de las políticas del Estado de Mexicano, 2000-2022	229
Gráfico 10. Presupuesto ejercido por el FCUI y el FAI, 2009-2012.....	243
Gráfico 11. Matrícula de la UNAD, 2010-2022	247
Gráfico 12. Proporción de universidades por grado de marginación	250
Gráfico 13. Financiamiento de la infraestructura en educación superior, 2012-2020.....	260
Gráfico 14. Presupuesto ejercido por el Programa Servicios de Educación Superior y Posgrado, en USD.....	270
Gráfico 15. Instrumentos de expansión creados en el marco del Programa de Expansión de la Educación Superior.....	333
Gráfico 16. Número de carreras vigentes, 2013-2019.....	334
Gráfico 17. Facultades asociadas a Centros Regionales o Extensiones Aúlicas por sector.....	335
Gráfico 18. Evolución presupuestaria del Programa de Expansión de la Educación Superior, 2013-2019.....	336
Gráfico 19. Presupuesto del PROUN por institución universitaria	366
Gráfico 20. Evolución en el número de becarios del programa de becas PROGRESAR, 2014-2022.....	369



Gráfico 21. Evolución presupuestal del programa de becas PROGRESAR 2014-2019 en millones de USD.....	370
Gráfico 22. Origen de los recursos de los programas de becas que reciben las instituciones universitarias.....	374
Gráfico 23. Presupuesto de becas destinado a las instituciones universitarias en USD.	375
Gráfico 24. Presupuesto asignado a las instituciones universitarias por concepto de becas, 2015-2019.....	376

Lista de siglas, abreviaturas y símbolos

Sigla	Significado
ACP	Análisis del Contenido de Políticas
ADP	Análisis del Discurso de Políticas
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
AMLO	Andrés Manuel López Obrador
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
CGEIB	Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe
CGUTyP	Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas
CIN	Consejo Interuniversitario Nacional
COEPES	Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior
CONACES	Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación.
CU	Consejo de Universidades
DGESU	Dirección General de Educación Superior Universitaria
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENADIS	Encuesta Nacional sobre Discriminación
FIMPES	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior.
FCUI	Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales
FAI	Fondo de Apoyo a la Infraestructura
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IES	Instituciones de Educación Superior
IESP	Instituciones de Educación Superior Públicas
ITE	Institutos Tecnológicos Estatales
LAF	Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
LdM	Ley de Ministerios
LEN	Ley de Educación Nacional
LFE	Ley de Financiamiento Educativo
PBE	Programa de Becas Egresar
PBMB	Programa de Becas Manuel Belgrano
PBP	Programa de Becas PROGRESAR
PEEMSyS	Programa para la Expansión de la Educación Media Superior y Superior
PNBB	Programa Nacional de Becas Bicentenario
PNBTIC's	Programa Nacional de Becas de Grado TIC's
PNBU	Programa Nacional de Becas Universitarias
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSE	Programa Sectorial de Educación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Sigla	Significado
SEBIEN	Secretaría de Bienestar
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SEN	Sistema Educativo Nacional
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SNES	Sistema Nacional de Educación Superior
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
TecNM	Tecnológico Nacional de México
UBA	Universidad de Buenos Aires
UI	Universidades Interculturales
UnADM	Universidad Abierta y a Distancia de México
UNAQ	Universidad Aeronáutica de Querétaro
UPEAS	Universidades Públicas
UPES	Universidades Públicas Estatales
UPOL	Universidades Politécnicas

*La Educación Superior es un
bien público social, un derecho
humano y universal y un deber
del Estado*

Declaración CRES, 2008

Introducción

La delimitación del problema de investigación

Esta tesis se inserta en el campo multidisciplinario de la investigación en políticas públicas. Pretendo comprender el problema público de la desigualdad en la educación superior y las distintas soluciones que se han establecido para contrarrestarlo. Para lograrlo, desarrollo un estudio de política pública comparada con el propósito de analizar el régimen de políticas en el que se ha apoyado el diseño de las intervenciones gubernamentales para reducir las brechas en el acceso a la universidad en México y en Argentina en las últimas dos décadas. El interés en esta aproximación se centra en el proceso decisional como un acercamiento para entender las decisiones de políticas y su configuración (Hill & Varone, 2021). Desde esta mirada, me apoyo en la epistemología de los *estudios de políticas o enfoque heterodoxo de la investigación en políticas públicas*, la cual tiene como fundamento analítico el reconocimiento de la complejidad y el carácter político de las decisiones de política pública, a través de la articulación de tres elementos: la polity (proyecto de Estado), la politics (Política) y la policy (política pública) (Del Castillo, 2020).

La investigación en políticas públicas posee un carácter heterogéneo que se manifiesta en las múltiples aproximaciones teóricas y metodológicas que existen para comprender las decisiones de políticas. En esta investigación recurro al enfoque de régimen de políticas con el propósito de analizar la configuración de los valores de políticas, arreglos institucionales y la participación de los actores en el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior, y observar de qué manera ésta contribuye (o no) a reducir la desigualdad en el acceso a la educación superior. Visualizo a estas políticas como el conjunto de acciones que son instrumentadas por los Estados para ampliar la participación en la educación superior, principalmente para los sectores poblacionales históricamente excluidos.

La época de la posguerra representa un punto de partida en la explicación del fenómeno de la desigualdad educativa en el nivel superior. En los años subsecuentes los sistemas nacionales de educación superior a nivel global experimentaron importantes procesos de expansión, aunque con significativas diferencias entre los países desarrollados y los más pobres. En este contexto, las teorías del capital humano buscaron defender a la educación superior como una vía para avanzar en la lógica de las sociedades postindustriales al asumir una relación positiva entre inversión educativa, desarrollo económico y movilidad social (Villalobos y Pedroza, 2009).

Al mismo tiempo, la sociología francesa removía el debate economicista para insertar el rol del origen social en el medio estudiantil y explicar la reproducción de las desigualdades con categorías teóricas como *capital cultural*, *habitus*, *arbitrariedad cultural* y *violencia simbólica* que, en su conjunto, conforman el sistema hipotético deductivo de la teoría de la reproducción (Bourdieu, 1998; Bourdieu & Passeron, 2003). En América Latina esta discusión fue precursora para el desarrollo de la sociología de la educación que, en el campo de la educación superior, contribuyó a abrir una línea de investigación para profundizar en el conocimiento de las trayectorias educativas de los jóvenes universitarios.

Hoy en día, el estado del conocimiento sobre la desigualdad en la educación superior se puede agrupar en tres grandes objetos de estudio: 1) ampliación del acceso a la educación superior como acción de Estado; 2) condiciones de igualdad y equidad a nivel institucional y organizacional y; 3) las experiencias de los actores en condiciones de vulnerabilidad; éstos representan niveles de análisis macro (nacional), meso (institucional) y micro (actor), respectivamente (Deem et al., 2022). Mi investigación retroalimenta el debate sobre el acceso a la educación superior como acción de Estado.

A nivel global el estudio de la expansión en el acceso a la educación superior ha ocupado un lugar central tanto en las agendas de investigación como en la agenda de políticas. El crecimiento de los sistemas de educación superior con responsabilidad, equidad y calidad son desafíos que enfrentan los gobiernos. La situación es más complicada para aquellas naciones que experimentan los estragos de las desigualdades estructurales. Por mencionar un ejemplo, aunque entre 2011 y 2019 la tasa bruta de matriculación en América Latina pasó del 43 al 56 por ciento, el crecimiento ha sido diferenciado entre los países de la

región (UNESCO, 2022c). A esto se suman las disparidades según el tipo de localidad de procedencia del estudiantado (rural/urbano), el ingreso de los hogares de las familias, la pertenencia a algún grupo indígena o, el tener una condición de discapacidad.

El campo de la educación superior en México no ha sido ajeno a esta preocupación. Se ha constituido en un diálogo intelectual que se retroalimenta de posiciones epistemológicas y ontológicas, de una diversidad de enfoques teóricos y metodológicos y, del estudio de casos específicos que han contribuido a fortalecer la comprensión de las desigualdades, sus efectos y sus posibles soluciones. Quizá la mayor aportación es la institucionalización de una línea de investigación en torno a los estudiantes universitarios. De ésta han derivado objetos de estudio como: trayectorias escolares (Bartolucci et al., 2017; Colorado, 2009; De Garay, 2017; Miller, 2009a, 2015; Ortega et al., 2015), primer año universitario (Silva y Rodríguez, 2012; Tejada y Arias, 2003), procesos de estratificación y segmentación institucional (Villa, 2016, 2019), inclusión en la educación superior (Cruz y Casillas, 2017; Didou, 2018; Pérez, 2015) y, mecanismos de selección e ingreso (Buendía y Rivera, 2019; Guzmán, 2012; Guzmán y Serrano, 2011; Jiménez, 2021). En éstos hay una importante tradición tanto de la sociología de la educación, como de la filosofía política. De la primera, el enfoque dominante ha sido el de las teorías de la reproducción. De la segunda, el interés se ha centrado en las teorías de la justicia. De éstas últimas emanan categorías como igualdad de oportunidades, equidad, diversidad, reconocimiento e inclusión.

El conocimiento que se ha construido desde estas miradas ha sido muy valioso para profundizar en objetos de estudio que se circunscriben al análisis de la equidad en espacios institucionales y organizacionales (nivel meso), así como en los actores en condición de vulnerabilidad (nivel micro). También existen aportes que han estudiado los rasgos de las políticas gubernamentales que dan cuenta de las fallas en los diseños de estas políticas y los retos en su implementación (Flores, 2009; Flores y García, 2021; Mendoza, 2015, 2022; Miller, 2009; Whitney, 2019).

Es en la línea de investigación de políticas públicas y el *enfoque heterodoxo* de políticas públicas desde donde busco debatir. Este desafío lo asumo con un marco analítico que pretende explicar el régimen de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior en México y Argentina. Es una propuesta innovadora que se apoya

tanto en un enfoque teórico que no se utilizó en este objeto de estudio, así como en la mirada comparada que planteo. Mi intención es generar ruta para el aprendizaje de políticas que contribuya a abordar mejor el problema público de la desigualdad.

Argumento que el diseño de políticas como parte del proceso decisorio no posee una lógica lineal. Se compone de una función valorativa, ideológica y política que refleja los intereses y creencias de los distintos actores en la conceptualización de los problemas públicos, las soluciones que se proponen para contrarrestarlo, su contenido, narrativa simbólica y normativa, así como las herramientas en su implementación. Desde esta perspectiva, existen valores dominantes en el discurso de políticas que colocan la base para su diseño, por lo que la comprensión de las decisiones y prácticas políticas no se pueden comprender sin considerar creencias, ideas y valores que poseen los actores involucrados. La forma de abordarlos y convertirlos en acciones de políticas refleja la lógica de los arreglos que constituyen al régimen.

Desde la década de 1990 se impulsó una agenda internacional de políticas que colocó a la educación superior como bien público. En esta narrativa la equidad y la calidad se anunciaron como principios para regir el acceso a la universidad, garantizar la igualdad de oportunidades y democratizar a la educación superior (CEPAL y UNESCO, 1992; UNESCO, 1990). Estos planteamientos ideológicos apoyaron el diseño de políticas de la región en las décadas siguientes. Esta dinámica se observa tanto en los discursos políticos como en los textos de políticas. Entre las intervenciones más importantes se encuentran las acciones compensatorias y redistributivas como las becas y, la creación de instituciones de educación superior.

Con base en este planteamiento normativo, político e ideológico en esta tesis argumento que existen tres tipos de intervenciones de Estado para la reducción de las desigualdades en el acceso a la educación superior: 1) igualdad de oportunidades meritocrática; 2) igualdad de oportunidades universal o igualitaria y; 3) igualdad de oportunidades compensatoria (Fernández, 2003). Esta distinción sugiere mirar la base constitutiva de los proyectos políticos que las fundamentan, los valores de políticas que los sostienen y, los criterios que fundamentan la distribución de recursos. Representa también una oportunidad para analizar si dichos planteamientos valorativos son coherentes con los

arreglos institucionales que se construyen para su instrumentación. Al comparar los casos de México y Argentina esta apuesta adquiere mayor riqueza. Ambos países enfrentan desigualdades estructurales que inciden en la organización de los sistemas nacionales de educación superior y en su capacidad para atender la demanda educativa.

En México estas desigualdades adquieren rasgos regionales, sociales y económicos. La tasa de cobertura es de 42.8 por ciento, por lo que puede clasificarse como un sistema de masas (Rama, 2009). Además de estar por debajo de otros países de la región, el país enfrenta brechas de cobertura regional entre entidades federativas. El rezago mayor se encuentra en las entidades federativas más pobres del país. Además, persisten desigualdades entre grupos sociales. Sólo el 17.2 por ciento de la población hablante de lengua indígena entre los 18 y 22 años asiste a la escuela, a diferencia del 40.7 por ciento entre quienes no son hablantes de lenguas indígenas (CONEVAL, 2022). En el plano económico las desigualdades también son amplias. El 3 por ciento de los jóvenes que provienen de hogares del decil más bajo de ingresos participan en la universidad, a diferencia del 14 por ciento de los deciles más altos (OCDE, 2019a).

En Argentina la tasa bruta de cobertura se encuentra por arriba del 95 por ciento (UNESCO, 2023b). Se considera un nivel de acceso absoluto (Rama, 2009), lo que la convierte en un caso emblemático en la región. A pesar de este logro, hay desigualdades socioeconómicas que coartan el derecho de los estudiantes a ingresar a una institución universitaria. Únicamente el 12.4 por ciento de los jóvenes que provienen de hogares del decil de ingresos más bajo está en una universidad, a diferencia del 46 por ciento del decil más alto. Esta brecha permanece a lo largo de la trayectoria escolar pues en el último grado universitario la población del decil más bajo se reduce al 1.1 por ciento (Templado et al., 2022).

Para contrarrestar estos problemas los dos países han formulado intervenciones que en mi investigación las agrupo en el amplio espectro de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Los procesos decisionales que las fundamentan emergen en contextos que inciden en la orientación de sus trayectorias y en la comprensión de sus cambios. Asimismo, sus diseños se insertan en proyectos de Estado que reflejan lógicas de organización política respecto al tipo de intervención igualitaria (meritocrática,

compensatoria o universal) y su correspondencia con regímenes de políticas. A pesar de las inversiones que se han realizado para avanzar hacia una mayor participación en la educación superior, la problemática persiste por lo que bien vale la pena adentrarse también a las fallas que surgen en la constitución de los regímenes en los que éstas se apoyan.

Tanto en México como en Argentina detrás de las decisiones de políticas convergen e interactúan valores, ideas e intereses sobre la configuración Estado que se requiere para una determinada distribución de recursos. Si se coloca una lupa en cada país se atestiguarán experiencias distintas en la construcción del proceso decisional. Por ello, una máxima de esta tesis sigue el argumento del fundador de las ciencias de las políticas Harold Lasswell: *el contexto y la historia importan* (Aguilar, 1992).

Con base en lo anterior, en esta tesis pretendo responder las siguientes preguntas de investigación: ¿Existen diferencias en los valores, arreglos institucionales y actores que fundamentan el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en la educación superior entre México y Argentina en las últimas dos décadas? En caso afirmativo, ¿qué factores políticos y de políticas explican estas diferencias? y, ¿de qué manera estas diferencias inciden en la solución del problema de la desigualdad en el acceso a este nivel educativo? Para dar respuesta a estas preguntas orientadoras, se establecieron los siguientes cuestionamientos específicos:

- ¿Qué valores de políticas fundamentan el diseño de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior en México y Argentina?
- ¿Qué arreglos institucionales integran el diseño de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior en México y Argentina?
- ¿Qué actores participan en el diseño de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior en México y Argentina?

La búsqueda de una respuesta a las preguntas orientadoras en mi investigación se apoya en los siguientes supuestos:

Supuesto 1: La configuración de valores, arreglos institucionales y actores en el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en México y Argentina refleja diferencias en la conceptualización del problema público a resolver, en las soluciones

a implementar y en el diseño institucional para la toma de decisiones. Estas diferencias se explican por los contextos sociopolíticos e históricos que se presentan a lo largo de sus trayectorias de políticas.

En el caso de argentina estos contextos se podrían resumir en los siguientes momentos históricos: a) las sanciones emitidas por el primer gobierno de Juan Domingo Perón para eliminar el cobro de aranceles en la educación superior y eliminar el examen de ingreso. Además de producir un crecimiento masivo del sistema universitario, contribuyeron a construir ideales históricos en torno al valor de lo público, la inclusión social y la democratización de la educación superior; b) la institucionalización del ingreso irrestricto como una regla del sistema universitario argentino que se construyó en la década de 1980 con el retorno a la democracia; c) la legalización y legitimación de un diseño institucional para la toma de decisiones de políticas en la década de 1990, a través de la sanción de la Ley de Educación Superior en el marco de una reforma de Estado que buscó ejercer mayor control en la organización del sistema universitario y sus instituciones, además de incorporar en el discurso de las políticas los principios de calidad, equidad y eficiencia.

En México los contextos institucionales que dan forma al diseño de políticas hoy en día los observo en distintos momentos: a) el proceso de expansión institucional en la década de 1970, producto de una búsqueda de legitimidad de Estado después del movimiento estudiantil de 1968 y en el marco de una política de “apertura democrática”; b) impulso de la planeación gubernamental como base de las decisiones de gobierno en pro de la eficiencia del gasto público; c) el inicio de la denominada “modernización educativa” que colocó en el centro del discurso y de la acción de Estado la evaluación de la calidad para acceder al financiamiento público. Esto se hizo en el contexto de una política de liberalización económica y de fuertes privatizaciones en la lógica de un Estado neoliberal; d) el inicio de una agenda de Estado para la expansión y diversificación de la educación superior con base en los principios de equidad y calidad que se incorporan en el sentido de un Estado liberal-democrático que toma a la compensación como el principal criterio de distribución. Esta base fundamentó políticas para la constitución de un sistema nacional de becas, así como un impulso a la diversificación institucional y; e) el establecimiento de un nuevo diseño institucional para la toma de decisiones de políticas con la aprobación de la LGES en abril

de 2021, en el marco de un cambio discursivo que busca una nueva base de organización social y política para transitar de un Estado de oportunidades a un Estado que asegure el bienestar y garantice el cumplimiento de derechos.

Supuesto 2: En las últimas dos décadas el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en la educación superior en México y Argentina se ha fundamentado en valores como la igualdad de oportunidades, la equidad, la inclusión y el derecho humano a la educación superior. Estos valores se incorporan en proyectos de Estado que defienden ciertos criterios de distribución. En el caso de México se ha mezclado entre una intervención que combina la meritocracia y la compensación en donde la equidad y la igualdad de oportunidades han sido los principios orientadores. Con la llegada de Morena al gobierno de la República el discurso de políticas busca dar un viraje hacia la universalidad con la constitucionalización del DHES y la gratuidad. Por su parte, en Argentina ha prevalecido históricamente (aunque no de manera lineal) una concepción de Estado que interviene para la universalidad y que se asocia de manera importante con la democratización e inclusión en el acceso a la educación superior. Desde esta base, la gratuidad y el ingreso irrestricto son sus principales banderas.

Supuesto 3: Aunque en México y Argentina existe un arreglo institucional normativo que establece las bases para el diseño de las decisiones de políticas, la construcción y operación de estas se fundamenta más en lógicas políticas y, en menor medida, en elementos técnicos. Éstas pueden darse a través de acuerdos y consensos entre los distintos actores para mantener la gobernanza de los sistemas universitarios, o bien, bajo imposiciones que funcionan a través de financiamiento condicionado. Entre estos actores se encuentran el Estado, a través de su aparato administrativo y, en particular, de las instancias establecidas para la formulación de políticas universitarias, así como organismos universitarios como el Consejo Interuniversitario Nacional y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Supuesto 4: Como parte del acercamiento analítico, asumo que tanto en México como en Argentina la interacción entre los valores, los arreglos institucionales y los actores carecen de coherencia puesto que los principios orientadores que configuran los proyectos de Estado no siempre cuentan con las capacidades requeridas para transformarlos en acciones de

política pública. En este sentido, una política que carece de un diseño consistente tiene menores posibilidades de identificar y contribuir a la solución del problema público (Howlett y Mukherjee, 2018).

Organización y estructura de la investigación

He estructurado esta investigación en distintos apartados que profundizan en elementos relevantes para una investigación en políticas públicas: 1) la definición del problema público; 2) marco teórico del régimen de políticas; 3) proceso metodológico para una investigación comparada; 4) trayectoria de políticas en México; 5) trayectoria de políticas en Argentina; 6) constitución del régimen de políticas en México; 7) constitución del régimen de políticas en Argentina; 8) comparación de los regímenes de políticas y; 9) conclusiones y recomendaciones.

En el primer apartado desarrollo los rasgos que caracterizan la conceptualización del problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior. Con base en la literatura en la materia, documentos de políticas y estadísticas internacionales y nacionales, abordo sus causas, dimensiones, reconocimiento en la agenda internacional y nacional de políticas y la complejidad de su tratamiento. La principal aportación que resulta de este capítulo es que la comprensión de dicha problemática parte de reconocer su complejidad en función de: a) su vinculación con otras desigualdades estructurales de carácter económico, social, territorial y cultural; b) las externalidades impuestas por el contexto global y las tendencias internacionales para la educación superior; c) su intersectorialidad con una política social de salud, vivienda, educación, medio ambiente, laboral y desarrollo social; d) las relaciones entre los niveles de gobierno federal/nacional, estatal/provincial y municipal; e) su vinculación con las políticas establecidas con los niveles educativos precedentes, desde la educación inicial hasta la media superior; f) su alcance a lo largo de toda la trayectoria estudiantil y; g) la heterogeneidad entre los grupos en situación de desventaja.

En el segundo capítulo desarrollo las bases del régimen de políticas. Más que una teoría, el régimen de políticas representa un marco para la argumentación y la interpretación de los datos. Mi apuesta es visualizar el proceso de políticas como una conjunción entre lo técnico y lo político; significa prestar atención a: a) los valores de las políticas bajo los cuales se define el problema público de la desigualdad en la educación superior, así como las

soluciones que se proponen para solucionarlo; b) los arreglos institucionales que se construyen en la formulación de las políticas y; c) los intereses de los actores que participan en dicha formulación. El sentido de esta aproximación es indagar en cómo la articulación y coherencia entre estos elementos contribuye (o no) a la solución de la problemática de la desigualdad en el acceso a la educación superior.

Para hacer observable este marco analítico y acercarme con mayor precisión a su configuración en los dos casos estudiados desarrollé conceptos empíricos. Los valores de políticas los observo en aquellos que orientan la conceptualización del problema público y sus soluciones, así como los que fundamentan el diseño institucional de las intervenciones (Stewart, 2009). Los arreglos institucionales los visualizo en tres niveles: i) arreglos constitutivos de un régimen democrático; ii) arreglos para la distribución de funciones y responsabilidades en el diseño de políticas y; iii) los arreglos político-administrativos (Knoepfel et al., 2007). Finalmente, los actores los clasifico en estatales y no estatales (Fontaine, 2015). Aproximarme de esta manera al estudio del proceso decisional contribuye también a generar criterios comparables para el análisis de los casos.

El tercer capítulo lo dedico a explicar a detalle el proceso metodológico de mi investigación. Me esforcé en que su construcción integrara las dimensiones técnica y política de las decisiones. Como marco general de análisis planteo un estudio cualitativo que se apoya en un diseño de investigación de política pública comparada. Para aproximarme a la dimensión política apliqué el Análisis del Discursos de Políticas para comprender la base discursiva del diseño de las intervenciones, principalmente en la conceptualización de la problemática, sus soluciones y, el diseño institucional que las sostiene. En total analicé 19 documentos estratégicos, 9 discursos políticos y, 23 entrevistas semiestructuradas. Para acercarme a la dimensión técnica y valorar los rasgos de la coordinación e instrumentación de las políticas utilicé textos de carácter operativo. Recuperé 45 documentos normativos, 18 documentos de planeación y programáticos, 28 documentos operativos, 12 documentos presupuestales y, 17 documentos de evaluación y seguimiento. Para procesar la información me apoyé en el software de análisis cualitativo Atlas.ti y en el software de análisis discursivo Wordsmith.

La comparación la realicé con base en el método de similitudes y diferencias. Argumento que tanto México y Argentina comparten rasgos económicos, políticos y sociales que los hacen comparables. Sin embargo, los casos se diferencian por el contexto institucional como componente crucial que refleja la existencia de una tradición histórico-política de un Estado que impulsó una fuerte política social en Argentina, así como en una vocación de inclusión y universalidad que se construyó con base en los principios de gratuidad e ingreso irrestricto. Así, pretendo contrastar las configuraciones de régimen de políticas en un Estado que históricamente ha apostado con mayor intensidad a la universalidad, frente a otro tipo de intervención que ha apostado en mayor medida a la compensación, como el caso mexicano.

Por otra parte, como un planteamiento central en el enfoque heterodoxo en la investigación en políticas públicas, en los capítulos cuatro y cinco construyo la trayectoria de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior de los dos países. Este proceso lo realizo desde una perspectiva histórica que presta atención al momento en el que inicia la trayectoria. Permite visualizar también los puntos de quiebre de la misma y, en ese sentido, la constitución de los cambios en políticas y los contextos en los que se insertan. En México la construcción histórica la realizo de 1950 a 2022. Inicia con la creación de la ANUIES y culmina con la conformación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior. En Argentina la trayectoria va de 1918 a 2015. Comienza con el movimiento de Córdoba y culmina con la sanción a la modificación de la Ley 24.521, que estableció normativamente los principios de gratuidad, ingreso irrestricto y, el derecho a la educación superior.

La construcción de las trayectorias de políticas realizadas en los capítulos tres y cuatro representó una base importante para desarrollar los capítulos seis y siete, en los cuales explico los rasgos de los regímenes de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en México y Argentina, respectivamente. En ambos casos indago en los valores de políticas que han orientado el diseño de las intervenciones con el propósito de construir redes de valores tanto en la conceptualización del problema y las soluciones, como para el diseño institucional. De igual forma, analizo los significados y contextos en los que principios como la igualdad de oportunidades, la equidad, la calidad, la inclusión, el derecho humano a

la educación superior, la planeación, la coordinación y, el consenso se incorpora en los discursos y objetivos de las políticas. Esta tarea evidencia también qué actores impulsan estos discursos y los espacios en los que lo hacen.

Asimismo, profundizo en la comprensión de los arreglos institucionales. Es un ejercicio interesante porque refleja la consistencia y coherencia del marco normativo para la toma de decisiones de políticas, la relevancia del aparato burocrático en la instrumentación de las decisiones y, los rasgos de la operación y coordinación de las políticas vistos a través de sus instrumentos. Respecto a estos últimos recupero las siguientes intervenciones: a) creación de nuevas instituciones; b) atención a la demanda y desarrollo de infraestructura; c) equidad y bienestar estudiantil y; d) becas. En este sentido en la investigación integro tanto la constitución formal de los arreglos, como sus estructuras informales.

También analizo la interacción de los actores en el proceso decisional. Para ordenar y sistematizar esta acción, tomo en consideración actores estatales cuya principal incidencia se encuentra en el sistema político, tales como el Estado, el poder ejecutivo, el poder legislativo y los partidos políticos. Me aproximo también al rol que desempeñan las organizaciones universitarias como instancias que se conforman tanto por actores estatales como no estatales y, recupero el papel que han desempeñado las instituciones universitarias en el proceso decisional.

Con base en los hallazgos obtenidos en el análisis de los regímenes de políticas en México y Argentina, en el capítulo ocho desarrollo la comparación entre ambos casos. Fue un ejercicio muy enriquecedor en el que busqué dar cuenta cómo el contexto es una variable importante en el diseño de las políticas. Con base en los argumentos que planteo en mi tesis comparo cinco elementos: a) organización del sistema de educación superior; b) las trayectorias de políticas; c) los valores de políticas; d) los arreglos institucionales y; e) los actores y sus intereses. Para cada elemento se establecen criterios de comparación que tienen el propósito de reflejar los rasgos de cada régimen y su incidencia en la solución del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior.

El principal hallazgo es que la configuración de los regímenes de políticas en las últimas dos décadas contribuye de manera parcial a reducir las desigualdades en la educación superior. Este rasgo podría ser más latente en México que en Argentina. Si bien es cierto, los

regímenes son fuertes en el plano discursivo dado que se construyen ideas compartidas y legítimas sobre cómo se tendrían que reducir las desigualdades en este nivel educativo, los arreglos institucionales no están lo suficientemente articulados para instrumentar acciones que contribuyan a solucionar la problemática. Asimismo, los actores que participan en el proceso decisional no siempre actúan a favor de objetivos colectivos, como lo exige una intervención pública.

En la última sección de esta investigación dedico un espacio para un cierre reflexivo que da cuenta de mis inquietudes y aprendizajes. La reflexión la construyo con base en los siguientes elementos: a) mi respuesta a las preguntas de investigación; b) el reto de la complejidad de los problemas públicos; c) ¿qué significa reducir las desigualdades educativas en el nivel superior?; d) los aprendizajes teóricos del enfoque heterodoxo en la investigación en políticas públicas; e) la importancia de las trayectorias de políticas; f) la vinculación entre teoría y empirismo en el análisis de los fenómenos de las políticas y la contrastación de hipótesis; g) la investigación como helicoide; h) los alcances y aprendizajes de un estudio de política pública comparada; i) la integración de lo político y lo técnico en el proceso metodológico; j) lo que aprendí del análisis del discurso de políticas; k) la necesidad de estudios que reflejen el contexto latinoamericano y; l) líneas de investigación a desarrollar.

Finalmente, propongo algunas recomendaciones de políticas tanto para México como para Argentina.

Capítulo I. El problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior en México y Argentina.

El problema público manifiesta toda su complejidad y variabilidad, particularmente en el marco de sociedades abiertas, plurales y gobiernos democráticos. Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven”

Luis Aguilar, 1993

En el presente capítulo abordo la definición del problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior en México y Argentina. Para desarrollarlo me apoyé en documentos de política tanto de organismos internacionales como de los gobiernos y organizaciones de ambos países. De igual forma, consideré pertinente integrar la mirada de la comunidad académica especialista en el estudio de esta temática.

El problema público es una construcción social y política. Refleja una situación de la realidad social considerada políticamente como inaceptable, socialmente intolerable o individualmente incongruente, de tal manera que su prolongación no puede ser permitida (Subirats et al., 2008; Theodoulou, 2013). Su definición es de gran relevancia en la medida en que se constituye como un referente mental para los hacedores, diseñadores y analistas de las políticas con el propósito de confrontar una realidad que pretende ser modificada, pero que no necesariamente es comprendida (Dery, 1984; Rochefort y Cobb, 1994). Una vez contruidos, los problemas representan un conjunto de ideas, valores y percepciones “empaquetados” que se presentan como susceptibles de atención gubernamental mediante su inserción en la agenda pública (Aguilar, 1992)¹.

¹ La agenda pública se concibe como “[...] conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más, propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1992, pág. 29).

Como *wicked problem* (*problema público complejo*) la desigualdad en el acceso a la educación superior es un malestar social que se caracteriza por su ambigüedad, complejidad y divergencia en su tratamiento, así como por la diversidad de valores y creencias que interactúan en su comprensión, definición y alternativas de solución (Head, 2022). Estos problemas expresan demandas ciudadanas que no han sido resueltas por el Estado y su construcción forma parte del proceso de políticas en el marco de estructuras de conflicto y poder en el que distintos actores poseen principios ideológicos y valorativos reflejados en la manera en que se define y el tipo de soluciones que se proponen (Aguilar, 1992).

De igual forma, la comprensión de los problemas públicos posee una racionalidad limitada dada la inexistencia de una solución única y para siempre (Simon 1996, en Naime, 2020); su definición posee connotaciones ideológicas, valorativas y conceptuales que complejizan su atención. Entre sus rasgos principales se encuentran su interdependencia, inestabilidad, subjetividad, oscuridad y resistencia (Méndez, 2020).²

El carácter público del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior se fundamenta en los principios de ampliación y profundización de los derechos individuales como una condición para el bienestar del público ciudadano³ defendidos desde la tradición ideológica liberal (Bazúa y Valenti, 1993). Con esta base, el reconocimiento de la problemática se presenta en dos dimensiones: la política y la constitucional. La primera se hace visible en el momento en el que se coloca en la agenda de gobierno, convirtiéndolo en un acto político decisorio en el que interactúan valores, actores, soluciones y estructuras de poder; la segunda, se expresa normativamente en constituciones, leyes y reglamentos.

El capítulo se integra por cuatro secciones. La primera describe las causas de la problemática para, posteriormente, reflexionar sobre sus efectos. La segunda desarrolla sus

² Los problemas son interdependientes en la medida en que forman parte de sistemas de problemas, por lo que el combate de un problema puede agravar o incluso crear otros problemas; son inestables porque sus circunstancias, causas y efectos se transforman constantemente; son subjetivos dado que en distinta magnitud se delimitan en razón de creencias, valores e intereses; son oscuros por los desafíos en su entendimiento y conocimiento y, su resistencia se caracteriza por las dificultades para su solución.

³ El logro del bienestar público requiere de un sistema político que coadyuve a la vigencia irrestricta de los derechos individuales públicos, especialmente, el de propiedad colectiva sobre el Estado (democracia). Así, desde la concepción liberal democrática, las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales se logran si y sólo si: el Estado es público (democrático), si la autoridad decide en el contexto de un debate público (da razones en público al público ciudadano y las discute) y, si el público ciudadano o la opinión pública consideran que algún “sentido público” le es atribuible.

dimensiones; se definen y cuantifican los distintos tipos de desigualdad que inciden en el acceso a la educación superior. Posteriormente, se refieren los momentos en el que este problema ha sido reconocido tanto en la agenda internacional como en las agendas nacionales y, finalmente, se reflexiona sobre la complejidad de comprender y desarrollar intervenciones que contribuyan a solucionar esta problemática.

1.1 Las causas de la desigualdad en el acceso a la educación superior

Un elemento central en la definición del problema público corresponde a la identificación de sus causas, mismas que integran elementos subjetivos con miradas parciales de la problemática. Para identificarlas, recupero la perspectiva de distintos actores y posicionamientos, tales como los de los organismos internacionales, las agendas nacionales y, las comunidades académicas.

Pensar en las causas del problema es plantear también soluciones; es relevante tanto para su incorporación en una agenda de gobierno, como para decidir si puede o no ser tratado a partir de una intervención gubernamental (Aguilar, 1992). Para problemáticas públicas complejas como la desigualdad educativa es necesario reconocer que forma parte de un sistema de problemas. Por ejemplo, su relación con las desigualdades estructurales manifestadas en la distribución inequitativa del ingreso, la concentración de la riqueza, la discriminación y los bajos niveles de movilidad social. A pesar de esta interdependencia, los tomadores de decisiones y los estudiosos de estas requieren hacer un esfuerzo para identificar causas directas que contribuyan a valorar el tipo de intervención por realizar.

La discusión teórica sobre las causas de las desigualdades educativas es basta; Muñoz Izquierdo y Ulloa (1992) las explican desde la mirada de los paradigmas funcional y dialéctico. El primero concibe el fenómeno a partir de factores externos a los sistemas educativos, de tal manera que las desigualdades educativas derivan de desigualdades estructurales y, en ese sentido, las variables explicativas se constituyen por los recursos de las escuelas, el ambiente escolar y del aula, así como las características de los contextos culturales en los que se desarrolla el proceso de enseñanza aprendizaje. Otra mirada funcionalista argumenta que el origen de las desigualdades tiene que ver con la educación precaria y pauperizada que reciben los estratos sociales más bajos, lo que contribuye a reforzar las desigualdades sociales preexistentes.

Por su parte, en el paradigma dialéctico la desigualdad educativa se origina en el hecho de construir currículos educativos acorde a las características culturales y sociales de los países económicamente dominantes. En este sentido, el foco analítico se centra en las relaciones de dominio y subordinación entre países centrales y periféricos. De igual forma, otra explicación consiste en establecer el origen de las desigualdades en el hecho de que la educación que reciben los sectores poblacionales con menos recursos se caracteriza por el uso de procedimientos y agentes que fueron diseñados y formados para responder a las necesidades de otros sectores; la atención se centra en la influencia de los insumos educativos en los resultados de los sistemas escolares.

Las explicaciones generadas desde la visión de estos paradigmas están estrechamente vinculadas a decisiones de política pública. La influencia del ambiente externo en los sistemas educativos nacionales se hace visible en decisiones como la distribución presupuestal por institución educativa, o en aquellas políticas sociales tendientes a reducir desigualdades estructurales. A su vez, se perciben en componentes intrínsecos al sistema, tales como el diseño curricular, la orientación para la formación docente o la forma de concebir la calidad educativa.

Con base en la revisión de la literatura así como distintas discusiones seminales, argumento que el problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior en México y Argentina posee seis causas directas: 1) incremento de la demanda en educación superior (UNESCO, 1998); 2) expansión no regulada de los sistemas de educación superior (CEPAL y UNESCO, 1992); 3) diversificación institucional con oferta diferenciada según estrato socioeconómico de los estudiantes (Villa, 2013) ; 4) reducción del financiamiento público educativo (UNESCO, 1995); 5) dificultades para transitar de la educación media y media superior a la educación superior (Núñez y Fuentes, 2022; Fernández et al., 2015), y; 6) dificultades para articular y planear el desarrollo de los sistemas de educación superior. En los párrafos que siguen refiero particularidades de las mismas.

La expansión de la educación básica potenció la demanda de educación superior en los dos casos estudiados. A ello se suma la explosión demográfica durante la posguerra y el nacimiento de una clase media que se vio motivada por el desarrollo del sector industrial. En el caso argentino incidieron también medidas como la gratuidad y el ingreso directo. Esta

situación llevó a este país a una masificación temprana del sistema de educación superior caracterizada por el incremento en el número de estudiantes, de instituciones y personal académico. En México se experimentó una dinámica similar, aunque sin llegar a su masificación.

En las décadas subsecuentes las agendas nacionales de ambos países plantearon esquemas de diversificación de sus sistemas de educación superior, ya fuera a través del fortalecimiento de la educación tecnológica, la creación de nuevas universidades no tradicionales, la descentralización regional, la creación de nuevas carreras o de nuevos modelos educativos. En el caso mexicano la ANUIES desempeñó un papel central en este proceso. Si bien es cierto, no se soslayan los logros que trajo consigo el crecimiento del sistema, se observa que este cambio visibilizó distintas desigualdades en el acceso a la educación superior.

Aunque se realizaron esfuerzos de planeación del crecimiento del sistema, se careció de capacidades organizativas, políticas y de políticas públicas que permitieran articular su expansión. En el caso argentino, las dictaduras militares debilitaron el desarrollo de la universidad pública y no fue recuperado hasta el retorno de la democracia en 1983 (Claverie, 2023). En México, los desafíos de la expansión del sistema universitario experimentados durante la década de 1960 y 1970 fueron discutidos en el seno de la ANUIES. De cierta manera, las exigencias del movimiento estudiantil de 1968 se materializaron en la reforma educativa de 1972 que, en el ámbito de la educación superior, se reflejó en la creación de nuevas instituciones de educación superior en las entidades federativas, el impulso al sistema de Institutos Tecnológicos, así como la reforma de planes de estudio y la creación de nuevas carreras (Rodríguez, 1998).

El rasgo más característico de la expansión no regulada y no planificada tiene que ver con la ampliación de brechas regionales en el acceso a la educación superior y la concentración de la matrícula en determinadas instituciones universitarias. Este proceso de expansión se materializó también en la creación de una oferta formativa segmentada principalmente por su calidad. Resultado de ello, se crearon instituciones que fomentan la investigación, el posgrado y que poseen presencia nacional e internacional. En contraste, existe otro grupo de instituciones que tienen como propósito la formación de cuadros

profesionales, con un enfoque en la función de docencia y que buscan satisfacer la demanda local; este fenómeno es más visible en el caso mexicano.

La segmentación de los sistemas de educación superior ha producido diferenciales en la calidad que obstaculizan el acceso al conocimiento, así como a redes sociales que favorecen la inserción al mercado de trabajo y conducen a destinos ocupacionales distintos (Chiroleu, 2014; Villa, 2016). Esta circunstancia reduce las posibilidades de avanzar en los procesos de democratización de la educación superior (Chiroleu, 2014). En Argentina esta característica se observa en las diferencias que existen entre el sistema universitario y no universitario. Por su parte, en México se distingue en la creación desregulada de instituciones universitarias de carácter privado, así como en las diferencias entre subsistemas universitarios públicos. Como se ha referido en distintas investigaciones, los estudiantes de los niveles económicos más altos acuden a las instituciones que poseen mejores condiciones para el desarrollo de la docencia y la investigación, así como de infraestructura y, viceversa (Landinelli, 2008).

A esta cadena de situaciones estructurales se suma la crisis financiera que arrastran los países de la región latinoamericana, mayormente visibilizada a partir de la década de 1980 con importantes consecuencias para la educación superior y con la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad en la provisión de este bien. En México se estancó el ritmo de crecimiento de la matrícula que se había observado en las décadas anteriores, se redujo el gasto público educativo, se afectó el ingreso de los académicos y se deterioró la infraestructura universitaria (Grediaga, 2012). En Argentina, la crisis financiera coexistió con el retorno de la democracia y con el impulso de políticas como la gratuidad y el ingreso irrestricto. En este contexto, la expansión del sistema universitario argentino se dio en un entorno de precarización de las universidades públicas que se intensificó en la década de 1990 (Bilbao, 2011).

Los sistemas universitarios de estos países se han desarrollado en contextos de restricciones financieras que obstaculizan la búsqueda de mejores condiciones para el desarrollo de las funciones universitarias. A ello se suma la inexistencia de modelos de financiamiento consolidados que procuren una distribución justa y planeada de los recursos. En muchos casos, las decisiones sobre el financiamiento corresponden más a una situación

inercial. Al respecto, las políticas de financiamiento implementadas se han sostenido en la competencia institucional por los recursos públicos, la cual ha evidenciado las condiciones desiguales en las que los distintos tipos de instituciones universitarias realizan sus funciones.

El quinto elemento que considero relevante para entender las causas del problema se relaciona con la transición del nivel medio o medio superior a la educación superior. Parte de la complejidad de reducir las brechas de desigualdad en el nivel superior radica en su articulación con los niveles educativos precedentes. En este sentido, se observan deficiencias formativas que permean en los conocimientos y habilidades requeridas para transitar a la universidad, sobre todo, en el primer año universitario (Núñez y Fuentes, 2022; Silva y Rodríguez, 2012). Esta situación se intensifica entre aquellos jóvenes que provienen de los estratos socioeconómicos más bajos, quienes habitan zonas rurales o provienen de grupos indígenas (Rivera et al., 2021).

Las dificultades para establecer proyectos de planeación que contribuyan a articular y fortalecer la expansión de los sistemas de educación superior de México y Argentina conforman el último elemento explicativo de las causas de la desigualdad en el acceso a la educación superior. En México se han establecido mecanismos importantes de planeación de la educación superior desde la década de 1970. Para lograrlo la ANUIES ha desempeñado una labor fundamental. A este esfuerzo se suma la existencia de un marco normativo nacional para la planeación, programación y presupuestación de políticas y programas sociales que obliga a transparentar las características y resultados de distintos programas de políticas. Pese a ello, existen dificultades para la coordinación e implementación de estos programas en el logro de los objetivos de las políticas dadas las carencias de flujos de información, de recursos y de la voluntad política requerida.

De igual forma, la configuración del sistema universitario mexicano se caracteriza por subsistemas públicos fragmentados y segmentados que no han logrado concretar y articular esfuerzos en pro de un proyecto universitario nacional. Si bien es cierto que narrativamente se reconoce la importancia de una diversificación responsable, no todas las instituciones universitarias cuentan con el soporte suficiente del Estado; es el caso del subsistema tecnológico. A este problema se suma la inexistencia de un marco regulatorio

para las universidades privadas, de manera que se carece de un control sobre el tipo de formación ofrecida y la calidad de estas.

Esta fragmentación se observa también en Argentina entre el sistema universitario y el no universitario, así como con instituciones técnicas. Cabe destacar que, a diferencia de México, la creación de la LES en 1995 contribuyó a la regulación del sector privado y, para lograrlo, la participación de la CONEAU ha sido fundamental. En ese sentido, los principales desafíos para la articulación del sistema universitario se observan en la regulación de la expansión en el sector público, situación que el CIN ha observado de manera reiterada.

La referencia a estas causas exige plantear sus efectos. Las consecuencias de la exclusión de la educación superior son palpables a la vista; se pueden plantear a partir del rol que desempeñan las personas y los colectivos en la sociedad. De igual modo, se asocian con lo que se esperaría de la educación superior para el desarrollo de los individuos y las comunidades en las que se desenvuelven, es decir, según la función social de la universidad. Villaseñor (2003) distingue que la función social de la educación superior y sus instituciones puede generalizarse en aspectos como: contribuir al incremento de la producción, mejorar las condiciones de vida, crear conciencia y participación democrática, contribuir a la competitividad del país, atender a las necesidades sociales, introducir elementos de racionalidad en la sociedad o para hacer un diagnóstico de las realidades del país. Así, se ubican tres tipos de efectos: económicos, sociopolíticos y, académicos.

Desde un plano nacional, se han observado efectos positivos de la educación superior en el crecimiento económico de los países con la incorporación de las y los jóvenes al mercado laboral y las cadenas de valor mundiales (Ferreyra et al., 2017; OCDE, 2019). Así, se plantea que el acceso a la formación universitaria puede proporcionar mejoras en el ingreso económico de los individuos y en el proceso de inserción laboral. Al respecto, quienes concluyen este nivel educativo tienen mayor probabilidad de ser empleados y, en promedio, ganan 56 por ciento más que quienes finalizaron la educación media superior (OCDE, 2017). Si bien es cierto que esta caracterización no necesariamente refleja su vinculación con una movilidad social positiva, sería descuidado de mi parte no reconocer dicha contribución.

Los efectos sociopolíticos se cristalizan en procesos de exclusión social que contravienen la dignidad de las personas y los desplazan como sujetos de derecho. Se inhiben así las posibilidades de construcción de ciudadanías activas y críticas que cuestionen y exijan la garantía que tiene el Estado en el cumplimiento de los derechos políticos y sociales y que contribuyan a una mayor cohesión social. En el peor de los escenarios las consecuencias sociales se reflejan en la reproducción de las desigualdades y en la perpetuación de la pobreza.

Por su parte, los efectos académicos se manifiestan en las condiciones de rezago educativo, abandono y desempeño escolar. Negarle a un individuo el derecho de ingresar a un aula universitaria significa coartar su derecho a aprender, a desarrollar capacidades y competencias que le permitan vivir de manera más digna e imaginar rumbos para construir una mejor forma de vida. A la postre, es una pared que obstaculiza cualquier posibilidad de movilidad social.

1.2 La dimensión del problema: radiografía de la desigualdad en el acceso a la educación superior

En las últimas décadas los sistemas de educación superior de América Latina han experimentado un proceso de expansión caracterizado por el incremento de la matrícula estudiantil, una mayor diversidad y heterogeneidad en la composición del estudiantado y, por el aumento y diversificación de instituciones educativas. Entre 2011 y 2019 la tasa bruta de matriculación tuvo un incremento positivo; pasó de 43 a 56 por ciento. Sin embargo, se observan crecimientos diferenciados que se pueden clasificar en tres grupos: a) las naciones cuya tasa bruta de matriculación oscila entre el 90 y 100 por ciento (Argentina, Chile y Uruguay); b) las naciones cuya tasa bruta de matriculación se encuentra entre el 40 y 90 por ciento (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá) y; c) los países en los que la tasa bruta de matriculación es menor al 30 por ciento (El Salvador, Guatemala y Honduras) (UNESCO, 2023b) (Cuadro 1).

Cuadro 1. Tasa bruta de matriculación en países de América Latina, 2011-2019				
País	2011	2015	2019	Incremento porcentual
Argentina	76.3	84	95.4	25
Brasil	43.5	51.3	55.1	27
Chile	72.3	85.3	93.1	29

Colombia	43	53.3	55	28
Costa Rica	45.8	53.1	57.7	26
Ecuador	39.8	44.9	47.9	20
El Salvador	27.2	28	29.4	8
Guatemala	19.6	21.8	22.1	13
Honduras	19.2	20.4	25.5	33
México	28.3	31.8	42.8	51
Panamá	42.2	47.3	47.8	13
Uruguay	59.9	59.7	102.6	71
Promedio regional	43.0	48.4	56.2	

Fuente: SITEAL, 2023.

Además de esta diferencia, se identifican desigualdades según el tipo de localidad; en promedio, el 26 por ciento de quienes asisten a la universidad proceden de una zona urbana, a diferencia del 9 por ciento que vive en un área rural (Cuadro 2).

Cuadro 2. Participación en la educación superior según localidad de procedencia			
País	Localidad urbana	Localidad Rural	Puntos porcentuales de diferencia
Bolivia*	48.9%	8.9%	30%
Brasil	21%	7%	14%
Chile	45%	31%	14%
Colombia	33%	9%	24%
Costa Rica	32%	15%	17%
El Salvador	24%	6%	18%
Guatemala	16%	4%	12%
Honduras	21%	2%	19%
México	26%	10%	16%
Nicaragua	19%	3%	16%
Panamá	41%	15%	26%
Paraguay	2%	2%	0%
Perú	36%	9%	27%
Uruguay	24%	10%	14%
Promedio de la región	26%	9%	17%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Global Education Monitoring Report, 2022.

*El dato es de SITEAL

De igual forma, se observan desigualdades de carácter socioeconómico. La mitad de los jóvenes latinoamericanos que provienen de familias de altos ingresos logran ingresar a la educación superior, a diferencia del 10 por ciento de los jóvenes de las familias más pobres. Estas brechas son menores en naciones como Argentina en donde la tasa de matriculación

para quienes se ubican en los quintiles de ingreso más bajo es del 38 por ciento, el más alto de la región, seguido por Chile con un 35 por ciento (Cuadro 3).

Cuadro 3. Acceso a la educación superior según nivel de riqueza					
	Riqueza				
	Más ricos	Ricos	Medio	Pobres	Más pobres
Argentina	61%	48%	37%	23%	38%
Brasil	47%	25%	15%	10%	5%
Chile	65%	48%	40%	39%	35%
Colombia	46%	30%	25%	23%	20%
Costa Rica	57%	42%	31%	16%	7%
El Salvador	51%	21%	8%	7%	2%
Guatemala	30%	9%	3%	1%	1%
Honduras	40%	10%	4%	1%	0%
México	54%	30%	15%	9%	6%
Panamá	74%	41%	29%	12%	6%
Paraguay	3%	3%	2%	1%	2%
Perú	56%	38%	25%	16%	4%
Uruguay	65%	19%	24%	4%	1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Global Education Monitoring Report, 2022.

Este comportamiento se reproduce en distintos países de la región. En el caso de México se identifican cuatro manifestaciones de las desigualdades en el nivel superior: a) regionales; b) por condición étnica; c) económicas y; d) por condición de discapacidad. Las desigualdades regionales se reflejan en las brechas en el acceso a la educación superior según la región geográfica; la cobertura promedio en el país es de 40.9 por ciento. Sin embargo, en entidades federativas como Oaxaca, Chiapas y Guerrero la cobertura es dos veces menor que en Nuevo León, Sinaloa y Puebla. El caso extremo se observa en la Ciudad de México; la entidad federativa que más se acerca a los niveles de cobertura de la capital del país es Nuevo León, observándose una relación de 2 a 1, mientras que en los estados que presentan mayores rezagos la relación es de 5 a 1 (Cuadro 4) (SEP, 2022). Además de la cobertura, los diferenciales se observan también en las tasas de abandono. Mientras que Nuevo León y Jalisco registraron un valor del 0.7 por ciento y 3 por ciento, respectivamente, en Sinaloa y Quintana Roo se elevan hasta el 17.7 por ciento.

Cuadro 4. Cobertura y abandono escolar por entidad federativa, 2021-2022			
Entidad federativa	Cobertura	Tasa de absorción	Abandono
Ciudad de México	112.9	84.4	7.6
Nuevo León	55.7	73.1	0.7
Sinaloa	51.5	95.8	17.7
Puebla	50.7	77.8	7.7
Querétaro de Arteaga	45.8	84.7	4.9
Baja California	45.7	70.9	5.2
Coahuila de Zaragoza	45.5	87.9	10.8
Sonora	45.1	100.9	13.6
Yucatán	44.1	91.8	6.2
Tamaulipas	43.4	95.7	10.3
Aguascalientes	43.3	97.9	4.7
Nayarit	43.3	66.7	7.5
Tabasco	42.1	54.7	7.7
Hidalgo	41.5	74.1	8.2
Chihuahua	41.3	79.4	9.8
Colima	38.9	71.2	14.3
Morelos	38.8	67.4	6.6
San Luis Potosí	38	61.1	10.6
Campeche	37.6	85.8	12.5
Jalisco	36.5	49.9	3.0
Zacatecas	35.9	71.9	15
Guanajuato	35.4	59.2	6.8
México	34.9	58.6	9.2
Baja California Sur	34.4	68.9	15.5
Veracruz de Ignacio de la Llave	33.8	56.3	13.2
Durango	32.8	64.2	10.3
Quintana Roo	31.8	59.9	17.7
Tlaxcala	30.2	59.5	9.6
Michoacán de Ocampo	29.2	67.8	12.6
Guerrero	24	54.4	14.3
Chiapas	22.9	32.6	3.5
Oaxaca	22.5	50.7	12.1
Promedio nacional	40.9		9.6

Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2021-2022

Por otra parte, en México el 21.5 por ciento de la población se considera indígena y el 1.16 por ciento afrodescendiente. En 2015 sólo el 6.6 por ciento de los indígenas entre los 25 y los 64 años habían completado la educación superior, a diferencia del 18.7 por ciento del resto de la población. Asimismo, según reflejó la Encuesta Nacional sobre

Discriminación en México 2017, las personas con un tono de piel más claro habían alcanzado niveles más altos de educación que quienes tenían un tono más oscuro; 30.4 por ciento y 16 por ciento, respectivamente (OCDE, 2019). Si bien es cierto que la asistencia escolar de la población hablante de lengua indígena se ha incrementado en las últimas dos décadas, entre 2010 y 2020 éste sólo fue del siete por ciento.

Es en la educación superior en donde se presentan los mayores rezagos en cobertura educativa para la población hablantes de lenguas indígenas. El 93.6 por ciento de las niñas y niños indígenas entre los 6 y 11 años acuden a la escuela primaria; el 66 por ciento de los adolescentes de 12 a 17 años participa en la educación secundaria y media superior. Por su parte, sólo el 17.2 por ciento de los jóvenes hablantes de lengua indígena entre los 18 y los 22 años asisten a una universidad. Es decir, a medida que avanza la escolarización, la participación de la población indígena disminuye. Si bien es cierto que para la población no hablante de lenguas indígenas se observa la misma dinámica, las diferencias entre ambos grupos son importantes (Cuadro 5) (Coneval, 2022). Para la población mexicana afrodescendiente la información sobre las tasas de escolaridad aún es insuficiente.

Cuadro 5. Porcentaje de población de 6 a 22 años que asiste a la escuela, por grupo de edad, según condición étnica y sexo, México, 2020		
Grupos de edad	HLI	No HLI
Total 6-11	93.6	95.7
Hombres	93.5	95.5
Mujeres	93.7	95.8
Total 12-17	66.0	82.7
Hombres	66.6	81.3
Mujeres	65.3	84.1
Total 18-22	17.2	40.7
Hombres	17.8	39.6
Mujeres	16.5	41.8

Fuente: Coneval con base en INEGI (2021).

En tercer orden, según la posición económica, se observa que la participación en la educación superior es mayor entre los estudiantes que provienen de los últimos deciles de ingreso. En 2016, la proporción de jóvenes en la educación superior pertenecientes al decil 1 fue de 3.1 por ciento, mientras que la de aquellos jóvenes pertenecientes al decil más alto fue de 13.9 por ciento (OCDE, 2019b). Sin embargo, entre 2018 y 2020 se observa un incremento importante en la matrícula de jóvenes provenientes de los dos primeros quintiles

de ingreso; de 8.9 por ciento y 17.1 por ciento del total, a 12.1 por ciento y 19.8 por ciento, respectivamente (Cuadro 6).

Cuadro 6. Distribución porcentual de estudiantes de educación superior según quintil de per cápita del hogar, cobertura de población en el quintil y proporción de estudiantes del quintil de IES públicas y privadas, 2018-2020.								
	% estudiantes		Cobertura		% estudiantes IES privadas		% estudiantes IES públicas	
Quintil	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
I	8.9	12.1	12.0	16.8	18.4	18.0	10.3	14.1
II	17.1	19.8	22.2	26.4	23.0	21.6	18.6	21.9
III	22.9	22.3	32.7	32.7	24.6	27.2	24.6	22.9
IV	25.8	23.9	45.5	43.3	31.2	30.7	25.3	23.4
V	25.2	21.8	74.9	66.4	41.4	42.5	21.0	17.7
Total	100	100.0	32.1	32.9	100.0	100	100.0	100.0

Fuente: Hernández, Herrera y Fernández, 2022.

Sobre este fenómeno se ha documentado que los estudiantes de hogares con ingresos familiares bajos acuden a universidades públicas y privadas de bajo desarrollo académico; los que forman parte del estrato medio estudian en universidades privadas con un desarrollo medio, mientras que quienes provienen de hogares con un ingreso alto se concentran en universidades privadas de alto desarrollo académico. Así, la relación entre el nivel de ingreso de las familias de los estudiantes y el nivel de desarrollo académico de las universidades da cuenta de un sistema universitario segmentado y puede suponer una tendencia a permanecer en la posición de origen o de inmovilidad social; la precariedad de los recursos de la familia de origen de los estudiantes los dirige a universidades con bajos estándares de formación. Al mismo tiempo, genera en éstos una creencia sobre un futuro igualitario o promisorio (Villa, 2016).

Este rasgo se visualiza en la proporción de la matrícula en programas de calidad. En las UPES, 90 de cada 100 programas poseen el reconocimiento emitido por los CIEES. Sin embargo, la proporción contrasta con la de las UPEAS, UI, IES que forman parte del subsistema de educación tecnológica y, escuelas normales. En las universidades politécnicas sólo el 33 por ciento de sus programas están reconocidos por su calidad. Esta dinámica da cuenta de la heterogeneidad que existe entre las distintas ofertas educativas (Tabla 1).

Tabla 1. Proporción de programas y matrícula inscrita en programas de calidad por subsistema universitario, 2017

Subsistema	% de instituciones con programas de calidad	% matrícula inscrita en programas de calidad
Universidades Públicas Federales	86	55
Universidades Públicas Estatales	100	79
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	55	39
Universidades Interculturales	30	8
Universidades tecnológicas	56	33
Universidades politécnicas	33	36
Institutos Tecnológicos Federales	68	43
Institutos Tecnológicos Descentralizados	69	42
Normales Públicas	23	18
Otras IES públicas	6	2

Fuente: Mendoza (2015).

En esta misma línea, las desigualdades en la calidad se observan en los resultados al culminar los estudios superiores. Si se toma como ejemplo el Examen Generales para el Egreso de la Licenciatura (EGEL) realizado por el CENEVAL, se identifica que para carreras como Administración un mayor porcentaje de hombres obtuvo un testimonio de desempeño sobresaliente en comparación con las mujeres. De igual forma, se observa que, a mayor nivel de estudios del padre y la madre, mejor es el desempeño de los estudiantes en las pruebas, y viceversa. Esta dinámica da cuenta de los circuitos asimétricos que generan las desigualdades sociales en la educación superior y refleja también la necesidad de pensar en políticas que contribuyan a la generación de desempeños más homogéneos, independientemente del origen social de los estudiantes (CENEVAL, 2021).

Finalmente, se observa la persistencia de desigualdades estructurales para el acceso a la educación superior para las personas con algún tipo de discapacidad. El 21 por ciento de la población con discapacidad es analfabeta a diferencia del 3.1 por ciento de la población nacional restante. Asimismo, el 48 por ciento de los hombres y el 44 por ciento de las mujeres entre los 14 y 24 años asiste a la escuela en contraste con el 36 por ciento de los hombres y el 19.6 por ciento de las mujeres que padecen algún tipo de discapacidad. En el caso de la educación superior el 21.9 por ciento de la población nacional de 15 a 59 años tiene estudios superiores, a diferencia del 10.8 por ciento de la población con discapacidad (Gobierno de México y CONAPRED, 2017). Estas disparidades reflejan la ausencia de políticas de inclusión social para este sector poblacional. En general, gran parte de las intervenciones se han centrado en el nivel básico. En la educación superior, las acciones para la inclusión son

resultado de un proceso incremental y algo desarticulado al interior y entre las instituciones. De igual forma, se observan pocas intenciones de los gobiernos federal y estatales en la sistematización de marcos normativos, planes de desarrollo y políticas públicas para la inclusión y la discapacidad (Pérez, 2015).

En Argentina las desigualdades educativas en el nivel superior se manifiestan, principalmente, en brechas socioeconómicas y por condición de discapacidad. La expansión del sistema educativo argentino es un caso particular en la región latinoamericana; la tasa bruta de matriculación, según refiere la UNESCO se encuentra por arriba del 95 por ciento; entre 2000 y 2019 la matrícula en este nivel educativo experimentó un crecimiento de 63 por ciento; pasó de 1,341,757 a 2,187,292 (Ministerio de Educación, 2019). Por su parte, el número de universidades e institutos universitarios aumentó en 32 por ciento al pasar de 100 a 132 en ese mismo periodo.

Sin embargo, el problema estriba en la dificultad que tienen los jóvenes que provienen de los sectores socioeconómicos más bajos para acceder a la educación superior. Aunque entre 2003 y 2015 se observa un incremento en la participación de los jóvenes provenientes del primer quintil de ingresos, así como una disminución de aquellos que provienen del quintil más alto, las diferencias entre ambos sectores aún son bastante amplias; la proporción de jóvenes que forman parte de familias cuyos ingresos se ubican en el quintil cinco es tres veces mayor que la de quienes provienen de familias del primer quintil (Cuadro 7).

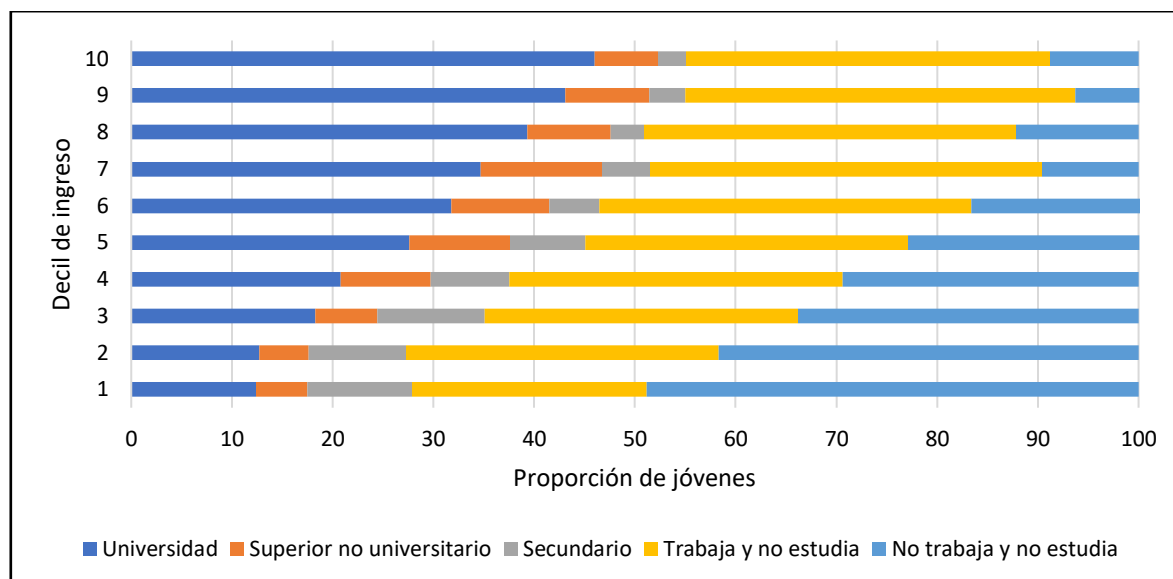
Cuadro 7. Tasa neta de escolarización en educación superior por quintil de ingreso					
Año	1	2	3	4	5
2003-II	14.4	24.4	32.1	47.6	68.1
2006-II	16.9	23.1	37.7	50.2	68.8
2009-II	18.3	24.1	35.0	45.7	61.8
2012-II	20.9	29.3	37.7	48.3	57.4
2015-I	21.8	30.7	37.3	47.4	63.4

Fuente: CEDLAS

Además, sólo el 12.4 por ciento de los jóvenes argentinos provenientes del decil de ingresos más bajo acude a una universidad, a diferencia del 46 por ciento del decil más alto (Gráfico 1). Vinculado a esta dinámica, se observa que las diferencias socioeconómicas en las trayectorias educativas son mayores al tomar en consideración la permanencia. En el

primer año representan el 7.9 por ciento, mientras que, en el quinto año el porcentaje se reduce a 1.1 por ciento (Templado et al., 2022).

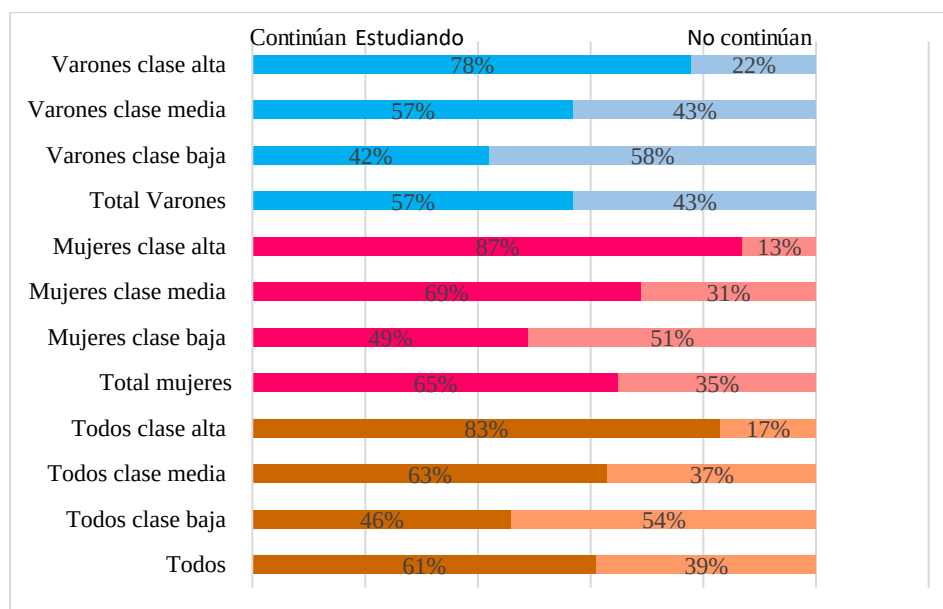
Gráfico 1. Asistencia y no asistencia a la educación superior en jóvenes entre 19 y 25 años, Argentina por decil de ingresos, 2022



Fuente: Templado et al., 2022

Estas desigualdades en el acceso y permanencia en la universidad argentina son reflejo de lo que ocurre en niveles educativos previos. Mientras que el 83 por ciento de los jóvenes provenientes de las clases altas que terminan sus estudios secundarios continúan sus estudios, sólo el 43 por ciento de la clase baja lo hace. Si se considera la variable sexo, se tiene que el 78 por ciento de los jóvenes varones de familias de ingresos altos tienen una probabilidad casi dos veces mayor de acceder a la educación superior que los jóvenes de ingresos bajos. Esta situación se reproduce entre las mujeres; el 87 por ciento de quienes culminan la educación secundaria entran a la universidad, a diferencia del 49 por ciento de las jóvenes que provienen de hogares con bajos ingresos (Gráfico 2) (Adrogué & García de Fanelli, 2021). A esto se suman las deficiencias formativas y heterogéneas en la calidad de la educación media.

Gráfico 2. Proporción de jóvenes de 18 a 20 años egresados del nivel secundario, según continuación o no de los estudios superiores, género y clase social, Argentina



Fuente: Adrogué y García de Fanelli, 2021

En línea con los hallazgos anteriormente referidos, se observa que una mayor cantidad de hijos, así como la monoparentalidad son factores que dificultan el acceso a la educación superior. Los hijos y las hijas de los trabajadores “no calificados” tienen desventajas estructurales que persisten en el tiempo. En este sentido, existe una asociación lineal entre la clase social y el acceso a la educación superior que acentúa la ventaja de los hijos de profesionales, gerentes y propietarios. Estos elementos son indicativos de una expansión que no necesariamente conduce a la democratización en el acceso a la educación superior (Pla et al., 2021).

Las desigualdades para ingresar a las universidades argentinas también se hacen visibles en la población con discapacidad. Se sabe que, de la población de 15 a 39 años con alguna discapacidad, sólo el 27.6 por ciento asiste a la escuela. La gran mayoría de esta población en educación común entre los 15 y 29 años acude al nivel secundario (63.7 por ciento), el 6.8 por ciento al inicial y primario y, el 29.4 por ciento, al superior (INDEC, 2018). De igual forma, de la población con discapacidad de 15 años y más, sólo el 13.3 por ciento ha cursado estudios superiores (Cuadro 8).

Cuadro 8. Población con dificultad de 15 años y más por nivel de educación alcanzado, 2018			
Máximo nivel de educación alcanzado	Total	Hombres	Mujeres
Hasta primario incompleto	20.2	18.6	21.4
Primario completo-secundario incompleto	46.4	49.1	44.2
Secundario completo	19.3	18.4	19.9
Superior (universitario-no universitario) y posgrado incompleto o completo	13.3	13.2	13.4

Fuente: INDEC, 2018.

Finalmente, es importante señalar que desde la Red Interuniversitaria de Discapacidad para la construcción de una política de accesibilidad en la educación superior. Se busca incidir en la normatividad y en los órganos de decisión de cada universidad para integrar una perspectiva de discapacidad y accesibilidad (Presidencia de la Nación, 2023).

1.3 El reconocimiento del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior

La definición del problema público se acompaña del reconocimiento que existe del mismo, es decir, de sus distintos malestares percibidos. Toda política pública busca resolver un problema que, como tal, es reconocido en la agenda gubernamental; es el momento en el que se advierte la cuestión y se reconoce que puede constituirse como un tema potencial de un programa de acción (Aguilar, 1992). No todos los estados de cosas públicamente indeseables tienen solución. Su incorporación a la agenda se realiza según orientaciones ideológicas o políticas, alianzas de intereses, así como un grado de sentido común sobre lo que se puede lograr desde la intervención gubernamental (Bazúa, n.d.).

La desigualdad educativa es un problema que está en constante reconfiguración. En el caso de la educación superior adquiere mayor relevancia a partir de la década de 1990 como resultado de las orientaciones de políticas establecidas por los organismos internacionales, la emergencia de un discurso en torno a las sociedades del conocimiento y la recuperación de las democracias. Sin embargo, se observa que las agendas nacionales de México y Argentina ya se habían externado preocupaciones sobre esta problemática, en específico, en relación a los retos para organizar la expansión de los sistemas nacionales de educación superior.

Para explicar el reconocimiento del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior presento a continuación dos apartados. En el primero destaco el

reconocimiento del problema en la agenda internacional y, en el segundo, recupero los momentos más importantes de las agendas nacionales de México y Argentina.

1.3.1 *El reconocimiento del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior en la agenda de políticas*

El reconocimiento del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior no se puede entender sin el debate iniciado en la educación básica a mediados de la década de 1960. La publicación del informe Coleman en 1966, el cual se realizó a solicitud del congreso estadounidense para justificar el incremento presupuestal para escuelas de población vulnerable, puso de manifiesto la influencia del entorno social en el desempeño educativo e incentivó un debate público en torno a la igualdad, específicamente, la de acceso y la de resultados (Martínez, 1992).

Años después, se publicaría la obra de John Rawls, *Teoría de la Justicia*. Su aportación en torno al *principio de diferencia* fundamentó el diseño de políticas redistributivas como las becas estudiantiles; una intervención formulada para “igualar el terreno” y para generar una competencia educativa más justa (Roemer, 1998). A esta discusión le siguieron apuestas teóricas como las de Amartya Sen y Martha Nussbaum cuyo enfoque se tradujo en la relevancia de transformar el conocimiento en capacidades concretas de acción (Veleda et al., 2011), es decir, en una educación que favorezca resultados significativos para los jóvenes, permitiéndoles decidir sus proyectos de vida (Silva, 2019).

Paralelamente, en el contexto de la posguerra emergió con fuerza la teoría del capital humano que, en el ámbito de la educación y, particularmente en el de la educación superior, fortaleció la visión economicista en términos de los rendimientos que trae consigo la inversión educativa, tanto para los individuos como para las naciones. Se insistió así en la relevancia de la educación como factor esencial para el crecimiento económico, la productividad y la competitividad. En este sentido, con la intensificación de la globalización, la formación de recursos humanos se concibió fundamental para una participación efectiva de los individuos en el proceso productivo. Con este fundamento se esperaba que una mayor inversión en la enseñanza superior trajera consigo un mayor retorno individual y social. Esta visión tuvo efectos importantes tanto en la forma de socializar los beneficios y fines de la educación superior, así como en la forma de organizar la planeación, organización y

financiamiento de los sistemas nacionales de educación superior (Villalobos y Pedroza, 2009; Duryea y Pagés, 2002; Paulsen, 2001).

Estas bases teóricas permearon el discurso y orientación de los organismos internacionales. Cuatro documentos son relevantes a este respecto: 1) Declaración Mundial sobre Educación para Todos (UNESCO, 1990); 2) Educación y conocimiento: eje de la transformación con equidad (CEPAL y UNESCO, 1992); 3) Declaración Mundial sobre la Educación Superior (UNESCO, 1998) y; 4) Documentos de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior (UNESCO, 1995). El primero focalizado en la educación básica y, los tres restantes, en la educación superior. Posteriormente, se publican un conjunto de documentos que enarbolan los principios orientadores desde la década de 1990.

Bajo el principio de la educación como derecho fundamental, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos estableció el propósito de universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. Se planteaba la relevancia de incrementar los servicios educativos de calidad y reducir las desigualdades mediante la supresión de discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos con mayores desventajas (UNESCO, 1990). Con esta encomienda, se establecía como condición a la equidad educativa la posibilidad de ofrecer a todos los niños, niñas, jóvenes y adultos la oportunidad de alcanzar y mantener un nivel aceptable de aprendizaje para una igualdad de acceso a la educación. Ciertamente, el centro de la Declaración lo constituyó la educación básica. Sin embargo, es un momento clave que definiría también el rumbo de la educación superior.

En 1992 la CEPAL hacía suya la consigna “transformación productiva con equidad”; significaba transitar hacia la formación de la nueva ciudadanía y la competitividad internacional de los países (CEPAL y UNESCO, 1992). En su diagnóstico, se cuestionaba enfáticamente la calidad de la educación superior. Al respecto, se observaba que la expansión cuantitativa que habían experimentado algunos sistemas de educación superior de la región había originado una diferenciación creciente de las instituciones académicas para la atención de grupos específicos de la población. En esta dinámica, se advertía que los jóvenes de ingresos medios y altos habían sido los principales beneficiarios de dicha expansión. Como lo refirió la CEPAL: “...al concluir la expansión educativa el Estado no pudo otorgar

prioridad a las metas cualitativas y de equidad, lo que perjudicó a los establecimientos que atienden a los niños y jóvenes de los estratos de menores ingresos...” (CEPAL y UNESCO, 1992).

En este sentido el acceso con equidad y la educación permanente para todos conformaron el centro de las orientaciones sugeridas desde la UNESCO como una vía para la igualdad de oportunidades, la democracia, la cohesión social y una mayor competitividad. Así, la educación superior quedó establecida como un bien público al cual todas las personas podían acceder. Sin embargo, tal rasgo se condicionaba al mérito, esfuerzo, perseverancia y determinación de los aspirantes. Al respecto, se indicó:

“Todos los ciudadanos deben saber que, según la Declaración Universal de Derechos Humanos, son el mérito y el esfuerzo los que abren el acceso a la educación superior. Si se tienen el “mérito” y los medios, se accede a la educación superior y se contribuye a la financiación del Centro; si se tiene el “mérito” pero no los medios se acceden a los estudios superiores y la sociedad se hace cargo de la financiación; por último, si se tienen los medios, pero no el “mérito”, hay que esforzarse en adquirir el “mérito” y en que éste sea reconocido para acceder a la educación superior, espacio permanente de aprendizaje superior. De la élite al mérito: en mi opinión, esta fórmula refleja fielmente la nueva fisionomía de la educación superior” (UNESCO, 1998, pág. 3).

En los años siguientes los posicionamientos de la Conferencia Regional de Educación Superior orientaron el debate para concebir a la educación superior como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Sobre todo, por sus implicaciones en términos del financiamiento público. A su vez, se hace más explícita la necesidad de impulsar acciones para la inclusión de los grupos históricamente desfavorecidos. Temas como la calidad y la pertinencia permanecen como pendientes para una plena igualdad de oportunidades y para la garantía del derecho humano a la educación superior, no sólo en términos del acceso sino también para una trayectoria escolar exitosa.

Es importante referir que se observan dos formas distintas de concebir el problema de la desigualdad educativa en la agenda internacional; la referida por la OCDE y el Banco Mundial y, en segunda instancia, la de la UNESCO. La primera hace un mayor hincapié en visualizar a la educación superior como un medio para fortalecer la productividad y competitividad de las naciones, así como una forma de adquirir herramientas y competencias para una mejor inserción en el mercado del trabajo. Por su parte, la UNESCO también incluye estos principios, pero refiere también la relevancia de los beneficios sociales, no sólo en términos mercantilistas sino también con relación al fortalecimiento de la ciudadanía, la

democracia, la justicia social y el desarrollo sostenible (UNESCO, 2021; UNESCO, 2022b; UNESCO-IESALC, 2020).

Los últimos años han orientado la agenda internacional de políticas hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que, para el caso de la educación superior, refiere la necesidad de asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, así como aumentar el número de becas con el propósito de incentivar la matriculación de estudiantes en programas de estudio superiores (UNESCO, 2021).

Estos principios se recuperan en la Conferencia Mundial de Educación Superior 2022. Se hace énfasis en la inversión en un futuro sostenible; la inclusión fue un tema clave en la discusión, de la cual se derivan los siguientes planteamientos: a) no dejar a nadie atrás: permitir a los grupos vulnerables acceder, transitar y completar la educación superior; b) políticas de equidad y distribución equitativa de oportunidades; derecho a la educación; c) apoyo financiero a los jóvenes de familias con bajos ingresos (incluyendo becas); d) mejorar la igualdad de género en la educación superior; e) el valor de la diversidad étnica y la multiculturalidad en la educación superior y la multiculturalidad en la educación superior; d) servicio y diseño universales para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad y; e) disminución de desigualdades, promoción de la diversidad y maximización de resultados para todos los graduados.

En resumen, la agenda internacional que se ha promovido para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior ha considerado que la expansión no regulada, la diversificación y fragmentación de la oferta educativa, las restricciones en el financiamiento, y una distribución inequitativa de la calidad se constituyen como elementos explicativos de la desigualdad en el acceso a ese nivel educativo (Ferreira et al, 2017.; CEPAL y UNESCO, 1992; UNESCO, 2021; UNESCO, 1995, 1998). En este sentido, el acceso a la educación terciaria se representó como una condición necesaria para la productividad, competitividad y la democracia. De igual forma, se asumió como un bien público al que todas las personas accederían, en función de sus méritos. Asociado al acceso se hacía énfasis en la calidad y la pertinencia de los programas educativos.

En los años subsecuentes la definición del problema pone atención a la garantía del derecho humano a la educación superior, lo que constituyó un piso para la inclusión y la justicia social. Implica, además, nuevas responsabilidades tanto para los Estados, como para las Instituciones de Educación Superior. De igual forma, la exigencia no se sostiene sólo con garantizar el acceso, sino con el compromiso en el logro de trayectorias escolares exitosas que reflejen la posibilidad de una igualdad de resultados.

1.3.2 *El reconocimiento del problema en las agendas nacionales*

En México, el desarrollo de una agenda para la educación superior se contextualiza en los inicios de la planeación gubernamental impulsada en la década de 1970. En el marco de la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, se explicitó la necesidad de elaborar un Plan Nacional de Educación Superior. Fue una sugerencia realizada desde la presidencia de la República por lo que la ANUIES respondió con un documento denominado *La planeación de la educación superior en México*. En éste se refieren los problemas enfrentados por el SES mexicano. Para el tema que confiere a esta investigación se refirieron: a) importancia de analizar y prever los efectos del incremento de estudiantes en el nivel superior, su relación con la calidad de la educación, las necesidades nacionales y la oferta de empleo; b) descentralización de los servicios de educación superior al existir una fuerte concentración en Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal; c) desconocimiento de las razones por la que los estudiantes abandonaban sus estudios, asumiendo que la capacidad individual y los conocimientos adquiridos en los niveles educativos previos eran factores importantes; d) carencias de información sobre las condiciones del estudiante y; e) inequidad en la asignación de subsidios a las instituciones de las entidades federativas, por lo que el financiamiento se constituyó como uno de los problemas más importantes a resolver. Este documento asumía que la política educativa del Estado Mexicano se orientaba a la ampliación de oportunidades de educación para todos los mexicanos (ANUIES, 1978). Un año después, se promulgaba la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, primer dispositivo normativo para regular la educación superior en el país.

Doce años más tarde, en el contexto de un gobierno que llamaba a la modernización y a la integración de la economía mexicana al entorno global, el *Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994* consideraba que existía una democratización de la

enseñanza como resultado de la incorporación de poblaciones de diversos estratos. Al mismo tiempo, indicaba como uno de sus efectos el deterioro de la calidad de la educación. Este momento es relevante en términos de la configuración de las políticas para la educación superior. Se inició una etapa de políticas llamadas modernizadoras cuya lógica se fundamentó en el eje evaluación-calidad-financiamiento (Buendía, 2020). Se puede distinguir también como un punto en el que se inicia con mayor contundencia la diversificación del sistema universitario con la creación de Universidades Tecnológicas e Institutos Tecnológicos Descentralizados.

El reconocimiento del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior adquiere mayor relevancia en el marco de la transición política encabezada por el Partido Acción Nacional. Al respecto, se establecieron desafíos relacionados con una mayor cobertura y mejor calidad, el aseguramiento de la equidad en el acceso y la distribución territorial de las oportunidades educativas. El problema se atribuye a la incapacidad del Estado mexicano para atender la demanda de educación superior para las y los jóvenes mexicanos, principalmente, para aquellos que provienen de los sectores más desfavorecidos, así como para abatir el abandono y proveer de servicios de calidad para los jóvenes. Resultado de este diagnóstico, por casi dos décadas se establecieron instrumentos de políticas focalizados a atender estos desafíos mediante la creación de nuevas universidades (Universidades Interculturales y Politécnicas), la provisión de becas y, el fortalecimiento de la calidad (Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, 2001; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013; Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019).

En el contexto de un nuevo gobierno que asumía una transformación “pacífica pero radical” (López, 2018), en 2019 se modificó el Art. 3 constitucional con el propósito de elevar a derecho constitucional el acceso a la educación superior. Este planteamiento se materializó en la aprobación de la Ley General de Educación Superior en abril de 2021, de cuya exposición de motivos se infieren tres problemas centrales: 1) la incapacidad del Estado mexicano para garantizar el derecho pleno e irrestricto a la educación superior; 2) las brechas regionales de cobertura entre las entidades federativas y; 3) el incremento de la

demanda de educación superior actual y potencial (Ley General de Educación Superior, 2021).

Con este cambio en el diseño institucional, el problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior se ha incorporado en la agenda como una responsabilidad del Estado mexicano para garantizar el derecho humano a la educación superior mediante su obligatoriedad, gratuidad y excelencia. Estas orientaciones tendrían que verse reflejadas en la creación de nuevas políticas educativas que aseguren que cualquier joven que desee ingresar a la educación superior y que haya culminado los estudios previos pueda hacerlo. A su vez, implica el establecimiento de un modelo de financiamiento acorde a esta nueva realidad institucional.

Por lo que a Argentina corresponde, el reconocimiento a la problemática de la desigualdad en la educación superior se integró en la agenda pública desde el primer gobierno de Juan Domingo Perón; el diagnóstico que se hacía era el de un acceso restringido a las oligarquías. Así, las primeras medidas para buscar abatir esta problemática fueron la eliminación de los aranceles y el ingreso directo a las instituciones universitarias; se generó así una herencia histórica para el sistema universitario de ese país. Como refiriera Alberto Barbieri, ex rector de la Universidad de Buenos Aires: “la gratuidad universitaria está en el ADN del pueblo argentino” (Moreno y Rodríguez, 2017). A estas acciones se sumó una primera fase expansiva del sistema universitario al iniciar la década de 1970 con la creación de universidades en distintas regiones del país.

La instauración de la dictadura militar se acompañó de intentos por socavar estos ideales. Sin embargo, con el retorno a la democracia en 1983, se implementaron acciones que retomaron estos principios, además de incentivar la creación de nuevas universidades. En este contexto, en 1995 se decretó la Ley de Educación Superior, misma que facultaba al Congreso la decisión de abrir nuevas instituciones universitarias, además de establecer mecanismos para la regulación de la calidad y el financiamiento universitario. Desde la visión de algunos legisladores del Bloque Justicialista, la calidad representaba la base de la igualdad, así como el camino hacia la productividad (Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación, 1993).

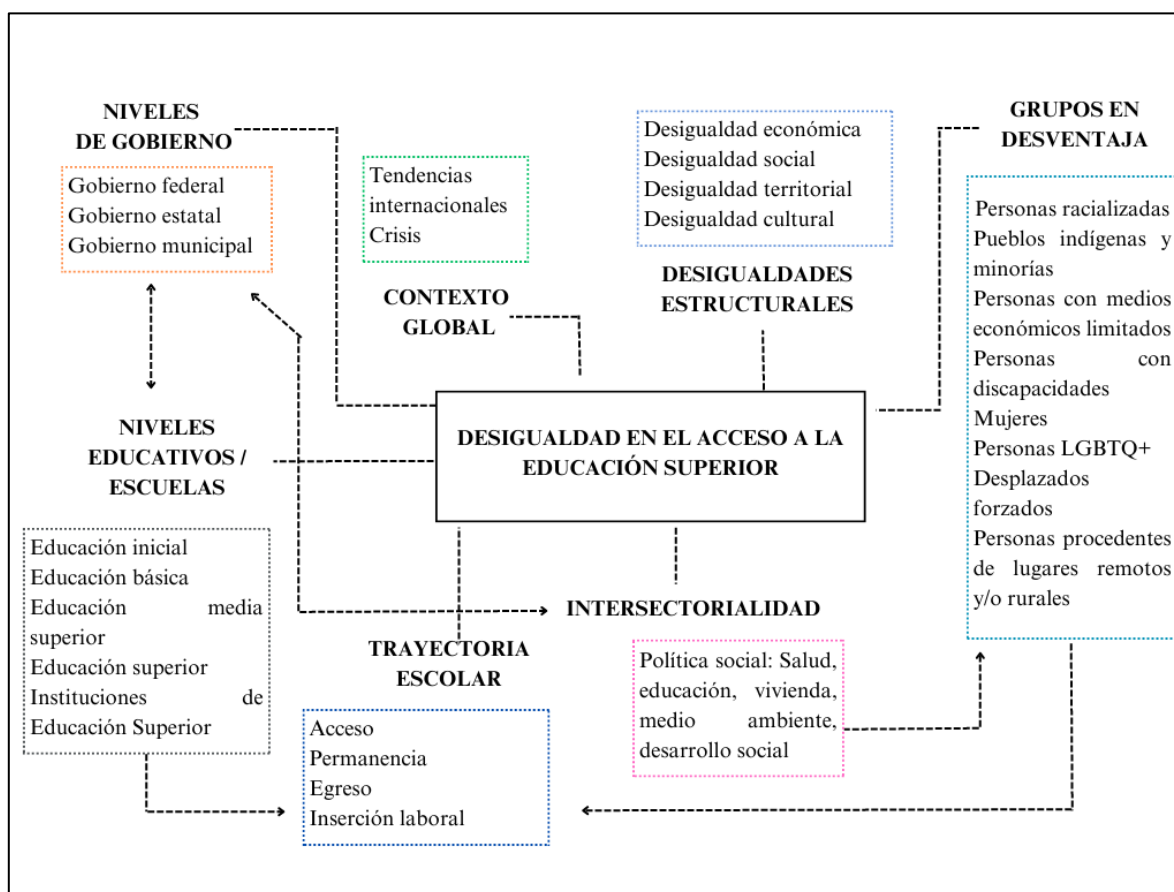
Al iniciar la época Kirchnerista, se observa una narrativa del problema centrada en la responsabilidad del Estado para lograr la igualdad y limitar las exclusiones generadas por el mercado. En este sentido, se debía actuar para reparar las desigualdades sociales en pro de la inclusión, la identidad nacional y la unidad cultural (Kirchner, 2003). Para la educación la idea de inclusión adquirió mayor sentido. Se crearon nuevas instituciones universitarias con el propósito de integrar a sectores históricamente relegados de los estudios superiores, sobre todo, a quienes provenían de los sectores socioeconómicos más desfavorecidos. A su vez, se consideró la necesidad de compensar las diferencias a partir de la provisión de becas dirigidas a la atención de estos sectores.

Fue durante el mandato de Cristina Fernández cuando la necesidad de crear más instituciones universitarias se incorporó con mayor relevancia en la agenda pública. En tal sentido, el problema fue concebido en términos de accesibilidad física. De igual forma, se hizo explícita la necesidad de establecer una mayor corresponsabilidad para contribuir al desarrollo de trayectorias escolares más exitosas. A la par de estos cambios, en 2015 se aprobaron modificaciones a la LES de 1995 para establecer a la educación superior como bien público y como un derecho humano personal y social, así como su carácter gratuito.

1.4 A manera de cierre: abordar la complejidad del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior

La discusión previa de las causas, manifestaciones y reconocimiento del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior da cuenta de la complejidad en su abordaje. Argumento que la complejidad de esta problemática se puede observar en los siguientes elementos: a) contexto global; b) vinculación con otros problemas públicos y desigualdades estructurales; c) participación de distintos niveles de gobierno, autoridades educativas e instituciones; d) trayectoria escolar y; e) heterogeneidad de los diversos grupos en situación de desventaja (Ilustración 1).

Ilustración 1. Caracterización de la complejidad para la definición del problema



Fuente: Elaboración propia

El contexto global que incide en la configuración de la desigualdad educativa está marcado por las tendencias y discursos instaurados desde los organismos internacionales en la búsqueda de una mayor cobertura, equidad e inclusión, calidad y pertinencia. Estos propósitos se circunscriben en un marco más amplio delimitado por la garantía del derecho humano a la educación superior. A su vez, existen aspectos y fenómenos que, desde el ámbito global, trastocan y presionan tanto a los sistemas universitarios nacionales como los mercados de trabajo en los que se insertan los profesionistas, el desarrollo de habilidades que exigen estos mercados, así como las crisis económicas, humanitarias y sanitarias.

Además de la dinámica internacional, la complejidad en el tratamiento de esta problemática se presenta en su interdependencia con otros problemas y sectores de políticas, lo que involucra una mayor cantidad de actores y niveles de decisión. Existe una relación directa con otro tipo de desigualdades; económica, territorial, cultural, de género, política o

social; la matriz de la desigualdad social referida por la CEPAL ejemplifica claramente estas interacciones. Esta estructura desafía el diseño de las políticas dada la necesidad de intervenciones integrales en el espectro de una amplia política social. En este sentido, es difícil plantear cambios estructurales para la reducción de la desigualdad en el acceso educativo si antes no se precisan acciones para abatir las disparidades en el ingreso entre los hogares; lo mismo aplica en el caso de asegurar una política efectiva de salud que asegure que todas las niñas, niños y jóvenes reciben una ingesta alimentaria sana.

En la misma lógica, la problemática de la desigualdad en el acceso está vinculada a las dinámicas sociales, organizacionales y pedagógicas de los niveles educativos precedentes, así como a las instituciones educativas que a cada uno le corresponden. Así, la comprensión de este problema sugiere tener claridad en el funcionamiento de los sistemas educativos nacionales y de las instituciones que lo integran, así como en los mecanismos de articulación, comunicación e información que existe entre los mismos.

Otra cuestión que es fundamental para entender este problema público desde una mirada compleja es su presencia a lo largo de la trayectoria escolar. Si bien es cierto que el acento en esta investigación se encuentra en el acceso, no sería correcto dejar de mencionar sus implicaciones para la permanencia, el egreso e, incluso, para la inserción en el mercado de trabajo. Esta condición obliga a pensar en la responsabilidad que tienen tanto gobierno como las instituciones universitarias. A estos desafíos se suma la definición de los distintos grupos en desventaja que enfrentan las mayores dificultades para beneficiarse de la educación superior, también llamados “grupos que merecen equidad”; entre estos se encuentran: personas racializadas, pueblos indígenas y minorías, personas con medios económicos limitados, personas con discapacidades, mujeres, personas LGBTQ+, desplazados forzados y, personas procedentes de lugares remotos y/o rurales(UNESCO, 2022c). Cada uno de estos grupos posee rasgos específicos que demandan una atención diferenciada.

Finalmente, la complejidad en la comprensión del problema de la desigualdad educativa en el nivel superior radica en las distintas relaciones que existen entre los distintos actores involucrados en su atención. En el contexto de una federación, existen responsabilidades compartidas entre los gobiernos centrales y los gobiernos subnacionales que, en los hechos, no siempre se encuentra claramente delimitada, además de exigir el

establecimiento de mecanismos de comunicación, coordinación en el cumplimiento de los objetivos de política propuestos y, sobre todo, de voluntad política. Más desafiantes son las relaciones políticas y de poder que, en cierta medida, estructuran y dan forma a las capacidades de estos actores para actuar de la manera más responsable. A esta interrelación se suma la complejidad organizacional y política de las instituciones de educación superior y la demanda que sobre éstas recae en la provisión de un servicio equitativo y de calidad en un contexto de escasez financiera.

Capítulo II. El régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas

como marco de análisis

En el presente capítulo desarrollo el marco analítico que orienta la investigación. Recupero diversas miradas teóricas que se unen en una propuesta global denominada régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. En la línea de Jochim y May (2010) el régimen de políticas se visualiza como una constelación de valores, arreglos institucionales y actores cuya interrelación contribuye a solucionar el problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior. Se argumenta que estas variables configuran el proceso decisional del diseño de las intervenciones públicas encaminadas a favorecer una mayor igualdad de oportunidades educativas. A este respecto, el alcance del marco permite estudiar el diseño de las políticas en función de: a) los valores que orientan la definición del problema, así como el tipo de soluciones que se proponen; b) los arreglos institucionales que favorecen la coordinación de las políticas y; c) los actores que participan en su elaboración.

El marco analítico se apoya en un principio epistemológico que fundamenta la esencia de los estudios de políticas y que defiende que el proceso decisional se configura por tres elementos: la *Polity* como proyecto de Estado, la *Politics* como arena de poder y, la *Policy*, como el carácter técnico de las dos anteriores. Bajo esta concepción, pretendo aportar una visión teórica innovadora que introduce rasgos simbólicos y políticos y que complementa la visión racional-instrumental de las políticas públicas. Con esta convicción concibo a las políticas públicas como una interpretación de la realidad que abarca decisiones o acciones para solucionar problemas colectivos, que se encuentran orientadas por principios, valores, posturas ideológicas e intereses que entran en conflicto en el momento de solucionar estos males públicos.

El diseño es una fase central del proceso decisional que suele visualizarse en el marco de un proceso lineal y racional de las políticas públicas caracterizado por la definición de objetivos e instrumentos cuya implementación se da por hecho. Sin embargo, no hay nada más alejado de esto. Ante todo, el diseño de políticas ocurre en espacios ideológicos, políticos y simbólicos en el que interactúan distintos actores, creencias y posibilidades de negociación

y gobernanza, tanto en la forma en la que se conciben los problemas públicos como en las distintas soluciones que existen para contrarrestarlo.

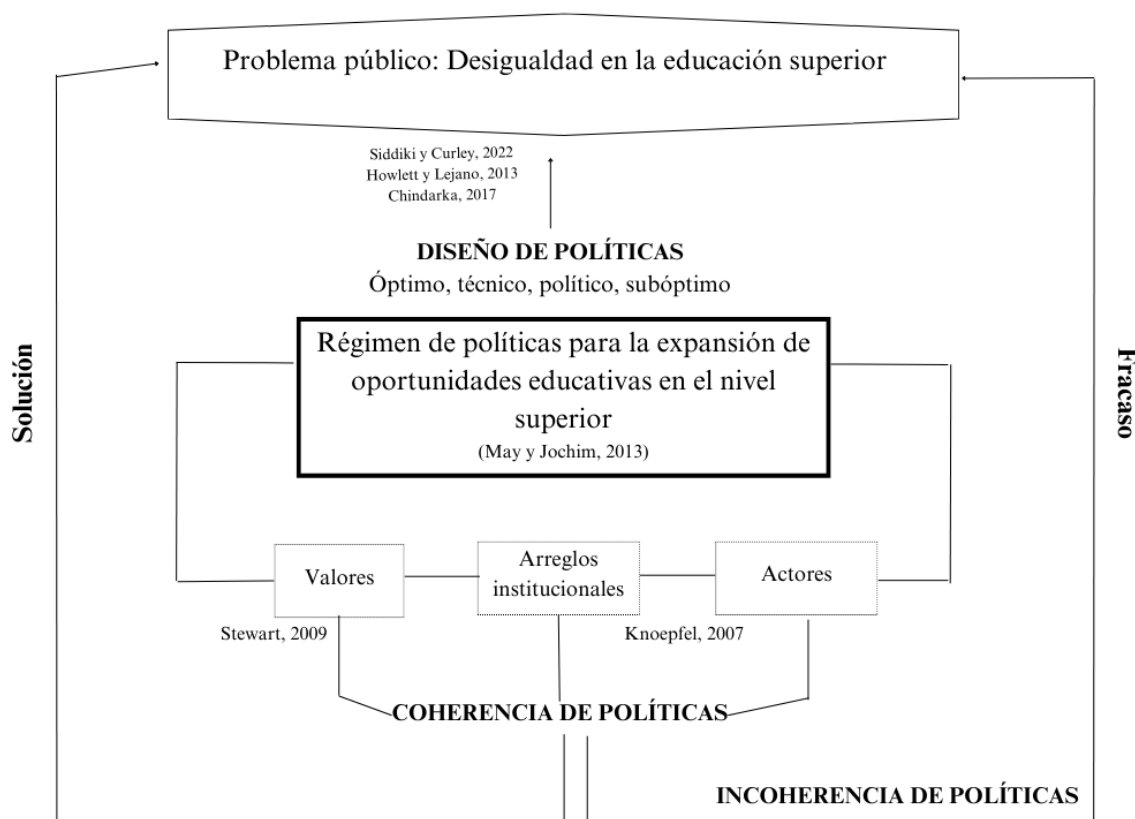
Así, conviene abordar el diseño de políticas como un proceso tecno-político en el que conviven la definición de objetivos y herramientas de políticas para la expansión de oportunidades educativas en contextos institucionales, históricos y políticos particulares. Por ello, sostengo que la lógica que fundamenta el diseño de las políticas para favorecer el acceso a la educación superior en México y Argentina está determinada por el alcance que posee el Estado en la organización distributiva de los recursos relacionados con el acceso a este nivel educativo, mismos que se reflejan en tres concepciones de igualdad de oportunidades: meritocrática, universal y compensatoria. Cada una de éstas configura un determinado tipo de régimen de políticas mediante la relación y articulación que se establece entre valores, arreglos institucionales y, actores.

Busco que esta propuesta teórica contribuya a demostrar la hipótesis que orienta esta investigación: existen diferencias entre México y Argentina en la forma en la que los valores, arreglos institucionales y actores se insertan en el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Éstas se relacionan, en primera instancia, con la lógica político-organizacional que, como principio ideológico, orienta el diseño de las intervenciones. Se argumenta que en Argentina el proceso decisional se configura con más énfasis en una igualdad de oportunidades universal, mientras que en México los rasgos son meritocráticos y compensatorios. Estas diferencias se explican por los procesos sociohistóricos que han dado forma a la trayectoria de políticas de ambos países. En Argentina existe una tradición más igualitaria para promover el acceso a la educación superior, misma que se observa en una temprana masificación del sistema como resultado de intervenciones públicas en pro de la gratuidad y el ingreso irrestricto.

De igual forma, argumento que, aunque ambas naciones han establecido políticas para favorecer el ingreso a la educación superior, éstas carecen de coherencia entre los principios normativos, ideológicos y políticos que apoyan la definición del problema público y sus soluciones, y los objetivos e instrumentos que se establecen para lograr la atención a dicha problemática.

El capítulo lo desarrollo en siete apartados. En el primero introduzco las bases ontológicas y epistemológicas de los estudios de políticas con el propósito de contextualizar la emergencia del régimen de políticas como enfoque de estudio. En el segundo y tercero discuto los elementos centrales del diseño de políticas, así como la relación entre éste y la igualdad de oportunidades desde las miradas de las teorías igualitarias. Los apartados cuatro, cinco y seis explican los elementos conceptuales que caracterizan a las categorías de valores de políticas, arreglos institucionales y actores. Finalmente, el apartado siete explica los componentes que caracterizan a la coherencia de las políticas. La ilustración 2 es una representación gráfica de la propuesta teórica que se desarrolla en esta tesis.

Ilustración 2.Marco analítico de la investigación



Fuente: Elaboración propia

2.1 Los estudios de políticas: una epistemología para recuperar lo político de la política

Las políticas públicas como campo multi e interdisciplinario han emprendido caminos en la búsqueda de una identidad (Del Castillo, 2020). Su origen data de la época de la posguerra a raíz de la publicación de un conjunto de trabajos realizados por Harold Lasswell cuya esencia se definió por la creación de las “ciencias de las política” (*policy sciencess*) o, mejor dicho, las “*ciencias de políticas de la democracia*” cuya máxima se acentuaba en la generación de conocimiento para encauzar *los conflictos básicos de nuestra civilización*, es decir, *los problemas fundamentales del hombre en sociedad* (Lasswell, 1992b).

Estas ciencias se integrarían por un conjunto de disciplinas capaces de explicar los procesos que dan forma a la elaboración y ejecución de las políticas, con base en datos e interpretaciones de los problemas de políticas en un periodo determinado (Lasswell, 1992b). A su vez, tenderían a articular de manera sistemática la interdisciplinariedad y la decisión (democrática) de gobierno (Aguilar, 1992). Para ello, se valdría de dos concepciones epistemológicas: conocimiento *del* proceso y conocimiento *en el* proceso de toma de decisiones en el orden público y civil (Lasswell, 1992a). Ambas aproximaciones representan hoy en día un debate relevante entre los estudiosos de las políticas (Nowlin, 2011).

Desde una relectura de Laswell, se asume que el conocimiento *del* proceso de toma de decisiones pretende describir, definir, clasificar y explicar el proceso a través del cual un determinado sistema político, particularmente su gobierno, elabora y desarrolla las decisiones relacionadas con los asuntos públicos (Aguilar, 1992). En este sentido, busca comprender cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, implementan y evalúan las políticas, así como la forma en la que se toman las decisiones (Parsons, 2007).

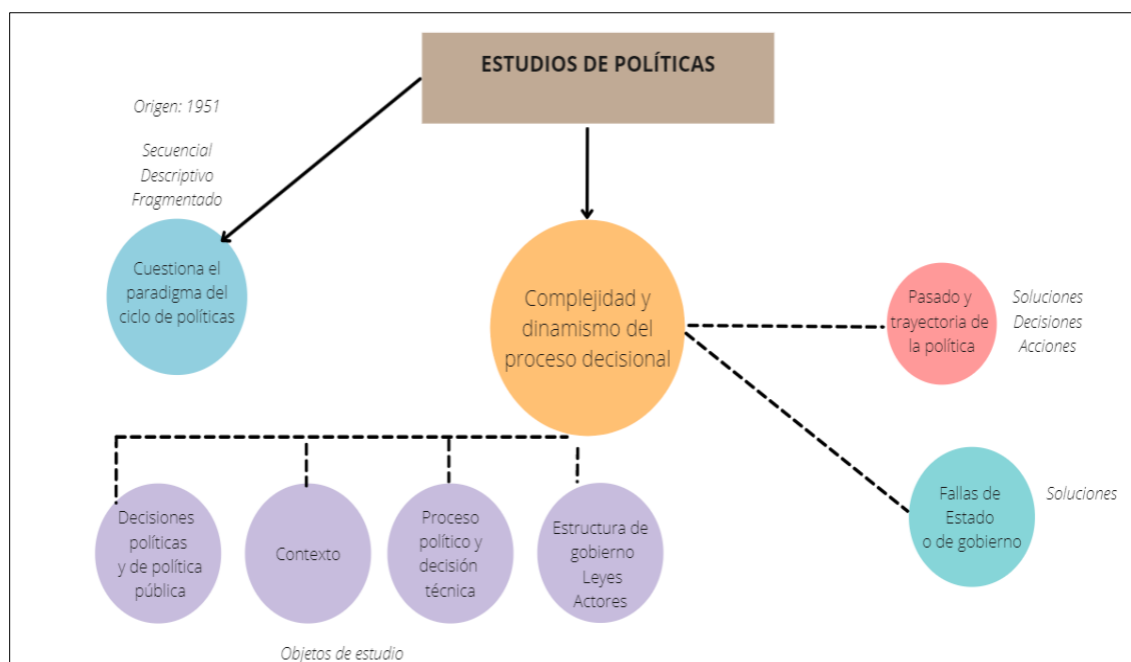
Por su parte, el conocimiento *en el* proceso decisional se fundamenta en la incorporación de datos y teorías que explican el proceso de deliberación y decisión de las políticas con la intención de corregir y mejorar la decisión pública; se busca fortalecer la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política (Aguilar, 1992) ;las técnicas de análisis se utilizan en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación (Parsons, 2007).

La apuesta de las ciencias de las políticas, como las concibió Lasswell, planteaba la integración epistemológica *del* proceso y *en el* proceso decisional. En la actualidad, buena parte del análisis de política pública suele considerar el proceso de políticas desde la visión del ciclo de políticas (diseño, implementación, evaluación, por mencionar las etapas básicas). Sin embargo, ha emergido en el campo lo que se denomina enfoque heterodoxo de políticas públicas. Esta tesis se ubica en este paradigma.

El enfoque heterodoxo, denominado también como estudios de políticas, tiene una premisa central: el proceso decisorio de las políticas públicas es inherentemente político. Analítica y metodológicamente, tal proposición sugiere una articulación de tres elementos: *polity* (Estado), *politics* (Política) y, *policy* (política pública). El gran desafío para este tipo de estudios es generar una teoría integral que articule los tres elementos (*polity*, *politics* y *policy*) (Del Castillo y Dussauge, 2020).

Se puede visualizar al enfoque heterodoxo como una apuesta al reconocimiento de la complejidad del proceso decisional, de ahí que sus objetos de estudio se centren en las decisiones políticas y de política pública, el proceso decisional de políticas, el contexto de las políticas, las estructuras gubernamentales, leyes y actores (Del Castillo y Dussauge, 2020). Además, más que pensar de manera exclusiva en la mejor decisión (eficaz, eficiente, factible), la mirada de los estudios de las políticas aporta lo que se denomina trayectoria de políticas. Se trata de recuperar la historia de las intervenciones gubernamentales con el propósito de identificar qué, de lo que se ha hecho (o no se ha hecho) para diseñar una mejor alternativa (Ilustración 3).

Ilustración 3. Bases del enfoque heterodoxo de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Del Castillo, 2020.

Desde el enfoque heterodoxo de la investigación en políticas públicas, esta tesis analiza el proceso decisional para la solución del problema público de la desigualdad en la educación superior en México y Argentina. Con este propósito, concibo al proceso decisional como el proceso de hechura, decisión y configuración de las políticas en el que distintos actores defienden argumentos y persuasiones en la conceptualización de los problemas públicos y la identificación de sus soluciones (Head 2010 en Courtenay y Fenna, 2019a; Sabatier 2007 en Del Castillo & Dussauge, 2020a; Hill & Varone, 2021). Con esta base, la investigación se centra en el diseño de las intervenciones y en la forma en el que se incorporan los valores, arreglos institucionales y actores en este proceso. A su vez, pretendo dar cuenta si el tipo de interacción que se genera entre estos elementos contribuye a solucionar el problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior.

2.2 Apuntes sobre el diseño de políticas

El diseño de políticas refleja la raíz valorativa, ideológica y política de la decisión pública. Desde esta perspectiva, no sólo es una acción técnica orientada a la definición de objetivos e instrumentos de políticas. Es también un elemento que forma parte del proceso decisional y que refleja la complejidad de las decisiones y su contexto. Tiene una función

valorativa en la medida en que distintos actores deciden sobre las alternativas de las políticas, su contenido, narrativa simbólica y normativa, así como las herramientas en su implementación. Estas decisiones se realizan a partir de formas de ver e interpretar el mundo que les rodea. Al respecto, se ha referido que el diseño de políticas más que buscar un resultado específico, se orienta al logro de determinados valores que equilibran los distintos objetivos y deseos de políticas que poseen los actores participantes (Siddiki y Curley, 2022).

Dada la complejidad del problema público de la desigualdad educativa en el nivel superior, el diseño de las intervenciones públicas en la búsqueda de su erradicación se caracteriza por la existencia de múltiples actores, ideas, valores e intereses que dificultan el establecimiento de acuerdos sobre las orientaciones de política. Con este planteamiento, se asume que éste se retroalimenta de posturas normativas, argumentativas y éticas implícitas (Mayer et al., 2018). Además, se construye a través de individuos que deciden (independiente o colectivamente) en el ámbito de restricciones cognitivas, procedimentales, organizacionales, institucionales, y sistémicas que responden a sus preferencias políticas. Al respecto, las decisiones centrales concernientes a este proceso corresponden con la definición de los beneficiarios de políticas, la forma de modificar su comportamiento y, la asignación de funciones y responsabilidades políticas (Howlett, 2009; Howlett y Lejano, 2013; Schneider e Ingram, 1997 y Linder y Peters, 1984 en Siddiki y Curley, 2022).

No sería correcto soslayar que el diseño de políticas es también un esfuerzo para tratar desarrollar políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación del conocimiento de los medios de las políticas que se obtienen a través de la experiencia, la razón y, el desarrollo o adopción de cursos de acción que pueden ser exitoso en términos de los propósitos planteados (Bobrow, 2006; Bobrow y Dryzek, 1987 en Howlett & Lejano, 2013). Así, en la línea de discusiones más recientes, defiende la idea de visualizar el diseño de investigación como un componente tecno-político del proceso de formulación de las políticas al constituirse como una actividad a través de la cual se seleccionan las herramientas de políticas que mejor pueden contribuir a solucionar los problemas públicos, pero también como un proceso que da cuenta del contexto histórico e institucional en el que esta selección se realiza (Cairney, 2021; Howlett & Lejano, 2013).

En el marco de una discusión sobre la relación entre el diseño de políticas y su efectividad Chindarkar et al. (2017) plantean que las políticas sociales se formulan bajo dos tipos de lógicas: diseño de políticas orientado al problema y, diseño de políticas políticamente centrado. El primero prioriza la cuestión técnica con base en la lógica, el conocimiento y la experiencia. El segundo se asocia con intereses partidistas y electorales. De ambos espectros se observan cuatro tipos de espacios para el diseño de políticas: 1) espacio de diseño óptimo; 2) espacio de diseño técnico; 3) espacio de diseño político y; 4) espacio de diseño subóptimo (Tabla 2).

Tabla 2. Espacios del diseño de políticas públicas			
		Objetivos políticos	
		<i>Muy importante</i>	<i>Menos importante</i>
Técnico/preocupaciones centradas en el problema	<i>Muy importante</i>	Espacio de diseño óptimo Formulación de políticas de alto perfil que integra consideraciones técnicas y políticas. Formulación efectiva de políticas con consideraciones técnicas y políticas.	Espacio de diseño técnico Formulación de políticas técnico-legales que puede considerar opciones débilmente legitimadas o políticamente inviables. Formulación de políticas tecnocrática.
		Espacio de diseño político Formulación de políticas electoralmente orientadas que pueden considerar opciones técnicamente inviables. Formulación de políticas populista.	Espacio de diseño subóptimo Formulación de políticas de bajo perfil que no considera ni el análisis político ni el técnico. Formulación de políticas cuestionada e ineficaz.
	<i>Menos importante</i>		

Fuente: Chindarka et al, 2017.

La formulación de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en México y Argentina se inserta en distintos espacios de diseño. Visualizarlo en estos cuatro ámbitos refleja lo heterogéneo y conflictivo que pueden ser las decisiones de políticas y el desafío que representa transitar de posiciones y principios ideológicos a acciones y objetivos concretos, por ejemplo, el logro de una igualdad de oportunidades o la democratización de la educación superior. Igual de importante es la capacidad política y organizacional que tengan los gobiernos para dar fluidez a la formulación e implementación de sus preferencias políticas (Chindarkar et al., 2017).

2.3 Teorías igualitarias y diseño de políticas

En el campo de la educación superior, el diseño de las políticas públicas para la expansión de oportunidades integra principios tecno-políticos. A nivel global, regional y nacional se identifican rasgos valorativos que sostienen el diseño de este conjunto de intervenciones públicas en el ideal de la igualdad de oportunidades, de la cual se desprenden principios como la diversidad, la equidad y la inclusión y se incentivan discusiones respecto a quiénes acceden y abandonan, así como los grupos poblacionales con mayores desventajas. A la par, se construyen y legitiman creencias respecto a lo que se espera de la educación superior, quizá la más aclamada sea su incidencia en la movilidad social.

La igualdad de oportunidades educativas en la educación superior es un paradigma teórico, discursivo, público y gubernamental dominante; representa el proyecto democrático de las sociedades modernas y el corazón de la mayoría de las teorías de la justicia (Dubet, 2021). Para alcanzarla se plantean múltiples vías que reflejan distintas creencias y posicionamientos respecto al rol y alcance que posee el Estado en este propósito; éstas se manifiestan en diseños que reflejan objetivos e instrumentos de políticas acorde a cada posicionamiento.

En esta tesis definiendo que tanto en México como en Argentina el diseño de las intervenciones para la expansión de las oportunidades educativas en el nivel superior se sostiene en gran medida en el ideal de la igualdad de oportunidades. No obstante, existen distintas formas de conceptualizarla, las cuales refieren supuestos que plantean diseños de políticas distintos. Con base en el argumento de Fernández (2003), se observan tres tipos de concepciones: a) igualdad de oportunidades meritocrática; b) igualdad de oportunidades universal o igualitaria y; c) igualdad de oportunidades compensatoria. La distinción entre éstas se encuentra en la relevancia otorgada a las características de los individuos (riqueza, talento, esfuerzo) y el criterio de distribución de los recursos. A continuación, se exponen las características de cada tipo, así como los diseños que los sostienen.

La *igualdad de oportunidades meritocrática* considera al mérito (talento o habilidad) como criterio de distribución. En consecuencia, lo relevante de los individuos es el reconocimiento de su talento y esfuerzo. En la *igualdad de oportunidades igualitaria o universal* el criterio de distribución es la ciudadanía por lo que todas y todos los individuos

deben ser tratados de la misma manera y, en esa lógica, el talento y la riqueza son irrelevantes. Por su parte, la *igualdad de oportunidades compensatoria* propugna por el criterio de distribución de la desventaja, de ahí que se centre en el alumnado de las clases y condiciones sociales más desfavorecidas.

Estas concepciones están asociadas a líneas de pensamiento político y a diseños de políticas específicos. Bajo una visión conservadora se defiende el principio meritocrático, promovido por economistas como Hayek y Friedman (Fernández, 2003). Para el primero, el Estado no tendría que planear el desarrollo de la vida económica de la sociedad; concebía la estructura del Estado burocrático-keynesiano como un impedimento para ejercer la libertad individual. En este sentido, el Estado de Bienestar, dada su constitución coercitiva, atenta en contra de dicha libertad (Botticelli, 2018). Por tal motivo, las decisiones económicas individuales corresponderían a cada miembro de la sociedad, según se la base de conocimiento a su disposición pues los individuos son libres para desarrollar sus talentos y lograr sus propios fines (Miller, 2010) .

Por su parte, Hayek establece las bases del Estado neoliberal; promueve la eliminación de las restricciones de la competencia (fuerza motriz de la vida económica y mejor método para lograr el progreso) como una forma de minimizar el poder que ejercen las mayorías sobre otros individuos, y defiende la importancia de eliminar cualquier intervención de la autoridad en la asignación de recursos y en la garantía de eficiencia (Botticelli, 2018). Así, se opone a cualquier esfuerzo coercitivo para brindar igualdad de oportunidades o asegurar resultados sustancialmente iguales. Al respecto, señalaría: “la desigualdad económica no es uno de los males que justifican que recurramos a la coerción discriminatoria o al privilegio como remedio” (Miller, 2010) .

Desde estos preceptos, se explican las intervenciones públicas que rechazan la implementación de subsidios, así como la protección para ciertos sectores de la población. Principalmente, por el costo que implica para cada individuo hacer frente a las cargas impositivas requeridas por el Estado para sostener un sistema de protección social con tales características. Si bien es cierto que Hayek reconocía la importancia del financiamiento público y obligatoriedad en la educación elemental, su lógica no era la misma para la educación superior. Consideraba que ésta no debería tener un carácter obligatorio y, en caso

de subvencionarla, se tendría que pensar en las ventajas sociales y no, en las individuales. Además, sostenía que el Estado debía financiar a un número pequeño de estudiantes para ingresar a una universidad de investigación.

El principio de competencia en la educación superior promovido por Hayek y Friedman fundamentaría la incorporación del mérito como criterio para financiar las instituciones de educación superior y diferenciar los sistemas, no sólo según su carácter público-privado, sino también en términos de su calidad, desempeño y prestigio (Acosta, 2002). De igual forma, redefiniría los fines de la educación superior hacia una concepción sostenida en la inversión en capital humano. En esta lógica, el Estado compensador no existe (o no debiera existir). Por tal motivo, los apoyos para quienes no posean los recursos para invertir en su formación debían ser otorgados por organismos crediticios, y pagarse una vez que el estudiante ingrese al mercado laboral (Cajamarca, 2018). A su vez, el principio de competencia se establecería también entre los individuos en la medida en que la decisión sobre su ingreso a una institución universitaria estaría regida por mecanismos objetivos de selección (Bolívar, 2005).

En un estudio reciente Martini y Robertson (2022) analizan el componente meritocrático del sistema de educación superior en el Reino Unido, según las políticas implementadas y su contexto. Con base en el análisis de documentos de políticas observan que los objetivos establecidos para la educación superior se han definido por nociones como la competitividad, el conocimiento, las habilidades, calificaciones, el talento y la experiencia. De igual forma, identifican cómo las políticas diseñadas bajo el fundamento de las economías del conocimiento destacan valores como el éxito, el progreso, el desempeño, la participación, la excelencia y la innovación.

Se podría decir entonces que el diseño de las políticas para igualar las oportunidades en la educación superior bajo el principio del mérito se apoya en valores como la excelencia, la competencia, el esfuerzo y el éxito. Además, se espera que la intervención del Estado (neoliberal) sea mínima en la regulación del ingreso de los estudiantes a este nivel educativo al priorizar mecanismos mercantiles que se sostienen en la competencia y el esfuerzo individual e institucional. Así, las orientaciones de política se caracterizan por acciones como los exámenes de ingreso, la diversificación del sistema con opciones formativas de prestigio

para “los más aptos”, el reconocimiento a la calidad vía el financiamiento, el incremento de la participación del sector privado en la provisión del servicio, así como en la provisión de subvenciones por organismos privados (y en menor medida públicos) para quienes no cuenten con los recursos suficientes para ingresar al nivel superior (Acosta, 2002; Cajamarca, 2018).

Como efecto perverso de esta visión, el título universitario se ha convertido en la principal vía para acceder al mercado de trabajo y, la educación superior, en una máquina clasificadora que promete una movilidad socioeconómica basada en el mérito, que afianza privilegios y fomenta actitudes ante el éxito que corrompen el espíritu de comunidad que caracteriza a las democracias (Sandel, 2020).

Las otras visiones de la igualdad de oportunidades se refieren a la *universal o igualitaria* y, a la *compensatoria*. Se argumenta que ambas posiciones forman parte de la teoría igualitarista, definida por Roemer como el corpus teórico y filosófico que pretende aclarar cuáles desigualdades son justas y cuáles no y, en consecuencia, ser objeto de igualación con la intervención del Estado mediante distintas políticas públicas (Hernández, 2019). En esencia, la tensión en el proceso de formulación de las políticas se encuentra en establecer las normas que habrán de orientar los criterios de redistribución, dado el tipo y grado de desigualdad que se pretenda contrarrestar.

La *igualdad de oportunidades universal o igualitaria* se defiende desde el pensamiento socialdemócrata y republicano; ha adquirido mayor relevancia en la educación obligatoria y, en menor medida, en la educación postobligatoria. Sin embargo, políticas como la gratuidad y el acceso irrestricto a la educación superior ponen de manifiesto la incorporación de estos principios en este nivel educativo. Esta visión preserva la noción de ciudadanía social (Marshall, 1997) al defender igual trato para los individuos como miembros plenos de una sociedad de iguales (Añón, 2002; Liebenberg, 1999). Representa un baluarte de la democracia moderna en tanto su compromiso con los derechos humanos, principalmente, con los derechos sociales (Hopenhayn, 2000).

La ciudadanía social concibe a un Estado garante del bienestar social al plantearse como una condición necesaria para la obtención de libertades plasmadas en los derechos civiles y políticos y, en ese sentido, una precondition para la vida en democracia; representa un instrumento para reducir el impacto de la desigualdad económica (Freijeiro, 2008) . Así,

un debate central es la responsabilidad del Estado en garantizar el acceso a derechos sociales, como la salud y la educación, como una forma de pertenencia real a una sociedad (Liebenberg, 1999).

Este modelo de organización social y política fue la base de la socialdemocracia británica y la de los países nórdicos de los años sesenta y setenta. Este esquema, señala Hopenhayn (2000), es la base para la promoción de políticas orientadas a promover los derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece igualdad de acceso a la educación superior para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, con los medios apropiados y, particularmente, por la implantación progresiva de la gratuidad.

En el propósito de asegurar el derecho humano a la educación superior y bajo el planteamiento de una ciudadanía social, se observan dos intervenciones que pueden concebirse en el espectro de una igualdad de oportunidades universal o igualitaria: el ingreso irrestricto y la gratuidad. Sobre todo, el primero. De cierta manera, funcionan bajo el principio de igualdad de tratamiento en la medida en que se promueve una igualdad de acceso para todas y todos.

Ahora bien, aunque la organización política y administrativa de Estado en el plano de una ciudadanía social se apoya en la responsabilidad de asegurar el acceso a un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, parte de lo que se ha denominado “su fracaso” se relaciona con la incapacidad de sostener las cargas fiscales que implican amplios sistemas de protección social. Como refiere la UNESCO (2022b), medidas como la gratuidad y el ingreso directo a la educación superior son más una excepción que una regla. Así, adquiere más fuerza el ideal de un Estado compensador cuya base de la distribución es la desventaja social, lo que implica la justificación de determinadas desigualdades.

La concepción de una *igualdad de oportunidades compensatoria* en la educación se retroalimentó de manera importante de los planteamientos de John Rawls, principalmente, por su propuesta en torno al *principio de diferencia* y el rechazo al mérito como criterio de distribución de las oportunidades. A este postulado, autores como Dworkin (1981), Arneson (1989) y Roemer (1998), sumaron discusiones relativas a la importancia de distinguir entre las condiciones naturales que están fuera del control de los individuos y las que son producto

de sus decisiones y esfuerzos (Hernández, 2019). Así, se observa un posicionamiento dirigido a la igualación de los recursos y no hacia la igualdad de bienestar.

El trabajo de Amartya Sen revolucionó el debate igualitarista. El punto central para el autor consistía en definir el tipo de igualdad que se pretende lograr toda vez que la búsqueda de la igualdad en un ámbito genera desigualdades en otro. Es un supuesto que permanece a lo largo de toda su argumentación. Al formular una teoría a partir de los postulados de la visión utilitaria y los bienes primarios de Rawls, orientó la discusión hacia el enfoque de capacidades.

Para Sen (1979) las capacidades básicas le permiten a una persona hacer ciertas cosas básicas; son la vía para reconocer lo que los bienes suponen para los seres humanos. Al respecto, el autor señalaría: “la conversión de los bienes en capacidades cambia de una persona a la siguiente sustancialmente, y la igualdad de lo primero puede estar alejada de la igualdad de lo segundo” (pág. 153). En otras palabras, esta capacidad de conversión de bienes primarios podría definir el grado de libertad y de bienestar con la que vive un individuo. Desde esta perspectiva, las capacidades (lo que podemos o no podemos hacer, o bien, podemos o no podemos realizar) no sólo están determinadas por el ingreso económico de las personas sino también por la diversidad de características físicas y sociales que inciden en sus vidas (Sen, 1995).

En la teoría de Sen, el bienestar se entiende según la calidad de vida de las personas; la vida es un conjunto de funcionamientos (estados o acciones) interrelacionados; la realización es el vector de los funcionamientos y la capacidad es una combinación de funcionamientos que las personas pueden lograr. Los funcionamientos van desde elementos como buena alimentación y salud, hasta la felicidad y la dignidad. En su máxima expresión la capacidad refleja la libertad que posee un individuo para elegir un determinado proyecto de vida. Esta discusión ha incidido de manera importante en el diseño de políticas educativas para la equidad, la diversidad y la inclusión. En la educación superior se reflejó en planteamientos centrados en fortalecer el acceso con equidad y calidad para los grupos desfavorecidos y, sobre todo, en la responsabilidad de los Estados en cumplir con el derecho humano a la educación superior. Sin embargo, en esta narrativa existen tensiones y contradicciones.

En principio, el diseño de las intervenciones se apoya en la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Si bien es cierto, integra el criterio de redistribución a partir de variables como la condición étnica, socioeconómica y territorial, no necesariamente asegura la igualdad de capacidades a la que refiere Sen. Se podría decir que, bajo un principio compensatorio, las políticas han logrado acercar la educación superior a los grupos históricamente excluidos de la provisión de este bien social; ya sea mediante la creación de nuevas instituciones, becas o políticas afirmativas. Sin embargo, el gran pendiente del Estado es asegurar que todas las oportunidades lleven a resultados similares, independientemente del punto de partida de origen. Así, desde la visión de las capacidades, la constitucionalización del derecho humano a la educación superior no es suficiente para reducir las desigualdades a lo largo de toda la trayectoria estudiantil, sino lo que el estudiante es “capaz de hacer” con ese derecho para vivir en libertad.

La preocupación central en torno a la igualdad de oportunidades radica en su sensibilidad al éxito. Aplicado al contexto escolar se asume que las jerarquías escolares son justas y que tal condición es resultado del mérito individual. Así, se visualiza como justo el poder de los diplomas y títulos sobre el acceso a posiciones sociales y profesionales dado que se constituyen como el instrumento que mejor neutraliza las consecuencias de las desigualdades sociales iniciales (Dubet, 2021). Desde una visión crítica esta dinámica propia del modelo de igualdad de oportunidades acentúa la competencia entre individuos que, en el ámbito de la educación superior, se materializa en el tipo de institución a la que los estudiantes pueden ingresar, en la legitimidad del examen de ingreso como criterio de exclusión, así como en el tipo de oferta que seleccionan.

En suma, defiende la existencia de distintas lógicas distributivas para igualar las oportunidades en el acceso a la educación superior: meritocrática, igualitaria y, compensatoria. Éstas representan diferentes proyectos de Estado: neoliberal, de bienestar y, liberal-democrático, respectivamente. Para el tema que ocupa esta sección, el diseño de las intervenciones públicas bajo estos tres esquemas sugiere discusiones no sólo en términos de qué tipo de igualdad se pretende reducir (asumiendo que esta decisión conllevará a generar otras desigualdades), sino también, las características de los sujetos sobre los cuales se interviene y los criterios para ser seleccionados. Implica también la construcción de arreglos

institucionales entre el Estado y las instituciones de educación superior y entre éstas y la sociedad en términos del número de lugares disponibles para los estudiantes, la regulación del proceso de admisión y el financiamiento.

A su vez, estas lógicas de igualdad en el diseño de políticas articulan distintos regímenes de políticas cuya configuración se determina por la coherencia entre los valores que están presentes en la definición del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior y las alternativas que se presentan para contrarrestarlo, los arreglos institucionales formales e informales que se insertan en el proceso decisional y, los actores que participan en el mismo.

2.4 Las raíces conceptuales del régimen de políticas: el aporte de las Relaciones Internacionales

Existen diversas miradas en la conceptualización del enfoque de régimen de políticas; se abordan como estrategias de política, formas de regulación, aproximaciones de implementación de políticas, lógica de diseño de políticas, gobernanza y coordinación (May y Jochim, 2013). Algunas de estas contribuciones tienen como origen una discusión en el seno de las teorías de las Relaciones Internacionales, en especial, la de regímenes internacionales. En esta sección se recuperan trabajos que considero relevantes para la discusión de los regímenes de políticas; en su conjunto desarrollan categorías analíticas que han fundamentado el estudio de este enfoque, tales como la de arreglos institucionales, institucionalización, o ideas de políticas.

Un trabajo central lo desarrolla Esping-Andersen. En su obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism* aborda el rol del Estado de Bienestar en los regímenes de políticas en países europeos. Los denominó regímenes de bienestar. Dicho trabajo abrió una puerta para el análisis de los regímenes de políticas por los siguientes elementos. En primera, defiende que los *acuerdos* entre el Estado, el mercado y la familia se “clusterizan” por tipos de régimen (p.26). En segundo lugar, argumenta la relevancia de las *fuerzas históricas* que subyacen las diferencias entre regímenes, mismas que formaron determinados patrones de la clase trabajadora y coaliciones políticas que incidieron en la transición de una economía rural a una economía clasemediera. A su vez, presta atención a los procesos de reforma que contribuyeron a la *institucionalización* de las preferencias de clase y de comportamiento

político (p. 32) (Esping-Andersen, 1990). Finalmente, visualiza a un régimen en la relación establecida entre el Estado y un conjunto de aspectos económicos, legales y organizacionales que se encuentran sistemáticamente entretejidos (p.2) (Esping-Andersen, 1990).

La segunda aportación que considero central en la discusión es *Policy Regime and Policy Change* de Wilson (2000). El autor construye su modelo analítico con base en la literatura de régimen internacional. Al respecto, recupera algunas definiciones como la de Kratochwil y Ruggie (1997 en Wilson, 2000), quienes conciben a un régimen como los arreglos de gobiernos que son contruidos por los Estados con el propósito de coordinar expectativas y organizar cuestiones de comportamiento internacional en diversas temáticas; estos regímenes integran elementos normativos, prácticas estatales y, roles organizacionales. Wilson refiere también el trabajo de Dough y Pfaltzgraff (1997 en Wilson, 2000) para visibilizar las múltiples dimensiones de las que se constituyen. En este sentido, se observan las siguientes: a) organizacional (Estado o instituciones políticas y sociales); b) decisional (existencia de procedimientos para la toma de decisiones y las acciones a implementar); c) valorativa (principios, normas y creencias); d) temática (organización debido a una temática particular; comercio, política monetaria, seguridad, entre otros).

El modelo analítico de Wilson considera que los regímenes de políticas se organizan alrededor de áreas y temas específicos, tales como derechos civiles, protección ambiental, educación, capacitación para el trabajo, control de inundaciones, entre muchos otros. De igual forma, sostiene que los regímenes de políticas poseen cuatro dimensiones: a) arreglos de poder (presencia de uno o más grupos de interés que apoyan el régimen); b) paradigma de políticas (forma en la que se definen los problemas, tipos de soluciones que se ofrecen y las políticas propuestas). Algunos autores se refieren a estos paradigmas como estructuras de interpretación o discursivas (Danzinger, 1995 en Wilson, 2000); c) organización al interior del gobierno (arreglos de formulación de políticas y la estructura de implementación) y; d) políticas públicas (metas del régimen de políticas). Se articulan también aspectos formales e informales de dichos regímenes. En los primeros se inserta el papel de los organismos internacionales mientras que, en los segundos, se visualizan los acuerdos informales alrededor de ciertos intereses, así como ciertos tipos de colaboración.

La propuesta de Wilson surge como una crítica a los estudios de cambios de políticas al argumentar su debilidad en la comprensión de los orígenes del cambio. Por ello, el autor es tajante cuando refiere que este modelo busca clarificar el cambio de políticas públicas. Su propuesta sostiene que los eventos catastróficos, las crisis económicas, así como los cambios en los modos de producción impactan en los regímenes de políticas y crean presiones para el cambio. En este sentido, éste ocurre cuando se transforman los paradigmas de políticas, los patrones de poder y, los arreglos organizacionales. Es en esta dinámica que se presenta la emergencia de un nuevo régimen con nuevos paradigmas, patrones de poder y arreglos organizacionales que operan con el propósito de mantener largos periodos de estabilidad (Wilson, 2000).

Con base en Elkin y desde de la literatura de cooperación internacional, Stocker (1989) define a un régimen como un arreglo político que institucionaliza valores importantes en el proceso público de toma de decisiones. Al mismo tiempo, lo concibe como un conjunto de acuerdos organizacionales que contribuyen a la comprensión y fortalecimiento de los valores políticos inherentes al mismo. Con esta lógica, define el régimen de implementación de políticas como un acuerdo o arreglo entre los participantes en el proceso de implementación que identifica valores a ser atendidos en el mismo. El autor sugiere que los acuerdos organizacionales existen para crear un contexto en el que los valores de un régimen tienen mayor probabilidad de realizarse. Con un enfoque en el nivel organizacional, concibe la constitución del régimen como un conjunto de reglas, normas y procedimientos que gobiernan la interacción de los participantes en las decisiones colectivas.

En suma, la teoría de regímenes internacionales del campo de las Relaciones Internacionales representa un antecedente en la construcción conceptual del régimen de políticas públicas. Aporta relaciones conceptuales que son clave en su comprensión y operacionalización. La principal se refiere a los acuerdos o arreglos organizacionales y de poder que se establecen entre el Estado (Estados) y el ambiente que le rodea (sociedad y mercado) con el propósito de construir y poseer capacidad de gobierno. Esta interacción orienta a procesos de institucionalización de valores políticos y decisionales que son inherentes al régimen y que promueven su estabilidad.

2.5 El régimen de políticas en el enfoque heterodoxo de políticas públicas

El régimen de políticas es un marco analítico que forma parte del enfoque heterodoxo de políticas públicas. Su construcción conceptual tiene un antecedente importante en el campo de las Relaciones Internacionales y de la Ciencia Política. En tal sentido nace como una propuesta que busca comprender la dimensión política de las políticas públicas y en concebir a estas últimas como instrumentos de gobierno. Esta preocupación se observa en trabajos realizados desde la década de 1950 (May & Jochim, 2013). Quintana (2020) ubica el origen de la categoría régimen de políticas en el trabajo del sociólogo danés Esping-Andersen en 1990 y, posteriormente, en la contribución de Carter A. Wilson. Así, la autora ubica dos tradiciones en el desarrollo de este marco analítico: la europea y la anglosajona (o norteamericana).

Se podría decir que en América Latina el uso del enfoque es reciente. Uno de los primeros trabajos data de la década de 1990; lleva por título *“Los regímenes de políticas y la inestabilidad económica en un modelo de expectativas de la economía mexicana”*. Ciertamente, este texto no hace uso del marco analítico del enfoque heterodoxo. No obstante, discute las reglas que pueden guiar la elaboración de la política económica con el propósito de erradicar las elevadas expectativas inflacionarias (Carrada, 1991). Otro conjunto de trabajos se registra a partir de 2011. En este marco, algunos regímenes de políticas estudiados son los de bienestar (Ubasart-gonz y Minteguiaga, 2017), de política social (Antía, 2018), laboral (Salvia & Gutiérrez, 2013), de sustentabilidad (Pacheco, 2015) y, de educación superior (Acosta, 2022; Quintana, 2015).

El análisis del régimen de políticas se inserta en un marco ontológico y epistemológico propio de quien investiga el proceso decisional (Austgulen, 2020). Se busca comprender en qué condiciones prevalecen o cambian las políticas, las ideas, valores y diseño institucional que las sostienen en su implementación. Forma parte de un marco analítico que reconoce y visibiliza la dimensión política de la política pública, por lo que se suma a los cuestionamientos realizados al racionalismo que caracteriza, desde una visión ortodoxa, el proceso decisorio. Así, la formulación de políticas públicas se visualiza como una *empresa política* en la que las políticas públicas proporcionan *la moneda* para gobernar en sistemas democráticos (May & Jochim, 2013).

El marco analítico del régimen de políticas en esta investigación busca recuperar su relevancia desde el diseño de políticas por la lógica bajo la cual se construyen los objetivos de políticas que buscan contrarrestar el problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior. Se sostiene que esta lógica se determina por la interrelación entre valores de políticas, arreglos institucionales y actores.

En mi investigación, el marco analítico es una adaptación de la propuesta realizada por May y Jochim (2013). Con esta base, visualizo el régimen de políticas como una constelación de valores, arreglos institucionales e intereses para solucionar un problema público, en este caso, el de la desigualdad en el acceso a la educación superior en México y Argentina. De lo anterior derivan tres categorías teóricas: valores de políticas (*policy values*), arreglos institucionales y, actores (*intereses*). Otras definiciones integran también categorías similares que buscan demostrar el carácter político de las políticas públicas y los arreglos que están detrás de las decisiones de gobierno (Tabla 3).

Tabla 3. Conceptualizaciones del régimen de políticas		
Autor	Año	Definición
Kratowhil y Ruggie	1986	Creación de instituciones en la esfera internacional para gobernar las respuestas a los problemas de políticas públicas tales como los desechos peligrosos y los alimentos, así como para promover fines particulares como el comercio.
Robert Stocker	1989	Arreglo político que institucionaliza valores importantes en el proceso público de toma de decisiones. Conjunto de acuerdos organizacionales que contribuyen a la comprensión y fortalecimiento de los valores políticos inherentes al mismo.
Clara Stone	1989	Define un régimen urbano como arreglos informales a través de los cuales los cuerpos públicos y los intereses privados funcionan de manera conjunta para facilitar las decisiones de gobierno.
Harris and Milkis	1996	Definen un régimen regulatorio como una constelación de: 1) nuevas ideas que justifican el control gubernamental por encima de las actividades de negocio; 2) nuevas instituciones que regulan las políticas regulatorias y; 3) un nuevo conjunto de políticas que inciden en los negocios.
Carter A. Wilson	2000	Se organizan en áreas específicas. Se integran por cuatro dimensiones: arreglos de poder, paradigmas de políticas, organización gubernamental, política pública.
May y Hochim	2010 2013	Arreglo de gobierno que abarca múltiples subsistemas e impulsa políticas integradoras. Constelación de ideas, arreglos institucionales e intereses en la solución de un problema público.

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta mirada, argumento que el régimen de políticas refleja la integración de los valores, arreglos institucionales y actores que están presentes en el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas como una forma de disminuir el

problema de la desigualdad educativa en el nivel superior en México y Argentina. El uso de este enfoque es para explicar la interacción entre valores, arreglos institucionales y actores en el diseño de las intervenciones y en su apuesta por reducir las desigualdades educativas en la educación superior.

En los párrafos siguientes se desarrolla una discusión sobre las categorías que se consideran en el marco analítico de esta tesis con el propósito de establecer las bases para su posterior operacionalización, análisis e interpretación.

2.6 Valores, arreglos institucionales y actores

2.6.1 Valores de políticas como principios orientadores del diseño

El primer elemento del régimen de políticas está constituido por los valores que fundamentan el diseño de toda intervención pública. Esta mirada se inserta en un conjunto de estudios que defienden el regreso de las ideas en el análisis de las políticas (*ideational turn*) desde disciplinas como la Ciencia Política y la Psicología Política. Es una aproximación post-positivista orientada a recuperar el rol del lenguaje, las creencias y los valores en el proceso decisional, de ahí que el interés se centre en desmenuzar cómo los significados reconfiguran las políticas y la política (Muldering et al., 2020).

La relevancia de los valores de las políticas en el proceso decisional fue recuperada desde la fundación de la ciencia de las políticas por Harold Lasswell a mediados de la década de 1950 (Courtenay y Fenna, 2019). Sin embargo, por mucho tiempo, no fue una variable relevante para explicar el proceso decisional. Al respecto, los aportes realizados por Herbert Simon volcaron la mirada a destacar cómo los actores de las políticas procesan información y conforman opiniones y perspectivas alrededor de sus decisiones (Campbell, 2002; Swinkels, 2020). En este sentido, un marco analítico que integra la óptica de los valores de las políticas permite identificar la forma en la que los actores partícipes del diseño de una política pública encuentran mecanismos para posicionar ciertos valores; desde la definición del problema hasta las alternativas de solución que se proponen.

En la literatura de valores de políticas se observa el interés tanto en la definición de los valores, como en su operacionalización. Schwartz los concibe como metas trans-

situacionales deseadas, que varían en importancia y que sirven como principios que guían la vida de las personas. En otro trabajo, de la mano de Bilsky, los refieren como conceptos o creencias acerca de un estado o comportamiento deseado que trasciende situaciones específicas, guían la selección y o evaluación del comportamiento y de las situaciones y, se ordenan con relativa importancia (Schwartz y Bilsky en Courtenay y Fenna, 2019). Estos principios permiten seleccionar qué es bueno (mejor, o lo mejor) entre objetos, acciones, formas de vida, e instituciones políticas y sociales, así como sus estructuras (Vélez et al., 2020). En esta misma línea se encuentra el trabajo de Rokeach quien, al igual que Schwartz y Bilsky, los entiende como una creencia perdurable que especifica un modo de conducta de un estado final de existencia que es personal o socialmente preferible en oposición a otro estado de conducta o existencia.

Estas aproximaciones conceptuales a la noción de valores coinciden en los siguientes elementos: a) se constituyen como creencias; 2) reflejan un estado final deseado, frente a otro que no; 3) se jerarquizan según su importancia; 4) dan un sentido de lo correcto o incorrecto y; 5) orientan el comportamiento y las acciones individuales y colectivas. A esta mirada sería importante agregar la relevancia de los contextos culturales en los que se insertan los valores y los sistemas que estos conforman (Muers, 2018). En este marco, los valores de políticas públicas representan fines valorativos que se insertan e implementan a través de elecciones colectivas realizadas mediante el proceso de políticas; son principios informadores de la acción colectiva cuya lógica está marcada por similitudes y diferencias que operan en una estructura profunda en la política pública (Stewart, 2009).

A este respecto, las políticas públicas construyen un sentido de la realidad que orienta a observadores y participantes hacia un espacio emocional determinado. En esta construcción, los valores conforman los mecanismos de dicha orientación, a veces explícita y en otras ocasiones, implícita. En consecuencia, abordar el estudio de las políticas desde una perspectiva de valores significa descubrir, construir e interpretar significados de las decisiones. Ello es un gran desafío y, si bien el análisis discursivo es una base para lograrlo, es difícil detectar los valores insertos en el proceso decisional y, mucho más complejo, medirlos (Stewart, 2009).

Las políticas públicas para la educación superior se diseñan en contextos, prácticas y arreglos institucionales cargados de principios valorativos. Se ha referido que la introducción de valores neoliberales y de libre mercado han reconfigurado la razón de ser de la educación superior con un eje articulador representado por las sociedades del conocimiento y las dinámicas que a ésta atañen (Giroux, 2020; Gregorutti et al., 2016; Rama, 2005; Uzuner y Englander, 2015). Así, se construyen ideas dominantes entendidas como sistemas de creencias, valores y supuestos que se vinculan directa o indirectamente a la construcción política de las condiciones que favorecen su traducción en acciones de política pública (Acosta, 2015).

En el caso particular de las políticas para combatir la desigualdad en el acceso de la educación superior, se construyen sistemas de valores en torno a principios como la diversidad, la equidad, la igualdad, la democratización, el desarrollo sustentable, el mérito, el éxito o el derecho a la educación superior, entre otros; éstos se asocian, en cierto grado, a los distintos esquemas bajo los cuales se organizan dichas políticas: igualdad de oportunidades meritocrática, igualitaria y compensatoria. Para estudiar estos valores me apoyo en la propuesta de Stewart (2009) la cual considera las siguientes categorías: 1) valores que fundamentan la definición del problema público y los resultados esperados de las políticas (soluciones) y; 2) valores insertos en el diseño institucional de las políticas (lógica de coordinación e implementación). Éstos representan una jerarquía de elecciones que están presentes tanto en la producción como en la implementación de las políticas (Tabla 4).

Tabla 4. Operacionalización de los valores de políticas para la expansión de las oportunidades educativas en el nivel superior	
Tipos de valores	Definición operativa
Resultados de políticas	Valores que están presentes en la definición del problema público y en las definiciones que se proponen.
Diseño institucional de las políticas	Valores que están presentes en la forma en la que se concibe la coordinación e instrumentación de las políticas.

Fuente: Elaboración propia con base en Stewart, 2009.

Los valores relacionados con los resultados de las políticas reflejan el punto final deseado de la intervención pública y representan los principios orientadores del diseño de políticas en la solución de un problema público. Algunos de estos valores se precisan en

distintas iniciativas de políticas: justicia, equidad, eficiencia, crecimiento, diversidad, sustentabilidad, autodeterminación y, seguridad.

Los valores asociados con el diseño de las políticas reflejan los principios que orientan las opciones institucionales a través de las cuales las políticas son implementadas. Una característica importante es que éstos se presentan como diadas, debido a que en un determinado sistema existe una tensión entre cada valor y su antítesis, lo que se traduce en costos y beneficios resultantes de la selección de opciones. Los valores de diseño pueden integrar las siguientes diadas: 1) cooperación, competencia o coordinación (implica elegir entre redes, mercados y jerarquías); 2) centralización o descentralización (quién decide qué y dónde); 3) cerrado o abierto (qué tanta participación se considera en el proceso de formulación e implementación de las políticas); 4) de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba (control vs sensibilidad); 5) obligación o derecho (balance entre lo que se da y lo que se recibe a través de la política social); 6) grado de publicidad (universalidad versus decisión) y; 7) rendición de cuentas (confianza versus control) (Stewart, 2009).

2.6.2 Arreglos institucionales para la instrumentación de las políticas

Las políticas públicas se retroalimentan de reglas, convenciones y normas (Palier y Sured, 2005 en Dodds, 2013). El diseño de políticas públicas construye y da forma a los gconfiguran la estructura de autoridad, coordinación, flujos de información y relaciones que existen y se generan para abordar dichas problemáticas (Jochim y May, 2010) .

En la investigación de políticas el interés por recuperar el rol de las instituciones data de 1980. Las corrientes teóricas dominantes son el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), Sociológico (NIS) e Histórico (NIH). Es importante referir que, según sea el posicionamiento teórico del investigador, corresponden distintas definiciones y observaciones. Por ejemplo, desde la mirada del NIE las instituciones se conciben como conjuntos y reglas que proveen incentivos y desincentivos para los individuos (North, 1986 en Dodds, 2013). De igual manera, reflejan arreglos institucionales establecidos para minimizar los costos de transacción (Williamson, 1985 en Dodds, 2013). Estos arreglos son consecuencia de repetidas interacciones entre los actores que permiten predecir ciertos resultados de las acciones colectivas.

Para el NIS las instituciones son estructuras y marcos ideacionales que dan cuenta de los sistemas de símbolos, guías cognitivas y, pautas morales que constituyen el marco de significados que orientan la acción humana (Hall y Taylor, 1996 en Dodds, 2013). Así, las instituciones definen las identidades de individuos, grupos y sociedades dando un sentido de pertenencia (March & Olsen, 1997). En el mismo sentido, son los valores culturales, las normas sociales, los símbolos, ritos y hábitos (reglas informales) los que proporcionan legitimidad social a las instituciones. Este acercamiento contribuye a la comprensión de la estabilidad y el cambio institucional. Por su parte, el NIH presta atención a estructuras, procedimientos y rutinas, formales e informales, insertas en la estructura del sistema político; éstas reflejan relaciones de poder entre actores que condicionan el acceso a los espacios en los que se toman las decisiones (Knoepfel et al., 2007a).

Los arreglos institucionales son un componente del análisis institucional. Se podrían definir como arreglos de gobernanza para coordinar a distintos actores (Hollingsworth, 2000). Así, en el ámbito de la política pública son formas organizacionales que se establecen para facilitar el proceso de su formulación en la medida en que conjunta esfuerzos de distintos actores (Von Lüpke et al., 2023). Éstos permiten crear espacios para fortalecer las capacidades requeridas para lograr los objetivos de las políticas (Mukherjee et al., 2021).

En concordancia con la propuesta de (Subirats et al., 2008), la tesis considera tres niveles de arreglos institucionales: 1) marco institucional, entendido como el conjunto de reglas constitutivas de un régimen democrático; 2) normas institucionales que rigen las organizaciones administrativas y; 3) normas que rigen los arreglos político-administrativos de una política pública. Se asume que en estos tres niveles confluyen valores, actores e intereses sobre cómo se concibe el problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior, así como en las soluciones para contrarrestarlo (Tabla 5).

Tabla 5. Tipos de arreglos institucionales para implementación de las políticas	
Niveles de arreglo institucional	Descripción
Marco institucional	Reglas que constituyen el régimen democrático.
Normas institucionales de las organizaciones administrativas.	Reglas del aparato burocrático; marcan las responsabilidades en el diseño de políticas.
Arreglos político-administrativos	Reglas para la coordinación e implementación de las políticas.

Fuente: Elaboración propia con base en Subirats et al., 2008

El primer nivel integra las reglas de la política pública; representa las condiciones de la deliberación democrática. En este sentido, refleja el marco legal que estructura la división de poderes, entre el ejecutivo, legislativo y judicial. El segundo nivel integra las reglas del aparato burocrático, es decir, de aquellas instancias o espacios públicos que tienen a su disposición diversos recursos y responsabilidades en el diseño de las políticas. Por ejemplo, la Subsecretaría de Educación Superior para el caso de México, o bien, la Secretaría de Políticas Universitarias, para el caso de Argentina.

En el tercer nivel se incorporan las reglas que regulan los arreglos de las políticas con el propósito de coordinar acciones y decisiones que permitan lograr los objetivos de éstas. Es decir, representan los instrumentos que se establecen para dar efecto a las decisiones públicas. La investigación pone énfasis en este último nivel. Los instrumentos de políticas pueden concebirse como: a) término genérico que abarca las innumerables técnicas que poseen los gobiernos para implementar sus objetivos de políticas; b) mecanismos y técnicas para implementar o dar efecto a las políticas públicas; c) medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, moderar, o resolver los problemas públicos (Acciai y Capano, 2021).

2.6.3 Actores e intereses en el diseño e implementación de las políticas

La tercera categoría para analizar el régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en la educación superior se refiere a los actores y sus intereses. El término actor es un concepto abierto; puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, comunidades académicas, emprendedores de políticas, grupos sociales, una coalición o un Estado cuyo propósito es moldear una política pública acorde a sus intereses; éstos se diferencian por las posturas frente a las políticas y, el grado de polarización entre éstas depende del área de acción específica, así como el contexto en el que ocurre el proceso decisonal (Fuenmayor, 2017). Asimismo, manifiestan su preocupación por los problemas colectivos que requieren atención (Knoepfel et al., 2007b); pueden ser actores públicos, es decir, integrados en el sistema político-administrativo, o bien, actores privados cuando poseen legitimidad para decidir o actuar con base en una representación jurídicamente fundada (Subirats et al., 2008).

Los actores poseen intereses que se reflejan en agendas que dan cuenta de las preferencias y el poder que poseen (Pomey et al., 2010) . En este sentido, los resultados de las políticas están fuertemente determinados por los intereses de los actores y su comportamiento, de ahí que la habilidad que posean los actores para lograr y ejercer sus intereses depende, por una parte, de la distribución de los recursos y del poder en un dominio de políticas y, en segunda instancia, por sus capacidades y habilidades individuales (Shearer et al., 2016).

May y Jochim (2013) se refieren a los intereses como una capacidad de gobierno del régimen que visibiliza el grado de apoyo u oposición a una política. Por lo general, el apoyo principal suele venir del grupo de beneficiarios. Sin embargo, existen grupos de interés que no necesariamente coinciden. Así, la elección de la política está inserta en un juego en el que entran en conflicto los intereses y valores de los distintos actores y las partes interesadas, las intenciones de cada actor, la satisfacción de sus propios intereses así como el poder que éstos poseen para influir en el proceso de formulación de políticas (Yazdi-Feyzabadi et al., 2021).

Los actores interactúan en todo el proceso decisional. Su incidencia en el diseño se refleja de múltiples maneras; en los flujos de información y conocimiento que inciden en la definición del problema público, en el apoyo a determinadas alternativas de políticas, así como en su legitimidad. Asimismo, la implementación de las soluciones requiere de una coordinación entre actores que se encuentran en las altas esferas de decisión y poder, así como entre quienes participan en su operación (Von Lüpke, Leopold y Tosun, 2022).

No es fácil identificar los tipos de actores que inciden en el proceso decisional. Una forma de hacerlo es según su naturaleza pública; actores *políticos* y *administrativos* cuyo rasgo más importante es que poseen un grado de autoridad pública, o bien, por su naturaleza privada que son aquellos que pertenecen a las esferas socioeconómica y sociocultural (Knoepfel, 2007). Esta clasificación coincide con la realizada por Fontaine (2015), quien los refiere como *actores estatales* y *no estatales* (económicos y sociales).

Basado en Easton, Knoepfel (2007b) argumenta que los actores públicos pueden concebirse desde el planteamiento del “sistema político-administrativo”, es decir, como todas las instituciones de control político y administrativo de un país que poseen la capacidad, aparentemente legitimada por un estamento legal, para estructurar cualquier sector de la sociedad mediante decisiones de carácter autoritario, mismas que son resultado de procesos

político-administrativos que se complementan según las reglas que rigen sus interacciones internas y externas. Así, a este grupo de actores pertenecen líderes políticos, personal servidor público en los distintos niveles de gobierno, y legisladores.

Entre los actores no estatales se pueden considerar los grupos de interés, sindicatos, agrupaciones sociales, movimientos sociales, beneficiarios directos e indirectos de las políticas, entre otros.

2.7 La coherencia en el diseño e implementación de las políticas

La coherencia de las políticas es un constructo analítico que permite la consistencia lógica de las intervenciones públicas, así como la forma en la que ésta contribuye a solucionar un determinado problema público. Esta coherencia se manifiesta en la creación de estructuras institucionales que permitan cumplir los propósitos de las políticas, así como en la consistencia con la que se señalan las intenciones de las políticas. Cuando la coherencia está ausente, se envían mensajes difusos a los beneficiarios potenciales. De cierta manera, la coherencia de las políticas refiere relaciones e interacciones entre políticas.

Para Nilsson et al. (2012), la coherencia es un atributo de las políticas que contribuye sistemáticamente a la reducción del conflicto y promueve sinergias entre y dentro de diferentes áreas de políticas para lograr los resultados que se esperan según los objetivos de políticas acordados. Implica también interacciones de políticas; éstas se materializan en los resultados de las políticas, así como en las prácticas de implementación. Las interacciones pueden estudiarse en un dominio de políticas único, también reconocido como coherencia interna, así como en diferentes dominios, tales como las políticas sectoriales, es decir, coherencia externa. Al mismo tiempo, dichas interacciones pueden ser horizontales, lo que refleja relaciones entre políticas en un mismo nivel de gobernanza, y verticales, que se refieren a las relaciones a través de diferentes escalas de gobernanza (internacional, nacional, regional).

La coherencia es una condición indispensable para solucionar grandes problemas públicos (Cejudo y Michel, 2016). Al respecto, se observan tres niveles de coherencia en las políticas públicas: a) coherencia en las políticas o coherencia interna; b) coherencia entre políticas y; c) coherencia entre espacios de políticas. Esta investigación analiza la coherencia interna de

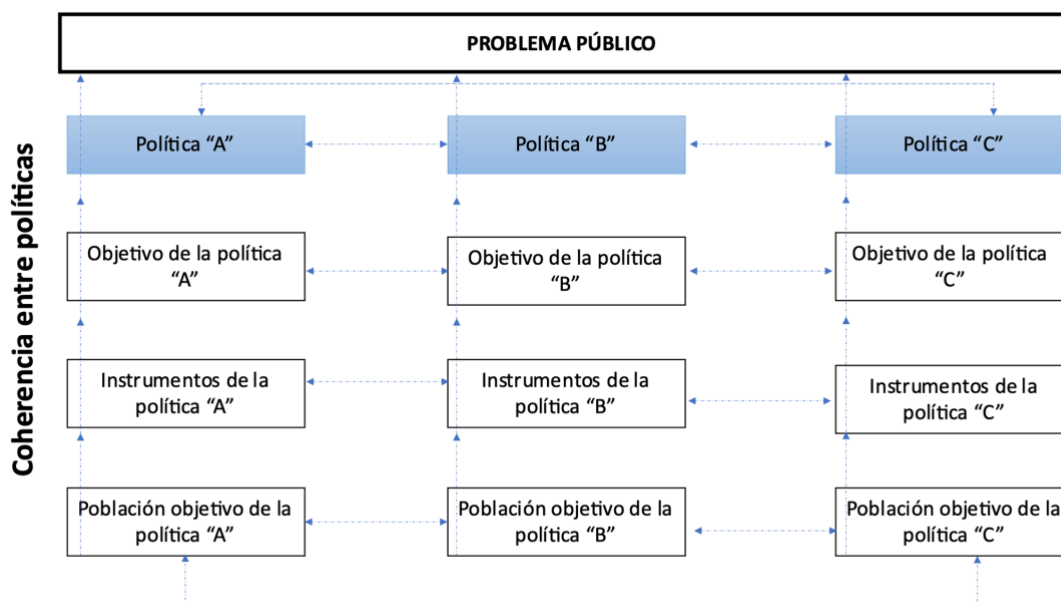
las políticas para la expansión de oportunidades educativas, en específico, la correspondiente a la expansión institucional.

La coherencia interna se refiere a valorar si el diseño de la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público. A su vez, busca identificar si existen conexiones lógicas y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada. Así, desde esta mirada se asume que toda política posee una relación de causa-efecto. La coherencia entre políticas se presenta cuando en un mismo espacio de políticas la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la “política A” no afecta la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la “política B”. Su análisis integra la coherencia entre los instrumentos, los objetivos de las distintas políticas y la coherencia entre la población objetivo que busca atender cada política (Ilustración 4). Por su parte, la coherencia entre espacios de políticas da cuenta de la forma en la que los objetivos de dos espacios diferentes de políticas (salud y educación) se corresponden, o por lo menos, la búsqueda de los objetivos del primero no afecta la búsqueda de los objetivos del segundo.

La coherencia y articulación lógica entre las dimensiones técnica, política y ética dan cuenta de la efectividad en el diseño de una política pública. Si la consistencia entre éstas no funciona, lo más probable es que las políticas fracasen. Este rasgo no es para nada alejado de nuestra realidad pues se ha visto cómo hay políticas que dejan de funcionar sin tener claridad respecto a los avances logrados en la atención a un problema público. Más complejo aún es observar que hay políticas que parecieran no tener sustento ni claridad respecto a cómo se vinculan sus instrumentos, quiénes son los beneficiarios y cómo se seleccionan. La carencia de coherencia es un factor que puede explicar por qué hay problemas públicos que persisten.

Para analizar la coherencia de las políticas para la expansión de oportunidades se considerarán los siguientes elementos: a) la definición del problema público; b) los objetivos; c) definición de la población objetivo; d) criterios para la selección de beneficiarios y; e) indicadores.

Ilustración 4. Elementos para el análisis de la coherencia interna de las políticas



Fuente: Adaptado de Cejudo

En resumen, el régimen de políticas es un marco analítico que contribuye a comprender de manera integral el proceso decisional con sus tres componentes centrales: polity, politics y policy. Este propósito se logra al estudiar los valores de políticas, los arreglos institucionales y, los actores que configuran las decisiones públicas. Esta forma de organizar y sistematizar la teoría facilita el propósito comparativo dado que son variables que pueden contrastarse en los casos analizados. De igual forma, los supuestos en los que se fundamenta favorecen la construcción de explicaciones más robustas al valorar la articulación entre dichas categorías, en términos de su legitimidad, coherencia y sustentabilidad y, en esta lógica, su capacidad en la solución del problema público.

Capítulo III. El diseño metodológico: un estudio de política pública comparada

*La ciencia es bella y es por esa
belleza que debemos trabajar en ella...*

Marie Curie, 1911

En este capítulo explico el diseño y proceso metodológico que desarrollé para dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas en mi tesis. El asumir el diseño metodológico como una estrategia para la recolección y el análisis de datos, ha implicado un conjunto de desafíos, posicionamientos y decisiones a lo largo del proceso de investigación; los comparto a continuación.

Mi inquietud por indagar en las experiencias de políticas para la expansión de oportunidades educativas en dos países me llevó a adoptar el campo de la política pública comparada como el diseño base que orientaría el desarrollo de la investigación. Buscaría así explicar procesos de políticas y sus resultados, cuyo contexto institucional desempeña un papel central; cuatro decisiones fueron clave en este caminar: a) la selección de los casos; b) el método de comparación; c) la definición de conceptos empíricos, propiedades y variables; d) la estrategia de investigación y; e) técnicas y recolección de datos.

La selección de los casos y el método para realizarlo fueron tareas reflexivas y analíticas que me motivaron a pensar en un caso que pudiera generar aprendizajes de políticas para México. Partí del contexto institucional que estableció la LGES: obligatoriedad, universalidad y gratuidad. En América Latina y el Caribe hay experiencias que reflejan diseños institucionales similares: Cuba, Venezuela, Uruguay, Argentina y Ecuador. También hay aquellos que se caracterizan por experiencias contrastantes, como es el caso chileno. De éstos, sólo Chile y Argentina tienen una tasa bruta de matriculación por arriba del 90 por ciento. Con esta condición, hice mío el cuestionamiento que propone Sartori: Comparable, ¿en qué aspecto? Así, me propuse en seleccionar aquel caso que tuviera más similitudes institucionales y que, a su vez, se caracterizara por una diferencia crucial. En Argentina vi esta posibilidad.

En esta lógica, México y Argentina poseen rasgos económicos, políticos y sociales que los hacen comparables, tales como las estructuras de desigualdad económica, la

organización político-administrativa y las orientaciones de política pública para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Sin embargo, existe una diferencia crucial que le da vida al diseño comparado y que se manifiesta en la existencia de una tradición histórico-política de un Estado social argentino que impulsó una masificación temprana del sistema de educación superior, y que se apoyó en una vocación de inclusión y universalidad que dio vida a políticas como la gratuidad y el ingreso irrestricto. Ciertamente, en México hubo un Estado social que fundamentó un periodo de desarrollo estabilizador que contribuyó a la expansión del sistema, aunque sin implicaciones normativas, simbólicas e ideológicas asociadas a los principios de gratuidad e ingreso irrestricto. En este sentido, es el contexto institucional en su dimensión política e histórica el que marca la diferencia entre los casos.

Las decisiones sobre la estructura del diseño comparado integraron también una reflexión sobre la definición de los conceptos empíricos, propiedades y variables. Fue la estructura teórica la que permitió resolver este desafío. Con esta base, definí al régimen de políticas como la categoría teórico-conceptual primaria y, a los valores de políticas, los arreglos institucionales y los actores como sus propiedades. A cada uno le corresponden variables cualitativas que facilitan una mejor aproximación a su estudio.

Igualmente desafiante fue la determinación temporal de la investigación: 2000-2022. El punto de partida está definido por el arribo de proyectos gubernamentales que colocaron en el centro de la agenda temas como la equidad, la inclusión y la igualdad de oportunidades. En el caso argentino, esta orientación se hace visible con el periodo Kirchnerista (2003-2015). La mayoría de la información analizada corresponde a estos años. En el caso mexicano el punto de inicio lo marca el año 2000 con el inicio del gobierno de transición y culmina en 2022, dos años después de que AMLO asumiera la presidencia.

El último reto metodológico al que me enfrenté fue la elección de las técnicas para la recolección de datos. Para resolverlo, asumí como posicionamiento ontológico que una concepción de políticas públicas no puede dejar de lado componentes discursivos, sobre todo, porque son decisiones que reflejan orientaciones, creencias, valores e ideologías de los actores que participan en el proceso decisional. Con esta base, organicé el proceso metodológico en dos dimensiones: política y técnica. La primera como la vía para profundizar en los significados bajo los cuales se concibe el problema de la desigualdad en

el acceso a la educación superior, las soluciones que se proponen para reducirla, así como los diseños institucionales que soporta el diseño de las intervenciones. Asimismo, permitió identificar los actores que están detrás de la defensa de dichos principios. Para lograr la construcción de significados me apoyé en los principios metodológicos del Análisis del Discurso de Políticas. Analicé tres tipos de textos: a) documentos de políticas nacionales de carácter estratégico; b) discursos políticos y; c) entrevistas semiestructuradas a seis tipos de actores: i) personal servidor público de alto nivel decisional; ii) autoridades universitarias y educativas; iii) asesores gubernamentales; iv) académicas y académicos; v) personal de organizaciones universitarias y; vi) legisladores.

Por su parte, para abordar la dimensión técnica consideré profundizar en las lógicas que fundamentan la coordinación e implementación de las acciones; fue una mirada que me ayudó a comprender los arreglos institucionales formales en torno al diseño de políticas para la expansión de oportunidades. A su vez, se complementó con las narrativas recuperadas en la aplicación de las entrevistas. El análisis de esta dimensión implicó la revisión de cuatro tipos de documentos de políticas: 1) normativos; 2) de planeación y programáticos; 3) operativos; 4) presupuestales y; 5) de evaluación y seguimiento.

Considero que este abordaje contribuye a obtener una mirada integral del proceso decisional en los dos casos analizados al integrar la dimensión técnica y la dimensión política. Es una apuesta para visualizar las decisiones de políticas en función de los tres componentes epistemológicos que sostienen los estudios de políticas: Polity, politics y policy.

3.1 Bases conceptuales y epistemológicas del diseño comparado

3.1.1 *¿De qué va un diseño de política pública comparada?*

El campo de la política comparada, concebido genéricamente como el estudio de la política (*politics*) y el poder político alrededor del mundo, representa un horizonte analítico para abordar una diversidad de fenómenos, entre los que se encuentran el orden político, régimen político, actores sociales, instituciones democráticas, Estado y, procesos económicos y extranacionales (Munck y Snyder, 2007). Es una perspectiva que data de la época clásica; los estudios de Aristóteles son muestra de ello (Dodds, 2013). Destacan además los trabajos desarrollados por Descartes, Locke, Hegel, Montesquieu, Tocqueville, Durkheim, Weber y John Stuart Mill (Morlino, 2010). Hacia la década de 1950, la mayoría

de las investigaciones tuvieron como centro analítico a las instituciones formales. Años más tarde, crecería el interés por las instituciones no estatales y por los procesos democráticos y sus orientaciones hacia el fracaso o consolidación de las democracias. Este acercamiento se puede observar en los trabajos de Lasswell, Eisenstadt, Almond, Sartori y Liphart.

Los estudios de política comparada se caracterizan por una bidimensionalidad en tanto su abordaje como campo y como método. En el primer caso, representan un conjunto de observaciones de fenómenos similares con base en la recopilación de datos de dos o más países, o bien, para validar las generalizaciones correspondientes a determinados fenómenos políticos. Por su parte, como método, es un procedimiento que contribuye a controlar empíricamente los fenómenos políticos (Bulcourn y Cardozo, 2008).

Este diseño metodológico cobra sentido en la comprensión del proceso decisional. Al respecto, Gupta (2012) observa dos tendencias emergentes. La primera se orienta a comparar la influencia de las configuraciones institucionales en la formulación de políticas. La segunda, busca comprender cómo distintas teorías del proceso decisional pueden explicar determinadas problemáticas. Esta investigación se sitúa en la primera tendencia; se compara cómo dos regímenes de políticas contribuyen a solucionar el problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior.

La política pública comparada se puede concebir como el uso de la perspectiva comparada para investigar los procesos de políticas y sus resultados (Dodds, 2013); sugiere un estudio sistemático de las políticas y sus orígenes con el objeto de comprender las causas, factores y constelaciones de instituciones o actores que influyen en las decisiones de políticas (Schmitt, 2012). Representa también una perspectiva analítica para buscar variables explicativas de las diferencias entre políticas públicas similares (Bulcourn y Cardozo, 2008). De igual forma, favorece la generación de conocimiento descriptivo respecto a la conducción de la política en otros países, lo que ayuda a los hacedores de políticas a tomar decisiones óptimas (Schmitter, 2009).

Un diseño de investigación de política comparada observa cuatro elementos centrales: a) estructura versus agencia; b) el rol del contexto; c) el estudio del cambio de políticas y; d) el problema del tiempo (Peters, 2020). El debate sobre estructura y agencia discute la tensión analítica entre la influencia de las estructuras institucionales que sostienen el proceso

decisional respecto a la que ejercen los individuos. Se parte del hecho que las políticas públicas se formulan en marcos institucionales. El rol del contexto advierte una paradoja. Por un lado, los métodos que son utilizados por el análisis comparativo tienden a eliminar los elementos contextuales al enfocarse en la relación entre la variable dependiente y la independiente. De manera contraria, algunas teorías integran los elementos contextuales en el análisis de las políticas mediante las semejanzas y diferencias entre sistemas.

El tercer elemento que cobra interés es el cambio de políticas. Una de sus modalidades analíticas presta atención a la difusión y el aprendizaje de las políticas. Como refiere Peters (2020): “el mundo es un laboratorio para el cambio de política pública”. Lo relevante es comprender cómo las políticas viajan a través de los sistemas políticos (*Policy diffusion*) y las dificultades experimentadas en dicha transferencia. Finalmente, el problema del tiempo enfatiza los desafíos al analizar los cambios de las políticas y sus efectos a través del tiempo. Éstos pueden ser metodológicos y teóricos. Por una parte, se encuentra la asociación entre los cambios derivados de la política y las variables independientes tomadas; son problemas que resultan de la omisión de variables o bien, de la multi causalidad. Por otro, está el contexto. Éste puede ser una fuente significativa de invalidez en los resultados cuando se experimentan cambios tanto en los sujetos investigados como en los propios investigadores.

3.1.2 ¿Por qué comparar?

La investigación comparada en políticas públicas se fundamenta, en principio, en una posición ontológica de quien investiga. Hoy en día, pocos problemas públicos son particulares a un país. Al contrario, muchos comparten las mismas problemáticas y éstas se retroalimentan tanto de contextos internacionales como nacionales. Lo interesante es que problemas comunes no producen respuestas idénticas, por ello, la variabilidad en las respuestas de los gobierno nacionales a los mismos problemas son una oportunidad para analizar las procesos decisionales (Rose, 2005; Wilder, 2017).

La literatura en política pública comparada sugiere una diversidad de motivos para realizar estudios comparados: a) comprender las similitudes y diferencias en los contextos institucionales en los que se formulan las políticas; b) comprender en qué circunstancias y en qué medida los programas de políticas implementados de manera efectiva en otros países pueden aplicarse en los propios; c) aprender de los fracasos de otros gobiernos como referente

de lo que no se tendría que hacer, así como para evitar costos políticos; d) contribuir al entendimiento del proceso de formulación de políticas y sus consecuencias en otras naciones; e) orientar el proceso de la construcción de políticas en nuestras propias naciones; f) profundizar en la comprensión en las principales orientaciones de política pública y su impacto a nivel global y; g) aportar nuevas formas de afrontar problemas domésticos (Dodds, 2013; Rose, 2005).

En el contexto de la complejidad que caracteriza a las sociedades globales, en donde las intervenciones de gobierno son resultado de múltiples interacciones con Estados nacionales, organismos no gubernamentales y organizaciones internacionales, la comparación es un ejercicio que contribuye a dilucidar los procesos decisionales que se desarrollan en contextos diversos (Schmitter, 2009). En razón a ello, la comparación es una estrategia permanente para el intercambio de experiencias e innovación de la política pública. También contribuye a la evaluación de las políticas locales y nacionales desde una perspectiva mundial. Así, se ha referido que el valor agregado del método comparado es la comprensión de las diferencias culturales y de los contextos en los que emergen las políticas en un mundo cada vez más globalizado (Guzmán, 2016).

La comparación puede desarrollarse a través de tres funciones: cognoscitiva, explicativa y aplicativa. La función cognoscitiva busca analizar realidades de distintos países para conocer mejor el fenómeno estudiado; posee un propósito meramente descriptivo. La función explicativa se orienta a investigar las diferencias en el fenómeno estudiado para construir explicaciones más sólidas que se pueden comprobar en los distintos casos; favorece el control de hipótesis que son igualmente plausibles. Por su parte, la función aplicativa responde a la necesidad de estudiar problemas similares que enfrentan los países y las distintas soluciones propuestas; es una función propia del campo de las políticas públicas (Morlino, 2010).

Comparar la experiencia de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en México y Argentina resulta enriquecedor para comprender la lógica que fundamenta el proceso decisional en ambos casos; en particular en la configuración de Estado y su esquema redistributivo, los valores que orientan el diseño de las políticas, así como los arreglos institucionales que caracterizan el marco institucional en el que se insertan dichas

decisiones. En este sentido, la investigación apunta a explicar cómo la conformación del régimen de políticas en cada país genera resultados distintos en la solución del problema. Desde esta perspectiva, se desarrollan las funciones explicativa y aplicativa de la comparación. Este ejercicio comparado no pretende generalizar la relación entre regímenes de políticas y sus resultados. La intención es profundizar en dos casos cuyo contexto histórico y político forjan una base institucional diferenciada en las intervenciones de Estado para la reducción de las desigualdades educativas en el nivel superior.

3.1.3 ¿Qué comparar?

Al desarrollar una investigación comparada una de las decisiones concierne a los elementos por comparar: proceso, contenido y resultados (Dodds, 2013). De igual forma, destacan los patrones en la formulación de las políticas (terminación o desmantelamiento de la política, difusión de la política, convergencia de la política) y, el proceso de la formulación de las políticas (aprendizaje de políticas, transferencia de políticas y emulación) (Bulcourn y Cardozo, 2008). La tesis recupera como elementos comparativos el proceso decisional y los contenidos de las políticas.

El estudio del proceso decisional refiere el proceso de hechura de las políticas, es decir, la conceptualización de los problemas públicos y sus soluciones, la formulación de alternativas para contrarrestarlo, su implementación y posterior evaluación (Sabatier, 2007 en Del Castillo y Dussauge, 2020). Es también una “*colcha de retazos*” de argumentos y persuasiones (Head, 2010 en Courtenay y Fenna, 2019). Al fundamentar el estudio del proceso decisional desde la perspectiva del régimen de políticas, se obtienen tres categorías conceptuales que son centrales en esta tesis: valores de políticas, arreglos institucionales y actores (intereses); representan la articulación del régimen de políticas y la posibilidad de un diseño coherente que conduzca a mejores resultados.

Se han construido dimensiones de comparación para cada categoría conceptual. Los valores de políticas se operacionalizan en: 1) valores que reflejan los resultados esperados de las políticas (definición del problema y soluciones) y; 2) valores que fundamentan el diseño institucional de las políticas (lógica de coordinación e implementación. El estudio de los arreglos institucionales se analiza a través de: 1) marco institucional, entendido como el conjunto de reglas constitutivas de un régimen democrático; 2) normas institucionales que

rigen las organizaciones administrativas y; 3) normas que rigen los arreglos político-administrativos de una política pública. Por su parte, la operacionalización de los actores considera actores estatales y no estatales (Tabla 6).

Tabla 6. Definición operativa del régimen de políticas	
Categorías conceptuales	Definiciones operativas
Valores sobre los resultados esperados de las políticas	Problema público y soluciones. Diseño institucional de las políticas.
Arreglos institucionales para la coordinación e implementación	Marco institucional del régimen democrático. Normas institucionales de las organizaciones administrativas (aparato burocrático). Arreglos político-administrativos de la política pública (instrumentos de políticas).
Actores	Actores del sistema político-administrativo: presidentes, legisladores, autoridades educativas, autoridades de universidades públicas, partidos políticos. Actores no estatales: organizaciones universitarias, asociaciones civiles.

Fuente: Elaboración propia con base en Stewart, 2009.

En síntesis, el elemento de comparación principal se refiere a los regímenes de políticas que se instituyen en cada país para formular políticas que buscan favorecer el acceso a la educación superior y, en esa dirección, buscar reducir las desigualdades educativas. Específicamente, se contrastan: a) los valores de políticas que fundamentan la definición del problema y sus soluciones; b) los arreglos institucionales que se construyen para coordinar e implementar las políticas; c) los actores que inciden en el proceso decisional y; d) los resultados obtenidos.

3.2 La lógica del diseño de investigación

En este apartado refiero las principales decisiones metodológicas que realicé para desarrollar la comparación, particularmente: 1) la selección de los casos; 2) el método de comparación; 3) conceptos empíricos, propiedades y variables y; 4) estrategia de investigación (Dodds, 2013; Morlino, 2010; Peters, 2020).

La selección de los casos es un tema fundamental en la investigación comparada. Hain refiere tres formas de tomar esta decisión (2002 en Dodds, 2013). La primera basa la selección del caso por un interés intrínseco; el caso es interesante por sí solo. Dicho interés se puede dar por algún rasgo del proceso de formulación de la política, o bien, en su implementación. La segunda manera de decidir nace de la motivación por validar una teoría o testear hipótesis.

En esa situación, los casos se eligen porque se relacionan de manera específica con la teoría estudiada. El tercer mecanismo de decisión es por “oportunidad” o conveniencia. No es raro que la selección del caso sea producto de la cercanía geográfica de las y los investigadores, ya sea por residencia, por familiaridad, porque se puede acceder a la información, o por el idioma.

Los estudios comparados cuentan con dos métodos para seleccionar los casos: método de acuerdo, concordancia o similitudes y, método de diferencia. En el primero, la estrategia se basa en las variables que determinan similitudes o factores comunes en países o áreas homogéneas, con excepción del factor o variable que se desea observar. En otras palabras, lo que hace similares a los países que se comparan no explica el fenómeno; este método suele ser más común cuando se tiene un pequeño número de casos. Por su parte, en el método de la diferencia se comparan países que no tienen características en común pero que están unidos por el fenómeno que se estudia.

Al respecto, Sartori (1994) sugiere que una pregunta central para identificar lo que es comparable es la siguiente: ¿comparable (bastante similar) respecto a qué propiedades o características, y no comparable (demasiado distinto) respecto a qué otras propiedades o características? Así, las comparaciones que interesan son aquellas que se realizan entre entidades que poseen atributos que, en parte, se comparten (son similares) y que, a su vez, no se comparten (no comparables). Entonces, más que preguntar qué es comparable, la pregunta que se debe formular es comparable, ¿en qué aspecto?

Siguiendo esta lógica, en esta tesis la selección de los casos se realiza con el método de similitudes. Se argumenta que México y Argentina poseen semejanzas estructurales que los hacen comparables en términos económicos, de organización política y, de decisiones de políticas públicas. Al mismo tiempo, se observan elementos diferenciadores como la composición sociodemográfica y, la base histórica de un Estado social fundamentado en una igualdad de oportunidades universal o igualitaria que, en el proyecto de educación superior, se materializa en políticas como la gratuidad y el ingreso irrestricto. Estos factores pueden explicar una interacción diferenciada entre los componentes que integran los regímenes de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en ambos países.

Con relación a las circunstancias económicas se observa que ambas naciones se caracterizan por estructuras desiguales en la distribución del ingreso; tanto el valor del índice de Gini como el del IDH entre 2000 y 2020 reflejan este comportamiento. Se observa también que en este periodo las desigualdades han tendido a disminuir. A su vez, si bien es cierto que el valor del PIB en México es mucho mayor que en Argentina, al considerar el PIB per cápita la brecha disminuye considerablemente (Cuadro 9).

Cuadro 9. Condiciones económicas en México y Argentina, 2000-2022								
	México				Argentina			
Indicador	2000	2010	2020	Crecimiento	2000	2010	2020	Crecimiento
Producto Interno Bruto (1)	8.76438E+11	1.013E+12	1.1487E+12	31.1	3.95646E+11	5.5274E+11	5.1477E+11	30.1
PIB per cápita	8861.869566	8878.56138	8909.67765	0.5	10730.60822	13551.3392	11344.4057	5.7
Índice de Gini (1)	52.6	47.2	45.4	-13.7	51.1	43.6	42.3	-17.2
Índice de Desarrollo Humano (2)	0.708	0.748	0.779	10.0	0.781	0.829	0.845	8.2

Fuente: Elaboración propia con base en información del Bando Mundial, INEGI y CEPAL.

Se identifican también similitudes entre los sistemas políticos de ambos países; se organizan en regímenes presidenciales y se constituyen como democracias representativas, republicanas y federales. En otras palabras, comparten la estructura institucional del marco del régimen democrático. De igual forma, tanto México como Argentina han implementado políticas públicas para la expansión de oportunidades educativas que comparten ciertas lógicas. El ejemplo más cercano se observa en la expansión institucional a través de la creación de nuevas IES focalizadas en la atención de los sectores poblacionales históricamente excluidos, así como en la provisión de becas.

Las diferencias de los casos están determinadas por los rasgos sociodemográficos y por el tamaño de los sistemas universitarios. Existen disparidades notables en el número de habitantes de una razón de, prácticamente, 3 a 1 en México y Argentina. Evidentemente, esta dinámica se refleja en la población en edad de estudiar educación superior, en la matrícula estudiantil, así como en el número de IES. La matrícula universitaria en México es prácticamente el doble que en Argentina y, por cada institución universitaria que hay en Argentina, en México hay 43 (Cuadro 10).

Cuadro 10. Condiciones sociodemográficas en México y Argentina

	México				Argentina			
Indicador	2000	2010	2020	Crecimiento porcentual	2000	2010	2020	Crecimiento porcentual
Población (millones)	98,899,845	114,092,961	128,932,753	30.4	36,870,796	40,788,453	45,376,763	23.1
Población en edad de estudiar la universidad (18 a 24 años) (millones)	9,071,134	9,892,271	10,422,095	14.9	3,295,130	3,346,483	3,534,762	7.3
Años de escolaridad *	7.5	8.6	9.7	29.3	10.2	10.4	10.6	3.9
Cobertura bruta en educación superior	20.49	27.56	42.83	109.0	53.96	73.23	95.45	76.9
Matrícula en educación superior	1,726,700	3,071,643	4,061,644		1,341,757	1,718,507	2,187,292*	
Número de IES	1,533	2,594	5,716		93	112	132*	

Fuente: Elaboración propia con base en la publicación Principales Cifras de la SEP.

*Los datos corresponden al Anuario Estadístico de 2019

A estos diferenciadores se suma una diferencia crucial: la existencia en Argentina de un arreglo histórico-institucional-ideológico orientado por una fuerte política social que se materializa en los principios de gratuidad y acceso irrestricto a la educación superior, bajo la lógica de una igualdad de oportunidades universal con una importante presencia del Estado. Esta condición se evidencia en los años de escolaridad de la población argentina, así como en la tasa bruta de cobertura en educación superior y en la masificación temprana del sistema. Por su parte, en México la construcción de los arreglos se ha orientado, en mayor medida, hacia una igualdad de oportunidades compensatoria, que regula, desde la meritocracia, el acceso a la educación superior.

En esta línea, las diferencias en el valor de los indicadores de años de escolaridad y de cobertura bruta en educación superior de Argentina respecto a México son producto de un proceso histórico que ha buscado democratizar el acceso a la educación superior, el cual se ha acompañado de la creación de nuevas instituciones, así como de una política de gratuidad y de ingreso irrestricto. Esta mención es relevante para la comparación porque en el caso mexicano son elementos ausentes. Si bien es cierto que en México se ha apostado a la creación de nuevas IES como vía para la expansión de oportunidades en el acceso, no existe una tradición histórica, ideológica y política alrededor de la gratuidad y del ingreso directo.

Así, argumento que es la constitución de este arreglo histórico-institucional la diferencia crucial del diseño comparado (Ilustración 5).

Ilustración 5. Lógica del diseño comparado

Similitudes generales	Económicas	Políticas	De Políticas
	Estructuras desiguales en la distribución del ingreso	Marco constitutivo del régimen democrático	
Diferencias generales	Sociodemográficas	Accesibilidad a la ES	De Políticas
	Población Población en edad de cursar ES Matrícula en ES IES	Tasa Bruta de Cobertura en Educación Superior	Gratuidad e ingreso irrestricto
Diferencia crucial	Arreglo histórico-institucional para la construcción de un Estado social fundamentado en la igualdad de oportunidades universal frente a un Estado que se apoya en principios meritocráticos y compensatorios		

Fuente: Elaboración propia

El tercer elemento que integra el diseño de investigación comparada se conforma por las propiedades y conceptos empíricos. Desde el planteamiento que realiza Morlino (2010), la estructura teórica es fundamental para identificar las propiedades, conceptos empíricos y variables a estudiar. La propuesta que sostengo en la investigación se apoya en una categoría teórico-conceptual primaria que es la de régimen de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior; se operacionaliza en tres propiedades: valores, arreglos institucionales y actores (intereses) y, en cada una de éstas, se observan distintas variables cualitativas que permiten visualizar el estado de cada propiedad (Tabla 7).

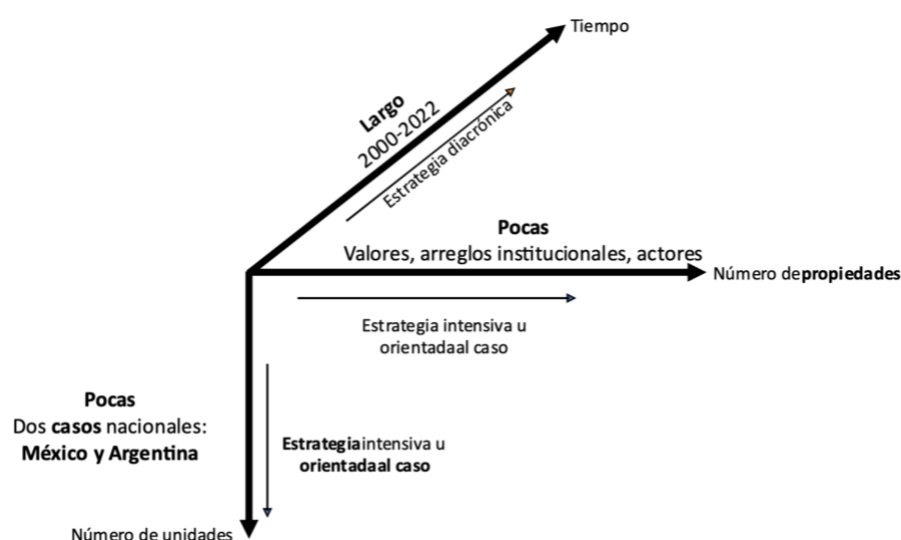
Tabla 7. Matriz de datos para la identificación de variables y propiedades			
Casos	Propiedades		
	Valores de políticas	Arreglos institucionales	Actores (intereses)
México	Resultados de las políticas. Diseño institucional.	Arreglos del régimen democrático.	Gubernamentales No gubernamentales
Argentina		Arreglos del aparato burocrático. Arreglos político-administrativos.	

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta teórica

Siguiendo con la lógica de Morlino, se desarrolla un diseño comparado que se integra por dos casos nacionales: México y Argentina. En este sentido, se construye una estrategia intensiva u orientada a los casos que permita profundizar en las lógicas decisionales que

sostienen los regímenes de políticas para la expansión de oportunidades en la educación superior, mediante la explicación de los valores de las políticas, los arreglos institucionales y los actores que participan en su formulación. De igual forma, el diseño comparado se apoya en una estrategia diacrónica que se construye en una temporalidad que va del año 2000 al 2022 (Ilustración 6). Dadas las características y lógicas de las propiedades y variables, así como de la temporalidad de investigación se puede decir que la comparación se apoya en las bases de una comparación histórica, desde la tradición Weberiana (Ragin y Zaret, 1983 en Morlino, 2010).

Ilustración 6. Bases de la comparación



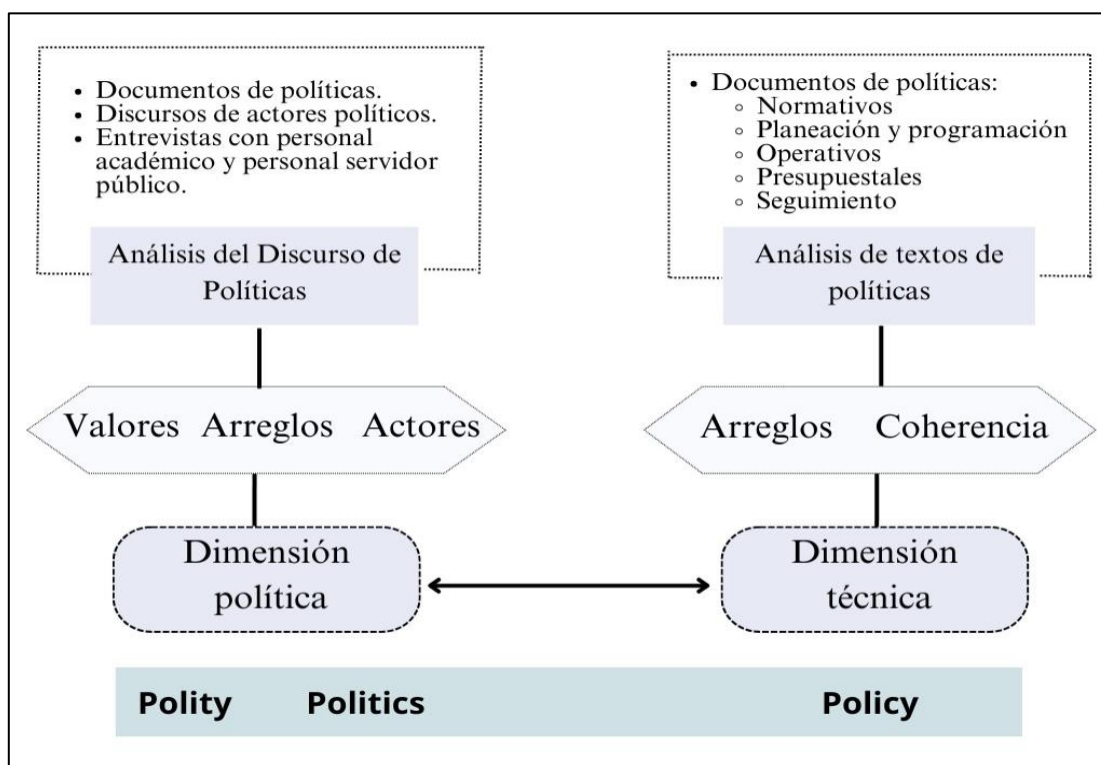
Fuente: Adaptado de Morlino

3.3 El proceso metodológico para la recolección y el análisis de datos

El diseño metodológico de la tesis responde al interés de indagar las diferencias en la constitución de los regímenes de políticas que apoyan el diseño de las intervenciones públicas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior en México y Argentina. Para lograrlo, se desarrolla un proceso metodológico que se organiza en dos dimensiones. La primera rescata la dimensión política del proceso decisional para comprender: 1) los sistemas de valores y el conjunto de actores que inciden en la definición

del problema público, las soluciones que se proponen para reducirlo y su instrumentación; 2) los arreglos institucionales que se construyen y configuran en el proceso decisional y; 3) la incidencia de los actores en el proceso decisional.

La segunda dimensión refiere elementos técnicos con el propósito de descifrar los rasgos técnicos de las decisiones políticas: a) mecanismos para su coordinación e instrumentación; b) elementos para la definición y selección de beneficiarios; c) criterios para la distribución de los recursos; d) coherencia entre los objetivos de las políticas y mecanismos para su implementación. En tal sentido, el alcance de esta dimensión se desarrolla en el ámbito de los instrumentos de políticas.



Fuente: Elaboración propia

Para lograr los propósitos de la dimensión política se hace uso del Análisis del Discurso de Políticas (ADP). El insumo básico para el desarrollo del ADP lo constituyen los textos de las políticas de ambos países. De manera específica, se utilizaron los siguientes: a) documentos de políticas nacionales de carácter estratégico; b) discursos políticos y; c) entrevistas semiestructuradas a tres tipos de actores: i) académicas y académicos que participan o han participado en la toma de decisiones vinculadas a la atención a la desigualdad

en la ES; ii) personal servidor público participe del diseño e implementación de políticas focalizadas a la atención de la desigualdad en la ES y; iii)) representantes de organizaciones universitarias (Cuadro 11). La incidencia del análisis de estos textos aplica en las tres categorías teóricas: valores, arreglos institucionales y actores. Sin embargo, es mayor en la comprensión de los valores de políticas y las posiciones que han desempeñado los actores que participan en el proceso decisional.

Cuadro 11. Textos de políticas considerados para desarrollar el análisis del discurso de políticas			
País	Documentos estratégicos	Discursos políticos	Entrevistas
México	11	7	9
Argentina	8	2	14
Total	19	9	23

Fuente: Elaboración propia

Para lograr el propósito de la dimensión técnica utilicé textos de carácter estratégico y, en mayor medida, operativo. Éstos poseen un carácter mayormente instrumental al integrar información sobre la coordinación e implementación de las decisiones. Para lograr una orientación más clara sobre sus propósitos los clasifiqué en documentos normativos, documentos de planeación y programáticos, documentos operativos, documentos presupuestales y, documentos de evaluación y seguimiento. Ejemplo de estos documentos fueron leyes generales, diagnósticos de programas, Reglas de Operación, documentos que refieran el presupuesto asignado a los programas de políticas y, documentos que indiquen los indicadores de los programas de políticas (Cuadro 12). De igual forma, dichos textos se triangularon con las entrevistas aplicadas.

Los documentos normativos refieren el marco legal en el que se fundamentan las decisiones de políticas; integran leyes generales, Constituciones nacionales, así como reglas para la operación de programas y políticas; los de planeación y programáticos son textos de políticas que orientan el actuar del Estado en función de los objetivos de políticas que se establecen, las metas e indicadores, así como una determinada temporalidad para realizarlo; los documentos operativos indican lineamientos específicos para la puesta en marcha de los programas de políticas; por su parte, los presupuestales refieren las reglas que fundamentan la distribución presupuestal, fuentes de financiamiento y recursos asignados a los programas de políticas. Finalmente, los documentos de evaluación y seguimiento son aquellos textos que dan cuenta de los resultados de los programas de políticas implementados.

Cuadro 12. Número de textos de políticas de carácter operativo analizados					
País	Documentos normativos	Documentos de planeación y programáticos	Documentos operativos	Documentos presupuestales	Documentos de evaluación y seguimiento
México	20	11	13	8	14
Argentina	25	7	15	4	3
Total	45	18	28	12	17

Fuente: Elaboración propia

3.4 Elementos para construir la dimensión política del análisis

En este apartado recupero nociones generales sobre el análisis del discurso de políticas. Con ello, busco ordenar una discusión sobre las aportaciones para la comprensión del diseño de políticas, así como para reconocer al proceso decisional como una configuración que fluye entre lo político y lo técnico. Asimismo, explico la estrategia que seguí para llevar a cabo el análisis, en específico, las lógicas para la recolección de la información y el análisis de datos.

3.4.1 El análisis del discurso de políticas

La inquietud que subyace el desarrollo de esta investigación es el estudio del diseño de la política para la expansión de oportunidades educativas en el acceso a la educación superior, con base en el análisis de los valores de políticas, los arreglos institucionales y los actores que participan en el proceso decisional. Acercarse a los valores de las políticas públicas sugiere colocarse lentes teóricos, metodológicos y epistemológicos que visualicen a la política pública como una interpretación de la realidad y, al proceso decisional, como una lucha de estas realidades (Fischer, 1998; Maier, 2003 en Winkel y Leipold, 2016). Dicho proceso ocurre en un marco de problematización y deliberación discursivamente mediado (Muldering et al., 2022).

El análisis del discurso de políticas públicas contribuye a la comprensión de este propósito; representa una aproximación crítica, post-positivista y post-estructural para explicar de manera más profunda los significados insertos en los textos de las políticas (Allan, 2003; Brown y Klein, 2020; Iverson, 2005). Asimismo, permite mejorar el entendimiento de la configuración discursiva de los problemas de política, sus soluciones y, las consecuencias de estas, incluso aquellas que no fueron explícitamente previstas (Brown y Klein, 2020).

Desde la mirada de los estudios de políticas, el análisis del discurso de las políticas es un esfuerzo para explicar el proceso decisional no sólo como una dinámica que se nutre de *inputs* para generar *outputs*, sino también por los intereses, valores y supuestos normativos, políticos y sociales que moldean este proceso (Fischer et al., 2015 en Mulderring et al., 2022). Este acercamiento es esencial pues, como señalan Bevir y Rhodes (2002, en Mulderring et al., 2022), no es posible comprender las prácticas políticas sin considerar las creencias, conflictos, valores, tradiciones y respuestas a los distintos dilemas que poseen los actores involucrados.

Con esta óptica se defiende que la política pública se orienta por un proceso dinámico a través del cual un sistema político gestiona un problema público (Rizvi y Lindgard's, 2010 en Vidovich, 2013). En este sentido, las políticas se observan en intervenciones textuales o discursivas que producen efectos tanto al interior de las organizaciones formales, como a través de las relaciones sociales. Se insertan en un proceso dinámico y cargado a valores en el que operan los sistemas políticos para resolver problemas a nivel institucional (Allan et al., 2010). Esto permite una comprensión más profunda y compleja de los significados que están incrustados en las políticas.

Recuérdese que las políticas públicas no son decisiones racionales consistentes en la identificación de un problema, la revisión de alternativas, la selección de una de ellas y su consecuente implementación; las políticas además de estar moldeadas por instituciones, entornos organizacionales, legales, políticos y económicos, se encuentran influidas también por los discursos con los que se definen las problemáticas, se legitiman ciertas decisiones y se presentan resultados (Cejudo y Michel, 2016).

El análisis del discurso de políticas ha adquirido un potencial interés en la educación superior (Vidovich, 2013). Encarna una mirada crítica que coloca en el centro de atención el contexto en el que se diseñan e implementan las intervenciones de gobierno, además de cuestionar la forma en la que los textos y prácticas están ideológicamente moldeadas por relaciones de poder (Hyatt, 2013). Significa, por ejemplo, prestar atención en cómo el discurso neoliberal en torno a la “sociedad global del conocimiento” replantea prioridades de políticas de crecimiento económico y cohesión social (OECD, 2008 y Yelland, 2010 en Vidovich, 2013). En este marco, el crecimiento mundial de la demanda y el acceso a la

educación superior es el factor más relevante en su reconfiguración (Altbach y Forest, 2011 en Vidovich, 2013).

El discurso se refiere tanto al lenguaje escrito, como el hablado. Su análisis sugiere el uso de textos escritos y hablados, así como su relación con el contexto social en el que se produce (Allan y Tolbert, 2019). Para Peña (2019), el discurso es un uso del lenguaje más allá de la dimensión de código y texto. En este sentido, sugiere evidenciar los contextos históricos y sociales. A su vez, son declaraciones que poseen significados, fuerzas y efectos en un determinado contexto social. Así, el discurso no describe el mundo, sino que actúa sobre éste (Mills, 1997 en Iverson, 2005).

La corriente postestructuralista concibe al discurso y al lenguaje como espacios dinámicos para la construcción de significados (Välimaa, Hoffman y Van Dijk en Allan et al., 2010). Éstos se organizan en constelaciones de palabras e imágenes que se encuentran en continuo refuerzo, resistencia y reconstitución. A su vez, generan marcos ideológicos y epistémicos que dan forma a ciertos asuntos y, como resultado, configuran la forma de pensar y actuar de los actores (Allan y Tolbert, 2019) y reflejan y reproducen puntos de vista particulares.

Desde el constructivismo, se asume que los discursos dan sentido y legitimidad a los significados compartidos que genera la interacción entre individuos que, a su vez, construyen estructuras que se acompañan de normas respecto a cómo entender el mundo. Asimismo, los discursos se movilizan a partir de las estrategias y recursos que poseen los individuos que defienden ciertos valores y visiones del mundo (Cejudo y Michel, 2016).

El ADP que trabajo en la tesis se apoya en estas posturas teóricas. Lo concibo en la línea en que lo hacen Allan (2003), Allan y Tolbert (2010), Iverson (2005), Cardno (2018) y Peña (2019). Se visualiza como una aproximación metodológica que permite analizar la reconfiguración discursiva de los problemas de políticas, las soluciones y las imágenes creadas. Se apuesta a este acercamiento con el propósito de comprender los valores que están presentes en la concepción del problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior en México y Argentina, así como las soluciones que se establecen para contrarrestarlo, mismas que adquieren la forma de políticas para la expansión de oportunidades educativas. Esta mirada ha permitido identificar los problemas y objetivos de

políticas que son colocados en la agenda, así como los que se han dejado fuera. Igualmente, fortalece la problematización de aquellos problemas y soluciones de políticas que se dan por hecho.

Este abordaje está en sintonía con el posicionamiento epistemológico de los estudios de políticas en la medida en que rompe con la racionalidad de los análisis que apuestan a la búsqueda de la mejor solución a los problemas. Sobre todo, al recuperar al proceso de políticas inherentemente orientado a valores (Allan et al., 2010; Marshall, 2010), así como la relevancia del contexto (Cardno, 2018).

3.4.2 Codificación e interpretación de información

El desarrollo del ADP se integra por tres fases centrales: 1) la recolección de los datos; 2) el análisis e interpretación de datos y; 3) la escritura de los resultados (Allan et al., 2010). La recolección de datos se relaciona con la selección del cuerpo de documentos que serán estudiados. Desde el ADP el insumo analítico principal se constituye por los textos de políticas que se producen en la arena de la política y de las políticas públicas (Lingard y Ozga, 2017 en Cardno, 2018); son discursos en tanto la interacción con múltiples contextos históricos y voces diversas (Peña, 2019).

Esta fase refleja también las decisiones sobre el tipo de textos que serán seleccionados; algunos se producen en lógicas más estratégicas y otros son más operativos o procedimentales. Para responder las preguntas de investigación planteadas, la tesis recolecta los siguientes tipos de textos de políticas: 1) documentos de políticas de carácter estratégico; 2) discursos políticos y; 3) entrevistas semiestructuradas con tomadores de decisiones. Estos documentos tienen una temporalidad que va del año 2000 al año 2023. Así, se recurre a fuentes de información primarias y secundarias.

La segunda fase desarrolla el análisis e interpretación de datos. Éste se organiza en cinco momentos:

- Momento 1. Ordenamiento de los documentos y codificación deductiva en función de las preguntas de investigación planteadas.
- Momento 2. Incorporación de una codificación inductiva para profundizar en el análisis de los documentos revisados en la primera fase. El ADC es una metodología

fundamentada que permite que los códigos se generen sistemáticamente. En esta fase se sugiere no generar todos los códigos de manera inicial pues se corre el riesgo de establecer sesgos por parte de quien investiga.

- Momento 3. Se desarrolla la base para la interpretación a partir del estudio de los códigos para la creación de temáticas; éstos se agrupan en mapas de categorías.
- Momento 4. Se revisan cuidadosamente los mapas de categorías para identificar tanto temas predominantes, así como las grandes ausencias (los silencios de las políticas); Momento 5. Se identifican los discursos dominantes y las posiciones de los sujetos y, en su caso, la emergencia de discursos dominantes.

Para identificar y analizar los discursos y narrativas que configuran los sistemas de valores en los que se apoya el diseño de políticas para la expansión de oportunidades se utilizaron los softwares Wordsmith y Atlas.ti 23. El primero se empleó con el propósito de identificar y cuantificar las menciones que se hacían a los valores de políticas en los documentos de carácter estratégico, tanto para la definición del problema y sus soluciones, como para el diseño institucional de las intervenciones. De igual forma, permitió observar las asociaciones de estos valores con otras palabras, medidas a través de concordancias.

Por su parte, el software Atlas.ti 23 permitió complementar este trabajo mediante las codificaciones realizadas a los documentos estratégicos y los discursos de políticas. Al respecto, se identificaron los enraizamientos de los valores codificados y, como una medida de triangulación, se contrastó si dicha lógica coincidía con los resultados generados por el programa Wordsmith. En la mayoría de los casos fueron coincidentes. En el caso de los valores con altos enraizamientos en Atlas.ti 23 que no fueron relevantes en Wordsmith, se decidió incorporarlos al análisis. Esta tarea se complementó también con la codificación y análisis de las entrevistas aplicadas.

Respecto a la codificación, construí nueve sistemas de códigos acorde a las categorías analíticas del régimen de políticas, así como a otras categorías que corresponden a la comprensión del proceso decisonal: 1) valores de políticas públicas; 2) arreglos institucionales; 3) actores de las políticas públicas; 4) contexto; 5) policy; 6) politics, 7) polity; 8) problema público y 9) SUM. En total, se crearon 175 códigos para el caso mexicano y 138 para el caso argentino (Tabla 8).

Tabla 8. Sistema de códigos para el análisis e interpretación de los textos de políticas

Grupo de códigos	Códigos México	Códigos Argentina	Construcción metodológica
Valores de políticas públicas	Calidad de la educación, equidad, inclusión, desarrollo, derecho a la educación, igualdad de oportunidades, democracia, diversidad, transparencia y rendición de cuentas, justicia, bienestar, pertinencia, productividad, competitividad, interculturalidad, sustentabilidad, pluralidad, solidaridad, libertad, innovación, progreso, democratización, mérito, honestidad, prosperidad.	Calidad educativa, inclusión, igualdad de oportunidades, equidad, desarrollo, democratización, derecho a la educación, neoliberalismo, sociedad del conocimiento, democracia, sustentabilidad, público, justicia, ciudadanía, participación, competitividad, pluralidad, transparencia, progreso, innovación, mérito, libertad, productividad.	En este grupo se codificaron aquellas expresiones discursivas que hacían referencia a grupos de valores previamente identificados (equidad, inclusión, democracia, igualdad de oportunidades), así como a otros principios que se identificaron a lo largo de la codificación. Dichas expresiones se manifestaron como aspiraciones respecto al deber ser, tanto en la formulación de las políticas como en los resultados esperados.
Arreglos institucionales	Coordinación, objetivos de política, planeación, LGES, federalismo, normatividad, indicadores, recursos, programación, sistemas de información, autonomía.	Planificación, financiamiento, integración y articulación, diseño institucional, provincias, coordinación, normatividad, autonomía, gobernanza, recursos, gobierno nacional, programación, acuerdos, federalismo, autarquía.	Los códigos codificados en este grupo fueron contruidos con base en referencias a la organización del diseño institucional de las políticas, a las reglas normativas, al esquema de organización político-administrativa, así como a la planeación y el financiamiento.
Actores de las políticas públicas	Entidades federativas, ANUIES, organismos internacionales, estudiantes, Estado, CONACES, federación, COEPES, municipios, poder legislativo, IES, SEP, Subsecretaría de Educación Superior, poder ejecutivo.	CIN, Estado, SPU, CPRES, CONEAU, Poder Legislativo, Consejo de Universidades, Organismos Internacionales, municipio, rectores, CRUP, Del Bello, Poder Ejecutivo, académicos.	Las codificaciones se realizaron con base en las referencias explícitas a los actores en los textos analizados.
Contexto	Expansión, contexto global, mercado de trabajo, ODS, Fin de la educación superior, privatización, globalización, sociedad del conocimiento, marginación, contexto, neoliberalismo.	Contexto, fin ES, globalización, masificación, privatización, crisis, crecimiento económico, sector productivo, Covid.	En este grupo de códigos se consideraron elementos contextuales que agrupan dinámicas económicas, sociales y políticas. La codificación procede de una interpretación de los elementos contextuales que influyen el diseño de políticas para la expansión de oportunidades en el nivel superior con base en la literatura consultada.
Policy	Expansión, inclusión, soluciones de política educativa, diversificación, diseño de políticas, oferta educativa, estudiantes, igualdad de oportunidades, becas, trayectorias escolares, jóvenes, oportunidades, gratuidad, infraestructura, universalidad, transición media superior a superior, género, obligatoriedad, evaluación, egreso, indicadores, indígenas, recursos, flexibilidad, ingreso, justicia social,	Expansión institucional, diseño de políticas, calidad educativa, oferta educativa, soluciones de política, ingreso irrestricto, gratuidad, pertinencia, programa expansión, egreso, acceso, becas, permanencia, territorio, grupos en desventaja, evaluación y acreditación, cobertura, trayectorias escolares, educación a distancia, estudiantes, abandono, educación media, diversidad, objetivos de políticas,	Los códigos contruidos en este grupo fueron contruidos con base en los objetivos de las políticas públicas identificados en los textos analizados. Por ello, refieren las orientaciones de la acción gubernamental, así como los grupos en los cuales buscan incidir.

Tabla 8. Sistema de códigos para el análisis e interpretación de los textos de políticas

Grupo de códigos	Códigos México	Códigos Argentina	Construcción metodológica
	discriminación, política social, excelencia, programas educativos, permanencia, calidad de vida, exclusión social.	geografía de la oferta, diversificación, mercado de trabajo, transición EM a ES, educación tecnológica, entorno social, flexibilidad, currículum, infraestructura, aprendizaje, docencia, sistemas de información, indígenas, oportunidades, movilidad social, PNBU, mercado, capacidades, eficiencia, capital humano.	
Politics	Politics, público, gobernanza, diferencias, neoliberalismo, vida política nacional, deliberación, poder.	Politics, peronismo, partidos políticos, radicales, consenso, dictadura, calidad de vida, poder, kirchnerismo, conflictos.	Este grupo de códigos integra la codificación de expresiones textuales que reflejan las estructuras políticas en las que se asienta el diseño de políticas. De igual forma, se consideraron las posiciones ideológico-partidistas identificadas en los textos analizados.
Polity	Objetivos de política, líneas de política pública, polity (proyecto de gobierno).	Proyecto de gobierno, diseño de políticas.	Este grupo de códigos se construyó con el propósito de dar cuenta de las orientaciones valorativas de los proyectos de gobierno en los que se desarrolla el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas.
Problema público	Definición del problema público, desigualdad, desigualdad, desigualdad regional, abandono, pobreza, meritocracia, desigualdad económica, discriminación, exclusión social, rezago educativo, desigualdad educativa, desigualdad social.	Definición del problema, desigualdad, desigualdad socioeconómica, fragmentación, desigualdad regional, exclusión, discapacidad, vulnerabilidad.	El grupo de códigos construidos en este grupo se relacionan con los aspectos que estructuran la definición del problema, así como las problemáticas públicas referidas de manera explícita tanto en los documentos de políticas como en las entrevistas realizadas.
SUM/SUA	IES, subsistema de ES, universidades privadas, escuelas normales, UBBJ, universidades interculturales, universidades politécnicas, universidades tecnológicas, universidad de la salud, institutos tecnológicos, universidades pedagógicas, UNAM, Instituto Rosario Castellanos.	IES, CRES, sistema no universitario, SNAES,	Este grupo refiere los códigos que se construyeron con base en referencias a subsistemas universitarios o grupo de instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en la información procesada en Atlas.ti

3.5 Elementos para construir la dimensión técnica del análisis

La dimensión técnica del análisis consistió en la revisión de programas de políticas con el propósito de visualizar los arreglos institucionales que se ponen en marcha para su

operación e implementación. Se podría decir que dan cuenta de los instrumentos que operacionalizan los principios valorativos y objetivos de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el acceso a la educación superior. Para desarrollar el análisis se hizo uso de documentos de políticas: a) diagnósticos de los programas; b) el presupuesto asignado según los informes de seguimiento publicados en los portales oficiales de los programas, en la Cuenta Pública de la SHCP, así como en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de Argentina; c) informes de evaluaciones realizadas por el CONEVAL u otras organizaciones; d) Matriz de Indicadores para Resultados o documentos que refieran el cumplimiento de indicadores; e) informes de resultados de la ASF; f) convenios de coordinación y; e) decretos o leyes de creación de instituciones universitarias (Tabla 9).

El análisis técnico complementa la dimensión política descrita previamente. Permite visualizar los elementos operativos que se ponen en marcha a lo largo del proceso decisonal y que se asumen como esenciales para el logro de los objetivos de las políticas. Adentrarse en esta dinámica permite identificar con mayor precisión la coherencia entre los principios valorativos e ideológicos de las políticas y los instrumentos que se implementan. En la investigación en políticas públicas el análisis técnico se asocia a métodos como el análisis de efectividad o el análisis de costo-beneficio (Meltzer & Shcwartz, n.d.). Sin embargo, existen elementos que merecen valorarse como parte de las decisiones tecno-políticas. Entre estos destacan los mecanismos de coordinación, la distribución presupuestal, la definición de la población objetivo y los criterios de selección de la población beneficiaria. Estos elementos se recuperan en la investigación con el propósito de estudiar su incidencia en el diseño de las políticas, así como para valorar su articulación con el discurso que las fundamentan. Específicamente, con los ideales de equidad, inclusión y el derecho humano a la educación superior.

Para desarrollar el análisis técnico en el caso mexicano se utilizó el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, el cual es una herramienta para la sistematización de información relevante de los programas y acciones de desarrollo social del gobierno mexicano. Se consideró una temporalidad de 2000 a 2021. En un primer momento, se identificaron todos los programas del Ramo 11 “Educación”.

Posteriormente, se eligieron aquellos en cuya descripción o problema o necesidad prioritaria incluyera, explícitamente, la atención al nivel superior, así como referencias a la calidad, equidad, igualdad de oportunidades e inclusión. Con esta condición, se recuperaron veinte programas presupuestarios con la siguiente información: a) nombre del programa; b) modalidad; c) problema que pretende atender; d) año de inicio; e) objetivo del programa; f) propósito del programa; g) población objetivo y; h) instituciones beneficiadas.

Una vez identificados los programas de políticas dirigidos a la expansión de oportunidades educativas se obtuvo el presupuesto ejercido, según la información publicada en la Cuenta Pública entre 2000 y 2021. Asimismo, se recurrió a los informes de asignación presupuestal de los programas constituidos como fondos extraordinarios para identificar la distribución por tipo de subsistema universitario.

Por lo que al caso argentino respecta, se utilizaron documentos o información publicada en el portal electrónico del Ministerio de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias. De igual forma, se accedió a leyes y decretos a través de la Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como del Boletín Oficial de la República Argentina. La información sobre los programas de políticas se obtuvo también a través de búsquedas abiertas en buscadores automatizados.

Tabla 9. Clasificación de los documentos de políticas utilizados para el análisis técnico			
Tipo de documento	Descripción	# de documentos en México	# de documentos en Argentina
Normativos	En esta categoría se incluyeron Reglas de Operación de los programas, diagnósticos de los programas y Decretos de Creación de Universidades.	20	25
Planeación y programación	Son documentos que dan cuenta de las orientaciones estratégicas de políticas. Adquieren la forma de Planes Nacionales de Desarrollo, programas sectoriales o programas educativos.	11	7
Operativos	Estos documentos integran información sobre aspectos más particulares de cada programa. No incluyen líneas estratégicas, sino elementos operativos que reflejan aspectos para la distribución de los recursos o lineamientos para la presentación de proyectos.	13	9

Presupuestales	En esta categoría se incluyen documentos que dan cuenta de la distribución presupuestal asignada a los diversos programas.	8	4
Seguimiento	Son documentos que refieren resultados de los programas presupuestarios, en términos del cumplimiento de metas, indicadores y el ejercicio de los recursos.	14	2
Total de documentos revisados		66	47

Fuente: Elaboración propia

3.6 Perfil del personal entrevistado

En este apartado se refiere el perfil de las personas entrevistadas. En total se aplicaron 24 entrevistas a seis tipos de actores: 1) personal servidor público de alto nivel decisonal; 2) autoridades universitarias y educativas; 3) asesores de gobierno; 4) académicas y académicos; 5) representantes de organizaciones universitarias y; 6) legisladores (Cuadro 13).

Cuadro 13. Número de entrevistas realizadas por tipo de actor		
Tipo de actor	México	Argentina
Personal servidor público de alto nivel decisonal	1	1
Autoridades universitarias y educativas	3	2
Asesores de gobierno	2	1
Académicas y académicos	3	7
Organizaciones universitarias	2	1
Legisladores	1	0
Total	12	12

Fuente: Elaboración propia

Personal servidor público de medio y alto nivel decisonal

Se entrevistó a dos tomadores de decisiones del mayor nivel decisonal para la educación superior. En ambos países los entrevistados poseen un perfil político. En el caso de Argentina la persona entrevistada ha sido profesor, rector y ha ocupado cargos de coordinación y dirección de programas de ciencia y tecnología, así como de planeación y coordinación universitaria; su formación y trayectoria política se ha desarrollado en el peronismo. En el caso de México, el entrevistado ha sido profesor-investigador en una universidad federal, con una línea de investigación en desarrollo rural. Su militancia política inició en el Partido Comunista Mexicano y del Partido Socialista Unificado de México. Actualmente es miembro del partido Movimiento Regeneración Nacional.

Asimismo, se entrevistó a personal que ocupara puestos directivos de nivel medio relacionados con la operación del Programa Nacional de Becas.

Autoridades universitarias y educativas

Se realizaron cinco entrevistas para recuperar el punto de vista de las autoridades universitarias y educativas; dos en Argentina y dos en México. Éstas se aplicaron a personas que actualmente son rectores o que recientemente dejaron de serlo. En Argentina se dialogó con autoridades de dos tipos de instituciones: a) universidad con una tradición histórica y política para el sistema universitario argentino y; b) universidad creada durante el mandato de Cristina Fernández. En el caso de la institución con tradición histórica, se contó con la opinión de quien fuera rector de la misma entre 2013 y 2016. Asimismo, fungió como director general de CONICET y participó activamente en la organización de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe.

El rector entrevistado de la universidad creada en el mando de Cristina Fernández es de militancia peronista y posee un liderazgo político importante en el campo de la educación superior. Fue rector de la UBA, director general de CONICET, presidente de la CONEAU, y vicerrector de la Universidad Nacional de Quilmes.

El perfil de las autoridades educativas entrevistadas en México recupera la opinión de personal que está al frente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, así como a tomadores de decisiones del sistema de educación tecnológica. En el primer caso, se trata de un perfil cuya formación académica y de servicio público ha girado en torno a la educación a distancia. Por su parte, el otro perfil corresponde al de un liderazgo en el ámbito de la educación tecnológica. Fue rector general de una Universidad Federal, director general del IPN, director general del Tecnológico Nacional de México y Secretario General de la ANUIES.

Asesores de gobierno

Se realizaron tres entrevistas a académicos que han fungido como asesores de gobierno. Dos en México y una en Argentina. Se tuvo la oportunidad de dialogar con un académico del IISUE que, desde la década de 1980, ha participado como consejero de la Subsecretaría de Educación Superior, principalmente en temas de financiamiento y cobertura. De igual forma,

se entrevistó a una profesora que actualmente es secretaria general de una universidad Federal, con una amplia trayectoria y liderazgo académico en el campo de la educación superior y de la investigación educativa. Fue presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y, en el actual gobierno, participó activamente en la elaboración del Programa Nacional de Educación Superior.

En Argentina se dialogó con un profesor investigador de una universidad nacional. Posee una amplia trayectoria en el campo de la educación superior, sobre todo, en temáticas asociadas a las dinámicas políticas del sistema universitario argentino. Asimismo, apoyó al gobierno nacional en el diseño y operación del Programa de Expansión de la Educación Superior.

Académicas y académicos

Se realizaron entrevistas con personal académico de México y Argentina para recuperar visiones críticas en torno a la formulación de las políticas para la expansión de oportunidades. En Argentina se entrevistó a siete profesores de instituciones como el Centro de Estudios de Estado y Sociedad del CONICET, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional Tres de Febrero, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Austral y, de la Universidad Nacional de José C. Paz. Sus líneas de investigación abarcan las siguientes temáticas: a) análisis comparado de las políticas de educación superior; b) políticas de financiamiento universitario; c) la universidad como organización; d) gobierno universitario y cambio institucional; e) docencia universitaria; f) profesión y cultura académica; g) políticas de incentivos; h) acceso a la universidad y expansión de la educación superior; i) desigualdades en la educación media y; j) planeación y gestión educativa.

En México se dialogó con dos perfiles académicos de instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México y, Universidad Autónoma Metropolitana. Entre sus líneas de investigación se encuentran: a) cambio institucional y organizacional en la educación superior; b) equidad en la educación media superior y superior; c) financiamiento y gestión de la educación superior; d) políticas públicas y educación superior; e) aspiraciones de jóvenes universitarios; f) desigualdad y estratificación en la educación superior.

Organizaciones universitarias

Se recuperó la visión de actores que están al frente de organizaciones universitarias. En el caso de Argentina, se entrevistó a representantes del Consejo Interuniversitario Nacional y de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Sus perfiles se caracterizan por una amplia trayectoria en la gestión universitaria; desde direcciones hasta rectorías.

En México se entrevistó a personal del área de planeación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Asimismo, se aplicó una entrevista por correo electrónico a una persona de la COEPES-Puebla.

Legisladores

Sólo se tuvo acceso a un legislador mexicano. Se considera una voz políticamente influyente en el campo de la educación superior. Entre su experiencia destaca haber sido rector de una universidad pública estatal, director del Conacyt, y presidente de la Comisión de Educación en el Senado de la República.

La Tabla 10 refiere los códigos utilizados en las entrevistas por perfil entrevistado para ambos países. Dichos códigos son utilizados en los capítulos de resultados.

Tabla 10. Códigos de entrevista por perfil de actor.

Perfil del actor	Código (México)	Código (Argentina)
<i>Personal servidor público de alto y medio nivel decisional</i>	M005 M007	A006
<i>Autoridades universitarias y educativas</i>	M001 M002	A009 A010
<i>Asesores de gobierno</i>	M004 M003	A003
<i>Académicas y académicos</i>	M009 M004	A001 A002 A004 A005 A011 A012 A013
<i>Organizaciones universitarias</i>	M006	A007 A008
<i>Legisladores</i>	M008	

Fuente: Elaboración propia.

Apéndice de capítulo metodológico

Tabla 11. Textos para el análisis del discurso de políticas en México		
Nombre del documento	Año	Autor
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	2001	Gobierno de México
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	2007	Gobierno de México
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	2013	Gobierno de México
Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	2019	Gobierno de México
Programa Nacional de Educación 2001-2006	2001	Gobierno de México
Programa Sectorial de Educación 2007-2012	2007	Gobierno de México
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	2013	Gobierno de México
Programa Sectorial de Educación 2019-2024	2019	Gobierno de México
Programa Nacional para la Educación Superior 2023-2024	2023	Gobierno de México
Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del 28 de mayo de 2019	2019	AMLO
Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del 26 de agosto de 2019	2019	AMLO
Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del 18 de noviembre de 2019	2019	AMLO
Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del 13 de enero de 2020	2020	AMLO
Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del 11 de febrero de 2021	2021	AMLO
Cuarto informe de gobierno de AMLO	2022	Gobierno de la República
Discurso del Subsecretario de Educación Superior durante la primera sesión del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior	2022	Luciano Concheiro

Tabla 12. Textos para el discurso de políticas en Argentina

Néstor Kirchner y la educación. Discursos de Néstor Kirchner sobre la educación en Argentina.	2021	Soberanía Pedagógica Rosario. Material digital publicado en YouTube.
Políticas públicas para las universidades nacionales	2003	CIN
Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional.	2003	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Secretaría de Políticas Universitarias.
Documento para el debate de una nueva Ley de Educación Superior	2007	Juan Carlos Pugliese.
Las universidades públicas en el año del bicentenario.	2010	CIN
Ciclo de charlas. La Universidad como política de Estado. Participan Ernesto Villanueva, Ana Jaramillo y Laura Alonso.	2016	Instituto Patria. Material digital publicado en YouTube.
Programa de Expansión de la Educación Superior y Criterios y Estándares para las Actividades Académicas de los Centros Regionales de Educación Superior.	2012	Ministerio de Educación
Documentos elaborados por los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) camino a la Conferencia Regional de Educación Superior 2018.	2018	CIN
Declaración de San Martín	2021	Ministerio de Educación / CIN
La Universidad que queremos. Ejes 2022-2023	Sin fecha	Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

Tabla 13. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en México (Policy)

Tipo de documento	Nombre del documento	Año	Autor
Normativo	Diagnóstico del Programa U079. Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior.	2014	SEP
	Diagnóstico del Programa U079. Programa de Expansión en Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior.	2016	SEP
	Diagnóstico del Programa U006. Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales.	2020	SEP
	Diagnóstico del Programa Presupuestario U083. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.	2020	DOF
	Diagnóstico Programa E-010. Servicios de Educación Superior y Posgrado.	2017	SEP
	Diagnóstico Programa Nacional de Becas. S-243	2017	SEP
	Diagnóstico del Programa para la Inclusión Educativa. S-244	2016	SEP
	Diagnóstico del Programa de Becas Elisa Acuña.	2022	SEP
	Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.	2015 y 2019	DOF
	Reglas de Operación PRONABES	2001, 2007, 2012	DOF
	Reglas de Operación JEF	2021	DOF
	Reglas de Operación del Programa de Becas Elisa Acuña	2022	SEP
	Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.	2019	DOF
	Decreto de Creación de la Universidad Intercultural del Estado de México.	2003	Gaceta del Gobierno del Estado de México
	Decreto de Creación de la Universidad Intercultural del Estado de Baja California.	2021	Periódico Oficial del Estado de Baja California
	Decreto por el que se crea la Universidad Politécnica de San Luis Potosí.	2001	Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí
	Decreto por el que se crea la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.	2012	Diario Oficial de la Federación
Planeación y programación	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	2001	Gobierno de México
	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	2007	Gobierno de México
	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	2013	Gobierno de México

Tabla 13. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en México (Policy)

Tipo de documento	Nombre del documento	Año	Autor
	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	2019	Gobierno de México
	Programa Nacional de Educación 2001-2006	2001	Gobierno de México
	Programa Sectorial de Educación 2007-2012	2007	Gobierno de México
	Programa Sectorial de Educación 2013-2018	2013	Gobierno de México
	Programa Sectorial de Educación 2019-2024	2019	Gobierno de México
	Programa Nacional para la Educación Superior 2023-2024	2023	Gobierno de México
	Programa de trabajo de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas.	2020-2024	SEP/SES
	Programa Institucional 2023-2024. Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.	2023-2024	OCUBBJG
Operativos	Lineamientos para la presentación de proyectos. Fondo de Consolidación Universidades Interculturales.	2013	SEP/SES
	Convenio de Apoyo Financiero	2011	-
	Propuesta técnica de la Secretaría de Educación Pública para modificar la denominación del Programa Presupuestario U-079 “Expansión de la oferta de educación media superior y superior” como Programa Presupuestario “Fondo Federal para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior”.	2022	SEP
	Criterios generales para la distribución de los recursos autorizados al programa presupuestario U-079 “Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior”.	2022	SES
	Convocatoria para la presentación de solicitudes y proyectos institucionales o académicos, en el marco del Programa U-079. Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior (Tipo Superior). Ejercicio fiscal 2022.	2022	SES
	Lineamientos para la presentación de proyectos. Programa presupuestario “Expansión de la Educación Media Superior y Superior. Ejercicio fiscal 2017. (Educación Superior).	2017	SEP
	Criterios generales para la distribución del Programa U-006. Programa de Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales.	2018	SES
	Convocatoria para la presentación de Proyectos Institucionales en el marco del Programa para la Inclusión y la Equidad educativa, para el tipo superior.	2018	SEP
Presupuestales	Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa.	2013	CONEVAL
	Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018. Subsidios para organismos descentralizados estatales.	2018	CONEVAL

Tabla 13. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en México (Policy)

Tipo de documento	Nombre del documento	Año	Autor
	Ficha de Valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados.	2014	CONEVAL
	Asignación de recursos del Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior.	2015	SEP
	Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior, para el tipo superior U-079. Ejercicio 2020.	2020	SEP
	Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior, para el tipo superior U-079. Ejercicio 2022.	2022	SEP
	Asignación presupuestal al programa U-006. Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales. Ejercicios fiscales 2014, 2017, 2020 y 2023.	2014, 2017, 2020, 2023	SEP/SES
	Asignación presupuestal al programa S-244. Inclusión y Equidad Educativa.	2015, 2017 y 2019	SEP
Seguimiento	Auditoría de Desempeño 14-0-11100-07-0204. Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior: Educación Universitaria.	2014	ASF
	Mecanismo 2013 para el Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas.	2013	SEP
	Ficha de Monitoreo. Fondo para la Consolidación de las Universidades Interculturales (U-051).	2012-2013	SEP/CONEVAL
	Informe de Evaluación Específica de Desempeño	2012-2013	CONEVAL/SEP
	Ficha de Valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados	2014	CONEVAL
	Evaluación en materia de diseño Programa E-010: Provisión de Servicios de Educación Superior y Posgrado.	2009	FLACSO
	Ficha de Monitoreo. Prestación de Servicios de Educación Superior y Posgrado. E-010.	2013	CONEVAL/SEP
	Ficha de Monitoreo 2020-2021. Programa E-010. Servicios de Educación Superior y Posgrado.	2020-2021	CONEVAL/SEP
	Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018. Programa U-006. Subsidios para organismos descentralizados estatales.	2017-2018	CONEVAL/SEP
	Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa U-006. Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales.	2012-2013	CONEVAL-SEP
	Ficha de Monitoreo. Programa Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales.	2013 y 2014	CONEVAL/SEP

Tabla 13. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en México (Policy)

Tipo de documento	Nombre del documento	Año	Autor
	Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Programa U-006. Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales.	2014-2015	CONEVAL/SEP
	Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Programa para la Inclusión y Equidad Educativa. Cuarto trimestre 2017 y 2019.	2017, 2018, 2019	SEP
	Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020	2019-2020	CONEVAL

Tabla 14. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en Argentina (Policy)

Tipo de documento	Nombre del documento	Año	Autor
Normativos	Constitución de la Nación Argentina	Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.	Poder Legislativo
	Acuerdo plenario No. 378/00. Sistema Integrado de Educación Superior.	2000	CIN
	Acuerdo plenario No. 464/03. Pedido de opinión sobre creación de instituciones universitarias.	2003	CIN
	Ley de Educación Nacional. Ley No. 26.206	2006	Congreso de la Nación
	Ley de Educación Superior. Ley No. 24.521	1995	Congreso de la Nación
	Modificación a la Ley de Educación Superior. Ley 27204 y Decreto 2358/2015	2015	Congreso de la Nación
	Acuerdo Plenario No. 510/04. Creación de la Universidad Nacional del Oeste y de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	2004	CIN
	Ley de Financiamiento Educativo. Ley 26.075	2005	Poder Legislativo
	Resolución C.E. No. 434/07. Creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes.	2007	CIN
	Resolución CE No. 415/07. Creación de la Universidad Nacional de Río Negro.	2007	CIN
	Acuerdo plenario No. 648/07. Creación de la Universidad Nacional de Avellaneda.	2007	CIN
	Resolución CE No. 437/07. Creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral	2007	CIN
	Acuerdo plenario No. 649/07. Creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes.	2007	CIN
	Acuerdo plenario No. 666/08. Creación de la Universidad Provincial de Chubut.	2008	CIN

Tabla 14. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en Argentina (Policy)

Tipo de documento	Nombre del documento	Año	Autor
	Acuerdo plenario No. 698/09. Creación de la Universidad Nacional del Oeste, Universidad Nacional de Almirante Brown y Universidad Nacional de Arturo Jauretche.	2009	CIN
	Acuerdo plenario. No. 705/09. Creación de la Universidad Nacional de Almirante Brown, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur e, Instituto Universitario Nacional de Desarrollo Tecnológico Almirante Brown.	2009	CIN
	Acuerdo plenario No. 928/14. Proyecto de creación de la Universidad Nacional Intercultural de los Pueblos Indígenas.	2014	CIN
	Acuerdo plenario No. 910/14. Creación de la Universidad de la Defensa Nacional.	2014	CIN
	Acuerdo plenario No. 894/14. Creación de la Universidad Pedagógica Nacional.	2014	CIN
	Acuerdo plenario No. 893/14. Creación de la Universidad Nacional de Ezeiza.	2014	CIN
	Acuerdo plenario No. 892/14. Creación de la Universidad Nacional de Hurlingham.	2014	CIN
	Acuerdo plenario 895/14. Creación de la Universidad Nacional de Rafaela.	2014	CIN
	Acuerdo plenario 891/14. Creación de la Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz.	2014	CIN
	Acuerdo plenario 911/14. Transformación del Instituto Universitario Nacional del Arte en la Universidad Nacional de las Artes.	2014	CIN
	Resolución CE No. 1153/16. Registro de instituciones universitarias. Nómina de instituciones. Incorporación de la Universidad Nacional de los Comechingones, a las Instituciones Universitarias Nacionales con participación restringida.	2016	CIN
Planeación y programación	Acuerdo plenario No. 629/07. Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional.	2007	CIN
	Resolución 299/2009 Programa de Diagnóstico y Evaluación para la expansión de la educación superior	2009	Ministerio de Educación
	Resolución 1368/2012 Programa de Expansión de la Educación Superior.	2012	Ministerio de Educación
	Resolución 280/2016. Resolución del Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior	2016	Ministerio de Educación y Deportes

Tabla 14. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en Argentina (Policy)

Tipo de documento	Nombre del documento	Año	Autor
	Programa de Expansión de la Educación Superior. I Etapa. Adquisición de capacidades de planificación en los CPRES para la expansión del sistema. Documento borrador.	Sin fecha	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias
	Programa de Expansión de la Educación Superior. II Etapa. Radicación de Centros Regionales de Educación Superior y fortalecimiento de centros existentes. Documento borrador.	Sin fecha	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias
	Plan Educativo Anual Federal. Documento de trabajo.	2020	Ministerio de Educación
Operativos	Convenio-Programa entre la Secretaría de Políticas Universitarias y la Universidad Nacional	2013	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias
	Convenio-Programa entre la Secretaría de Políticas Universitarias y la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	2015	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias
	Contrato de Préstamo entre la Corporación Andina de Fomento y la República de Argentina.	2015	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
	Guía de programas sociales del Ministerio de Educación.	2018	Ministerio de Educación
	Memoria Institucional. Universidad Nacional de Río Negro.	2018	Universidad Nacional de Río Negro.
	Programa de Infraestructura Universitaria, fase IV	2021	Banco de Desarrollo de América Latina
	Sigamos estudiando “Universidades Públicas por el derecho a estudiar”. Anexo I- Marco General y Lineamientos de la Convocatoria.	2021	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias Subsecretaría de Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles
	Sigamos estudiando “Universidades Públicas por el derecho a estudiar”. Anexo II- Marco General y Lineamientos de la Convocatoria.	2021	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias Subsecretaría de Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles
	Programa de Voluntariado Universitario: “Sigamos Estudiando: Fortalecimiento de las trayectorias y la enseñanza en la Educación secundaria”. Aneo I. Bases, pautas y condiciones.	2021	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias Subsecretaría de Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles
	Resolución 120-2021. Convocatoria específica 2021 del Programa de Voluntariado Universitario “Sigamos estudiando”.	2021	Poder Ejecutivo Nacional
	Resolución 121-2021. Convocatoria de Proyectos de Articulación Interniveles “Sigamos estudiando 2021 – Universidades públicas comprometidas con el derecho a estudiar”.	2021	Poder Ejecutivo Nacional

Tabla 14. Textos de políticas utilizados para el análisis técnico en Argentina (Policy)

Tipo de documento	Nombre del documento	Año	Autor
	Decreto 260/2022 Modelo de Contrato de Préstamo CAF a celebrarse entre la República Argentina y la Corporación Andina de Fomento (CAF), por un monto de hasta USD 75.000.000 destinado a financiar parcialmente el “Programa de Infraestructura Universitaria FASE IV”	2022	Poder Ejecutivo de la Nación
	Contrato de Préstamo entre República Argentina y Corporación Andina de Fomento	2022	Presidencia de la Nación Corporación Andina de Fomento
	Voluntariado Universitario. Convocatoria Específica 2022. Sigamos estudiando.	2022	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias Subsecretaría de Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles
	Programa Nacional de Infraestructura Universitaria	2023	Ministerio de Obras Públicas
Presupuestales	Anuarios estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias 2005,2009,2013 y 2017.	2005-2017	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias
Seguimiento	Informe de Evaluación Externa. Universidad de Moreno	2020	CONEAU
	Informe becas Progresar. Primera Convocatoria 2022.	2022	Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias. Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa. Secretaría de Evaluación e Información Educativa.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo IV. Trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en México

En este capítulo reconstruyo la trayectoria de las políticas públicas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Esta desafiante tarea es clave en el desarrollo de la investigación. Me ha permitido tomar consciencia de la relevancia de la historia y el contexto en la configuración del proceso decisional. Para dar secuencia al conjunto de decisiones y eventos ocurridos me apoyé en distintos documentos de políticas, así como de la literatura que ha emergido en el campo de estudio de la educación superior. De igual forma, se hizo uso de la información recopilada durante el trabajo de campo como una vía para triangular la información referida en las fuentes secundarias.

La posguerra marca el inicio de la trayectoria de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en México. Desde entonces, se observan tres momentos que son relevantes en la conformación y organización del sistema universitario mexicano: expansión; diversificación institucional y, modernización. Su incidencia en las políticas de referencia está marcada por la ampliación de la matrícula, el crecimiento en el número de instituciones universitarias públicas y privadas y la creación de nuevas universidades con distinta misión institucional. Asimismo, se caracteriza por continuas tensiones discutidas en el seno de la ANUIES respecto al tipo de intervención que demanda el crecimiento del sistema; la preocupación por la calidad y el financiamiento universitario en un contexto de crisis; la desconcentración geográfica de la oferta, entre otros.

El inicio del S.XXI coincidió con la alternancia de gobierno y con ello, una nueva historia en la trayectoria de políticas. Se gesta una agenda para la equidad y la calidad de la educación superior que buscaba solucionar problemáticas como el abandono escolar, la baja participación de los grupos históricamente excluidos de la educación superior, así como las brechas geográficas de cobertura. Son diagnósticos que se recuperan tanto en los documentos programáticos de los gobiernos en turno, como en aquellos realizados por la propia ANUIES. Con esta base, la decisión se orienta a la creación de instituciones como las Universidades Interculturales y Universidades Politécnicas. Asimismo, se instala una política compensatoria de apoyos económicos para estudiantes, principalmente, para los más

desfavorecidos. Perdura también la lógica de financiamiento extraordinario que contribuye al fortalecimiento de la infraestructura universitaria y la mejora de la calidad.

Entre los efectos no previstos de estas decisiones destaca la ausencia de una política que asuma de manera responsable y planeada el desarrollo del sistema; las nuevas instituciones creadas carecen de condiciones y recursos para el desarrollo de las funciones universitarias con la calidad que ello exige. En este marco, en 2021 fue aprobada la Ley General de Educación Superior que tiene como uno de sus principios centrales el derecho humano a la educación superior.

El capítulo se integra por tres secciones. En la primera refiero las principales características del sistema universitario mexicano con el propósito de ofrecer al lector un panorama general de la configuración institucional del sistema. La segunda parte la dedico a narrar los eventos y dinámicas que distinguen la trayectoria de políticas entre 1950 y 2000. Finalmente, en la tercera sección, desarrollo la lógica histórica de las decisiones a partir del año 2000 y hasta la actualidad.

4.1 El sistema universitario mexicano: características y configuración institucional

El Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) se define como el conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior, los cuales son impartidos por el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados. La provisión de la formación universitaria también se realiza a través de proveedores privados con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. El SNES considera tres subsistemas: universitario, tecnológico y de escuelas normales y formación docente (Tabla 15). En éstos se imparten los estudios de técnico superior universitario o profesional asociado, Normal Licenciatura, Licenciatura Universitaria y Tecnológica, y Posgrado. Asimismo, comprende las modalidades escolarizada, no escolarizada, mixta y dual y las opciones de interacción presencial, en línea o virtual, abierta y a distancia y, certificación por examen (Ley General de Educación Superior, 2021).

Tabla 15. Subsistemas universitarios reconocidos en la LGES		
Subsistema	Objeto	Instituciones
Universitario	Formación integral de las personas para el desarrollo armónico de todas sus facultades, la	Universidades Federales

	construcción de saberes, la generación, aplicación, intercambio y transmisión del conocimiento, así como la difusión de la cultura y la extensión académica en los ámbitos nacional, regional y local; se busca su incorporación a los sectores social, productivo y laboral.	Universidades estatales y municipales Universidades comunitarias públicas Universidades Internacionales con reconocimiento en México Centros Públicos de Investigación Universidades privadas
Tecnológico	Formación integral de las personas con énfasis en la enseñanza, la aplicación y la vinculación de las ciencias, las ingenierías y la tecnología con los sectores productivos de bienes y servicios, así como la investigación científica y tecnológica.	
Escuelas Normales e Instituciones de Formación Docente	Formar de manera integral profesionales de la educación básica y media superior, en los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado.	

Fuente: Ley General de Educación Superior.

Una de las características más importantes del sistema de educación superior en México es su diversidad (Buendía, 2020). Este rasgo se puede observar en los siguientes elementos: a) en la denominación de las IES; b) en su personalidad jurídica; c) en su tamaño; d) en su perfil académico y funciones que realizan; e) en las áreas de conocimiento que abarcan; f) en su extensión territorial; g) en su calidad; h) en su personal académico e; i) en sus finalidades como prestadoras de servicios educativos (Mendoza, 2022). Por su denominación, el SUM se clasifican en: 1) Universidades Públicas Estatales; 2) Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS); 3) Universidades Interculturales; 4) Universidades Públicas Federales; 5) Universidades Tecnológicas; 6) Universidades Politécnicas; 7) Institutos Tecnológicos Federales y Descentralizados; 8) Escuelas normales e Institutos de Formación Docente y; 9) otras instituciones públicas.

La autonomía universitaria en México se elevó a rango constitucional el 9 de junio de 1980. Con ello se facultó a las universidades para gobernarse a sí mismas, determinar planes y programas de estudio, establecer el ingreso, promoción y permanencia del personal académico y, administrar su patrimonio (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 1917). De las instituciones que conforman el sistema público universitario de educación superior, las que gozan de autonomía son 35 universidades públicas estatales, las universidades federales (Chapingo, UNAM, UAM, Antonio Narro) y, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. En este sentido, la mayoría de las instituciones de educación superior no son autónomas. No obstante, en términos de la matrícula, la mayor parte de los estudiantes forma parte de una universidad autónoma.

Con la aprobación de la LGES en 2021, se refieren particularidades sobre el alcance de esta. Por ejemplo, que cualquier reforma a las leyes orgánicas requiere ser consultada con la comunidad universitaria. Asimismo, se reflejan posibles tensiones entre la voluntad de la autoridad educativa y, la de las instituciones de educación superior. Al respecto, el Artículo 5 indica que las políticas y acciones para lograr una cobertura universal en educación con equidad y excelencia formarán parte de un Acuerdo Educativo Nacional. Estas acciones serán propuestas por la SEP tomando en consideración el “respeto a la autonomía que la ley otorga a las universidades e instituciones de educación superior”. Otro caso similar ocurre con la expedición de los lineamientos para la creación y funcionamiento del espacio común de educación superior con pleno respeto a la autonomía universitaria (Ley General de Educación Superior, 2021).

Los estudios sobre gobierno y autonomía universitaria destacan la relevancia del orden informal en el que ésta se configura y las exigencias externas y tensiones internas que la condicionan, en donde interactúan distintos actores, estructuras e intereses diversos y encontrados. En esta dinámica la gestión de la autonomía está orientada a mantener relaciones positivas entre la gobernabilidad, entendida como la gestión del conflicto y la gobernanza, vista como la gestión del cambio en la organización. Esta tensión es mayor en el contexto de la expansión, diversificación y diferenciación de las ofertas públicas y privadas (Acosta, 2020).

Un cambio importante en el diseño institucional del SUM es el mandato de la LGES para que el Estado mexicano garantice el derecho humano a la educación superior. Además, por primera vez la normatividad hace referencia al Sistema Nacional de Educación Superior y los elementos que lo componen (Mendoza, 2022). En este marco la educación superior mexicana se concibió como un derecho que contribuye al bienestar y desarrollo integral de las personas. Se establece así la responsabilidad del Estado para instrumentar políticas que garanticen el acceso a este nivel educativo a toda persona que acredite la finalización de los estudios de media superior, así como para promover su permanencia. En este marco normativo también se decretó que, para lograr la cobertura universal en educación con equidad y excelencia, se requiere: a) reconocimiento a la diversidad y características de los distintos subsistemas; b) concurrencia entre la federación y entidades federativas en el

cumplimiento de la cobertura universal; c) respeto a la soberanía de las entidades federativas y; d) respeto a la autonomía universitaria (Ley General de Educación Superior, 2021).

De igual forma, se señalan diversos criterios para la elaboración de políticas del nivel superior; destacan los siguientes: a) mejora continua para su excelencia, pertinencia y vanguardia; b) incremento de las oportunidades y posibilidades de acceso; c) impartición de la educación con un enfoque de inclusión social; d) vinculación entre autoridades educativas e instituciones de educación superior; e) diseño y aplicación de procedimiento de acceso para personas con aptitudes sobresalientes; f) planeación participativa; g) evaluación como proceso integral, sistemático y participativo; h) impulso de la excelencia educativa, la innovación, la interculturalidad y la internacionalización solidaria; i) incorporación de la transversalidad de la perspectiva de género en las funciones universitarias y; j) establecimiento de acciones afirmativas para garantizar el acceso, permanencia, continuidad y egreso oportuno de estudiantes.

En relación con la configuración de la matrícula, en el ciclo escolar 2021-2022 la SEP registró 4,647,443 estudiantes de licenciatura en la modalidad escolarizada y no escolarizada. Si se considera la matrícula de posgrado (421,668), el 47.2 por ciento son hombres y el 52.8 por ciento son mujeres. Por tipo de institución, el 87.3 por ciento cursa una Licenciatura Universitaria y Tecnológica, el 3.7 por ciento estudia en el nivel de Técnico Superior, el 3.1 por ciento en Escuela Normal y, el 5.9 por ciento en posgrado. De igual forma, el 38.2 por ciento pertenece a instituciones con sostenimiento autónomo, el 13.4 por ciento en el Federal, el 20.1 por ciento en el estatal y, el 28.3 por ciento en instituciones privadas (SEP, 2022). Por tipo de subsistema se observa la mayor parte de la matrícula se encuentra matriculada en universidades autónomas federales y estatales; le siguen los ITF y ITDs, UPOL y UT. Las instituciones con menor matrícula son las UPEAS y las UI (Cuadro 14).

Cuadro 14. Matrícula universitaria por subsistema en modalidad escolarizada y no escolarizada, 2022

Instituciones de Educación Superior	Alumnos			Instituciones	Escuelas	Carreras	Proporción de la matrícula
	Total	Licenciatura	Posgrado				
Universidades Públicas Estatales	1,310,309	1,253,783	56,526	36	1,015	6,109	27
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	67,086	65,838	1,248	23	102	503	1.4
Universidades Interculturales	19,000	18,813	187	11	35	192	0.4
Universidades Politécnicas	102,633	101,322	1,311	62	63	493	2.2
Universidades Tecnológicas	226,101	225,847	254	121	143	2,122	4.9
Institutos Tecnológicos Descentralizados	228,065	227,012	1,053	122	143	1,104	4.9
Institutos Tecnológicos Federales	348,750	344,104	4,646	128	133	1,316	7.4
Universidades Públicas Federales	647,779	591,943	55,836	102	278	1,952	12.7
Subtotal	2,949,723	2,828,662	121,061	605	1,912	13,791	60.9
Educación Normal Pública	111,135	111,135		242	253	1,006	2.4
Educación Normal Pública - posgrado	3,116		3,116	51	53	110	0
Subtotal	114,251	111,135	3116	293	306	1,116	2.4
Centros Públicos de Investigación	11,342	4,399	6,943	38	66	237	0.1
Otras instituciones públicas	176,758	154,831	21,927	186	316	1,547	3.3
Subtotal	188,100	159,230	28,870	224	382	1,784	3.4
Total público	3,252,074	3,099,027	153,047	1,122	2,600	16,691	66.7
Educación Normal particular	13,607	13,607		127	143	315	0.3
Educación Normal particular - posgrado	482		482	9	9	11	0
Universidades particulares	1,802,948	1,534,809	268,139	3,163	4,208	29,667	33
Total privado	1,817,037	1,548,416	268,621	3,299	4,360	29,993	33.3
Total	5,069,111	4,647,443	421,668	4,421	6,960	46,684	100

Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2022.

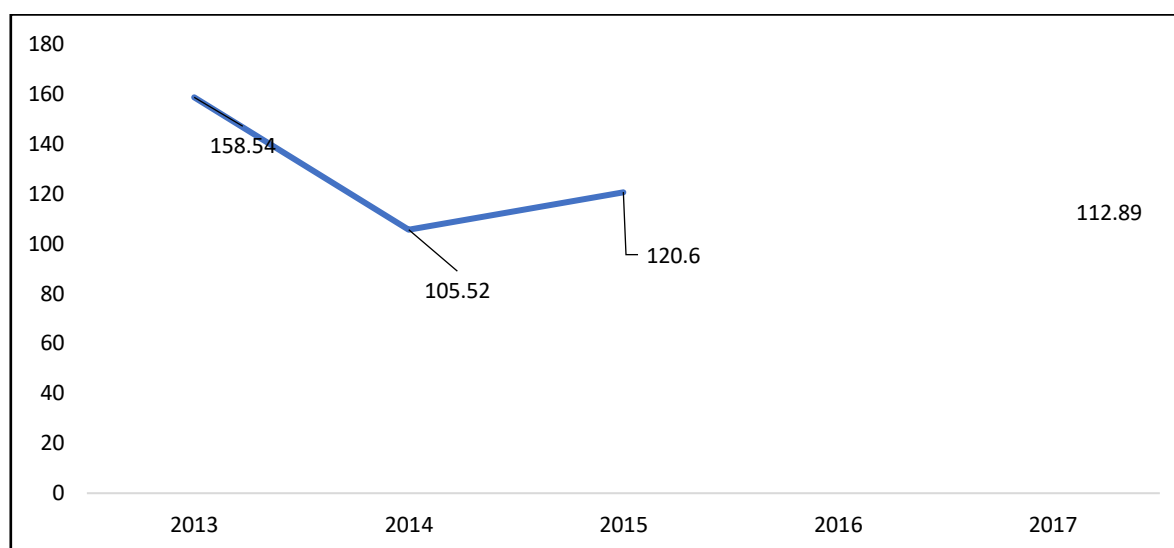
El financiamiento de la educación superior en el país puede ser público o privado; en el primero participan la federación, las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México. El financiamiento federal que se asigna a las IES se regula por el Artículo 74 de la CPEUM y por la LFPRH. Éste se compone de un subsidio ordinario y uno extraordinario que funciona a través de fondos de financiamiento. En el caso de las UPES, UPEAS, UI, UT, UPOL e ITES, el subsidio federal se proporciona a través del Programa Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales (Mendoza, 2022).

La regulación del financiamiento se establece también en la Ley General de Educación, la cual refiere la concurrencia entre la federación y las entidades federativas (Mendoza, 2022). Esta corresponsabilidad se orienta al cumplimiento de la gratuidad y obligatoriedad de la educación superior. Con relación a ello, en febrero de 2022 el Consejo

Nacional para la Coordinación de la Educación Superior presentó el Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior. Entre las acciones a emprender destaca la conformación del Fondo para la Obligatoriedad y Gratuidad que, hasta el día de hoy, no ha recibido asignación presupuestal alguna en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Entre 2006 y 2015 el presupuesto federal ejercido a precios constantes en educación superior tuvo una tendencia positiva. El principal incremento se observa entre 2006 y 2009; fue de 29 por ciento. Sin embargo, en los años siguientes los incrementos fueron sólo del 9 por ciento. Al final del periodo, en 2018 el presupuesto ejercido en términos reales decreció en 8 por ciento. Es un reflejo de la falta de compromiso del Estado mexicano en la medida en que este comportamiento presupuestal se da en un contexto de incremento de la matrícula estudiantil y la creación de nuevas instituciones universitarias (Gráfico 3).

Gráfico 3. Presupuesto federal ejercido a precios constantes, 2006-2015



Fuente: Mendoza, 2022.

Si se considera el financiamiento por tipo de institución se observan las desigualdades que operan entre cada subsistema. Los principales rezagos se encuentran en las instituciones tecnológicas y, de éstas, en las UPOL. Así, la mayor parte del financiamiento se concentra en las UPF y, en segundo sitio, en las UPES. Tan sólo la mediana del presupuesto asignado a las UPF es 49 veces mayor que el de las UI, UT, UPOL y UPEAS juntas. La diferencia de éstas con las UPEAS es de 10 veces. Esta dinámica se traduce también en el subsidio por

alumno, en donde los principales atrasos se observan también en las universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales (Cuadro 15).

Cuadro 15. Presupuesto por tipo de institución y subsidio por alumno, 2022.			
Subsistema por tipo institucional	Presupuesto (mdp)	Mediana del Presupuesto asignado (mdp)	Subsidio por alumno (Mediana)
Universidades Públicas Estatales	\$103,260.2	\$2,198.3	\$67,791.57
Universidades Públicas Federales*	\$77,219.0	\$10,046.3	\$176,024.32
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	\$2,944.9	\$65.9	\$54,205.39
Universidades Interculturales	\$545.7	\$60.9	\$39,644.23
Universidades Politécnicas	\$2,623.4	\$28.3	\$31,729.08
Universidades Tecnológicas	\$7,633.9	\$50.3	\$36,376.93

Fuente: elaboración propia con base en información de la DGSUI.

*Incluye solamente el subsidio por alumno de las siguientes instituciones: IPN, UAAAN, UACh, UAM, UNAM y UPN.

*Subsidio federal y estatal

La LGES define también los actores de SNES: a) estudiantes de las IES; b) personal académico y administrativo de las IES; c) autoridades educativas federales, estatales y municipales; d) autoridades de las IES; e) instituciones de educación superior autónomas, descentralizadas, desconcentradas y privadas; f) CONACES; g) sistemas locales de educación superior y; h) COEPES. Otros actores centrales no reconocidos explícitamente en la LGES son la ANUIES y la FIMPES.

La ANUIES es una asociación no gubernamental fundada en 1950 que integra 181 IPES y 30 instituciones privadas. Busca contribuir a lograr los fines y la mejora continua de las funciones universitarias, así como al desarrollo de la educación superior mediante la concertación de políticas públicas que favorezcan su integración, ampliación e innovación. Por su parte, la FIMPES se constituye en 1982 como una Asociación Civil. Actualmente agrupa a 113 instituciones particulares. Tiene como propósitos mejorar la calidad de las instituciones afiliadas, representar sus intereses e integrar a sus comunidades.

4.2 Trayectorias de las políticas 1950-2000: un marco general

Comprender la trayectoria de las políticas públicas para la expansión de oportunidades en el nivel superior sugiere partir de los cambios ocurridos después de la segunda guerra mundial. El periodo de la posguerra significó una serie de transformaciones para el SES caracterizada por su expansión y cimentación de una base institucional de un sistema de universidades públicas en el país (Rodríguez, 1998). A partir de entonces la historia del SES en México puede concebirse en tres fases: 1) expansión de 1950 a 1970; 2) estabilización del crecimiento y diversificación institucional (1970-1990) y; 3) modernización (1990-actualidad). Visualizarlo de esta manera contribuye a comprender de mejor manera los antecedentes del problema público estudiado en esta tesis.

La primera fase es relevante porque representó un periodo de crecimiento del sistema en términos del número de estudiantes matriculados, el incremento en la tasa bruta de cobertura, así como en el número de IES públicas y privadas creadas. Ello como resultado de la transformación de la estructura demográfica del periodo de la posguerra, así como de una política educativa orientada a la expansión del servicio básico y medio. Así, al iniciar la segunda mitad del S.XX había en México 32,143 estudiantes de licenciatura que se distribuían en catorce universidades que funcionaban de manera desarticulada⁴ (Ibarra y Buendía, 2013).

Entre 1950 y 1960 la matrícula se incrementó en 133 por ciento; pasó a 75,434 estudiantes. Este comportamiento se mantuvo a lo largo de la década de 1970 y, al final de ésta, había 208,944 estudiantes inscritos en alguna institución de educación superior en el país. Al finalizar esta década, se habían creado 23 universidades públicas más, motivado también por las exigencias que habían emanado del movimiento estudiantil de 1968 y la búsqueda de legitimidad del gobierno en turno. Además, se conformó una población estudiantil más heterogénea con una mayor presencia de mujeres. Un fenómeno asociado a la expansión del SES fue el decrecimiento de la eficiencia terminal en la medida en que aumentaba la matrícula de primer ingreso. Además de los cambios en términos de la

⁴ Éstas eran: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), Universidad de Guadalajara (Ude G), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Autónoma de Yucatán (UAdY), Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), Universidad de Sonora (UNISON), Universidad de Guanajuato (UGto) y, Universidad Veracruzana (UV).

expansión, promovieron reformas curriculares y el diseño de nuevas modalidades educativas (Rodríguez, 1998).

Por su parte, la década de 1980 y la crisis económica que le acompañó trajo consigo que los dos instrumentos de la política educativa de la década anterior (crecimiento y reforma) dejaran de marcar la tendencia en el desarrollo de la educación superior. Se inicia así una fase de estabilización del crecimiento y diversificación institucional. Dadas las afectaciones presupuestales producto de la crisis económica, el gobierno mexicano priorizó la atención al rezago en la enseñanza primaria, así como en el EMS. Para la educación superior esta decisión se reflejó en: 1) contracción en el crecimiento de la matrícula a nivel de licenciatura y un incremento en la de posgrado (Cuadro 16). Como puede observarse, entre 1970 y 1980 la cobertura en licenciatura pasó de 5.2 a 11.8 por ciento. Sin embargo, al finalizar 1989 se absorbía apenas un 2 por ciento más que en 1980; 2) redistribución de la matrícula en las entidades federativas; en esa década la mayoría experimentó un crecimiento por arriba del promedio anual equivalente a 3.58 por ciento; fue el caso de Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, entre otras y; 3) diferenciación de la oferta entre universidades, instituciones tecnológicas e instituciones de enseñanza superior concentradas en un mínimo de áreas disciplinarias (Rodríguez, 1998).

Cuadro 16. Matrícula en licenciatura y posgrado, 1950-1990						
Año	Licenciatura	Posgrado	Total	Crec. % décadas	TBC en licenciatura	IES*
1950	32,143	355	32,498	133.21	1.4	39
1960	75,434	354	75,788	183.55	2.56	60
1970	208,944	5,953	214,897	252.10	5.18	109
1980	731,147	25,502	756,649	48.31	11.88	307
1990	1,078,191	43,965	1,122,156	49.57	13.77	776

Fuente: Álvarez, 2015.

*Incluye IES públicas, privadas, así como Institutos Literarios de la década de 1950.

Al iniciar la década de 1990 se implementaron un conjunto de acciones tendientes al fortalecimiento de la evaluación y los programas de asignación de ingresos extraordinarios, así como de reconfiguraciones en la relación entre el gobierno y las IES (Grediaga, 2012). Se inició un conjunto de políticas para la modernización de la educación superior. En este contexto, la ANUIES planteó la ampliación de la cobertura y el fortalecimiento de la calidad

como objetivos de la modernización. De igual forma, se buscó incrementar el acceso y permanencia a estudiantes de escasos recursos “potencialmente sobre salientes” mediante subsidios o becas, y crear modalidades educativas flexibles y menos escolarizadas (Álvarez, 2015).

En este contexto, el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994 (PNME) destacaba entre sus objetivos la mejora de la calidad de la educación superior para formar los profesionales que requiere el desarrollo nacional, así como para atender la demanda de la educación superior universitaria y tecnológica, asegurando la oportunidad de ingreso a aquellos estudiantes procedentes de las regiones y grupos sociales más desfavorecidos “con aptitudes para cursar estudios de nivel superior”; se propuso que ello se lograra a través de un mejor uso de la capacidad instalada, así como de la creación de nuevas instituciones y modalidades (Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994, 1990). Particularmente se indicó:

“La expansión de los servicios de la educación superior se hará mediante un mejor uso de la capacidad instalada, una expansión gradual de las instituciones que no han llegado todavía a un tamaño crítico y la apertura de nuevas opciones que corresponsabilicen a las autoridades de los diversos niveles de gobierno, a las instituciones mismas y a la sociedad en regiones que han carecido de infraestructura suficiente para atender la demanda en este nivel. Para complementar esta estrategia se establecerán nuevos mecanismos de acreditación de conocimientos adquiridos fuera de las aulas, y se ampliarán las opciones de educación abierta” (Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994, 1990).

El PNME destacó también la relevancia de la educación superior tecnológica; se refirió a ésta como un mecanismo para sustentar la modernización del país. Así, se impulsó la creación del sistema de universidades tecnológicas como una modalidad que permitiera formar profesionales para contribuir a la solución de los problemas del sector productivo, así como también, como una vía para incrementar la cobertura (DOF, 1990). Asimismo, fueron creados los Institutos Tecnológicos Estatales. Se puede decir que ambas iniciativas fueron producto también del proyecto político y económico salinista fundamentado en principios como el libre comercio, la competitividad y el fortalecimiento de la productividad.

A mediados de la década de 1990, al iniciar el gobierno de Ernesto Zedillo había 1,420,000 estudiantes en el SES. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE) estableció como prioridad la formación y actualización de maestros; acciones como la cobertura y calidad quedaron articuladas a esta política, sin ser el centro de atención. Se

refirió la ampliación de oportunidades educativas según los siguientes criterios: 1) calidad y flujo consistente de la demanda; 2) índices de absorción de estudiantes de media superior y superior inferiores al promedio nacional; 3) desalentar la creación de nuevas IES públicas en donde existiera capacidad de absorción de la demanda; 4) procurar el desarrollo equilibrado de la oferta acorde a las necesidades sociales y aspiraciones formativas de los educandos; 5) tomar en consideración los mercados de trabajo, el desarrollo de las profesiones, las necesidades del sector productivo y las tecnológicas, así como al desarrollo regional y local y; 6) apoyo a instituciones cuyo fin sea la creación de nuevas modalidades educativas (Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, 1996).

De igual forma, en 1997 la SEP emitió el documento denominado *Procedimientos para la conciliación de oferta y demanda de educación superior en las entidades de la federación (propuesta de refuerzos de la misión de las COEPES)*. En éste se indicaban diversos criterios para la ampliación de la oferta, en donde las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) jugarían un papel central en el mejoramiento de la calidad, el crecimiento cuantitativo y el fortalecimiento del Sistema Nacional para la Planeación de la Educación Superior (SINAPPES). A su vez, se tomaban en consideración las políticas concertadas entre la SEP y la ANUIES en términos de la racionalidad y calidad educativa, por ello se consideraba deseable detener el crecimiento de las IES cuya matrícula fuera mayor a 35,000 estudiantes para orientar los esfuerzos hacia la mejora cualitativa; en aquellas IES con una matrícula entre 15,000 y 30,000 estudiantes se planteaba promover un crecimiento cuantitativo moderado (10 por ciento entre 1997 y 2000), así como fortalecer su calidad. Por su parte, las IES con una matrícula menor a 1,500 estudiantes podrían crecer hasta un 25 por ciento y, a la par, cuidar la calidad de los servicios (SEP, 1997).

El crecimiento racional que proponía la SEP tendría que considerar los siguientes criterios: a) que los niveles de absorción de la EMS en las entidades con menor absorción al promedio nacional pudieran alcanzar dicho promedio; b) diversificar la oferta educativa, principalmente, en programas de nivel ISCED 5⁵; c) igual oportunidad de acceso a los egresados de todos los subsistemas de EMS, así como aplicar criterios de selección

⁵ En 1997 la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (International Standard Classification of Education) en su nivel 5 se refería a la educación terciaria de ciclo corto como los programas terciarios orientados a la práctica profesional.

homogéneos y equitativos que favorecieran el acceso “a los mejores estudiantes”; d) en aquellas entidades federativas cuyas universidades hubieran pasado la matrícula deseable orientarían sus acciones a la creación de nuevas IES con nuevas modalidades educativas; e) aprovechar la infraestructura disponible en aquellas IES cuyo cupo aún no se hubiese rebasado (SEP, 1997).

Se consideraría también un estudio de factibilidad con el propósito de ordenar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la oferta educativa, la apertura de nuevas IES, así como la creación de nuevos programas. En esta orientación adquirieron relevancia central las COEPES pues la ampliación de la oferta sería un producto de consensos al interior de éstas y de los gobiernos estatales; el apoyo financiero y operativo de la federación estaría a condición de una contraparte de los gobiernos estatales, así como de la realización de estudios de pertinencia y factibilidad en lo económico, lo académico y lo social. En este sentido, se presentarían: fundamentos macrorregionales, investigación microregional, estudios del mercado laboral, estudio de oferta y demanda de servicios educativos, estudio socioeconómico y de expectativas educativas (Tabla 16) (SEP, 1997).

Tabla 16. Estudios requeridos para el análisis de factibilidad para la ampliación de la oferta de la educación superior en 1997	
Tipo de estudio	Características
Fundamentos macrorregionales	Justificación de la creación de las IES en el marco de un SES de alta calidad, comprometido con su entorno social. Análisis de la situación regional y nacional que precisara las necesidades de la región en el entorno nacional.
Investigación microregional	Análisis de la estructura productiva de la región y problemáticas socioeconómicas enfrentadas. Asimismo, se requería evaluar el papel de las IES públicas y privadas en la solución de dichos problemas, así como precisar las condiciones económicas, expectativas de los diferentes sectores sociales sobre la creación de nuevas IES o carreras y su contribución a la solución de los problemas regionales.
Estudios del mercado laboral	Necesidades actuales y futuras de cuadros profesionales en las unidades de producción y de servicios en la región. Determinación de los conocimientos y habilidades requeridos, perfiles y posibles carreras.
Estudio de oferta y demanda de servicios educativos	Comportamiento de los flujos de estudiantes egresados de EMS o ES hacia el siguiente nivel, así como la demanda potencial de aspirantes en el corto y mediano plazo.
Estudio socioeconómico y de expectativas educativas	Nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes del último año del nivel medio superior, así como las expectativas de continuación de sus estudios y áreas profesionales de su interés.

Fuente: Elaboración propia con base en los procedimientos para la conciliación de la oferta y demanda de educación superior en las entidades de la Federación (SEP, 1997).

Al recapitular la trayectoria de la política para la reducción de las desigualdades en el acceso a la educación superior se visibilizan aspectos que son centrales para comprender la problemática hoy en día (Ilustración 7 y 8). Destaca, en primer lugar, la expansión no regulada del SES entre 1950 y 1970; si bien es cierto, de la revisión de los informes presidenciales de la época se distinguen dos preocupaciones centrales: financiamiento y descentralización, no se observan enunciados o acciones explícitas para la conformación de un proyecto nacional de educación superior, sino de líneas correctivas resultado del propio proceso de expansión, tales como las necesidades presupuestales para el fortalecimiento de la infraestructura universitaria. En consonancia con lo que refiere Parsons (2007), es necesario concebir la noción de políticas en el contexto histórico de la época; por entonces no existían esquemas de planeación y presupuestación del gasto público, de tal manera que las acciones gubernamentales carecían de una orientación hacia metas específicas. En cierta medida, el incremento que experimentó la matrícula universitaria en esas décadas fue resultado del crecimiento de los sistemas educativos previos, así como de cambios en la estructura demográfica en tiempos de la posguerra que se reflejaron en el aumento de la tasa de natalidad, la reducción de la mortalidad infantil y el crecimiento poblacional (Rodríguez, 1998).

En efecto, el crecimiento del sistema entre 1950 y 1970 propició la incorporación de nuevos sectores sociales a las universidades públicas; la década de 1980 y la crisis que le caracterizó significaron importantes restricciones al crecimiento sostenido. Si bien, la matrícula se incrementó, no lo hizo al ritmo de la década anterior. A su vez, se identificaron problemas asociados a la calidad y la concentración de la oferta educativa, por lo que se inició un periodo de desconcentración y crecimiento del sistema en las entidades federativas.

En este sentido, en la línea argumentativa de Birkland (2011), es posible referir que las primeras acciones de gobierno orientadas a organizar y regular la expansión del SES se dieron en la década de 1980 en el marco del impulso de mecanismos para la planeación de la educación superior como el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) y de la promulgación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior en 1978; se establecen así los primeros documentos de políticas con objetivos, políticas y metas con miras a fortalecer la calidad del SES. Al mismo tiempo, se crea la Subsecretaría

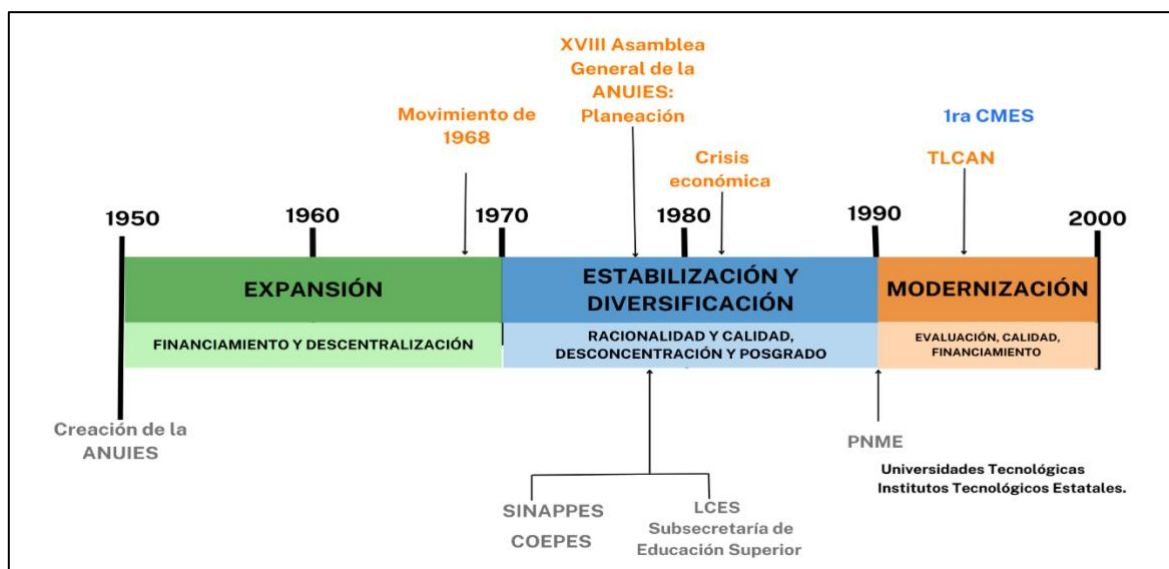
de Educación Superior como la estructura organizacional responsable de coordinar dichas acciones.

Una característica del periodo de expansión experimentado en la segunda mitad del S.XX fue la incorporación de jóvenes provenientes de los sectores medios urbanos cuyas expectativas laborales se centraron en los sectores económicos secundario y terciario (Casillas y Santini, 2009). Así, el SES dejó de lado la atención a la población de comunidades marginadas e indígenas. No fue hasta inicios del S.XXI que, resultado de las movilizaciones del EZLN, esta necesidad se colocó en la agenda pública.

Al finalizar el siglo XX el mundo experimentaba grandes cambios. La intensificación de la globalización económica tuvo efectos en la reconfiguración de los sistemas nacionales de educación superior. En este sentido, la búsqueda del fortalecimiento de los mercados a través de la productividad y la competitividad supuso nuevos retos para el SES mexicano y sus instituciones. A ello se sumó la necesidad de incorporar la evaluación como una política central para el devenir de este nivel educativo. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

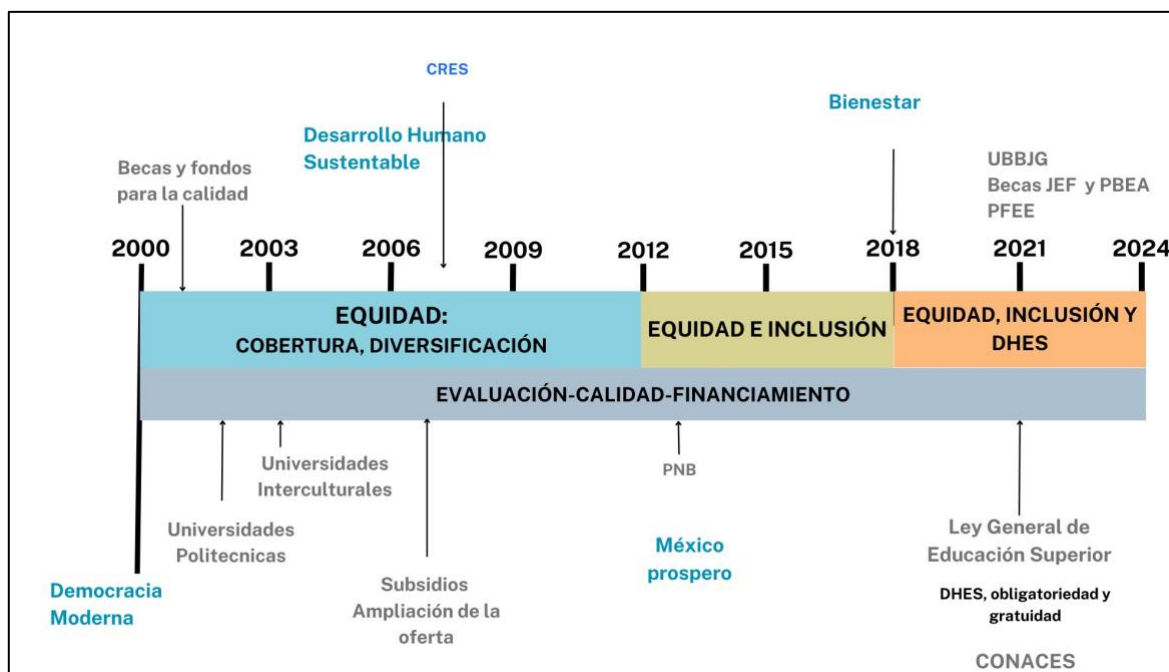
Si bien es cierto que por entonces algunos documentos de política educativa para el nivel superior incorporaron temáticas asociadas a la equidad y el incremento de la cobertura, no se diseñaron acciones específicas que permitan referir la existencia de una política de Estado para la atención de la problemática.

Ilustración 7. Trayectoria de políticas para contrarrestar la desigualdad educativa en el acceso a la educación superior en México, 1950-2000



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 8. Trayectoria de políticas para contrarrestar la desigualdad educativa en el acceso a la educación superior en México, 2000-2024



Fuente: Elaboración propia

4.3 De la equidad al derecho humano a la educación superior

4.3.1 Una política para la equidad

En México el inicio de un nuevo siglo vino acompañado de un proceso de transición política; por primera vez en setenta años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdía la Presidencia de la República. Así, el 1 de diciembre del año 2000 Vicente Fox asumía este cargo con un discurso político centrado en la democracia moderna. En este marco, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establecía a la educación como la columna vertebral del desarrollo y como un mecanismo para elevar la competitividad del país y acceder a mejores condiciones de vida (Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, 2001).

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 la educación superior se concibió como un medio estratégico para incrementar el capital humano y social del país, la inteligencia individual y colectiva de la población mexicana, la cultura y, para contribuir a la competitividad y el empleo en una economía basada en el conocimiento; se reconocía que la tasa de cobertura del 19 por ciento era insuficiente y se hacía énfasis en que un mayor número de jóvenes ingresara a la educación superior en un sistema amplio, diversificado, flexible y de calidad. Los grandes retos que el gobierno de Vicente Fox definió para la educación superior fueron: a) el acceso, la equidad y la cobertura; b) la calidad y; c) la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior (Programa Nacional de Educación 2001-2006, 2001). Ello colocó una narrativa de políticas en torno a la equidad, la calidad y la diversificación.

Con esta base discursiva, se establecieron dos objetivos estratégicos y tres objetivos particulares para lograr el propósito de una educación superior equitativa y de calidad (Tabla 17). De igual forma, se planteó alcanzar una tasa de cobertura (en la modalidad escolarizada) del 30 por ciento (Mendoza, 2015). Se implementaron seis programas presupuestarios asociados a este propósito: 1) Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES); 2) Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES); 3) Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA); 4) Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al aprovechamiento escolar (PNBE); 5) Fondo de apoyo a la Calidad para los Institutos Tecnológicos Federales (FACITF) y; 6) Programas de Becas para jóvenes no beneficiados por otros programas. En

su conjunto, éstos buscaron atender los problemas de equidad, calidad e infraestructura del SES, sus instituciones y actores, principalmente los estudiantes.

Tabla 17. Objetivos estratégicos y particulares para atender la equidad, la calidad y la diversificación de la educación superior, 2001-2006	
Objetivos estratégicos	Objetivos particulares
Ampliación de la cobertura con equidad	Ampliar y diversificar con equidad las oportunidades de acceso y permanencia a la educación superior.
Educación superior de buena calidad	Fortalecer a las instituciones públicas de educación superior para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional. Fomentar que las instituciones de educación superior apliquen enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje. Fomentar la mejora y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las instituciones públicas y particulares.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Estos programas se pueden clasificar en dos intenciones; la primera dirigida al fortalecimiento de la calidad de las IES. En este grupo se ubica el FOMES, FIUPEA y FACITF. La segunda intención se relaciona con la búsqueda de la equidad; aquí el PRONABES fue el programa de referencia y a este le acompañan intervenciones como el PNBE.

El problema público que buscó contrarrestar el diseño de las intervenciones focalizadas en la calidad se relacionó con la falta de consolidación de la planeación y evaluación de las IES. Se plantea de manera explícita la necesidad de fortalecer la calidad en el nivel superior, lograr el aprendizaje efectivo de los estudiantes y el desarrollo de capacidades para aprender a lo largo de la vida. El FACITF se focalizó en el fortalecimiento de la calidad de las instituciones tecnológicas mediante el desarrollo de infraestructura física.

El PRONABES se diseñó como una política compensatoria y meritocrática; nació con el propósito de propiciar que los estudiantes en situación económica adversa, pero con deseos de superación, pudieran continuar con sus estudios de nivel superior. El logro de la equidad educativa se daría a través de la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en programas educativos de reconocida calidad. En este sentido, para el gobierno federal, la calidad se lograría mediante la acreditación de los programas educativos

por instancias como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

La calidad se visualizaba también como un instrumento para disminuir las desigualdades sociales; significaba "...instaurar mecanismos que compensen las condiciones socioeconómicas adversas de alumnos con probada capacidad para los estudios. Una política compensatoria promueve la justicia social y enriquece a la comunidad con el talento y la inteligencia de quienes de otra forma no tendrán las condiciones mínimas para su desarrollo" (Documento que establece las Reglas de Operación y los indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES), 2001).

Los apoyos del PRONABES durante el sexenio foxista consistieron en la provisión de becas estudiantiles cuyo monto oscilaba entre los \$750 y \$1000 pesos mensuales. Entre 2001 y 2005 se otorgaron 239,900 becas y 26,490 estudiantes concluyeron sus estudios universitarios; significa que sólo en el 11 por ciento de los casos el PRONABES logró su propósito. Al respecto, algunas críticas realizadas a este programa se encuentran en su diseño; se configuró como un mecanismo para incentivar a los estudiantes una vez que ingresan a la universidad, por lo que no alentaba el ingreso a la educación superior. Asimismo, el monto de las becas no aumentó a través de los años por lo que ésta perdió su poder adquisitivo. Si bien es cierto que, en términos generales, se documentó que los beneficiarios tenían una valoración positiva, la beca recibida no era suficiente y más bien se constituyó como un apoyo complementario (García, 2015).

Asociado al objetivo de equidad educativa impulsado desde el PRONABES, el gobierno foxista puso en marcha a partir del ciclo escolar 2003-2004 el Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar (PNBEAAE). A diferencia del PRONABES, el PNBEAAE se focalizó en la calidad de los procesos educativos y los niveles de aprendizaje; resultó de una reorientación del Programa de Becas en Efectivo con el propósito de complementar los "esfuerzos individuales" realizados por los estudiantes más destacados. En este sentido, se diseñó como un instrumento meritocrático cuyos bienes serían proporcionados a los estudiantes independientemente de su condición socioeconómica y en donde el principio de asignación lo constituiría el mejor promedio en

los dos últimos ciclos escolares. Se establecía que cuando los méritos fueran similares, se daría prioridad al aspirante con mayor necesidad económica.

Además de los programas referidos, este sexenio impulsó la creación de dos proyectos educativos: las universidades interculturales (UI) y las universidades politécnicas. Las UI tenían como antecedente las exigencias planteadas en los Acuerdos de San Andrés Sacam Ch'en firmados en 1996 (Lehman, 2014). Esta demanda se recuperó como parte del propósito de equidad planteados en el PNE 2001-2006 con el objetivo de ofrecer una opción educativa de calidad a la población tradicionalmente marginada (Casillas y Santini, 2009). Por entonces, se estimaba que sólo el 1 por ciento de los jóvenes indígenas en México asistía a la universidad (Scmelkes, 2003 en Lloyd, 2019). Así, en 2003 fue creada la primera UI en el Estado de México; en su decreto de creación se refería:

“Que la Universidad Intercultural se crea para ofrecer opciones de educación superior que sean pertinentes a las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas, y que contribuya a alcanzar los objetivos y metas de cobertura y equidad en el acceso, calidad educativa, y de generación de proyectos formativos innovadores que se plantean en el Programa Nacional de Educación” (Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Universidad Intercultural Del Estado de México, 2003)

El proyecto de universidades interculturales se sumó al conjunto de acciones encaminadas al fortalecimiento de la equidad en la educación superior, tales como el PRONABES, pero también al Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Educación Superior. ANUIES-Ford (PAEIIES) y el Programa Universitario México Nación Multicultural de la UNAM (Casillas y Santini, 2009). A veinte años de esta experiencia educativa la creación de estas universidades se considera la principal apuesta del gobierno mexicano en materia de política para la educación superior para la población indígena, sin embargo, se enfrentan desafíos relacionados con el financiamiento, el nivel de preparación de los profesores, así como la claridad del modelo, situación que afecta el nivel de inserción laboral de los egresados de estas universidades (Lloyd, 2019).

Por su parte, las universidades politécnicas fueron creadas en el año 2002 con el propósito de desarrollar un modelo que fortaleciera el aprendizaje mediante situaciones reales, reflejadas en los contenidos de los programas y su desarrollo pedagógico; fue un proyecto impulsado en el marco del PNE 2001-2006, en particular, lo referente al aprendizaje a lo largo de la vida y a la mejora de la calidad educativa (Coordinación de

Universidades Politécnicas, 2005). La primera fue la Universidad Politécnica de San Luis Potosí (2001); le siguieron la del Estado de Hidalgo (2008), Aguascalientes (2002) y Zacatecas (2002). Este proyecto se sumó a la política de diversificación del SES, particularmente, a la de educación tecnológica.

Con estas acciones, entre 2000 y 2006 la matrícula escolarizada alcanzó los 2.37 millones de estudiantes, lo que significó incorporar 450 mil estudiantes al SES y un incremento de la cobertura del 19 al 25 por ciento. Esta cifra se quedó por debajo de la meta planteada. Se observa que de las instituciones creadas en este sexenio, la distribución de la matrícula adquirió las siguientes dimensiones: a) el 76 por ciento asistió a alguna universidad tecnológica, politécnica o un instituto tecnológico federal; este último tuvo la mayor cantidad de estudiantes; b) la siguiente opción fue la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, con una captación del 16 por ciento del total de la matrícula y; c) las opciones con menor cantidad de estudiantes fueron las UPEAS y las UI, con 4 por ciento cada una (Tabla 18).

Tabla 18. Distribución de la matrícula en las universidades creadas entre 2000 y 2007		
Subsistema	Matrícula en el ciclo 2006-2007	Proporción de la matrícula de las IES creadas
Universidades Tecnológicas	10,034	22%
Universidades Politécnicas	12,125	26%
Institutos Tecnológicos Estatales	13,018	28%
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	2,047	4%
Universidades Interculturales	1745	4%
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	7,677	16%
Total	46,646	100%

Fuente: Mendoza (2015).

En suma, en el marco de la transición política se impulsaron acciones específicas para atender los problemas de desigualdad educativa en la educación superior. Fue un propósito que se refirió en los documentos básicos de planeación como el PND 2001-2006 y el PNE 2001-2006, en sintonía con lo que se planteaba desde los organismos internacionales y desde la ANUIES. Surgió así un discurso en torno a la equidad educativa; una intención íntimamente relacionada con la calidad. A ello se suma su asociación con la ampliación de oportunidades.

Las políticas y los programas implementados se focalizaron, prácticamente, en la expansión y diversificación mediante la creación de universidades interculturales y politécnicas, así como en medidas de compensación económica. Un análisis más detallado deja entrever el carácter meritocrático de estas intervenciones, sobre todo, de las becas pues las Reglas de Operación que sustentan su regulación suelen referir el esfuerzo y la capacidad individual como un atributo necesario para ser beneficiario.

Quizá la principal crítica a la política pública de este periodo es que su alcance fue mínimo respecto a las intenciones inicialmente referidas, principalmente, por un diseño inadecuado que se visibilizó en las dificultades para incentivar el acceso a los jóvenes provenientes de los sectores más marginados, en la pérdida del valor adquisitivo de la beca, así como en sus pocos efectos en la permanencia, el egreso y cambios en la composición social del estudiantado (Miller, 2009). Por su parte, la ampliación de la oferta no contribuyó a atender los problemas de calidad que enfrenaba y sigue enfrentando el SES.

Entre 2006 y 2012 se observa una fase de continuidad de la política educativa para la atención de la desigualdad en la educación superior; tanto en sus narrativas como en sus acciones. Felipe Calderón arribó a la presidencia de la República en un proceso electoral cuestionado. Su Plan Nacional de Desarrollo consideró como fin último el Desarrollo Humano Sostenible que, en sintonía con lo planteado por Amartya Sen, se entendió como un proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos alcanzar una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. El PND 2007-2012 consideró cinco ejes rectores; la igualdad de oportunidades fue uno de ellos y se visualizó como un medio para el desarrollo humano y el bienestar (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Asimismo, la igualdad de oportunidades se estableció como un principio para el diseño de la política social con el propósito de ampliar las capacidades para un desarrollo pleno e integral de la población. Desde esta perspectiva, el gasto público se concibió como el principal instrumento gubernamental para la reducción de las desigualdades. Ello sugería su orientación efectiva a las personas, familias y comunidades que más lo necesitaran, con especial atención a grupos vulnerables o con necesidades especiales. En este marco, se introdujo la idea de transformación educativa que, en la educación superior, se tradujo como

la oportunidad de acceder a una educación superior de calidad, así como a métodos educativos que respondan a la demanda del mercado laboral (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

En este contexto, el Programa Sectorial de Educación estableció dos objetivos vinculados a la calidad y la equidad (Tabla 19). El primero focalizó su atención en la capacitación de profesores, la actualización de programas de estudio y sus contenidos, enfoques pedagógicos, métodos de enseñanza y recursos didácticos. El segundo, llamaba a una mayor igualdad de oportunidades educativas, de género, entre regiones y grupos sociales indígenas, inmigrantes y emigrantes, personas con necesidades educativas especiales. Para alcanzarla, se planteó ampliar la cobertura, así como apoyar el ingreso y la permanencia de los estudiantes en la escuela, combatir el rezago educativo y mejorar la calidad y la pertinencia. Desde esta mirada, la prioridad gubernamental sería el nivel medio superior. Cabe destacar que, en el año 2006 la cobertura en educación superior era del 25 por ciento.

Tabla 19. Objetivos y líneas de acción para atender la equidad y la calidad en la educación superior, 2007-2012	
Objetivos	Líneas de acción
Elevar la calidad de la educación superior para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.	Fortalecer los procesos de habilitación y mejoramiento del personal académico / Fomentar la operación de programas de apoyo y atención diferenciada a los estudiantes, para favorecer su formación integral y mejorar su permanencia, egreso y titulación oportuna.
Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.	Aumentar la cobertura de la educación superior y diversificar la oferta educativa / impulsar una distribución más equitativa de las oportunidades educativas, entre regiones, grupos sociales y étnicos, con perspectiva de género / Fortalecer los programas, modalidades educativas y mecanismos dirigidos a facilitar el acceso y brindar atención a diferentes grupos poblacionales.

Fuente: Programa Sectorial de educación 2007-2012.

El gobierno de Calderón continuó con la mayoría de los programas planteados en la gestión foxista: PRONABES, FOMES, FIUPEA y FACITF; el Programa Nacional de Becas a la Excelencia sólo se extendió al ejercicio fiscal 2007 para, posteriormente, desaparecer. A este conjunto de intervenciones, se sumaron ocho de nueva creación: 1) Servicios de educación superior y posgrado; 2) Subsidios para organismos descentralizados estatales; 3)

Ampliación de la oferta educativa de nivel superior (incluye equipamiento e infraestructura); 4) Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales; 5) Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior; 6) Becas universitarias y de nivel medio superior; 7) Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario y; 8) Fondo para elevar la calidad de la educación superior.

Al observar los problemas públicos para los que fue diseñada su intervención se observa que se encuentra la insuficiencia en el acceso, alta demanda del servicio, baja matriculación en el nivel medio superior, infraestructura insuficiente, concentración de la matrícula en áreas de conocimiento y zonas geográficas, ausencia de apoyos económicos (becas) para los estudios de media superior y superior y, problemáticas para tener programas educativos de calidad (Tabla 20). De manera explícita, se definieron como sigue a continuación:

- Servicios de Educación Superior y Posgrado: La población matriculada en educación superior y posgrado no accede a servicios educativos de calidad.
- Subsidios para organismos descentralizados estatales: Demanda creciente de servicios de educación pública media superior y superior de los estados.
- Ampliación de la oferta educativa de nivel superior: Bajos niveles de matriculación en las instituciones públicas de educación media superior, formación para el trabajo y superior.
- Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales: Insuficiente infraestructura y equipamiento de las universidades tecnológicas que ofrecen el programa de nivel 5^a (Ingenierías y Licenciaturas).
- Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior: Desequilibrios existentes en la matrícula por nivel de estudios, área del conocimiento y distribución geográfica.
- Becas universitarias y de nivel medio superior: Los alumnos de educación media superior y superior, no cuentan con una beca para cursar sus estudios.
- Fondo para elevar la calidad de la educación superior: Las Universidades Públicas Estatales requieren conservar o aumentar la matrícula en programas de buena calidad.

Estos problemas públicos se buscaron atender con acciones más específicas organizadas en tres propósitos: ampliación de la matrícula en programas educativos reconocidos por su calidad, subsidios para el pago de plantilla al personal universitaria y, desarrollo de infraestructura. Es muy importante tener en cuenta que los Fondos implementados para el fortalecimiento de la calidad educativa eran concursables, es decir que, si bien estaban abiertos para todas las IES, sólo aquellas que cumplían con determinados criterios podían acceder a dichos recursos.

Un resultado importante en el sexenio calderonista es el incremento en la cobertura; pasó de 25.99 a 35 por ciento; se superó la meta establecida en el PSE. Para Villa (2013), ello fue producto de cuatro estrategias: 1) abrir nuevas instituciones; 2) ampliar la infraestructura de las instituciones de educación superior ya existentes; 3) usar de manera más eficiente la capacidad instalada; 4) ampliar la oferta educativa no escolarizada.

Como se ha referido, entre 2006 y 2012 se mantuvieron las acciones de políticas iniciadas en el gobierno foxista. La igualdad de oportunidades fue el eje rector en su diseño y, como fin último, se buscaría que estas intervenciones incidieran en el logro de un desarrollo humano sostenible. Se continuó con la política de descentralización política que se había iniciado una década atrás, caracterizada por un amplio margen de decisión de las entidades federativas sobre los tipos de IES que tendrían que ser creados, así como una descentralización administrativa con la conformación de Organismos Públicos Descentralizados como las UPOL y las UI. Se avanzó también en la desconcentración territorial con la creación de IES en zonas no metropolitanas, así como en municipios que no contaban con oferta de educación superior.

A pesar de ello, Rodríguez y Márquez (2011) indican que los logros son limitados toda vez que las intervenciones establecidas en los sexenios panistas no lograron modificar la distribución socioeconómica en el acceso a la educación superior ni en el beneficio de las becas; los grupos poblacionales más pobres tienen menor posibilidad de ingresar a un aula universitaria; la cobertura de becas, por ejemplo, no logró cubrir al 2 por ciento de la población de más bajos recursos. A su vez, la asistencia a la educación superior fue casi 8 veces mayor en los jóvenes provenientes del decil X de ingreso que en los del más bajo. De



igual forma, se incrementó la brecha en la tasa bruta de cobertura entre las entidades federativas, lo que llevó a profundizar las brechas interestatales existentes (Mendoza, 2015).

Tabla 20. Programas presupuestarios implementados para atender la calidad y la equidad en la educación superior, 2007-2012

Programa	Objetivo y propósito	Población objetivo	Instituciones beneficiadas
Servicios de Educación Superior y Posgrado	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	Total de matrícula en programas de licenciatura y posgrado de las instituciones participantes en el Programa presupuestario.	UPN), UAM. UNAM, IPN, UADM, TNM, Colmex, UAAAN.
Subsidios para organismos descentralizados estatales	El programa tiene como objetivo contribuir a ampliar la cobertura, inclusión y equidad de los servicios de Educación Media Superior y Superior proporcionados por los Organismos Descentralizados Estatales (ODE), a través de la asignación anual de subsidios federales que permitan cubrir principalmente las necesidades de pago de la plantilla de personal, y, en menor medida, de gastos de operación.	Organismos Descentralizados Estatales de Educación Media Superior y Superior	UPES, UPEAS, UI, IT, UT, UPOL, UAQ.
Ampliación de la oferta educativa de nivel superior (incluye equipamiento e infraestructura)	Atender las deficiencias y obstáculos en materia de construcción, rehabilitación y equipamiento, teniendo como principal objetivo el incrementar la matrícula de Educación Media Superior y Superior, mediante fondos concursables que apoyan anualmente a los planteles públicos y de Formación para el Trabajo	Instituciones	UI, UPEAS, IT, y Centros Regionales de Formación Docente, que no cuentan con un presupuesto específico para atender sus necesidades de construcción, rehabilitación y equipamiento.
Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales	Ofrecer a los estudiantes de las universidades interculturales formación profesional con calidad a través de la disponibilidad suficiente de espacios físicos adecuados tales como aulas, biblioteca actualizada, centro de documentación, etc.	Jóvenes entre 18 y 24 años residentes en las localidades de incidencia próxima a las universidades.	Universidades Interculturales
Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior	Contribuir al fortalecimiento del sector educativo, mediante la ampliación y diversificación de la oferta educativa para los jóvenes que cursan el nivel superior.	Universidades públicas	UPES, UT, UPOL, UI, UPEAS.
Becas Universitarias y de Nivel Medio Superior	Asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades	Jóvenes / adultos	Institutos públicos
Fondo para elevar la calidad de la educación superior	Contribuir a elevar la calidad educativa de las Universidades Públicas Estatales (UPE) mediante el fomento y la extensión de la cultura de la planeación, la evaluación y la mejora continua.	Universidades estatales	Universidades Públicas Estatales.

Fuente: Elaboración propia con base en el inventario de programas del Coneval

4.3.2 La incorporación de la inclusión

La llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la República significó el retorno del Partido Revolucionario Institucional después de dos sexenios panistas. En materia educativa su gobierno se caracterizó por la puesta en marcha de una reforma educativa para el nivel básico fundamentada en la evaluación como medio para lograr la calidad, así como una vía para garantizar un desarrollo integral para la población para contar con un capital humano preparado.

El PND 2013-2018 estableció como meta nacional “Un México con Educación de Calidad” en la búsqueda de una sociedad más justa y próspera mediante la ampliación de oportunidades de acceso a la educación. En este contexto, se establecieron dos objetivos: “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad” y, “Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo”. A cada objetivo le fueron asignadas diversas estrategias (Tabla 21).

Tabla 21. Objetivos y estrategias para fortalecer la calidad, la equidad y la inclusión de la educación superior, 2013-2018.

Objetivos	Estrategias
Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad	Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro. Prevé en sus líneas de acción ampliar la operación de los sistemas de apoyo tutorial, con el fin de reducir los niveles de deserción de los/as estudiantes, favorecer la conclusión oportuna de sus estudios y definir mecanismos que faciliten a los/as estudiantes transitar entre opciones, modalidades y servicios educativos.
Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo	Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Por su parte, en el PSE 2013-2018 se referían las dificultades de la población de menores ingresos para acceder a una educación de calidad y terminar sus estudios y, en consecuencia, los obstáculos para insertarse en las actividades productivas. Se establecieron dos objetivos: 1) calidad y pertinencia y; 2) cobertura, inclusión y equidad. Para el primero se establecieron estrategias relacionadas con mecanismos para el aseguramiento de la calidad, así como para la ampliación y mejora de la infraestructura educativa. Para el segundo, la estrategia se orientó hacia la planeación del sistema educativo con el propósito

de efficientar la cobertura, reducir el abandono escolar y eliminar las barreras que obstaculizaran el acceso y permanencia a grupos vulnerables. En este sentido, garantizar la inclusión y la equidad implicaría ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores poblacionales, es decir, la creación de nuevos servicios educativos, la ampliación de los existente, el aprovechamiento de la capacidad instalada y el incremento de los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja (Gobierno de la República, 2013) (Tabla 22).

Tabla 22. Objetivos y estrategias para la promoción de la calidad, la equidad y la inclusión en la educación superior, 2013-2018	
Objetivo	Estrategia
Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.	Continuar el desarrollo de los mecanismos para el aseguramiento de la calidad de los programas e instituciones de educación superior. Ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento de la educación media superior, educación superior y capacitación para el trabajo.
Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.	Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos. Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior. Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018

Con estos principios, el gobierno federal se planteó aumentar la oferta y la pertinencia de la educación superior para incrementar la cobertura al 40 por ciento al finalizar el sexenio. La mejora de los resultados educativos se lograría con el aseguramiento de la calidad, la formación del personal académico y con una mayor vinculación con el sistema productivo.

El posicionamiento manifestado en el PSE 2013-2018 da cuenta de la continuidad en las políticas para el logro de igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el sistema educativo, así como de la función construida para la educación superior en términos de su relación directa con el desarrollo de la productividad y la competitividad económica. Se hacía explícito, por ejemplo, la necesidad de continuar con la ampliación y el

fortalecimiento de la calidad en la educación superior mediante los fondos extraordinarios al considerarse un mecanismo para favorecer la mejora del profesorado, corregir problemas estructurales de las IES, apoyar el desarrollo institucional, fortalecer el trabajo académico y, favorecer el crecimiento de la oferta. De igual forma, se reconocía que la mejora de la calidad debía seguir con la aplicación de evaluaciones realizadas por los CIEES, COPAES y los Exámenes Generales de Egreso de la Licenciatura (EGEL).

En términos de los programas presupuestarios se continuó con el de “Servicios de Educación Superior y Posgrado” y, el de “Subsidios para organismos descentralizados estatales”. A la par, se operaron los siguientes cambios: a) eliminación del PRONABES para dar paso a la creación del Programa Nacional de Becas; b) eliminación de los Fondos para el fortalecimiento de la calidad de la educación superior, como FOMES FIUPEA, FAPITF, FCUI, FADOEES, BENMS y, FCES y; c) creación de nuevos programas como el de “Expansión de la educación media superior y superior” (EEMSyS), “Programa Nacional de Becas” (PNB) y, “Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa” (PIEE).

En 2012, el objetivo del PRONABES se definía en torno al logro de la equidad educativa en los programas del nivel superior ofrecidos por instituciones públicas, a través de la provisión de becas a jóvenes en condiciones económicas adversas, favoreciendo el egreso de la ES. El PNB compartió propósitos similares, aunque su objetivo se orientó al fortalecimiento de la calidad y pertinencia en el desarrollo del país a fin de identificar de manera oportuna a las poblaciones que han sido excluidas del sistema educativo o que se encuentren en mayor riesgo de abandonarlo. En este sentido, se continuó con la entrega de becas como instrumento para el logro del propósito de calidad y pertinencia. A diferencia del PRONABES, el PNB se diversificó en modalidades y montos; se establecieron becas a nivel del SES y a nivel de sus instituciones.

La creación de nuevos programas como el EEMSyS y el PIEE, se diseñaron con el propósito de contrarrestar problemas como: a) bajos niveles de matriculación en las instituciones públicas de educación media superior, formación para el trabajo y superior; b) estudiantes de educación básica, media superior y superior interrumpen sus estudios, por lo cual no se logra la permanencia y el egreso de la población estudiantil y; c) las instituciones de educación básica, media superior y superior enfrentan problemas para atender a la

población en situación vulnerable (población indígena, migrante, con discapacidad y(o) aptitudes sobresalientes) que presentan dificultades para ofrecer los servicios educativos, así como insuficiencia en la infraestructura y equipamiento. Prácticamente, los tres programas nuevos se dirigieron al fortalecimiento de la inclusión y la equidad (Tabla 23).

Tabla 23. Programas presupuestarios implementados para fortalecer la calidad, la equidad y la inclusión en la educación superior, 2013-2018.			
Programa	Objetivo	Población objetivo	Instituciones beneficiadas
Expansión de la educación media superior y superior	Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Instituciones de educación media superior y superior.	Instituciones de educación superior públicas que presentan propuestas para participar en el programa de acuerdo a los lineamientos emitidos.
Programa Nacional de Becas	Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de becas y apoyos.	Estudiantes / docentes	Estudiantes y docentes de instituciones educativas públicas de todos los tipos y niveles educativos.
Programa para la inclusión y la equidad educativa	Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo	Escuela / estudiantes	

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el inventario de programas sociales del CONEVAL.

Hasta este punto la trayectoria de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior refleja su continuidad, con narrativas que se complementan y conforman principios orientadores que sostienen el gran propósito de la igualdad de oportunidades: equidad, calidad e inclusión. Al culminar el sexenio de EPN, existían 12 subsistemas universitarios con misiones institucionales que, hasta entonces, no habían logrado articular sus propósitos en pro de un proyecto universitario nacional. Tampoco se logró orientar la oferta educativa en función de los propósitos gubernamentales; desde la década de 1990 se buscó el crecimiento de la matrícula en educación tecnológica, en particular en la formación de TSU, sin embargo, los datos reflejan crecimientos muy marginales en este subsistema. A esta situación se agrega que la política de desconcentración geográfica no ha logrado los resultados esperados pues, como se ha referido, se han profundizado las brechas de cobertura entre las entidades federativas; estados que en 2006 se encontraban en una situación de rezago nacional como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y Tlaxcala, incrementaron su distancia respecto a la media nacional. Finalmente, no se logró avanzar en un marco normativo que contrarrestara la baja regulación en la creación de instituciones particulares. Su laxitud ha tenido como resultado la conformación

de opciones de muy baja calidad, más motivadas por el lucro que por un compromiso en la formación de sus estudiantes. Este fenómeno se ha intensificado en la formación no escolarizada (Mendoza, 2022).

4.3.3 La incorporación del derecho humano a la educación superior

El 1 de julio de 2018 el país vivió un momento trascendental en su historia política; por primera vez, llegaba al poder un proyecto de gobierno autodenominado de izquierda. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 estableció tres ejes de acción: 1) política y gobierno; 2) política social y; 3) economía. La política educativa quedó circunscrita en el marco de la política social (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019).

El propósito central de la política educativa sería el logro del derecho humano a la educación para toda la población mexicana. Se establecieron seis objetivos prioritarios para lograrlo: 1) garantizar el derecho a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral; 2) garantizar el derecho a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del SEN; 3) revalorizar a las maestras y maestros como agentes fundamentales del proceso educativo; 4) generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del SEN; 5) garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte y; 6) fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del SEN.

Por lo que a la educación superior confiere, se refirieron los bajos niveles de cobertura logrados por el gobierno anterior (39.7 por ciento), incluyendo la modalidad escolarizada y no escolarizada. A ello sumó las desigualdades regionales y de condición socioeconómicas asociadas a este indicador. Por tal motivo, el gobierno asumió que la ruta para alcanzar una mayor inclusión y equidad educativa consistirá en la ruptura de las barreras de acceso, principalmente, en zonas de atención prioritaria. Para atender esta problemática, se propuso ampliar la oferta de servicios en todos los tipos, niveles y modalidades educativas, considerando las características regionales y las necesidades de los distintos grupos poblacionales.

La LGES decretó la obligatoriedad del Estado mexicano en la provisión de una educación superior obligatoria y gratuita cuyo resultado más importante sería la cobertura universal. En este sentido, el logro del derecho a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral se mediría mediante la tasa bruta de escolarización y, de manera específica, la de los grupos poblacionales ubicados en los primeros cuatro deciles de ingreso. A su vez, el derecho a una educación pertinente y de calidad se valoraría con base en la eficiencia terminal y la tasa de abandono escolar.

Como una acción específica focalizada al incremento de la cobertura se ha apostado a la creación de las Universidades Benito Juárez para el Bienestar mientras que, para la gobernanza del SES se anuncia la creación del Fondo especial para la gratuidad y obligatoriedad, así como la revisión de los mecanismos de ingreso a las IES. Asimismo, se indica la importancia de analizar, diseñar e instrumentar esquemas de financiamiento, en el marco del federalismo.

Las metas asociadas a los objetivos y estrategias prioritarias para el logro de una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral se observarán en la tasa bruta de escolarización y, de manera específica, la de los grupos poblacionales ubicados en los primeros cuatro deciles de ingreso. A su vez, el derecho a una educación pertinente y de calidad se valorará debido a la eficiencia terminal y la tasa de abandono escolar.

Por otra parte, se han puesto en marcha cuatro programas que buscan contribuir a garantizar el derecho a la educación superior: Jóvenes Escribiendo el Futuro (JEF), Programa de Becas Elisa Acuña (PBEA), Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) y, Programa para el Fortalecimiento de la Excelencia Educativa (PFEE); los problemas públicos planteados en sus diseños son:

- JEF: La población estudiantil inscrita en una IPES considerada con cobertura total, o cualquier otra IPES en las que los/as alumnos/as cumplan con los requisitos establecidos presentan dificultades para permanecer en ellas y concluir sus estudios este tipo educativo.
- PBEA: Alumnos/as, egresados/as y/o personal docente, personal académico y profesores/as – investigadores/as y/o personal con funciones de dirección (directores/as) de instituciones de media superior y/o superior del Sistema Educativo

Nacional, no permanecen, no egresan, no realizan el servicio social, no logran la superación académica, no se capacitan y/o no realizan investigación.

- UBBJG: La exclusión de la educación superior afecta las posibilidades de desarrollo de comunidades y municipios.

En este capítulo reconstruí la trayectoria de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Son intervenciones gubernamentales tendientes, en cierta medida, a reducir la desigualdad en el acceso a la educación superior. Incorporar el periodo de la posguerra como punto de inicio permite visualizar un proceso decisional complejo en el que se entremezclan contextos nacionales y globales, así como actores que defienden y posicionan ciertos temas en la agenda de políticas.

Estos contextos y posiciones marcan las fases que caracterizan la trayectoria y, en cierta medida, explican el tipo de política y programas que se impulsan. Como se ha sostenido, las políticas para la expansión de oportunidades adquieren centralidad al iniciar el S. XXI. Si bien, anteriormente, se observan preocupaciones públicas relacionadas con la desconcentración y diversificación de la oferta, éstas no se habían incorporado como eje de la acción pública.

Dicha trayectoria refleja también que entre 2000 y 2022, la orientación decisional se ha focalizado en la provisión de becas, la creación de nuevas instituciones y la mejora de la calidad. Sin embargo, la problemática persiste. En parte por la complejidad que caracteriza al problema de la desigualdad en la educación superior, y también porque, aparentemente, no se han generado aprendizajes de políticas que contribuyan a replantear la forma en la que se aborda la problemática y el tipo de solución que se implementa.

A partir de 2021 se escribe una nueva historia en la trayectoria de las políticas con el establecimiento de un nuevo diseño institucional que coloca en el centro de la atención del Estado la garantía del derecho humano a la educación superior; se abren desafíos que se contextualizan en nuevas exigencias para la educación superior, producto de la experiencia generada por la Covid-19, los procesos de digitalización y el desarrollo de nuevas tecnologías (Tabla 24).

Tabla 24. Objetivos, estrategias y líneas de acción para garantizar el derecho a la educación

Objetivo prioritario	Estrategias prioritarias	Acciones puntuales	Meta para el bienestar o parámetro
Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes	Ampliar las oportunidades educativas para cerrar las brechas sociales y reducir las desigualdades regionales.	Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles, para aumentar la oferta de espacios educativos desde la educación inicial hasta la superior.	Tasa bruta de escolarización (cobertura) Superior, nacional. Tasa bruta de escolarización de la población en los cuatro deciles de ingreso, Superior, nacional.
	Impulsar medidas para favorecer el ingreso y la permanencia en el sistema educativo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de grupos históricamente discriminados, que alienten la conclusión oportuna de sus estudios y permitan el desarrollo de trayectorias educativas completas.	Establecer un sistema nacional de becas dirigidas prioritariamente a personas inscritas en escuelas ubicadas en regiones de alta y muy alta marginación, localidades y municipios indígenas y comunidades afrodescendientes para favorecer el ingreso y permanencia en el Sistema Educativo Nacional. Desarrollar esquemas específicos de apoyo, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, para adolescentes y jóvenes en riesgo de exclusión, que favorezcan la continuidad y conclusión exitosa de su trayectoria escolar. Incrementar de manera sostenida, las becas de licenciatura y posgrado para la integración de mujeres en carreras en áreas de las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas.	
	Garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior como condición para asegurar el acceso de adolescentes y jóvenes al conocimiento, la cultura y el desarrollo integral.	Ampliar las modalidades no escolarizadas y mixtas para favorecer el acceso equitativo a la educación media superior y superior. Diseñar esquemas de apoyo flexible a jóvenes que están fuera del sistema educativo, que quieren y pueden acceder a las instituciones públicas de educación superior y cumplan con los requisitos normativos vigentes, para que ejerzan su derecho a la educación. Incrementar gradualmente la matrícula de educación superior con una oferta educativa inclusiva, pertinente, flexible y diversificada, que atienda las necesidades del desarrollo local y regional, la diversidad social, lingüística y cultural, así como las prioridades definidas por las comunidades. Promover la revisión de los mecanismos de selección y admisión de estudiantes para la inclusión de grupos sociales desfavorecidos en	

Objetivo prioritario	Estrategias prioritarias	Acciones puntuales	Meta para el bienestar o parámetro
		las oportunidades de acceso al sistema, respetando, en su caso, la autonomía de las universidades. Armonizar los planes de crecimiento de matrícula de las entidades federativas y de los subsistemas de educación superior (universitario, tecnológico y educación normal). Crear universidades públicas de vocación comunitaria y sostenibles, con modelos educativos innovadores, inclusivos, accesibles y pertinentes, que respondan a las necesidades productivas locales, en entornos de alta o muy alta marginación, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. Impulsar estudios sobre la capacidad instalada de los diferentes subsistemas de educación superior; así como sobre los requerimientos de profesionistas y de personal académico necesario para orientar el crecimiento de la matrícula en los distintos campos de formación académica.	
Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante de los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.			Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional, educación superior Porcentaje de abandono escolar, Superior, nacional
Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.			No hay metas para educación superior, sólo para básica y media superior. En general, los proyectos de infraestructura sólo tienen meta para esos niveles educativos.
	Expandir la oferta de espacios educativos para ampliar la cobertura de los servicios educativos con atención prioritaria a las comunidades con mayor rezago social, marginación y violencia.	Aumentar la oferta de espacios educativos mediante la construcción de nuevos planteles de todos los tipos, niveles y servicios educativos, a partir del análisis de la demanda y de acuerdo con los criterios de seguridad, funcionalidad, calidad, equidad y sustentabilidad. Construir los planteles de la Universidad para el Bienestar Benito Juárez García con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales para ampliar la oferta educativa y de acuerdo	

Objetivo prioritario	Estrategias prioritarias	Acciones puntuales	Meta para el bienestar o parámetro
		con los criterios de seguridad, funcionalidad, calidad, equidad y sustentabilidad. Actualizar los requisitos para el incremento del número de planteles en cada uno de los niveles del Sistema Educativo Nacional, dando prioridad a las comunidades marginadas y de acuerdo con los criterios de seguridad, funcionalidad, calidad, equidad y sustentabilidad.	
Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.	Generar las condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para impulsar el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.	Desarrollar el Sistema Nacional de Educación Superior para facilitar la gobernabilidad, la coordinación entre autoridades e IES, la planeación integral, el desarrollo institucional, la complementariedad y la colaboración entre subsistemas. Realizar las gestiones necesarias para operar, de forma transparente y eficaz, el Fondo de Educación Superior, para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, así como la plurianualidad de la infraestructura en las instituciones públicas de este tipo educativo. Dotar a los diferentes tipos y niveles educativos de certeza jurídica y presupuestal para la planeación a largo plazo, orientada a resultados de desarrollo. Incentivar, respetando la autonomía de las universidades, la revisión de los mecanismos de ingreso a las IES públicas a fin de fomentar la inclusión con equidad de la población joven que proviene de grupos históricamente discriminados.	Gasto federal en educación como porcentaje del PIB
	Fortalecer la coordinación vertical y horizontal para la puesta en marcha del nuevo Acuerdo Educativo Nacional.	Crear mecanismos eficaces de participación y colaboración entre la Autoridad Educativa Federal y los locales para dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial, media superior y superior, con calidad, equidad, inclusión e integralidad. Vincular la coordinación y planeación estratégica para gestionar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno a fin de incrementar, de manera gradual y sostenible, la cobertura de educación media superior y superior con una oferta educativa intercultural, pertinente, flexible y diversificada. Establecer acuerdos para reducir las brechas de cobertura y calidad entre las diversas regiones y entidades federativas del país.	

Objetivo prioritario	Estrategias prioritarias	Acciones puntuales	Meta para el bienestar o parámetro
		Definir mecanismos eficaces de vinculación estatales entre las IES, instancias gubernamentales, organismos empresariales y organizaciones de la sociedad civil para la pertinencia de la oferta educativa, la innovación científica y tecnológica y su aplicación en los territorios. Coordinar esfuerzos con las IES en todo el país para incrementar la matrícula en todas las modalidades, mediante el aprovechamiento óptimo de la capacidad instalada	

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Educación, 2019-2024.

Capítulo V. Trayectoria de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en Argentina

Este capítulo presenta la trayectoria de políticas públicas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en Argentina. Su construcción posee una mirada histórica que rescata puntos de inflexión que han marcado el devenir del sistema universitario argentino. El punto de inicio está representado por el movimiento de Córdoba de 1918 y sus efectos en la construcción de narrativas en pro de una democratización externa de la universidad. El momento final recupera la situación actual de la educación superior, caracterizada por una tercera fase de expansión institucional y la incorporación normativa de los principios de gratuidad e ingreso irrestricto a la Ley de Educación Superior. Para dar forma a la trayectoria de políticas se hizo uso de textos de políticas, académicos, notas periodísticas y estadísticas universitarias.

La construcción de esta trayectoria permite visualizar un movimiento muy dinámico y discontinuo que se retroalimenta de posiciones ideológicas y políticas e inciden en pilares como la gratuidad y el ingreso irrestricto y la construcción de ideales como la democratización de la educación superior. El camino que ha caracterizado las intervenciones gubernamentales en pro de la expansión de oportunidades educativas da cuenta de puntos de quiebre que están asociados a los regímenes dictatoriales. Se observan además la existencia de narrativas que se apropian social y políticamente, y que se constituyen como valores que sostienen el diseño de las principales intervenciones gubernamentales, de tal manera que las decisiones poseen un componente político que se superpone a elementos técnicos, pero que además son aspectos centrales para la gobernanza del sistema y el balance de poder entre las posiciones radicales y peronistas.

Este rasgo de superposición de lo político por encima de lo técnico se materializa en la ausencia de esquemas y orientaciones de planeación gubernamental que contribuyan a articular de manera más efectiva los propósitos de las políticas para la expansión de oportunidades: gratuidad, ingreso irrestricto, expansión institucional y la provisión de becas. A su vez, refleja los desafíos existentes en la construcción de un sistema universitario más justo e incluyente.

Como una forma de ordenar los sucesos que dan vida a la trayectoria de políticas, el capítulo se divide en seis partes. La primera ofrece un panorama general del sistema universitario argentino según sus rasgos institucionales, comportamiento de la matrícula y órganos de gobierno. La segunda relata los elementos históricos que trastocan las decisiones de políticas que han buscado favorecer la expansión de oportunidades. Finalmente, las siguientes secciones profundizan en las lógicas que han

permeado las políticas de ingreso irrestricto, gratuidad, expansión institucional y la provisión de becas.

5.1 Rasgos del sistema de educación superior en Argentina (SESA)

Se refieren a continuación características generales del sector público del Sistema de Educación Superior Argentino (SESA) con el propósito de contextualizar su configuración en función de sus rasgos institucionales, el comportamiento de la matrícula, sus órganos de gobierno y los desafíos centrales del sistema.

Argentina cuenta con 40.1 millones de habitantes (48.7 por ciento son hombres y 51.3 por ciento son mujeres). Es un país con una marcada urbanización ya que sólo el 9.1 por ciento de la población habita en zonas rurales. La gran mayoría cuenta con estudios primarios y secundarios; el 6.9 por ciento tiene educación superior no universitaria y, el 10.5 por ciento posee educación universitaria. Sólo el 0.7 por ciento cuenta con una formación post universitaria (Fernández et al., 2018) .

El SESA experimentó un proceso de masificación temprana. En la primera década de este siglo el número de personas en educación superior se incrementó en 50.4 por ciento. Actualmente, la tasa bruta de matriculación es equivalente al 95.4 por ciento (UNESCO, 2023a)⁶, ubicándola en una de las más altas a nivel regional e internacional. Sin embargo, esta dinámica no es igualitaria. Se observan disparidades en el acceso marcadas por el origen socioeconómico, étnico o geográfico) (Adrogué y García, 2021). Se suman además los bajos niveles de egreso; en 2020 egresó en tiempo teórico el 25.1 por ciento de los estudiantes. En las instituciones públicas la proporción de egresados fue del 19.8 por ciento mientras que, en el sector privado, del 47.3 por ciento (Ministerio de Educación, 2020).

Argentina posee un sistema de educación superior heterogéneo y binario; se integra por universidades e institutos universitarios estatales o privados (instituciones universitarias) y, por institutos de educación superior (instituciones no universitarias) de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también de gestión estatal o

⁶ Según el rango utilizado por la OCDE (población de 20 a 24 años) la Tasa Bruta de Educación Superior en 2019 fue de 91.7 por ciento, la Tasa Bruta Universitaria de 63.3 por ciento y la Tasa Neta Universitaria de 24.5 por ciento. Por su parte, con base en la información del Sistema de Educación Superior Argentino (población de 18 a 24 años) la Tasa Bruta de Educación Superior para ese año fue de 61.2 por ciento, la Tasa Bruta Universitaria de 42.3 por ciento y, la Tasa Neta Universitaria de 21.3 por ciento.

privada. Estos últimos brindan exclusivamente carreras de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística. El sector universitario se encuentra a cargo de la jurisdicción nacional, mientras que el sector no universitario es responsabilidad de los gobiernos provinciales.

Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas que sólo pueden crearse por ley de la Nación. Para su conformación, se requiere prever el crédito presupuestario correspondiente y considerar un estudio de factibilidad que justifique su creación; poseen autarquía económico-financiera que ejercen con base en la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Por su parte, las universidades provinciales requieren del reconocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, previo informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU); algunos elementos que este informe contiene son: a) viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico; b) nivel académico del cuerpo de profesores; c) calidad y actualización de los planes de enseñanza e investigación. Los títulos otorgados por las instituciones provinciales serán reconocidos por el Ministerio de Cultura y Educación. Por lo que a las instituciones privadas corresponde éstas deberán constituirse como asociación civil o fundación sin fines de lucro. Su creación será autorizada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional; admitirá su funcionamiento provisorio por seis años previo informe de la CONEAU (Ley 24.521. Ley de Educación Superior, 1995).

La autonomía universitaria es un valor central en el sistema de educación superior, que forma parte del imaginario histórico y de la identidad institucional y política de la universidad argentina, que fortalece el poder de los rectores como interlocutores con el entorno externo, así como para convertir su capital de poder universitario en capital burocrático-estatal (Erreguerena, 2021).

Está consignada en el Artículo 75, numeral 19 de la Constitución de la Nación Argentina desde 1994. Al respecto, se establece la atribución del Congreso Nacional para sancionar leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. A su vez, la Ley 25.521 refiere que las instituciones contarán con autonomía académica e institucional que les facultará, entre otras cosas, para: a) establecer sus estatutos; b) definir su gobierno; c) administrar sus bienes y recursos; d) crear carreras de grado y posgrado; e)

formular y desarrollar planes de estudio y de investigación científica y de extensión; f) establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente y; g) establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes (Ley 24.521. Ley de Educación Superior, 1995).

En 2021 había en Argentina 132 instituciones universitarias; 112 universidades (84.2 por ciento) y 20 institutos universitarios (15.15 por ciento). De éstas, poco más de la mitad son de gestión estatal (Nacional y Provincial) y, el resto, de carácter privado e internacional (Cuadro 17). El sector estatal tiene una matrícula de 2,318,255 (81 por ciento), mientras que al sector privado asisten 445,664 (19 por ciento) estudiantes de pregrado y grado. Prácticamente la mitad de la oferta educativa de las universidades de gestión estatal corresponde a las ciencias humanas y sociales; el 30 por ciento a las ciencias aplicadas y el resto se divide entre ciencias básicas y ciencias de la salud. En el sector privado la oferta se orienta principalmente a las ciencias sociales y humanas (Ministerio de Educación, 2022b)⁷

Cuadro 17. Instituciones universitarias según tipo y sector de gestión, 2021			
Tipo de gestión	Universidades	Institutos Universitarios	Total
Estatual Nacional	57	4	61
Estatual Provincial	5	1	6
Privado	50	14	64
Internacional	0	1	1
Total	112	20	132

Fuente: Síntesis universitaria 2021-2022.

En las últimas décadas el gobierno argentino ha promovido la creación de nuevas universidades para favorecer el acceso a la educación superior a la población históricamente excluida. Como resultado, se observa una expansión del sector estatal, sobre todo, en la provincia de Buenos Aires la cual concentra gran parte de la matrícula universitaria. Además, el 37 por ciento de las instituciones se localizan en el área metropolitana; le sigue la región centro con el 17.9 por ciento y, la región bonaerense con el 13.6 por ciento. La distribución estudiantil sigue la misma lógica; el 40.9 por ciento se concentra en la región metropolitana y, el 23.7 por ciento en la región centro (Cuadro 18). Uno de los avances importantes en los últimos años es que todas las provincias del país cuentan con una universidad nacional.

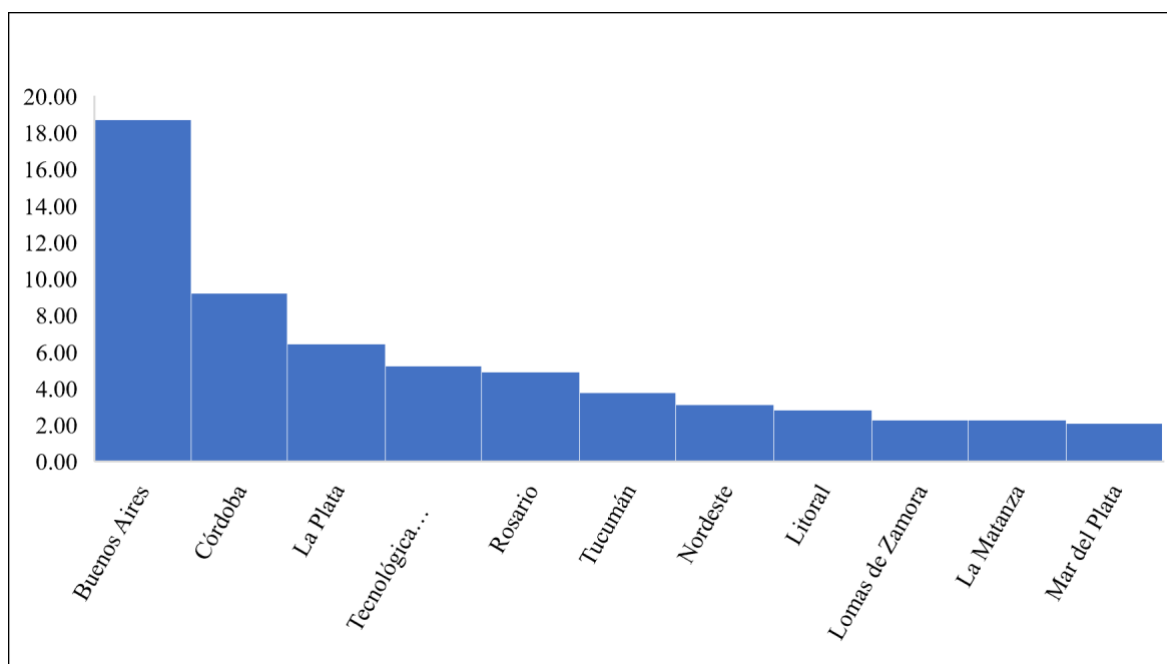
⁷ Se excluye la información correspondiente al Sistema no Universitario.

Cuadro 18. Instituciones universitarias según tipo y sector de gestión, 2021						
Regiones	Estatal	Privada	Total	%	Estudiantes	%
Bonaerense	12	10	22	13.6	224,453	9.7
Región Centro (Córdoba-Entre Ríos- Santa Fé)	13	16	29	17.9	553,384	23.9
Región Nuevo Cuyo (La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis)	8	8	16	9.8	152,886	6.6
Metropolitana (CABA- GBA)	25	35	60	37.0	947,597	40.9
Región Noreste (Chaco-Corrientes-Formosa-Misiones)	6	6	12	7.4	141,536	6.1
Región Noroeste (Catamarca- Jujuy-Salta-Santiago del Estero-Tucumán)	6	5	11	6.8	198,159	8.5
Región Sur (Chubut-La Pampa-Neuquén-Río Negro-Santa Cruz-Tierra del Fuego)	10	2	12	7.41	100,240	4.3

Fuente: Anuario Estadístico 2020.

Además de la concentración geográfica, se observan rasgos asociados a una concentración institucional; el 96.8 por ciento de la matrícula pertenece a las Universidades Nacionales, el 2.5 por ciento a las Provinciales y, el 0.57 por ciento a los Institutos Universitarios Nacionales. Entre las Universidades Nacionales, la mitad de los estudiantes se distribuye en siete instituciones: Buenos Aires (18.7 por ciento), Córdoba (9.2), La Plata (6.4), Nordeste (3.1), Rosario (4.9), Tecnológica Nacional (5.2) y Tucumán (3.8) (Gráfico 4).

Gráfico 4. Proporción de estudiantes en las universidades nacionales, Argentina, 2020



Fuente: Anuario Estadístico 2020.

Por otra parte, el SESA posee particularidades que funcionan más como una excepción que como una regla dentro de los sistemas universitarios de América Latina: gratuidad e ingreso irrestricto. La responsabilidad de proveer educación superior corresponde al Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en tanto bien público y derecho humano personal. A su vez, el financiamiento, la supervisión y la fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las instituciones privadas es responsabilidad del Estado nacional. Por su parte, el financiamiento, supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y universidades provinciales son responsabilidad de las provincias y la CABA (Ley 24.521. Ley de Educación Superior, 1995).

La responsabilidad del Estado Nacional, las provincias y la CABA en la provisión de educación superior se fundamenta en la garantía de la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, permanencia, graduación y egreso. Además, en la provisión equitativa de condiciones materiales y de infraestructura física y tecnológica para las personas que presenten carencias económicas. Se encuentran también obligados a promover políticas de inclusión en pro del reconocimiento de las distintas identidades de género, la multiculturalidad, interculturalidad y equidad de oportunidades y posibilidades para personas con discapacidades permanentes o temporarias (Ley 24.521. Ley de Educación Superior, 1995).

Los estudios de grado en las IES de gestión estatal son gratuitos; implica la prohibición de establecer cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos. Además, el Estado no podrá disminuir ni reemplazar el financiamiento para las instituciones de gestión estatales mediante recursos adicionales que provengan de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional. El subsidio que cada universidad estatal recibe lo determina el Congreso de la Nación, valga decir, en un entorno de conflicto y negociación (Marquís, 2001). Es importante destacar que la gratuidad no alcanza todos los niveles y modalidades de educación superior; es el caso del posgrado y del modelo de educación a distancia (Fernández et al., 2018) .

Según lo mandata la Ley de Educación Nacional (LEN), el financiamiento de las universidades, institutos universitarios y programas de ciencia y técnica le corresponde al

gobierno central. Además, la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) 26.075 refiere la responsabilidad del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la CABA en la inversión en educación, ciencia y tecnología. En Argentina se observan siete fuentes de financiamiento del sistema de educación superior: a) aporte estatal a través de impuestos generales; b) aporte estatal a través de impuestos específicos; c) aranceles de los estudios de posgrado; d) ingresos por transferencias de tecnologías y servicios prestados a las empresas o el Estado; e) préstamos; f) cooperación internacional y; g) donaciones.

Respecto a la inversión realizada por el Estado en educación superior se observa que entre 2014 y 2020 se incrementó el presupuesto de las Universidades Nacionales; se pasó de 37,674 a 207,475 mdpa (Tabla 25); prácticamente se cuatuplicó. Se identifica también que, si se considera el indicador de gasto por estudiante como una relación entre el presupuesto asignado a una institución universitaria y el número de alumnos de esta, en promedio Argentina invirtió en 2020 125,846 pesos argentinos, lo que equivale a 1988 USD. En esta lógica, las universidades nacionales que más invierten por estudiante son la Pedagógica (4696 USD), Chilecito (4694 USD), San Juan (3843 USD), Patagonia Austral (3515 USD), Cuyo (3512 USD) y San Luis (3387 USD). Instituciones emblemáticas como la UBA tiene una inversión de 1762 USD, mientras que la de Córdoba 1315 USD (Ministerio de Educación, 2019).

Tabla 25. Participación porcentual del presupuesto transferido a las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos a valores corrientes, 2008-2020				
Año	Presupuesto de las universidades nacionales en millones de \$ corrientes	PIB en millones de \$ corrientes	Participación porcentual	Variación presupuestaria %
2008	7,498	1,032,758	0.73	-
2009	10,005	1,145,458	0.87	33.44
2010	12,844	1,442,655	0.89	28.38
2011	16,939	1,842,022	0.92	31.88
2012	21,699	2,164,246	1.00	28.10
2013	27,577	3,348,208	1.05	27.09
2014	37,674	4,579,086	0.82	36.61
2015	50,643	5,854,014	0.87	34.42
2016	64,980	8,050,245	0.81	28.31

Tabla 25. Participación porcentual del presupuesto transferido a las Universidades Nacionales en el Producto Interno Bruto, en millones de pesos a valores corrientes, 2008-2020				
Año	Presupuesto de las universidades nacionales en millones de \$ corrientes	PIB en millones de \$ corrientes	Participación porcentual	Variación presupuestaria %
2017	89,455	10,555,846	0.85	37.66
2018	109,338	14,605,790	0.75	22.23
2019	149,301	21,450,000	0.70	36.55

Fuente: Anuario estadístico 2020 y Claverie, 2023.

El gobierno y coordinación del SESA corresponde al Ministerio de Cultura y Educación. Se integran además los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: a) Consejo de Universidades (CU); b) Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); c) Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y; d) Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CRPES). En su conjunto las funciones de estos órganos se relacionan con la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, la cooperación y articulación entre instituciones universitarias, la coordinación de planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión y, la coordinación y realización de evaluaciones externas (Tabla 26). A su vez, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU) es la instancia responsable de coordinar la evaluación externa a las instituciones universitarias.

La descripción de los rasgos generales del SESA establece un panorama del contexto institucional y organizacional en el que se diseñan e implementan las políticas para la educación superior. Da cuenta de su complejidad, en términos de las relaciones entre el Estado y la sociedad y, a su vez, entre éste y las IES según principios político-históricos como la gratuidad y el ingreso irrestricto, las bases de su gobernanza y los distintos actores que en ésta participan. Esta configuración ha tenido efectos importantes en la expansión y diversificación del sistema, en las lógicas de organización interna de las instituciones de educación superior y en la responsabilidad del Estado en la provisión de formación universitaria.

En este contexto, aparecen y se intensifican viejos y nuevos desafíos del sistema de educación superior argentino. Los principios que fundamentan su democratización, como la



gratuidad y el ingreso directo, poseen importantes desafíos en tanto mecanismos de movilidad y equidad social. A su vez, la ausencia de un sistema de planeación que articule las distintas voluntades políticas y técnicas puede derivar en un proceso de expansión que no necesariamente contribuya a contrarrestar las desigualdades estructurales que se insertan en la formación universitaria.

Tabla 26. Órganos de coordinación y consulta del sistema universitario argentino.

Organización	Fecha de creación	Rol que desempeña en el SESA	Integración
Consejo de Universidades		Proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario. Promover la cooperación entre las instituciones universitarias. Adoptar pautas para la coordinación del sistema universitarias. Acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior.	Es presidido por el Ministro de Cultura y Educación o por quien sea designado por éste. Su integración se conforma por: Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional. Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Un representante del Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (deberá ser rector de una institución universitaria). Un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación.
Consejo Interuniversitario Nacional		Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos. Ser órganos de consulta en las materias establecidas en la LES. Participar en el Consejo de Universidades.	Se integra por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación y por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas.
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación	1995	Organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. Coordina y lleva a cabo la evaluación externa a las instituciones universitarias, prevista en el Art. 44 de la LES. Acreditar las carreras de grado (títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado), carreras de posgrado según los estándares establecidos por el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades. Pronunciarse respecto a la consistencia y viabilidad de los proyectos institucionales requeridos para autorizar la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales. Preparar los informes para otorgar autorización previa, así como el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas.	Se integra por doce miembros que son designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de: Tres por el Consejo Interuniversitario Nacional Uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Uno por la Academia Nacional de Educación. Tres por cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación. Uno por el Ministerio de Cultura y Educación.

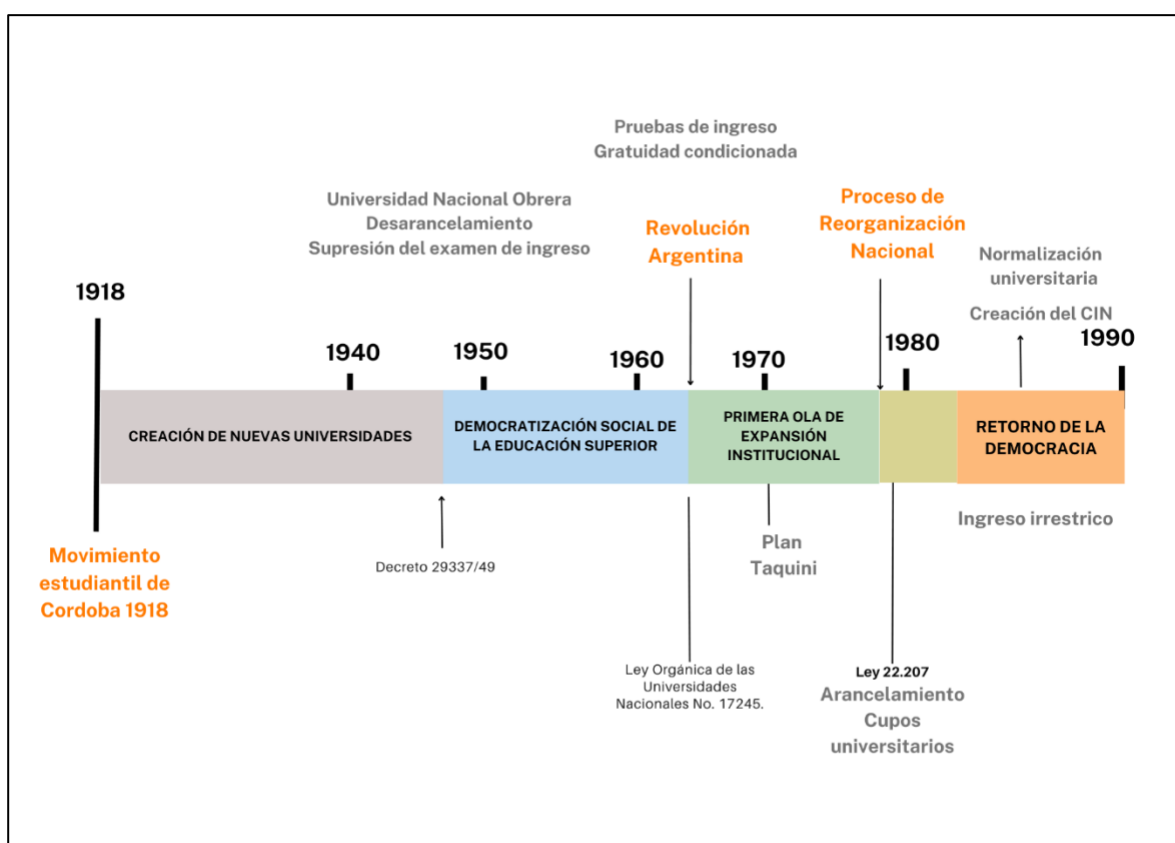
Consejos Regionales de Planificación		Articulación a nivel regional	Se integra por representantes por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Educación Superior.

5.2 Elementos históricos para la comprensión de las políticas para la atención de la desigualdad en la ES en Argentina

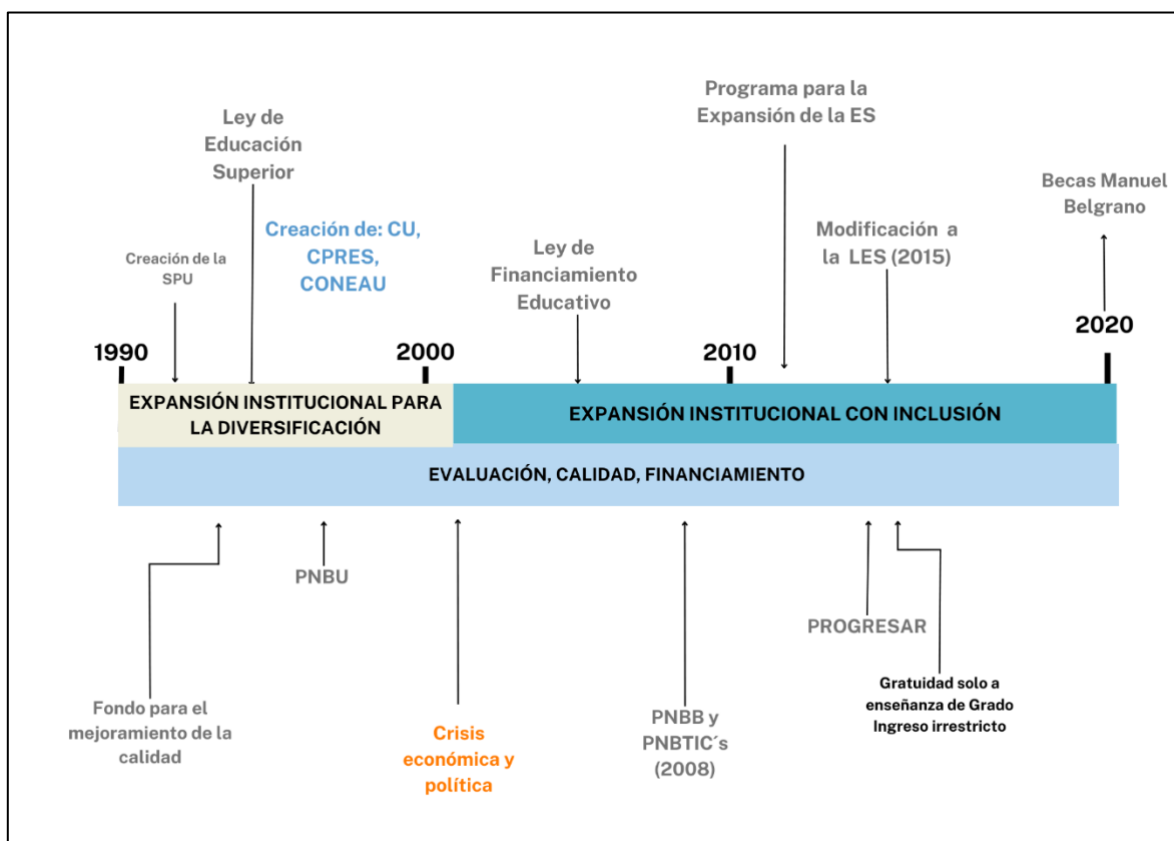
En este apartado describo los sucesos que han caracterizado la trayectoria de políticas en Argentina, así como los momentos en los que se insertan en la agenda decisiones relativas al ingreso irrestricto, la gratuidad universitaria, la expansión institucional y, la política para la provisión de becas. Éstas se expresan gráficamente en las ilustraciones 9 y 10.

Ilustración 9. Trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas, 1918-1990



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 10. Trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas, 1990-2020



Fuente: Elaboración propia

Argentina posee una amplia tradición del ideal de democratización de la educación superior. En 1918 el movimiento estudiantil de Córdoba reclamaba la creación de condiciones para ampliar las bases sociales de la universidad (Chiroleu, 2017). Parte de las demandas estudiantiles, como lo sintetizó Carlos Tünnermann, se concentraban en la gratuidad de la enseñanza, la asistencia social a los estudiantes y la democratización del ingreso (López, 2008). Décadas después, en el gobierno de Juan Domingo Perón, se impulsarían las primeras intervenciones oficiales en pro de la gratuidad. Significó la organización de un nuevo Estado Social de derecho que planificó un modelo de desarrollo en el mediano y largo plazo (Recalde, 2019). Por entonces, se eliminó el cobro de aranceles

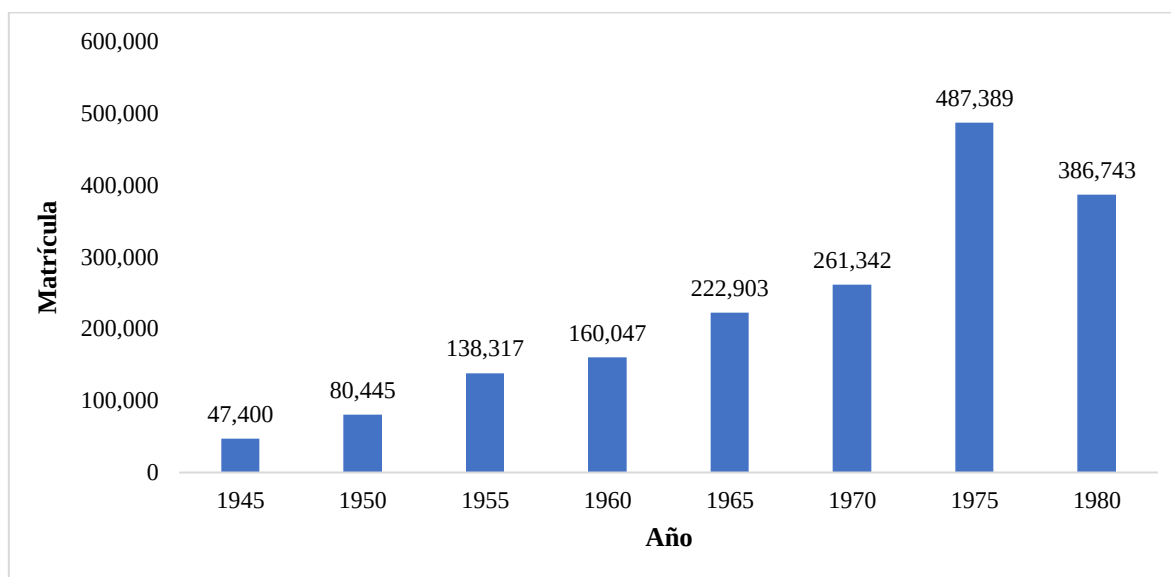
mediante el decreto No. 29337/49 de 1949⁸. Al respecto, años más tarde el mandatorio referiría:

“la conquista más grande fue que la universidad se llenó de hijos de obreros, donde antes estaba solamente admitido el oligarca. Porque la forma de llevar al oligarca es poner altos aranceles entonces solamente puede ir el que lo paga. Nosotros suprimimos todos los aranceles: para la universidad no había ni derechos de exámenes ni nada, era gratis, el Estado pagaba todo” (Riccono, 2015).

La intención en pro de la gratuidad se hizo visible en distintos planes gubernamentales. El Primer Plan Quinquenal de 1947 estableció la gratuidad en la enseñanza y la creación de un sistema de becas para estudiantes con alto promedio (obsérvese el carácter meritocrático de esta última). En este contexto, entre 1946 y 1952 se pusieron en marcha una serie de políticas dirigidas a lo que se ha denominado la *democratización social de la educación superior*, a saber: a) eliminación de los aranceles de la universidad entre 1949 y 1950; b) la supresión del examen de ingreso en 1953 y; c) la creación de la Universidad Obrera Nacional en 1952. Como resultado de estas acciones, hacia 1956, el 10.6 por ciento de la población de 19 a 22 años se encontraba adscrito a alguna institución de educación superior. A su vez, la matrícula universitaria pasó de 52,011 estudiantes en 1946 a 138,249 en 1955; representó un incremento de 165 por ciento. Tal avance es reconocido como un proceso de masificación universitaria (Pis Diez, 2019) (Gráfico 5).

⁸ La Ley de 1949 se complementó con dos Decretos más: el Decreto No. 4493 del 7 de marzo de 1952. Este estipuló la suspensión de aranceles para todas las instituciones del ciclo superior de enseñanza. Posteriormente, estos principios se ratifican en la Ley No. 14297/54.

Gráfico 5. Evolución de la matrícula universitaria en Argentina. 1945-1980



Fuente: Tomado de Recalde (Recalde, 2019).

Además del crecimiento de la matrícula, las políticas incentivaron la creación de instituciones de educación superior. Hasta 1955, sólo había siete universidades nacionales. Así inició una política de diversificación que se apoyó en la creación de universidades privadas y universidades nacionales en las provincias lo que tuvo como resultado que, entre 1955 y 1983 se duplicaran el número de instituciones públicas (nacionales y provinciales) y fueran creadas 35 instituciones privadas (Cuadro 19).

Cuadro 19. Creación de instituciones universitarias públicas y privadas en Argentina. 1955-1990

Periodos	Nacionales	Provinciales	Privadas	Total
Hasta 1955	7	-	-	7
1956-1966	3	-	11	13
1966-1983	17	3	12	32
1983-1992	3	3	12*	18
Total	29	6	35	70

*Creadas a partir de 1990

Fuente: Carlos Marquis "El Gobierno Nacional y las universidades argentinas", 1992. En Sigal, 1993.

En el marco de un nuevo régimen de gobierno de carácter cívico-militar conocido como Revolución Argentina, el 21 de abril de 1967 la Secretaría de Estado de Cultura y Educación de la Nación promulgó la Ley Orgánica de las Universidades Nacionales No. 17.245 bajo el ideal de una renovación universitaria. En ésta se incluían tres disposiciones

relevantes para el caso que nos ocupa: 1) la realización de pruebas de ingreso reglamentadas por cada Facultad; 2) la gratuidad de la enseñanza condicionada a la aprobación de un mínimo anual de materias, criterio que sería definido por cada universidad y; 3) la creación de un Fondo Especial de Becas en el que cada universidad debería prever en sus estatutos la proporción del presupuesto destinado a dicho Fondo (Pis Diez, 2019; Ley 17.245. Ley Orgánica de las Universidades Nacionales, 1967).

Con el golpe de Estado de 1976 y el inicio del llamado Proceso de Reorganización Nacional se inició un proceso de estricto control ideológico (Chiroleu, 1998). En marzo de 1976 fue sancionada la Ley 21276 que determinaba que tanto el gobierno como la gestión de las universidades sería responsabilidad de funcionarios designados por el Ministro de Cultura y Educación, lo que implicó graves afectaciones a la autonomía universitaria que incidieron en la intromisión del gobierno universitario, la definición de planes de estudio, la reducción del cupo de estudiantes por carrera, el cobro de aranceles y el establecimiento de un examen de ingreso (Rodríguez y Soprano, 2009). Se puede decir que, resultado de estas decisiones, entre 1975 y 1980 la matrícula universitaria experimentó una reducción de 20.6 por ciento.

Con el retorno de la democracia en 1983 y bajo el mandato de Raúl Alfonsín se estableció el decreto 154/83 que eliminó los aranceles y cupos universitarios. Así, en Argentina se impulsaron un conjunto de políticas con el propósito de garantizar el derecho a la educación superior con inclusión social, a saber: a) mecanismos de admisión no selectivos o de ingreso irrestricto; b) gratuidad universitaria en el sector de gestión estatal para el pregrado y grado y; c) expansión de la oferta institucional (García de Fanelli, 2014). No obstante, como refiere Chiroleu (2018a), estas acciones se implementaron en un contexto de restricción presupuestaria y fuerte crecimiento de la matrícula, lo que llevó a improvisar la expansión física de las instituciones, así como la ampliación del cuerpo docente.

Se refieren a continuación algunos rasgos que han caracterizado el proceso de políticas de cada una de una de estas intervenciones; se destacan los contextos institucionales y normativos en los que surgen, los actores más importantes, así como sus características centrales.

5.2.1 Ingreso irrestricto a la educación superior

El ingreso irrestricto a las universidades públicas argentinas fue una demanda estudiantil que tomó fuerza al finalizar la dictadura militar, entre 1982 y 1983. Como se ha documentado, esta política posee historicidad en el país, aunque no ha sido un proceso lineal. Es un principio que se ha ligado el ideal de igualdad de oportunidades y de transformación democrática de la universidad, además de ser identificado como el carácter “plebeyo” de la universidad argentina (Pierella, 2015). Se considera que existen dos rasgos del contexto internacional en los que se inserta esta política: a) la tercera ola de transiciones a la democracia, iniciada en 1970 y; b) el fenómeno global de democratización de las universidades. A nivel nacional, fue el conflicto de las islas Malvinas el que favoreció al renacimiento de la militancia universitaria. Por entonces, un componente central de las exigencias planteadas por la Federación Universitaria Argentina fue el ingreso directo a la universidad (González y Ramón, 2018).

Fue mediante el decreto 154/83 y la Ley 23068 que el gobierno de Raúl Alfonsín oficializó el ingreso no selectivo a las instituciones universitarias. Una consecuencia directa de estas medidas (unido a las medidas en torno a la gratuidad) fue el crecimiento de la matrícula. Mientras que en 1983 había 416,000 estudiantes universitarios, en 1984 la matrícula alcanzó los 500,000 y, en 1986 llegó a más de 700,000. Sin embargo, también se experimentaron crisis económicas que se reflejaron en la disminución del gasto por estudiante, así como en afectaciones al salario docente y no docente (Pierella, 2015). Este proceso de expansión continuó a lo largo de la década de 1990; el incremento porcentual de la matrícula fue del orden del 65.4 por ciento en universidades nacionales y de un 60.9 por ciento en universidades privadas (Tabla 27).

Tabla 27. Evolución de la matrícula y del egreso por tipo de institución en Argentina. 1990-2000

Tipo de institución	1990		2000		Crecimiento en la matrícula
	Matrícula	Egreso	Matrícula	Egreso	
Universidades nacionales	679,403	33,143	1,124,044	38,471	65.4%
Universidades privadas*	103,521	8,139	166,539	13,532	60.9%
Total	782,924	41,282	1,290,583	52,003	64.8%

*Datos para 1992

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario 1999-2000 de Estadísticas Universitarias.

Algunos autores consideran que el ingreso directo representa una condición necesaria pero no suficiente para la admisión, cuestionando la tesis de que este mecanismo pertenece a la más arraigada tradición argentina. Desde esta mirada, se entiende más como una posición política de los sectores reformistas (Martínez, 2002). Su contraparte, el acceso restringido, se asocia a un modelo de universidad cerrada y elitista (Sigal, 1993). Una valoración inicial de esta política demostraba que, entre 1980 y 1986 no había cambios significativos en la composición social del estudiantado (incremento relativo de los sectores populares) entre 1980 y 1986. Se consideró que la falta de democratización era resultado de causas estructurales particulares a la sociedad argentina, así como a los costos de la educación.

Con la creación de una nueva Ley de Educación Superior en 1995 se establecieron nuevos arreglos institucionales que incidieron en la trayectoria de la política de ingreso irrestricto. En el Artículo 7 quedaba estipulado que para ingresar a alguna institución de educación superior era requisito haber aprobado el nivel medio de enseñanza. Para el caso de los jóvenes mayores de 25 años que no contaran con tal requerimiento, tendrían la posibilidad de ingresar siempre que poseyeran preparación o experiencia laboral relacionada con los estudios por iniciar. A la par, el Artículo 35 establecía la facultad para que cada institución estableciera sus propios mecanismos de admisión (Ley 24.521. Ley de Educación Superior, 1995).

Producto de este nuevo marco institucional, así como del mismo proceso histórico, político y de políticas, al finalizar la década de 1990 Argentina contaba con un sistema de ingreso heterogéneo fundamentado en dos tipos: ingreso directo e ingreso restringido. El primero integraba las siguientes categorías: a) sin cursos introductorios; b) con cursos introductorios incorporados al currículo; c) con cursos introductorios organizados por cada unidad académica (no obligatorios y no selectivos); d) con cursos introductorios centralizados por la universidad; e) con cursos o exámenes y; f) con ciclo básico común. Por su parte, el ingreso restringido incorpora dos tipos: a) con examen y cupo y; b) con examen sin cupo (Chiroleu, 1998).

Para Ramallo y Sigal (2010) las modalidades de ingreso a la educación superior en Argentina se pueden clasificar según el “índice de intensidad” (Tabla 28). El 49.4 por ciento de los estudiantes ingresan a la universidad mediante sistemas directos, mientras que un 30.8 por

ciento ingresa través de un sistema de admisión eliminatorio; esta proporción se considera alta.

Tabla 28. Modalidades de admisión en las universidades públicas de Argentina

Índice de intensidad	Modalidad de ingreso
Índice de intensidad alto	Examen eliminatorio con cupo
Índice de intensidad medio	Examen eliminatorio sin cupo
Índice de intensidad bajo	Examen no eliminatorio
Índice de intensidad nulo	Ingreso directo con o sin instancia de ambientación

Fuente: Pierella, 2015.

En el marco de la autonomía universitaria, algunas universidades han establecido mecanismos selectivos, o bien, cursos de regulación. Por ejemplo, en la Universidad de Buenos Aires (UBA) el ingreso es irrestricto y sin examen de ingreso. No obstante, desde 1985 se estableció el Ciclo Básico Común (CBC) con el propósito de brindar una formación básica, integral y disciplinaria, desarrollar el pensamiento crítico, consolidar metodologías de aprendizaje y contribuir a una formación ética, cívica y democrática; éste no juega el papel de examen de admisión ni curso de ingreso (Dirección de Orientación de Estudiantes, 2022). Sin embargo, para continuar con la formación universitaria es requisito que los estudiantes aprueben el CBC. Por su parte, la Universidad Nacional de la Plata establece cursos introductorios cuyas reglas y dinámicas son definidas por cada facultad. En algunas, estos cursos sí representan un filtro para el ingreso; en otras, está diseñado como una forma de nivelación (Universidad Nacional de la Plata, 2019). Un caso similar ocurre en la Universidad Nacional de Tucumán, en donde son las facultades las que establecen sus propios mecanismos de ingreso (Pierella, 2015).

Durante la ola expansiva de la década de 1990 se crearon distintas instituciones que planteaban la inclusión de estudiantes no tradicionales; son de primera generación, el estudio no es su principal actividad y no están recién egresados de la escuela secundaria. Además, se planteaban el acceso como un proceso amplio que implicaba articular la educación media y la incorporación a la vida universitaria. En un principio, estas instituciones implementaron sistemas de ingreso similares a los de las universidades tradicionales como la UBA. Esta decisión dio cuenta de la tensión existente entre la democratización en el acceso y el aseguramiento de la calidad. Conforme ha pasado el tiempo, estas universidades han

establecido estrategias propias de atención estudiantil que se han centrado en la articulación con la escuela media, el acompañamiento tutorial y ajustes organizativos y pedagógicos (Perez, 2015).

En el caso de universidades del conurbado bonaerense se observa el desarrollo de distintos modelos de ingreso (Tabla 29). La Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) ha implementado el Curso de Aprestamiento Universitario, el cual se desarrolla como un curso pre-universitario común para todos los estudiantes como condición de ingreso a las carreras; entre 2000 y 2012 el promedio de aprobación fue de 22.4 por ciento. La Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) posee como requisito la aprobación de un curso de ingreso que se integra por dos asignaturas según la carrera. Adicional al modelo de ingreso la UNTREF realiza acciones como: encuestas para recopilar información sobre las trayectorias estudiantiles, mayor visibilidad para los alumnos de los responsables de los cursos, mayor información sobre los cursos, la institución y las carreras, clases extras y, tutorías (Fernandez et al., 2015).

Tabla 29. Rasgos del modelo de ingreso en la UNGS, UNGSM	
Institución	Rasgos del modelo de ingreso
UNGS	Curso Aprestamiento Universitario Es un curso pre-universitario común para todos los estudiantes que requiere ser aprobado como condición de ingreso a las carreras. Se valoran tres asignaturas: Taller de Lectoescritura, Taller de Ciencia y Matemática. Existen tres alternativas para realizarlo: semestral, intensiva o libre.
UNTREF	Aprobación de un curso de ingreso conformado por dos asignaturas según la carrera, entre: Comunicación Oral y Escrita, Matemáticas, Introducción a los Fundamentos de la Música, Comprensión de la Información y Biología. Con las notas que se obtienen en cada asignatura se construye un orden de mérito que determina el ingreso a cada una de las carreras. Se lleva a cabo a lo largo del primer cuatrimestre académico de cada año.
UNGSM	Posee un carácter descentralizado en donde cada unidad académica decide la forma de realizar el Curso de Preparación Universitaria. Los cursos pueden tener una duración entre seis semanas y un cuatrimestre

Fuente: Fernández et al. 2015

Por su parte, la Universidad Nacional de General San Martín cuenta con el Curso de Preparación Universitaria que es gestionado por cada unidad académica, lo que le da un

carácter mayormente descentralizado. La única asignatura que comparten todas las unidades académicas es la de “Introducción a los Estudios Universitarios”.

Como se ha señalado, el ingreso irrestricto es un mecanismo que integra criterios de equidad y justicia social. Sin embargo, no supone la democratización de la educación superior, toda vez que la igualdad de oportunidades que se brinda a todos los jóvenes para potencializar sus habilidades durante los estudios universitarios supone desiguales posibilidades de éxito dada la existencia de orígenes socioeconómicos diferenciados (Chiroleu, 1998), que se hacen explícitos a lo largo de la trayectoria estudiantil desde su etapa inicial y se acentúa en la formación media.

Como una forma de contrarrestar las deficiencias de la educación media y lograr trayectorias educativas más exitosas y por observaciones realizadas por la CONEAU, a partir del año 2000 se comienzan a implementar programas de tutorías; esta intervención se financió con recursos del Programa de Calidad Universitaria mediante proyectos como el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de las Ingenierías, el Proyecto de Apoyo para el Mejoramiento de la Enseñanza en Primer Año de Carreras de Grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática. La lógica de las tutorías se ha fundamentado en apoyar a los estudiantes de primer año bajo un modelo de pares por parte de los alumnos.

Entre los principales desafíos que enfrenta la política de ingreso irrestricto se encuentra en las tasas de abandono y de egreso. Los datos dan cuenta que entre 2003 y 2012 se graduaron el 26.9 por ciento de los estudiantes. Sin embargo, si se considera la heterogeneidad del sistema universitario argentino y de sus instituciones, se observan variabilidades en la tasa de egreso. A su vez, el abandono escolar permanece como una preocupación central. Este fenómeno ha sido caracterizado como una selectividad implícita (Sigal, 1993; Chiroleu, 1998 en Pierella 2015) o una inclusión excluyente (Ezcurra, 2011 en Pierella, 2015). De ahí que se refiera que el asunto más relevante no recae sólo en la democratización del acceso a la educación superior, sino en los mecanismos de inclusión que integren acciones para fortalecer la permanencia y el egreso (García de Fanelli, 2014).

En un estudio reciente, Adrogué y García de Fanelli (2021) observan que las oportunidades de acceso a la educación superior son menores para los jóvenes de nivel socioeconómico bajo. Asimismo, los jóvenes que pertenecen a hogares con menores ingresos

económicos y menor capital cultural tienen mayor probabilidad de estudiar una carrera terciaria (vocacional o técnica) que universitaria. Este fenómeno tiene mayor incidencia en los estudiantes de primera generación, cuyas probabilidades de estudiar la educación superior es cuatro veces menor que la de los jóvenes cuyos padres acudieron a la universidad. En otras palabras, a pesar de los esfuerzos por democratizar el acceso a la educación superior, las desigualdades sociales para ingresar a un aula universitaria en Argentina persisten (Adrogué y García de Fanelli, 2021).

En suma, el ingreso directo es un pilar histórico del sistema universitario argentino, sin embargo, no es un proceso tácito. Se vive en tensiones entre los postulados normativos y discursos políticos y, la realidad institucional y cotidiana de las universidades. Además, posee rasgos de selectividad que, si bien no se ejecutan en el momento en el que el estudiante ingresa a la universidad, se presentan tiempo después mediante filtros académicos establecidos por cada institución. Es importante señalar que se han realizado esfuerzos importantes que contribuyen a la permanencia de los estudiantes, sobre todo, en las universidades creadas durante el Kirchnerismo, en donde se observa un mayor acompañamiento pedagógico y académico. Quizá el reto más importante para la política de ingreso directo se encuentra en la transición del nivel medio al superior pues la segmentación institucional de la calidad del primero no contribuye a lograr los conocimientos y habilidades que se requieren para culminar el primer año universitario.

5.2.2 *La gratuidad de la educación superior*

La gratuidad en la educación superior en Argentina posee una tradición histórica que tiene como antecedente el decreto emitido en 1949 para la eliminación del cobro de aranceles en el gobierno de Juan Domingo Perón. Por referenciarlo de alguna manera, la gratuidad está en el ADN de la población argentina (Moreno y Rodríguez, 2017). Al respecto, Recalde (2019) indica: "...la eliminación de los aranceles adquirió implicaciones sociales, ideológicas, políticas y económicas de largo alcance y fue y sigue siendo un rasgo fundamental de la cultura nacional de la Argentina..." (p. 51). Incluso, desde 2007 se celebra en el país el Día Nacional de la Gratuidad de la Enseñanza Universitaria.

La reglamentación de la gratuidad posee un historial normativo que data de 1885; se distinguen cuatro dimensiones (Sánchez, 2002): a) gratuidad; b) gratuidad sólo de enseñanza de grado; c) arancelamiento facultativo implícito y; d) arancelamiento facultativo explícito. Cada una de estas modalidades se ha acompañado de distintos dispositivos legales (Tabla 30). La modificación del año 2015 establece un marco en el que la gratuidad de la educación superior se refiere sólo a la enseñanza de grado.

Tabla 30. Dimensiones de la gratuidad universitaria		
Dimensiones de la gratuidad	Leyes y/o decretos	Año
Gratuidad	14297	1954
	20654	1974
	23151	1984
Gratuidad sólo de la enseñanza de grado	17245	1967
	23569	1988
Arancelamiento facultativo implícito	1597	1885
	Decretos 6403/55 y 7361/57	1955 y 1957
Arancelamiento facultativo explícito	13031	1947
	22207	1980

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2002.

Si bien es cierto que existe una tradición política sobre el ideal de gratuidad, es preciso mencionar que ésta se ha visto interrumpida en distintos momentos que están asociados con cambios de régimen político. Es el caso de la “Revolución Libertadora” representada por el golpe militar de 1955 que derrocó al gobierno de Juan Domingo Perón y, que a través del decreto 477/55, delegó a las universidades la facultad de arancelamiento (Fernández, 2021)

A su vez, en el marco de la dictadura militar acaecida entre 1976 y 1983 se impusieron aranceles para el acceso y permanencia del estudiantado. Al respecto, fue en la Ley No. 22.207 de 1980 que se abrió la posibilidad de arancelar los estudios universitarios. De manera particular el Artículo 39 refería: “Respetando el principio de igualdad de oportunidades, la enseñanza podrá arancelarse conforme con una reglamentación general, dentro de límites

razonables y con posibilidad de excepciones o de aranceles diferenciales...” (Ley N° 22.207. Régimen Orgánico para el funcionamiento de las universidades nacionales, 1980).

Asimismo, la exposición de motivos de la mencionada regulación concebía el arancelamiento como un mecanismo de solidaridad y de igualdad de oportunidades en la medida en que los recursos obtenidos se destinarían a becas, subsidios y créditos, así como a la mejora de bibliotecas y otros medios de extensión cultural.

La aplicación de la política de arancelamiento, en conjunto con la de cupos universitarios, llevó a la conformación de resistencias y movilizaciones estudiantiles en expresiones como la Unión de Juventudes por el Socialismo (UJS-PO), la Juventud Comunista Revolucionaria (JCR-PCR), la Federación Juvenil Comunista (FJC-PC) y la Federación Universitaria Argentina (FUA). En este contexto, fue importante la organización lograda a través de la Federación de Universitaria de Buenos Aires. Con el retorno de la democracia, estos grupos impulsaron una agenda política en defensa del ingreso irrestricto y la gratuidad universitaria (Seia, 2020). Como resultado, en el gobierno de Alfonsín el cobro de aranceles fue eliminado. Este mandato no se estableció en ninguna norma específica. Sin embargo, consolidó una cultura institucional (Recalde, 2019).

La promulgación de la Ley de Educación Superior a mediados de la década de 1990 generó un debate intenso entre la opinión pública sobre la gratuidad. La literatura en la materia refiere que este dispositivo normativo respondió a principios neoliberales emanados del Banco Mundial que se materializaron en lógicas de eficiencia y equidad. Por entonces, el organismo internacional habría enfatizado la necesidad de: a) focalizar la atención en la educación básica; b) pérdida de la calidad del nivel terciario y; c) efectos negativos en la distribución de los ingresos dada la expansión matricular sin recursos económicos, así como la gratuidad de los estudios de jóvenes provenientes de hogares de altos ingresos. En consecuencia, aconsejaba diversificar el sistema de educación superior y sus fuentes de financiamiento. En otras palabras, se buscaba reducir la inversión en educación superior (Chiroleu, 2001). Desde esta perspectiva, la igualdad en el acceso que se promovía a través de la gratuidad, según miradas detractoras, sería inequitativa (Marquís, 2001).

En este contexto, en 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional para modificar el inciso 19 del artículo 75, el cual establecía el compromiso del Estado Argentino para

garantizar la gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. De manera específica, al Congreso le correspondería:

“...sancionar leyes de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (Constitución de la Nación Argentina , 1995).

La LES de 1995 no incluía menciones a la gratuidad de la educación superior. Si bien, se estipulaba la responsabilidad del Estado para asegurar el financiamiento para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, además de su autarquía económico-financiera, se indicaba que la distribución presupuestal se realizaría conforme indicadores de eficiencia y equidad. Específicamente, el inciso c) del Artículo 59 estipulaba que:

“... los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios” (Ley 24.521. Ley de Educación Superior, 1995).

Tal mención daba la posibilidad a las universidades de arancelar los estudios de pregrado y posgrado. A su vez, incorporaba un carácter meritocrático a las medidas compensatorias, como las becas, toda vez que su destino estaría dirigido a los estudiantes que tuvieran el mejor desempeño. En tal sentido, se ha observado que el esquema arancelario y de becas conjugó las ideas de *mercantilización*, *focalización* y *meritocracia* (Etchichury, 2016).

La modificación a la LES de 1995 realizada en octubre de 2015 estableció a la gratuidad como condición necesaria para garantizar el derecho humano a la educación superior, la igualdad de oportunidades de acceso a la universidad a todos los miembros de la sociedad, así como el ascenso social (Fernández, 2021). Para su principal promotora, la pedagoga y entonces Diputada por el Frente para la Victoria, Adriana Puiggrós, había una tendencia hacia el cobro de aranceles directos e indirectos en subsedes universitarias. De igual forma, argumentaba que la imposición de aranceles a las universidades tendría como resultado altas tasas de deserción (Perelló, 2015). De manera particular indicó:

“...Gratuito quiere decir que los estudios deben ser costeados por el conjunto de la sociedad para que haya médicos, pedagogos, químicos, profesionales en todas las ramas que necesitamos para que haya más desarrollo a nivel país. Esta es la discusión. La otra postura es que estudios universitarios deben ser sólo para algunos, pero si sólo unos pocos lo pueden costear, entonces tendremos pocos profesionales con una industria poco desarrollada. De esta manera, apuntamos a construir un país grande, fuerte, con muchos profesionales desarrollados” (Puigrós, 2015 en Perelló, 2015).

Algunos cuestionamientos a la gratuidad se han realizado desde la perspectiva de la equidad. De cierta manera, es una postura que desde la década de 1990 defendió el Banco Mundial. Al respecto, se argumenta que el arancelamiento de la educación superior se tendría que establecer para los sectores que poseen una mayor capacidad contributiva y, de esa manera, contribuir a una mayor igualdad (Etchichury, 2016). En este sentido, la universidad se presenta como una institución elitista en la que se encuentran sobrerrepresentados los sectores sociales mejor posicionados. De ahí su relación con el principio de igualdad de oportunidades fundamentado en el arancelamiento de los estudios y la provisión de becas para los estudiantes más necesitados (Chiroleu, 2018a).

La gratuidad universitaria es un pilar histórico para el sistema universitario argentino y una vía para la igualdad de oportunidades. Su contraparte está representada por el arancelamiento y se pueden observar posiciones en ambos polos. Más allá de esta discusión, existen problemas estructurales estrechamente vinculados a las lógicas de financiamiento pues en un contexto de incertidumbre presupuestal a la que se suma el incremento de la matrícula, las instituciones deben cumplir este mandato. Además, la gratuidad por sí misma no es garantía de inclusión social. Gran parte de los estudiantes universitarios en argentina trabajan; supone un riesgo de abandono que se puede contrarrestar a través de otros mecanismos como la provisión de becas.

5.2.3 *La expansión institucional del SESA*

La Universidad Nacional de Córdoba, fundada en 1613, fue la primera institución universitaria en Argentina. Posteriormente se establecieron la Universidad de Buenos Aires (1821), la Universidad Nacional del Litoral (1889), la Universidad Nacional de la Plata (1897) y la Universidad Nacional de Tucumán (1914). Entre el movimiento estudiantil de Córdoba y

la llegada de Juan Domingo Perón a la presidencia fue creada la Universidad Nacional de Cuyo (1939).

Como se ha mencionado previamente, la eliminación de aranceles y la aprobación del ingreso directo a las universidades durante el primer gobierno peronista tuvieron como efecto principal la masificación temprana del sistema universitario argentino. En el marco de la política social de la época y del desarrollo de la industria argentina en 1948 se creó la Universidad Nacional Obrera. Así, a mediados del S. XX el país contaba con cinco universidades públicas que, en su conjunto, albergaban a 80,500 estudiantes.

En 1968 se publicó un informe realizado por el Sector Educativo del Consejo Nacional de Desarrollo en el que se advertían dos problemáticas para el sistema universitario argentino: 1) el aumento de la matrícula y las altas tasas de deserción y; 2) necesidad de modernizar las estructuras universitarias. Resultado de ello se debatieron distintas propuestas que contrarrestaran los efectos de tales desafíos. Una de éstas fue realizada por el Dr. Alberto Taquini quien, motivado por algunos planteamientos de la OCDE, sugería la creación de nuevas universidades que fueran independientes de las instituciones existentes. Ello permitiría expandir y descentralizar la población universitaria, así como difundir el ideal del beneficio de la educación superior a distintas zonas geográficas del país (Mendoca, 2015).

En 1971 el Plan Taquini encontró cabida. Alejandro Lanuse puso en marcha un proyecto de expansión universitaria que se fundamentaba, en principio, en el Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto se refería la necesidad de redimensionar y reordenar geográficamente las universidades, así como crear nuevas instituciones que contribuyeran a una expansión democrática y al desarrollo regional. En este contexto, se impulsó el ideal de modernización, descentralización y diversificación del sistema educativo argentino.

Entre 1971 nuevas universidades fueron creadas. Se buscaba que éstas se diferenciaron del perfil institucional tradicional de las ya existentes (modelo francés napoleónico). Se fundaron la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), la Universidad Nacional del Comahue (Uncoma), la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), la Universidad de Luján (UNLU), la Universidad Nacional de Catamarca, la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). En los años siguientes se fundarían la Universidad Nacional de Salta (1972), la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) (1973), la Universidad Nacional

de Jujuy (UNJu) (1973), la Universidad Nacional de la Pampa (UNPA), la Universidad Nacional de Misiones (1973), la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) (1973), la Universidad Nacional de San Luis (UNSL) (1993), la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (1974) y, la Universidad Nacional de Mar del Plata (1975).

Por lo que al sector privado corresponde, en 1973 mediante el Decreto 451/1973, se suspendió la creación de nuevas universidades privadas. Éste fue abrogado veinte años después mediante el decreto 2.330/1993, que regula los establecimientos universitarios privados.

Un segundo periodo de expansión se observa durante la presidencia de Carlos Menem; lo más relevante en este proceso fue la autorización para crear nuevas instituciones privadas, mismas que estaban suspendidas desde 1973; se crearon 19 universidades y dos institutos universitarios privados. A la par del crecimiento de este sector, se impulsó también la creación de seis nuevas universidades nacionales: Universidad Nacional de Quilmes (1989), Universidad Nacional de San Martín (1992), Universidad Nacional de la Matanza (1989), Universidad Nacional General Sarmiento (1993), Universidad Nacional 3 de Febrero (1995), Universidad Nacional de La Formosa (1988) y la Universidad Nacional de Lanús (1995). De igual forma, se nacionalizaron las universidades provinciales de La Rioja y la Patagonia Austral y se crearon tres institutos universitarios. Así, al finalizar el S.XX, Argentina tenía 41 instituciones de gestión pública, 52 privadas y, una provincial (Cuadro 20).

Este proceso expansivo se concentró en el conurbado bonaerense. Las nuevas universidades creadas buscaron ofrecer formaciones alternativas a las realizadas en la UBA y la UNLP. Asimismo, experimentaron una composición heterogénea del estudiantado al recibir una mayor cantidad de estudiantes adultos, así como de primera generación; entre el 80 y 85 por ciento del estudiantado pertenece a este grupo. Asimismo, pusieron en marcha modalidades de ingreso que buscaron apoyar a los jóvenes que tenían déficits en el aprendizaje. Este fenómeno colocó en la agenda de políticas la relevancia de reforzar la transición de la educación media a la educación superior, así como de los desafíos que enfrenta la tasa de egreso (Geneyro, 2021).

Cuadro 20. Instituciones de educación superior públicas y privadas en Argentina, 2000			
Tipo de institución	Universidades	Institutos Universitarios	Total
Nacionales (gestión estatal)	36	5	41
Privadas	42	10	52
Provinciales	1		1
Total	79	15	94

Fuente: Anuario estadístico 1999-2000

Además de la creación de nuevas universidades, se promovió la modalidad de extensiones territoriales universitarias, las cuales se caracterizaron por la creación de facultades dependientes de las universidades nacionales más próximas a localidades apartadas o una subsede o delegación de la misma; se buscó abrir carreras que requirieran infraestructura mínima, correspondiente a profesiones sobresaturadas.

La Ley de Educación Superior de 1995 representó también un punto de inflexión para la política de expansión institucional. Se creó un nuevo diseño institucional que reguló las facultades constitucionales del Congreso en la creación de nuevas universidades nacionales, así como el rol de los legisladores en dicho proceso. Este nuevo diseño estableció un marco de interacción y tensión entre decisiones técnicas y políticas.

La tercera fase de expansión de la universidad argentina se observa en el periodo kirchnerista. En el marco de una política articulada bajo el ideal de crecimiento con inclusión social, apoyada en principios como la calidad, la pertinencia, inclusión e internacionalización fueron creadas quince nuevas universidades públicas nacionales (Marquina y Chiroleu, 2015). En 2007 se fundaron la Universidad Nacional de Río Negro, Universidad Nacional de Chaco Austral y la Universidad Nacional de Avellaneda. Dos años más tarde se fundaron la Universidad Nacional de Villa Mercedes, Universidad Nacional del Oeste, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de José C. Paz y, Universidad Nacional de Moreno. Hacia el último año del Kirchnerismo, en 2015, se abrieron la Universidad Nacional de Almirante Brown y la Universidad Nacional Pedagógica.

Esta última fase expansiva transformó la configuración del sistema universitario argentino; las nuevas instituciones creadas, además de alejarse de la tendencia privatizadora de la década de 1990, poseen una organización interna que se aleja de las estructuras tradicionales, con una estructura organizacional y académica centralizada. Además, sus autoridades suelen estar relacionadas a la política partidaria local o nacional y pueden incorporar a actores externos en sus órganos de decisión (Marquina y Chiroleu, 2015). En este sentido, su creación responde más a una lógica de oportunidad política coyuntural, que a un proyecto de expansión planeado y organizado (Raseti, 2014).

Así, en el proceso decisional que acompaña la apertura de nuevas instituciones universitarias pareciera imponerse lo político sobre lo técnico, cuyo rasgo central es el territorio y la relación político partidaria de ese territorio (Del Bello y Barsky, 2021). Si bien es cierto que la legislación busca establecer un balance de las decisiones tecno-políticas, en los hechos la opinión del CIN no siempre es considerada. En este marco es importante reconocer que, a diferencia de la segunda fase expansiva de la década de 1990, durante los gobiernos Kirchneristas se observó un incremento presupuestal para el nivel superior, el cual se destinó al desarrollo de infraestructura, así como las dedicaciones docentes y las tutorías. El PROMEI, el FOMEC o el Programa de Infraestructura Universitaria son ejemplo de ello (González y Claverie, 2017).

La política de expansión institucional genera opiniones encontradas. Si bien se coincide en la relevancia de la democratización de la educación superior y en hacer efectivo el acceso a la universidad, las principales críticas se encuentran en la ausencia de una planeación que articule proyectos nacionales, regionales y locales que favorezcan el desarrollo del sistema universitario argentino y, sobre todo, contribuya a incorporar a los sectores históricamente excluidos del goce de este derecho.

5.2.4 *Las políticas para la provisión de becas*

Un antecedente de la política de provisión de Becas en Argentina quedó establecido en la Ley 13.031/47, también conocida como Ley Guardo. En su Artículo 87 señalaba que el Estado sería responsable de la creación de becas para la enseñanza gratuita, mismas que serían distribuidas en las universidades nacionales con base en características y necesidades

regionales, sociales, económicas y culturales. Por entonces, dicha legislación contemplaba dos tipos de becas: de estudio y de estímulo. Las primeras se destinarían a estudiantes con aptitud universitaria que fueran hijos de obreros, artesanos o empleados cuyos ingresos dificultaran costear los estudios universitarios. Por su parte, la beca de estímulo se brindaría a estudiantes destacados, provenientes de familias obreras o de empleados y funcionaría como un mecanismo compensatorio de la privación total o parcial del aporte económico realizado a los estudios superiores (Ley 24.521. Ley de Educación Superior, 1995).

El Artículo 13 de la Ley de Educación Superior No. 24.521 establece que es derecho de los estudiantes de educación superior obtener becas, créditos y distintas formas de apoyo económico y social que contribuya a garantizar la igualdad de oportunidades, así como a fortalecer el acceso y la permanencia en los estudios de grado (Ley 24.521. Ley de Educación Superior, 1995).

En 1996 se puso en marcha el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) en el marco de la reforma a la educación superior y de las recomendaciones realizadas por el Banco Mundial (Marquina y Chiroleu, 2015); hasta 2008, fue el único programa de becas universitarias del Ministerio de Educación. En su diseño, el PNBU se creó con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades para favorecer el acceso, la permanencia y el egreso de alumnos con escasos recursos económicos que cursen estudios de grado en Universidades Públicas Nacionales (Resolución 153/2016. Reglamento General del Programa Nacional de Becas Universitarias , 2016). Es un programa que se encuentra a cargo de la Secretaría de Políticas Universitarias.

En sus inicios, el PNBU consideró el establecimiento de una Comisión de Adjudicación a cargo de la Secretaría de Políticas Universitarias y la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa; en ésta recaería la responsabilidad de analizar y evaluar los antecedentes de los postulantes, el otorgamiento de becas y, en su caso, su renovación. Para ser acreedor al beneficio, se consideraría el ingreso de la familia, la tasa de dependencia del hogar⁹, la condición laboral del jefe del hogar y, el desempeño académico del estudiante. Posteriormente, se establecieron subprogramas dirigidos a grupos de estudiantes,

⁹ Se define como la cantidad de integrantes del grupo familiar menores de dieciocho años que componen el grupo familiar.

en función de su mérito o por su condición de vulnerabilidad (alumnos indígenas, discapacitados y, carreras de oferta única). El monto de la beca consistía en \$3000 pesos argentinos anuales (3000 USD al tipo de cambio de 1996).

Hacia el año 2010, se hicieron diversas modificaciones al Programa y se estableció un nuevo Reglamento con el propósito de fortalecer los principios de equidad e igualdad de oportunidades. En ese sentido, se incluyeron más variables socioeconómicas y académicas tales como la edad del postulante, el nivel de instrucción alcanzado por los padres, lugar de procedencia del alumno, cobertura de salud del postulante, promedio del alumno, regularidad académica, entre otros.

Becas otorgadas por el Programa Nacional de Becas Universitarias, 1996-2017					
Año	Becas otorgadas	% de la matrícula total en ES	Año	Becas otorgadas	% de la matrícula total en ES
1996	1500		2007	10077	1.04
1997	2275		2008	11352	0.88
1998	2686		2009	10960	1.07
1999	2484	0.23	2010	15021	1.41
2000			2011	18712	1.29
2001	2,501	0.20	2012	15,899	1.10
2002	2453	0.19	2013	16,669	1.16
2003	1709	0.13			
2004	3848	0.30			
2005	7279	0.56			
2006	6966	0.53			

Fuente: Anuario estadístico 1999-2003; Fernández Lamarra, 2018;

En el año 2008 se puso en marcha el Programa Nacional de Becas del Bicentenario para carreras científicas y técnicas. Este Programa nació con el Propósito de incrementar el acceso de los jóvenes de bajos ingresos a carreras universitarias o técnicas de carácter estratégico para el desarrollo económico y productivo, así como motivar su permanencia y egreso. Las carreras que se consideran se vinculan con ciencias aplicadas, ciencias exactas y ciencias básicas, ya sea en carreras de grado, tecnicaturas universitarias, no universitarias y profesorado terciarios (Arias & Lastra, 2018). Ese mismo año se puso en marcha también el Programa Nacional de Becas de Grado TIC's (PNBTIC's), el cual se diseñó pensando en estudiantes de carreras vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

En 2014 fue creado el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) con el propósito de generar nuevas oportunidades de inclusión y laboral a

jóvenes de 17 a 24 años en situación de vulnerabilidad que pretendan terminar los estudios obligatorios, o bien, iniciar la formación profesional o de educación superior (Decreto 84/2014. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, 2014). Actualmente, según lo que se publica en el portal de internet del Ministerio de Educación, el esquema de becas orientado a la educación superior se conforma por las Becas Manuel Belgrano (PBMB) y las Becas Progresar.

En resumen, se podría señalar que la trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas se retroalimenta de un proceso histórico de politización producto del movimiento de reforma de 1918. Sin embargo, son las decisiones tomadas en el gobierno de Juan Domingo Perón las que ven nacer principios históricos que aún hoy en día sostienen el sistema universitario argentino: gratuidad, ingreso irrestricto, inclusión y democratización de la educación superior. Se podría decir que esto es así por el impulso de una política social focalizada en los sectores populares que, en el ámbito de la universidad, abrió las puertas a la clase trabajadora para transitar de una universidad de élites, a una universidad masificada. Esta lógica de identidad política de la universidad argentina sólo se ha quebrado en el contexto de la dictadura militar.

Un aspecto que ha sido interesante observar en la trayectoria es su convivencia con múltiples crisis económicas y sociales de las cuales emergen proyectos que llaman a renovar a la universidad argentina; sucedió en la década de 1990 y resultó en la conformación de un diseño institucional normalizado en la Ley 24.521. Ocurrió también con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, y el llamado a recuperar la responsabilidad del Estado en la política universitaria.

Sobre todo, considero que la trayectoria contribuye a comprender de mejor manera el entramado que hay en el diseño de las intervenciones que se han realizado. En el caso de la expansión institucional vía la creación de nuevas universidades, convive una tradición tecnopolítica que, en cierta medida, otorga gobernanza dentro del sistema. En lo que a la gratuidad concierne, se observa un consenso ideológico, político e institucional entre los distintos actores al visualizarla como una bandera del sistema universitario argentino. Por su parte, el ingreso irrestricto puede convivir entre tensiones y negociaciones; externas, por las



percepciones en torno a la violación de la autonomía, e internas, relativas a la organización y distribución del poder entre las facultades y su capacidad para determinar los cupos.

Capítulo VI. Régimen de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior en México

En el presente capítulo analizo el régimen de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior en México (RPEOM). Pretendo dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas. De manera específica las que apuntan a explicar los valores que fundamentan el diseño de estas políticas, los arreglos institucionales que las sostienen y, los actores que inciden en el proceso decisional. En parte, esta aproximación contribuye a contrastar la hipótesis que orienta esta investigación al exponer si, en efecto, los valores que fundamentan los proyectos de gobierno (*polity*) están orientados por lógicas compensatorias y meritocráticas que corresponden Estados liberal-democrático y neoliberal, respectivamente. Además, se esperaría que, en un proceso decisional coherente, los valores de las políticas se reflejaran en la construcción de arreglos institucionales que favorezcan la coordinación e instrumentación de acciones públicas en pro de solucionar el problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior.

El análisis del RPEOM en México ha permitido observar los principios axiológicos que orientan el diseño de las políticas según el contexto en el que se sitúan, la responsabilidad que asume el Estado, la capacidad gubernamental para convertir estas directrices en acciones de gobierno específicas y, los actores que participan en el proceso decisional. Para explicar esta dinámica el capítulo se desarrolla en cuatro apartados.

En el primero analizo los valores que han sostenido el diseño de las políticas para favorecer el acceso a la educación superior, vistos a través de sus documentos estratégicos. Con base en esto, se construyen dos redes de valores para los distintos proyectos de gobierno entre 2000 y 2022; los que orientan la formulación del problema y sus soluciones y, los que caracterizan el diseño institucional en el que operan las políticas. Dichas redes de valores derivan en la identificación de discursos que interactúan y se posicionan en contextos determinados para favorecer ciertas decisiones, tales como: el desarrollo como eje rector de la acción gubernamental, concepción de la educación como factor de progreso, oportunidades y mecanismo para promover la igualdad; concepción de las desigualdades educativas como una problemática que se manifiesta en desigualdades territoriales y económicas; orientación pública hacia la expansión y diversificación de la oferta educativa en la búsqueda de mayor

cobertura con calidad; la denominación de jóvenes indígenas, mujeres, jóvenes con discapacidad y, de manera más reciente, afromexicanos y refugiados como grupos sociales históricamente excluidos de los beneficios de la educación superior; el Estado mexicano como garante de derechos; defensa del federalismo mexicano como una forma de organización político-administrativa para la planeación y coordinación del sistema de educación superior y; responsabilidad financiera compartida entre la federación y las entidades federativas.

En la segunda sección explico los arreglos institucionales para la coordinación e instrumentación de las políticas. Éstos se visualizan en tres tipos. Los primeros reflejan el marco constitutivo del régimen democrático para la toma de decisiones públicas; se integra por distintas regulaciones normativas dirigidas al logro de cinco propósitos: 1) el cumplimiento de los derechos sociales; 2) planeación y organización gubernamental; 3) financiamiento, presupuestación y rendición de cuentas; 4) evaluación de la política social y; 5) diseño de la política educativa en el nivel superior.

El segundo tipo de arreglo institucional da forma al aparato burocrático que favorece la operación de las políticas; se caracteriza por la definición de responsabilidades y la relación y coordinación normativa entre distintas estructuras organizativas. Al respecto, identifiqué dos configuraciones; la primera se desarrolló de 1978 a 2021 con una base organizativa orientada por la Ley General para la Coordinación de la Educación Superior. La segunda se construye a partir de 2021 con la aprobación de la LGES y, la garantía del DHES.

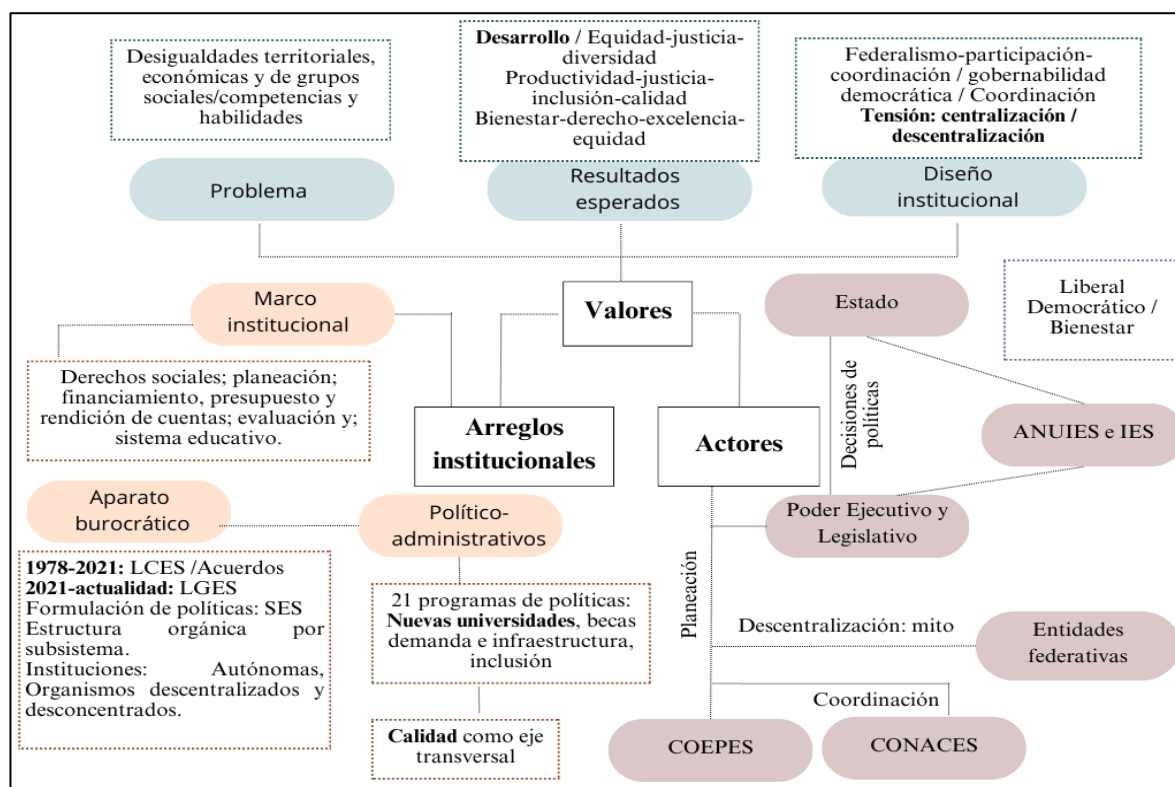
El tercer tipo de arreglos está representado por los arreglos político-administrativos. Son el mecanismo para poner en marcha los objetivos de las políticas y, en ese sentido, son instrumentadores de políticas. Entre 2000 y 2022 observo que estos arreglos se dirigieron al logro de los siguientes objetivos de políticas: 1) creación de nuevas instituciones; 2) atención a la demanda e infraestructura; 3) fortalecimiento de la equidad e inclusión; 4) provisión de becas y; 5) mejora de la calidad. Éstos se ponen en operación a partir de programas que, en muchos de los casos, se diseñaron bajo las lógicas de fondos extraordinarios de financiamiento, así como en el establecimiento de convenios entre las IES, la federación y las entidades federativas.

La tercera parte del capítulo analiza la posición que juegan los actores que inciden en el proceso decisonal para la formulación de las políticas. Consideré los siguientes: 1) El

Estado como la base social y política que modela el proceso decisorio; 2) los poderes ejecutivo, legislativo; así como la ANUIES como actores centrales del proceso decisional; 3) entidades federativas e IES como implementadores de las políticas en el contexto de un federalismo “a medias” y; 4) CONACES y COEPES como actores pensados para el diálogo, la coordinación, la planeación y la concertación.

Finalmente, en la cuarta parte desarrollo los principales hallazgos que resultan del análisis. Como conclusión general del capítulo se observa que en México ha existido un RPEOM que se caracteriza por una coherencia moderada entre sus componentes, con un diseño que no contribuye a solucionar el problema público, sino que se ve afectado por orientaciones electorales con opciones técnicamente inviables. En éste conviven marcos ideológicos y epistémicos como la equidad, la igualdad de oportunidades, la calidad, la inclusión y el DHES que definen el discurso y la acción de los actores y, a la vez, orientan su acción en función del contexto sociopolítico en el que se sitúan los proyectos de gobierno. Además, las políticas para la expansión de oportunidades educativas han seguido una lógica distributiva que, en sus valores colocan en el centro de atención a los sectores excluidos, en particular los grupos indígenas y las personas con discapacidad pero que, en sus arreglos institucionales carecen de mecanismos para instrumentar sus objetivos. Se presenta a continuación un resumen ilustrativo del régimen de políticas en México (Ilustración 11).

Ilustración 11. Régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en México.



Fuente: Elaboración propia

6.1 Valores de políticas para la expansión de oportunidades educativas

La tesis sostiene que los valores y creencias que inciden en la configuración del proceso decisional juegan un rol determinante en el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Particularmente, en la concepción del problema de la desigualdad en el acceso, así como en las soluciones que se proponen. En este sentido, la comprensión de estos principios requiere de un trabajo sistematizado que permita descubrir, construir e interpretar los significados de las decisiones públicas en el tratamiento de esta problemática.

La descripción previa de la trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en México ha dejado entrever algunos principios valorativos que han fundamentado la forma en la que se conceptualiza el problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior. Se pasará ahora a descifrar e interpretar los discursos que han dado forma al proceso decisional a lo largo de dos décadas para construir redes de valores

que reflejen la forma en la que se concibe el problema público y sus soluciones y, el diseño institucional en el que se apoyan las políticas.

Entre 2000 y 2022 existen tres proyectos de gobierno: a) el del Partido Acción Nacional (2000-2012), encabezado por Vicente Fox y Felipe Calderón; b) el del Partido Revolucionario Institucional, representado por Enrique Peña Nieto (2012-2018) y; c) el del Movimiento de Regeneración Nacional, liderado por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Como parte de la hipótesis de este trabajo, argumento que estos proyectos políticos y de políticas han diseñado sus políticas de expansión desde la lógica de la igualdad de oportunidades, con interacciones que se mueven entre la meritocracia, lo compensatorio y la universalidad. Esto se puede contrastar en las redes de valores construidas para cada proyecto de gobierno.

La construcción y análisis de las redes de valores que acompañan a cada proyecto de gobierno la realicé con base en documentos de carácter político y estratégico: planes nacionales de desarrollo, programas sectoriales de educación, programa nacional de educación superior y discursos políticos. Asimismo, de manera complementaria incorporé dos documentos de la ANUIES: *La educación superior en el siglo XXI y, Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*; Para el procesamiento de la información utilicé los softwares Wodsmith y Atlas Ti. Por la temporalidad que se ha planteado para desarrollar la investigación, la indagación considera tres momentos analíticos: de 2000 a 2012; de 2013 a 2018 y; de 2018 a 2022.

En su conjunto, los discursos analizados observan las siguientes orientaciones: 1) el desarrollo como eje rector de la acción gubernamental, con dimensiones en lo social, humano y sostenible, así como una vía para el bienestar social; 2) la concepción de la educación como vía para el desarrollo del país, factor de progreso, fuente de oportunidades, mecanismo para promover la igualdad, la democracia, la convivencia multicultural y el desarrollo sustentable; 3) la concepción de las desigualdades educativas como un problema que se manifiesta en desigualdades territoriales y económicas; 4) la orientación pública del Estado mexicano hacia la expansión y diversificación de la oferta educativa para brindar mayor cobertura con calidad; 5) la orientación pública del Estado mexicano hacia el logro de la equidad e inclusión educativas como una vía para incrementar la participación de en el acceso, la permanencia y el egreso de la educación superior, sobre todo, en aquellos grupos sociales históricamente

desfavorecidos, así como para asegurar el derecho a la educación superior; 6) la denominación de jóvenes indígenas, mujeres, jóvenes con discapacidad y, de manera más reciente, afromexicanos y refugiados como grupos sociales históricamente excluidos de los beneficios de la educación superior; 7) el Estado mexicano como garante de derechos, específicamente, como responsable en garantizar el derecho a la educación superior, así como para superar el discurso de un Estado que brinda oportunidades y; 8) la defensa del federalismo mexicano como una forma de organización político-administrativa para la planeación y coordinación del sistema de educación superior, así como para la concurrencia en el financiamiento entre la federación y entidades federativas y, su corresponsabilidad en la universalidad de la educación superior.

El primer proyecto de gobierno se desarrolló en un contexto político de alternancia; el Partido Acción Nacional arribó a la Presidencia de la República después de setenta años de gobierno priista. El emblema del gobierno fue el de una democracia moderna fundamentada en una participación colectiva y plural; se planteó una visión a futuro en la que el país se definía como una nación plenamente democrática, de alta calidad de vida, con menos desequilibrios sociales extremos y con la posibilidad de ofrecer a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo integral; la aspiración central era la construcción de una sociedad más justa, equitativa y humana en el contexto de una economía más competitiva e incluyente.

En este marco, el desarrollo humano se definió como eje rector de la acción gubernamental, así como el referente central para el diseño de las políticas públicas (Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, 2001). A este discurso se sumaría la búsqueda de un desarrollo humano sustentable como camino de transformación y como un proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades para favorecer una vida digna para todos los mexicanos sin comprometer a las generaciones futuras (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007). En esta lógica, el discurso de la acción gubernamental se orientó hacia la construcción de un país más justo, equitativo, competitivo, generador de empleos, proyectado al mundo y al proceso de integración mundial en el que los individuos serían protagonistas de su propio desarrollo.

En este periodo el proyecto de política educativa para la expansión de oportunidades en el nivel superior se fundamentó en el siguiente sistema de valores: desarrollo, competitividad, equidad, justicia, democracia, diversidad, productividad, igualdad de

oportunidades, calidad, sustentabilidad e inclusión (Tabla 31). El desarrollo es el principio orientador que posee mayores menciones; alrededor de éste interactúan las ideas de competitividad, calidad, cobertura y justicia. De igual forma, se puede identificar una relación entre la calidad, la justicia y la productividad y, una asociación de la igualdad de oportunidades con el acceso y la permanencia, tanto para las mujeres como para las regiones marginadas. En los siguientes párrafos se profundizará en esta interpretación.

Tabla 31. Valores que orientan los resultados esperados de la política de expansión de oportunidades en la educación superior en México, 2000-2012.				
Valor de política	n Fox	n Calderón	Total	Palabras relacionadas
Desarrollo	197	179	376	Calidad, cobertura, justicia, acceso, social, desarrollo.
Competitividad	87	75	162	Sustentable, humano, social, económico, integral, oportunidades, bienestar, indígenas.
Equidad	116	37	153	Equidad, educativa, Solidaridad, igualdad,
Justicia	72	67	139	Economía, elevar, empresas, productividad, conocimiento.
Democracia	49	84	133	Efectiva, consolidación, desarrollo, derechos humanos, ciudadanos, libertad.
Diversidad	60	29	89	Cultural, social, riqueza, respeto, oferta.
Productividad	26	40	66	Mejorar, estudiantes, mejora continua, cobertura, equidad.
Igualdad de oportunidades	16	29	45	Educativas, acceso, permanencia, género, regiones, calidad, equidad.
Calidad	19	24	43	Mejorar, estudiantes, cobertura, equidad, habilidades, capacidades, mundo.
Sustentabilidad	15	16	31	Ambiental, desarrollo, políticas, conocimiento, educación.
Inclusión	22	9	31	Social, desarrollo, oportunidades, regional, discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada en Wordsmith y ATLAS.ti

Un elemento inicial en la construcción discursiva tiene que ver con la concepción de la educación como parte de un proyecto nacional de gobierno. Durante los gobiernos panistas ésta fue concebida como de alta prioridad para el desarrollo del país, como factor de progreso, fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo y, como una vía para promover la igualdad. Como fin último se favorecería la calidad de vida, la equidad social, el desarrollo democrático y la capacidad, potencialidad y creatividad de las personas y las sociedades. A su vez, se aspiraba a que la transformación educativa construyera el camino para elevar la competitividad y mejorar la calidad de vida.

Los planteamientos del gobierno visualizaron en el desarrollo desigual el principal obstáculo para acceder a los beneficios educativos. Los documentos de políticas refirieron

distintas dimensiones de la desigualdad y su incidencia en la educación. Sin embargo, las más apremiantes son las desigualdades territoriales y las desigualdades económicas. Las primeras se argumentaron con base en las disparidades sociales entre el medio rural y urbano y su asociación con los niveles de pobreza y marginación. La ANUIES también advertía sobre la distribución desigual de la cobertura entre las entidades federativas. Por su parte, las desigualdades económicas se asociaron con el nivel de ingresos de los hogares. Desde esta perspectiva se plantearon grandes desafíos como la cobertura con equidad, la calidad de los procesos educativos, la baja eficiencia terminal los niveles de aprendizaje y la integración y funcionamiento del sistema educativo, bajo principios como educación para todos, educación de calidad y educación de vanguardia.

Es en este marco que se inserta la lógica del diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Primero, en el espacio de una macro política para el desarrollo social, humano y sostenible y, en segunda, como una plataforma para expandir y diversificar la oferta educativa con el propósito de acercarla a los grupos sociales con mayores desventajas sociales, principalmente, los grupos indígenas. Así, se planteó que el logro del desarrollo dependería, en parte, de un sistema de educación superior que fuera capaz de brindar una mayor cobertura y una mejor calidad, con independencia de la posición social de origen. Se promovería también a la educación superior como una vía para impulsar la democracia, la convivencia multicultural y el desarrollo sustentable y al conocimiento como el factor más importante para elevar la competitividad del país.

Un punto relevante asociado a la cobertura y calidad del SUM lo constituyó la distribución territorial de las oportunidades educativas, de ahí el énfasis en incrementar la participación de los jóvenes provenientes de sectores rurales, principalmente en aquellos en donde las condiciones de pobreza y marginación fueran mayores. Al respecto, se señalaba la insuficiencia de la oferta de educación superior en ciudades de tamaño medio, las mayores oportunidades de acceso para los jóvenes de familias de ingresos medios y altos, así como los pocos apoyos para los jóvenes en desventaja económica y social, con énfasis en la población indígena.

En este marco, las soluciones de política que se plantearon en estos documentos se centraron en la promoción de una política de desarrollo incluyente y plural, lo que significaba considerar a los distintos grupos y regiones del país para integrarlos en un proceso de

desarrollo que permitiera transitar de una condición de pobreza y exclusión, a una de progreso, bienestar y mejores condiciones de vida. En esta misma línea, la ANUIES establecía a la calidad, la equidad y la pertinencia como las directrices hacia las que tendría que apuntar la acción pública.

De igual forma, se argumentaba una política social que considerara las distintas necesidades, posibilidades y capacidades de la ciudadanía, bajo los principios de igualdad de oportunidades y equidad. Esta cualidad se materializaría en criterios para la asignación de recursos a los grupos más desfavorecidos: indígenas, niños, ancianos, discapacitados, mujeres y, jóvenes. Un ejemplo de esta interpretación se observa en el siguiente fragmento:

“El Plan busca que cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres –y en especial aquel que se encuentra en condiciones de pobreza– pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. Reconoce también las particularidades tanto de la pobreza en las ciudades como la pobreza en el área rural, ya que cada una requiere de mecanismos de atención particulares”(Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007).

El estudio de los valores de políticas integra también los principios orientadores del diseño institucional de las políticas. Al respecto, se construyó el siguiente sistema de valores: participación, planeación, coordinación, rendición de cuentas, ciudadanía, federalismo, diálogo, pluralidad, descentralización, consenso. Se podría decir que éste refleja la forma de organización política y administrativa del Estado mexicano, la cual se sostiene en una República Federal. Desde esta visión, adquieren sentido las referencias a la coordinación, la participación y la planeación (Tabla 32). Es interesante observar el discurso detrás de este sistema de valores, el cual se contextualiza en la alternancia política de la época. Como se ha referido, el PRI habría gobernado por siete décadas y, por primera vez, en el México post revolucionario, gobernaba un nuevo partido.

Tabla 32. Valores que orientan el diseño institucional de la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2000-2012.				
Valor de política	n PAN (Fox)	n PAN (Calderón)	Total	Palabras relacionadas
Participación	184	145	329	Ciudadana, social, educación, política, mecanismos, proceso, todos, oportunidades, sector, gobierno, responsable, espacios, instituciones.
Planeación	84	48	132	Procesos, desarrollo, coordinación, educación, participativa, evaluación, regional, estratégica, gestión, estatales, federal, seguimiento, municipales, mecanismos, democrática, participación, políticas.
Coordinación	57	73	130	Superior, mecanismos, educación, planeación, gestión, sistema, interinstitucional, acciones, instancias, políticas, gobierno, fiscal, entidades, participación, programas, estrategia, órdenes, estatales, instituciones, autoridades, integración, programas.
Transparencia	33	51	84	Educativas, acceso, permanencia, género, regiones, calidad, equidad.
Rendición de cuentas	37	42	79	Sociedad, transparencia, mecanismos, seguimiento, participación, evaluación, calidad, federalismo, población, recursos, corrupción, planeación, educativo, gobierno.
Ciudadanía	37	38	75	Participación, públicos, información, rendición, confianza, gobierno, instituciones, federal, desarrollo.
Federalismo	35	10	45	Educativo, auténtico, gestión, democrático, rendición, desarrollo, distribución, regional, social, fiscal, escolar, instituciones.
Diálogo	29	29	38	Ejecutivo, abierto, reflexión, promover, cooperar, convivencia, procesos, construir, concertación, mecanismos, partidos, acuerdos, respeto, tolerancia, agenda, negociación.
Pluralidad	15	14	29	Política, respeto, contexto, libertad, democrática.
Descentralización	12	5	17	Política, educación, procesos.
Consenso	10	2	12	Social, amplio, base, diálogo.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada en Wordsmith y ATLAS.ti

El gobierno argumentó que muchos de los males sociales se explicaban por un centralismo absorbente, es decir, “un federalismo simulado que concentraba de manera excesiva el poder y mantenía mecanismos de control político y financiero”. En consecuencia, se planteó un proceso de cambio para transitar del centralismo a la visión de un “auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable”, caracterizado por el fortalecimiento de las relaciones gubernamentales en las entidades federativas y los municipios.

En esta lógica, el llamado fue a la edificación de una nueva gobernabilidad sustentada en el reconocimiento a la pluralidad, la vida democrática y la participación de la ciudadanía. En este marco de acción, el fortalecimiento del federalismo se visualizó como la plataforma para una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, lo cual se lograría con

una mejor distribución de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y los servicios públicos; se trataba de promover lo que se denominó una “justa redistribución del gasto”. Esta encomienda se relacionaría también con la descentralización de las facultades y recursos de la federación hacia las entidades federativas y municipios, así como a la vigencia de la división de poderes, en un marco de diálogo, respeto, negociación tolerante y apertura política; esto como pilares de un Estado democrático.

De igual forma, el discurso gubernamental plantearía resultados asociados a este marco federal, tales como la disminución de la pobreza, la lucha contra la marginación y el avance a la igualdad; el diseño de la política social enfatizaría la coordinación interinstitucional y la participación de los distintos órdenes de gobierno y la sociedad. Además, se buscaría generar una ciudadanía que participara corresponsablemente en la construcción del país y se hiciera responsable de la construcción de su propio destino comunitario (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007).

De manera particular, el federalismo educativo se concibió como la corresponsabilidad plena de las entidades federativas y del poder federal en la gestión integral del Sistema Educativo Nacional. En una visión de largo plazo, se buscaba reforzar la relación federalista para lograr una educación de buena calidad con equidad. En ésta, las estructuras de los gobierno federal, estatal y municipal reconocerían los rasgos particulares de alumnos, escuelas e instituciones de los distintos tipos, niveles y modalidades educativas.

Para la educación superior, se acentuaba el marco federalista como la base organizativa para la ampliación y diversificación de la oferta de educación superior con el propósito de incrementar la cobertura con equidad. Este objetivo sugería la atención prioritaria para aquellos proyectos que favorecieran incremento de oportunidades educativas para los jóvenes de grupos desfavorecidos. De igual forma, se daría prioridad a las entidades federativas con mayores rezagos sociales y se establecería una preocupación central en los mecanismos de coordinación y planeación entre subsistemas, instituciones y autoridades estatales y federales para la distribución geográfica del servicio. Por entonces la ANUIES advirtió también que, en materia de planeación, era el nivel institucional el que estaba más consolidado; observaba una operación discontinua en el nacional y estatal y, nula funcionalidad para el regional (ANUIES, 2000).

Ante tal situación, se estableció como desafío la operación de un nuevo esquema de planeación y coordinación de la educación superior con el propósito de integrar un sistema nacional y sistemas estatales, armonizar las acciones entre el gobierno, las instituciones, la sociedad y otros niveles educativos y promover una política de financiamiento con visión de Estado.

Tras doce años de gobiernos panistas el 1 de diciembre de 2012 el PRI ganó las elecciones presidenciales. En su discurso de toma de protesta, EPN advertía que la *educación de calidad para todos* sería uno de los ejes de su gobierno y así fue plasmado en los distintos documentos de política por entonces y en el impulso a la reforma constitucional al Artículo 3ro. Al respecto señalaría: *“Ha llegado el momento de la Reforma Educativa. Una nación basa su desarrollo en la educación. El capital humano es la base del desarrollo y progreso de un país; ésta es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa”* (Excelsior, 2012). De esta mención destaca la relación directa entre educación y desarrollo y, el “capital humano” como la base para lograrlo.

Del análisis textual de los documentos de políticas en este periodo, se construyó el siguiente sistema de valores relacionados con la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior: productividad, desarrollo, justicia, inclusión, calidad, competitividad, bienestar, equidad, igualdad de oportunidades, diversidad y sustentabilidad (Tabla 33). De este se desprenden asociaciones que explican: a) una orientación económica en términos de fortalecer la productividad, competitividad y el empleo como una vía para integrarse a las demandas del contexto global; b) una orientación social sustentada en valores como el bienestar, la justicia, la equidad y la inclusión y la búsqueda de una igualdad de oportunidades que conduzca a la prosperidad y productividad de la sociedad, particularmente para las mujeres y las personas con discapacidad; c) una orientación educativa dirigida al derecho a una educación de calidad, incluyente, diversa y equitativa para el fortalecimiento de las capacidades de los individuos. Con este fundamento se estableció como estrategia general de gobierno: “mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial”.

Tabla 33. Sistema de valores para la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2013-2018.		
Valor de política	n PRI (EPN)	Palabras relacionadas
Productividad	131	Economía, democratización, desarrollo, incrementar, sectores, población.

Tabla 33. Sistema de valores para la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2013-2018.		
Valor de política	n PRI (EPN)	Palabras relacionadas
Desarrollo	84	Social, económico, tecnológico, regional, impulsar, educación.
Justicia	70	Sistema, social, derecho.
Inclusión	53	Equidad, educativa, discapacidad, derechos, integral.
Calidad	38	Educación, capacidad, desarrollo, humano, derecho, próspero, incluyente, garantizar, acceso, población.
Competitividad	38	Elevar, empleo, sector, global,
Bienestar	38	Familias, desarrollo, social, económico, población, patrimonio.
Equidad	25	Inclusión, social, sistema, educativo, garantizar, igualdad.
Igualdad de oportunidades	21	Mujeres, próspero, productividad, sociedad, acceso, hombres, oportunidades, crecimiento, social.
Diversidad	15	Cultural, lingüística, población, mayor, escuelas, social.
Sustentabilidad	12	Ambiental, fortalecer, cobertura, social, económica, desarrollo, beneficios.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en Wordsmith y ATLAS.ti

Este discurso sería la base para defender el crecimiento económico (sostenido, equilibrado e incluyente) como un medio para lograr mejores niveles de vida, una sociedad más equitativa y el camino para acabar con la pobreza de forma permanente, brindar mayores oportunidades y movilidad social con el propósito de cerrar brechas entre grupos sociales y regiones del país.

En este tenor se construyó un discurso de un “México Incluyente” y un “México con educación de calidad” en donde el Estado tendría que asumir una mayor responsabilidad pues el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención para la población más vulnerable” (Programa Sectorial de Educación 2013-2018, 2013).

La búsqueda de una nación incluyente integraba el objetivo de revertir la pobreza, alcanzar una sociedad con igualdad de género y cuidar el bienestar de personas con discapacidad, indígenas, niños y adultos mayores. Así, el diseño de la política social tendría como propósito central una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos; con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades. Con esta óptica las intervenciones públicas colocarían en el centro de la acción la figura del ciudadano como agente de cambio “protagonista de su propia superación a través de su organización y participación”. Esta referencia refleja el rol de un Estado que, aunque reconoce la relevancia de compensar las diferencias, coloca en el individuo la responsabilidad de su desarrollo y éxito. Incluso, se

asume que dicha visión representa una forma de ir más allá del asistencialismo para vincular el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el amplio espectro de una nueva productividad social.

En esta propuesta de política social el llamado a un México con Educación de Calidad refería un compromiso con la igualdad de oportunidades y la ruta para potenciar el desarrollo de capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano. Un principio fundamental que plantea este discurso es la garantía del derecho a la educación de calidad para todos, la cual se lograría con la implementación de políticas de Estado. En un plano mayor, se buscaría elevar el nivel de vida de la población mexicana, contribuir al progreso nacional y transitar hacia una sociedad del conocimiento.

Otro elemento que es interesante y que se relaciona con la visión de ciudadanía del gobierno priista es que no hay una mención particular a la responsabilidad del Estado mexicano en el diseño de la política social. Esta responsabilidad se construye asociada a una colectividad que adquiere la denominación de nación. El siguiente fragmento ejemplifica el propósito de esta narrativa:

“El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por la educación esfuerzos para transitar hacia una Sociedad del Conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual... un México con Educación de Calidad propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional...” (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013).

En este entramado discursivo la inclusión se planteó como la base para organizar el sistema educativo nacional, así como una forma de favorecer la equidad y no reproducir privilegios. La vía para lograr dicho propósito se asentaría en la ampliación de oportunidades educativas para el acceso y la permanencia, tanto para las regiones del país como para los diversos sectores poblacionales. En términos de las acciones de política, esta intención se reforzaría con un discurso sustentado en la creación y ampliación de los servicios educativos, así como el aprovechamiento de la capacidad instalada.

Para la educación superior se diagnosticó un panorama poco alentador. Se mencionaban las dificultades de una formación que no lograba desarrollar habilidades, competencias y capacidades para una inserción exitosa en el mercado de trabajo. A esto se

sumó la realidad de los jóvenes que no estudian ni trabajan, malestar que se hacía visible en los altos costos económicos, sociales y humanos.

La ANUIES fortaleció esta narrativa. En el documento *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, se insistía en el problema de la cobertura y sus implicaciones regionales en un contexto de competitividad, cambio tecnológico y el desarrollo de las sociedades del conocimiento. Asimismo, se reforzaba la idea sobre cómo la fragmentación de la oferta y las distintas calidades contribuían a la inequidad. Así, desde esta institución se planteó la directriz de incorporar en la agenda de políticas los objetivos de la Agenda 2030.

Con esta lógica, el diseño discursivo de la política para la educación superior (así como para la EMS y la formación para el trabajo) se fundamentó en su contribución al desarrollo. Para ello, se insistía en la importancia de formar a la juventud con las competencias requeridas para la democracia y el progreso social y económico; el propósito final era la construcción de un país socialmente incluyente con la capacidad para aprovechar las ventajas de las economías del conocimiento. En este marco, se planteó fortalecer las carreras de corte tecnológico y su vinculación con el sector productivo, así como impulsar la modalidad de educación abierta y a distancia.

En suma, el desafío de la política para la expansión de oportunidades en el nivel superior se centró tanto en la ampliación de la cobertura y la adecuada planeación de la expansión de los servicios, como en mejorar la vinculación de los planes y programas de estudio con las exigencias del sector productivo.

Por otra parte, la base del diseño institucional de la política social gubernamental fue la idea de “Gobierno cercano y moderno”. Con esta óptica, el deseo de un México incluyente se forjaría con la participación social en la vida democrática, lo que implicaría un ejercicio pleno de derechos y una relación cercana entre la ciudadanía y la autoridad. Asimismo, se promovió un marco de gobernabilidad democrática para la prevención y solución de conflictos, que estableciera las bases para la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la capacidad del Estado. En esta línea, el sistema de valores que se identifica alrededor de estos propósitos se integró por los siguientes principios: participación, coordinación, planeación, ciudadanía, diálogo, gobernabilidad / gobernanza, rendición de cuentas, federalismo, descentralización, pluralidad y consenso (Tabla 34).

Resulta interesante observar las relaciones entre aquellos principios que tienen más preponderancia. Por ejemplo, la participación con una dimensión social y ciudadana, en la que las mujeres poseen un papel relevante; la coordinación como un mecanismo para la cooperación, la solución de conflictos y el diálogo y; la planeación con un carácter democrático e interinstitucional.

Tabla 34. Valores que orientan el diseño institucional de la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2013-2018.

Valor de política	PRI n	Palabras relacionadas
Participación	91	Mujeres, social, ciudadana, educación, organismos, políticas.
Coordinación	52	Órdenes, mecanismos, gobierno, cooperación, autoridades, fortalecer.
Planeación	45	Desarrollo, sistema, recursos, democrática, programas, interinstitucional.
Ciudadanía	42	Gobierno, participación, desarrollo, seguimiento,
Diálogo	22	Cooperación, acción, político, conflictos.
Gobernabilidad / gobernanza	14	Democrática, acuerdos, global.
Transparencia	18	Mayor, legalidad, gubernamental, promover.
Rendición de cuentas	10	Corrupción, transparencia, gobierno.
Federalismo	7	Articulado, entidades, ámbitos, desarrollo.
Descentralización	5	Procesos
Pluralidad	2	Social, religiosa, Estado.
Consenso	2	Social, político, desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en Wordsmith y ATLAS.ti

Un valor relevante para el diseño institucional lo constituyó el “federalismo articulado” Al respecto, se refería que las desigualdades entre entidades federativas y municipios se habrían profundizado como resultado de: a) una alta centralización de facultades, recursos y decisiones; b) ausencia de mecanismos que favorecieran una coordinación efectiva entre los órdenes de gobierno y; c) ausencia de procesos de descentralización inconclusos. En este contexto, la propuesta de un federalismo articulado se planteó como la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para la redistribución de funciones, el desarrollo de una planeación integral, una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como la implementación de políticas concurrentes que favorecieran la atención de las demandas ciudadanas y un desarrollo regional más equitativo.

Cabe destacar que no se construyó un discurso particularizado para un federalismo educativo. No obstante, se reconocía de manera explícita que un México con Educación de Calidad, requería el apoyo de un Sistema Nacional de Planeación. En este propósito, la SEP

se conformaría como la instancia para “coordinar la reorganización y el fortalecimiento de los instrumentos y procesos de planeación, programación y presupuesto dentro del sector” en la definición de objetivos, estrategias, líneas de acción, metas y actores responsables.

En el marco de la Visión 2030 de la ANUIES como marco de contribución a la agenda de acción de la ONU, se estableció como eje una mejor gobernanza para el desarrollo del sistema de educación superior, en la que la planeación y las decisiones sobre el sistema nacional y los sistemas estatales se apoyen en órganos deliberativos y consultivos de carácter colegiado (ANUIES, 2018).

El tercer proyecto de gobierno lo representa el partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). Al asumir la Presidencia de la República AMLO abanderó el lema que ha definido su propuesta gubernamental hasta hoy: la “Cuarta Transformación”. Un ideal que busca “arrancar de raíz el régimen corrupto de injusticias y de privilegios” y cuyo resultado se hará tangible en que la población mexicana viva en un entorno de bienestar (López, 2018). Para el mandatario, el gran problema de México es la corrupción; la identifica como la causa principal de la desigualdad social y económica, de la violencia y de otros males.

A diferencia del discurso liberal-económico que se había construido desde la década de 1990 en torno al aprovechamiento de los beneficios de la globalización y de la educación como palanca para lograrlo, en el gobierno de la llamada Cuarta Transformación la lógica discursiva se centra en el bienestar de las mayorías, la cual se propicia mediante una presencia importante del sector público en la economía, de una fuerte política recaudatoria y de una intervención estatal que contribuya a moderar las desigualdades sociales. Así, el camino para el desarrollo y el bienestar se apoya en la construcción de una modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie; los de abajo serían los desposeídos, oprimidos, despojados y discriminados.

Esta visión se plasma en los documentos de políticas; el PND 2020-2024, el PSE 2020-2024 y, el PRONES 2023-2024. El sistema de valores que se construye con base en la revisión de estos documentos se conforma por los siguientes principios: desarrollo, bienestar, calidad, excelencia, equidad, inclusión, derecho a la educación, justicia, democracia, diversidad, sustentabilidad, productividad, competitividad e igualdad de oportunidades (Tabla 35). De esta integración se observan divergencias con los gobiernos anteriores

respecto al peso que adquieren la productividad y competitividad cuyo orden de importancia es más bajo, lo que marca una orientación discursiva distinta de la política educativa de sus predecesores. A su vez, aparecen menciones asociadas a las nociones de bienestar y de derecho a la educación superior, mismas que en los sexenios precedentes habían estado más ausentes.

Tabla 35. Sistema de valores de los resultados esperados de la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2019-2024.		
Valor de política	n	Palabras relacionadas
Desarrollo	174	Integral, profesional, derechos, vocación, mejora, bienestar, social, sostenible, colectivo.
Bienestar	68	Desarrollo, programas, universidades, población, social, metas, sostenible, universal, Estado, becas.
Calidad	61	Educación, disponibilidad, información, datos, tendencia, pertinencia, mejorar, equidad, derecho, inclusiva, resiliencia.
Excelencia	59	Educación, relevante, pertinente, diferentes, México, equidad, grupos, educación, discapacidad, desarrollo, derechos, discriminación, estudiantes.
Equidad	35	Sustentabilidad, funcionalidad, inclusión, seguridad, excelencia, permanencia, social, solidez, competitividad, crecimiento, accesibilidad, integralidad, legalidad, igualdad.
Inclusión	34	Social, escolares, comunidad, integración, equidad, grupos, educación, discapacidad, desarrollo, derechos, discriminación, estudiantes.
Derecho a la educación	19	Pleno, social, desarrollo.
Justicia	15	Social, garantía, desarrollo, transparencia, transicional.
Democracia	14	Poder, participativa, pueblo, gobierno.
Diversidad	12	Cultural, desigualdades, lingüística, respeto.
Sustentabilidad	5	Equidad, funcionalidad, seguridad, pertinencia, calidad, accesibilidad.
Productividad	4	Mayor, industrialización, investigación, trabajo, cobertura, competitividad.
Competitividad	4	Permanencia, solidez, crecimiento, dinamismo, equidad, productividad, democrático.
Igualdad de oportunidades	2	Inequidad, pobres, discriminación, mujeres, hombres, género.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en Wordsmith y ATLAS.ti

De este sistema se pueden inferir dos grandes principios orientadores. El primero refleja el trinomio desarrollo-bienestar-derecho a la educación; de esta relación se desprenden asociaciones a lo social, universal, sostenible y colectivo. De igual forma, aparece la figura del Estado y de las universidades como instancias rectoras de este gran propósito. El segundo principio se fundamenta en la relación equidad-inclusión-excelencia (calidad), desde el cual se proclama una política educativa incluyente, equitativa y relevante, que elimine cualquier forma de discriminación y garantice el derecho humano a una

educación superior de excelencia. En los párrafos siguientes se desarrollan estas significaciones.

En distintos momentos el presidente de la República, AMLO, ha referido que un problema estructural de la educación superior es su privatización que, en el contexto del modelo neoliberal, se hace visible en la imposición de exámenes de admisión y el pago de cuotas. Al respecto, en la conferencia de prensa matutina del 13 de enero del 2020 señaló lo siguiente:

“... ese es uno de los saldos negativos del modelo neoliberal, el apostar a la privatización de la educación, el imponer los exámenes de admisión como pretexto, usarlos como excusa para rechazar a los jóvenes con la mentira de que no pasaban el examen de admisión porque no tenían presupuesto las universidades públicas... la política educativa estaba orientada a dejar al mercado la educación, a privatizar la educación, a que estudiara el que tuviese para pagar colegiatura; así de claro y al mismo tiempo irresponsable fue la política educativa que se aplicó durante el periodo neoliberal” (López, 2020).

En el contexto de las críticas al modelo neoliberal se observa un cambio en el discurso de las oportunidades que es relevante para el diseño de la política educativa. Se indica de manera explícita que el Estado mexicano dejará de ser gestor de oportunidades para ser garante de derechos. El argumento es que las oportunidades son producto de la fortuna mientras que los derechos son inherentes a las personas. Al respecto se refirió:

“En esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presenta a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son immanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio” (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019, pág. 36-37).

No obstante, se observa cierta contrariedad dado que el PSE 2020-2024 observaba que, en el propósito de “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, se garantizaría la igualdad de oportunidades. Este mandato implicaría tanto apropiarse de la consigna “por el bien de todos primero los pobres”, como luchar contra cualquier forma de discriminación.

Este gobierno concibe a la organización del sistema educativo como un mecanismo para la reproducción de desigualdades regionales, sociales y económicas. Acusa de una atención parcial y circunstancial a la solución de las necesidades educativas de los distintos grupos poblacionales, lo que se ha reflejado en una oferta con calidad diferenciada que ha afectado negativamente las trayectorias y logros educativos de los grupos históricamente

excluidos y discriminados. Asimismo, se observa la ausencia de una integración del sector educativo con el desarrollo de las regiones históricamente marginadas. Ejemplo de este mecanismo es la diferencia en la asignación presupuestal entre escuelas urbanas, rurales e indígenas. El efecto central de esta dinámica se visualizaría en el incumplimiento del derecho constitucional a la educación y en la intensificación de la delincuencia y conductas antisociales. En este discurso, este malestar resultaría en la “degradación de la calidad de la enseñanza” de la educación básica y media superior y en la exclusión de cientos de miles de jóvenes del acceso a la educación superior.

Con este panorama, se planteó como visión de Estado la construcción de un modelo de desarrollo basado en el bienestar de las personas, que se traducía en un disfrute pleno del derecho a la educación como vía para un desarrollo nacional sostenible y un desarrollo humano integral. El ejercicio de este derecho implicaría la garantía de una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, así como a una educación de calidad, relevante y pertinente. En este marco de principios, se asumió como reto para la política de educación la disminución de la desigualdad en el acceso y permanencia a los servicios educativos y fortalecer la pertinencia de la oferta de este nivel educativo con el propósito de adecuarla a las necesidades de las comunidades con una perspectiva intercultural y territorial. En suma, la construcción discursiva alrededor de la política para la expansión de oportunidades se planteó como cobertura con inclusión, equidad e interculturalidad; ésta sería la base para el logro de la obligatoriedad, gratuidad y universalización de la educación superior. Con esta base, la equidad se planteó como eje ordenador de la acción educativa. Al respecto, se indicó:

“...la equidad debe ser el eje ordenador de la acción educativa, es urgente poner el sistema educativo al servicio de todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país para garantizar aprendizajes significativos y permanentes. Con el propósito de no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, el gobierno de la Cuarta Transformación no escatimará esfuerzos ni recursos para garantizar la igualdad de oportunidades educativas, situación que en un país plagado de inequidades implica adoptar la consigna por el bien de todos, primero los pobres, así como luchar contra todas las formas de discriminación” (Programa Sectorial de Educación 2020-2024, 2020).

Al principio de equidad le acompaña la inclusión como un valor orientador para garantizar el derecho a la educación superior para los grupos poblacionales históricamente excluidos, mismos que se han definido como: jóvenes pertenecientes a minorías, grupos indígenas, mujeres, marginados, refugiados y discapacitados. Por su parte, la perspectiva intercultural se plantea como una forma de erradicar la discriminación, exclusión y

desigualdad, para dar paso al reconocimiento de la diversidad lingüística, regional y sociocultural del país. De igual forma, se incorpora la perspectiva territorial como una forma de fortalecer la pertinencia de la oferta en la educación superior. Según la LGES, la territorialización de la educación superior se refiere al conjunto de políticas y acciones que consideran los contextos regionales y locales de la prestación del servicio de educación superior.

El sistema de valores construido para el diseño institucional de las políticas para la expansión de oportunidades en la educación superior en el gobierno de la Cuarta Transformación se integra por los siguientes principios: participación, coordinación, planeación, rendición de cuentas, consenso, ciudadanía, diálogo, gobernabilidad / gobernanza, federalismo y descentralización. De este conjunto, son los primeros tres los que tienen una mayor incidencia. Éstos se vinculan categorías que pueden contribuir a explicar la lógica discursiva de este gobierno. Por ejemplo, las asociaciones entre participación y la idea de colectividad y de la consulta como mecanismo para llevarla a cabo. Lo mismo aplica para los principios de coordinación y planeación, relacionados con las instancias centrales para ejecutarlos (CONACES e instituciones), la centralidad de los procesos y, la relevancia de la información (Tabla 36).

Tabla 36. Sistema del diseño institucional de la política de expansión de oportunidades en la educación superior, 2019-2024.		
Valor de política	n	Palabras relacionadas
Participación	86	Todos, Estado, sectores, grupos, social, estatales, Federal, municipal, consulta.
Coordinación	54	Educación superior, Consejo, actores, instituciones, procesos, colaboración, CONACES, gobierno.
Planeación	51	Educación, sistema, estadística, superior, procesos, colaboración, CONACES, gobierno.
Rendición de cuentas	13	Transparencia, recursos, escolar, eficiencia.
Consenso	9	Social, consulta, deliberación, interlocución, educación, acordar.
Transparencia	8	Certeza, rendición de cuentas, equidad, imparcialidad, objetividad.
Ciudadanía	4	Pública, nueva, consolidación, mundo, comunidad, global, educativo.
Diálogo	7	Conflictos, solución, medio.
Gobernabilidad / gobernanza	4	Económico, educación, autoridades, coordinación, cohesión social, SEN, democrático.
Federalismo	2	Estados, SNES, corresponsabilidad, desarrollo.
Descentralización	2	Resultados, programas, social, sostenible, coordinación, Conacyt.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en Wordsmith y ATLAS.ti

Como parte del diseño institucional en los documentos de políticas se construye un discurso sobre la ausencia de una política de Estado para la educación superior, dada la

insuficiencia de modalidades e instrumentos de coordinación, financiamiento y planeación entre los niveles gubernamentales. De manera singular, se precisa que la lógica de la descentralización de la función social educativa no ofrece un sentido de corresponsabilidad que incite a una política educativa nacional y al uso eficiente y transparente de los recursos.

En este contexto, se socializa también un discurso que argumenta la inexistencia de un SNES efectivo debido a: a) ausencia de mecanismos y políticas que articulen sus componentes para el logro de los fines de la educación superior; b) fragmentación de políticas, programas y acciones y; c) incapacidad para aprovechar la capacidad instalada, recursos y fortalezas de los diferentes tipos institucionales. A esta valoración se añade que, tanto la definición de políticas y programas de este nivel educativo, así como la creación de nuevas instituciones no se han sostenido en una planeación con visión territorial que haga explícita la participación de actores y comunidades locales. Se señalaría también las dificultades que enfrentan las instituciones de educación superior para articularse con los distintos tipos educativos de la educación básica y media superior.

Se infiere que el malestar más apremiante asociado a la ausencia de mecanismos de planeación y coordinación efectivos es la problemática financiera de las IESP. Al respecto, se observa el incumplimiento en la concurrencia financiera entre la federación y las entidades federativas, así como una asignación presupuestal desligada de los objetivos de la planeación nacional, estatal e institucional. Entre las ausencias que se observan en los valores que fundamentan el diseño institucional de las políticas respecto a los proyectos de gobierno precedentes son las referencias a la pluralidad y a la ciudadanía. Se interpreta que esto tiene que ver por las condiciones de legitimidad y de mayorías en las que el gobierno de AMLO asume la presidencia de la República.

Una reflexión final de la configuración de los valores de políticas para la expansión de oportunidades en el acceso a la educación superior constata que éstos reflejan los principios que definen los proyectos de gobierno (polity), la lógica de su acción y los cambios a través del tiempo. La forma en la que se expresan los resultados esperados de estas intervenciones agrupa una red de valores que se conforma por el desarrollo, equidad, productividad, justicia, bienestar, igualdad de oportunidades, calidad, competitividad, inclusión, diversidad, democracia, sustentabilidad y, sociedad del conocimiento. Sin

embargo, su jerarquía posee diferenciaciones según los distintos proyectos de gobierno (Gráficos 6 y 7).

Las jerarquías de valores no se definen sólo por su cuantificación en los documentos de políticas, sino también por los significados que se les otorgan. En este sentido, adquieren relevancia los principios de igualdad de oportunidades, inclusión, equidad, pertinencia y derecho a la educación. La igualdad de oportunidades ha sido definida como eje de la política social, como base para la acción pública del Estado, como instrumento para reducir desigualdades regionales y entre grupos sociales y, como lucha contra cualquier forma de discriminación. Por muchos años fue la base para pensar y orientar la política social. De manera más reciente ésta ha sido desplazada por el ideal de bienestar y, de manera más específica, por una visión de derechos humanos.

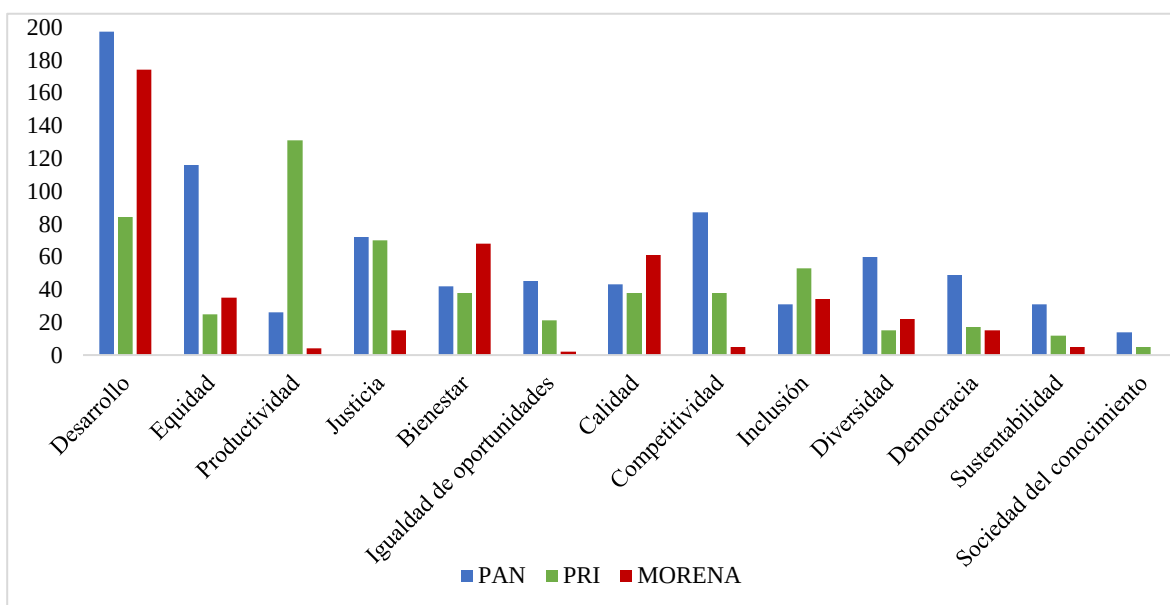
Valores como la inclusión y la equidad han sido un binomio que se ha abordado de manera conjunta e, incluso, indistinta. Se conciben como mecanismos para ampliar y diversificar la oferta, como eje ordenador de la acción educativa en la garantía de aprendizajes permanentes y base para organizar el sistema educativo, como instrumento para acercar la oferta educativa a los grupos sociales con menores posibilidades, así como una vía para atender las necesidades de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad (minorías, migrantes, grupos indígenas, refugiados y discapacitados). Ambos son principios que permanecen a través del tiempo, aunque, ciertamente, con mayor incidencia en los últimos dos gobiernos.

Otro binomio de valores que tiene peso en el discurso de la expansión son la calidad y la pertinencia. La primera se ha significado como un mecanismo para atender las necesidades de desarrollo, promover la innovación y adaptarse al cambio; como el logro de una cobertura suficiente, oferta amplia y diversificada y uso eficiente de los recursos; como el camino para lograr una convivencia respetuosa y armónica; como un modelo para colocar a los estudiantes en el centro del sistema educativo para promover el máximo logro de aprendizaje y, fortalecer sus lazos con la comunidad y; como condición para formar profesionistas y emprendedores que respondan a los requerimientos sociales y productivos del país. La pertinencia va de la mano de estas significaciones. Se ha planteado como una forma de ampliar y diversificar la oferta, como ruta para formar profesionistas o emprendedores que se desempeñen en empleos más productivos y mejor remunerados y, a

partir de este gobierno, como el instrumento para desarrollar una oferta educativa que atienda las necesidades de las comunidades con una perspectiva intercultural y territorial.

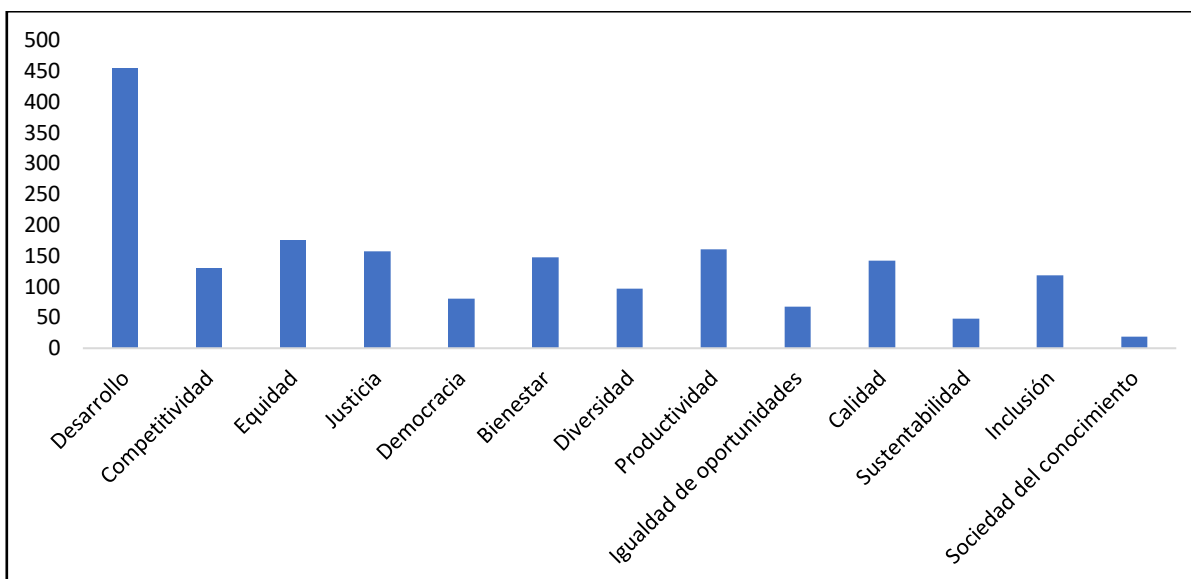
En el mismo sentido se explican los valores del diseño institucional para la implementación de las políticas. La priorización del Estado mexicano recae en la participación, coordinación, planeación, ciudadanía, rendición de cuentas, diálogo, federalismo, descentralización, consenso, pluralidad y, gobernanza (Gráficos 8 y 9). No obstante, cada gobierno establece sus propias jerarquías. Destaca, por ejemplo, la relevancia de la transparencia, la rendición de cuentas y el federalismo en los gobiernos panistas y, en contraste, su baja incidencia en el gobierno de la cuarta transformación. Otro elemento interesante es la coincidencia narrativa en la necesidad de romper con el centralismo decisonal para hacer efectivo el régimen federal.

Gráfico 6. Valores de políticas de los resultados esperados de las políticas por partido político, 2000-2022



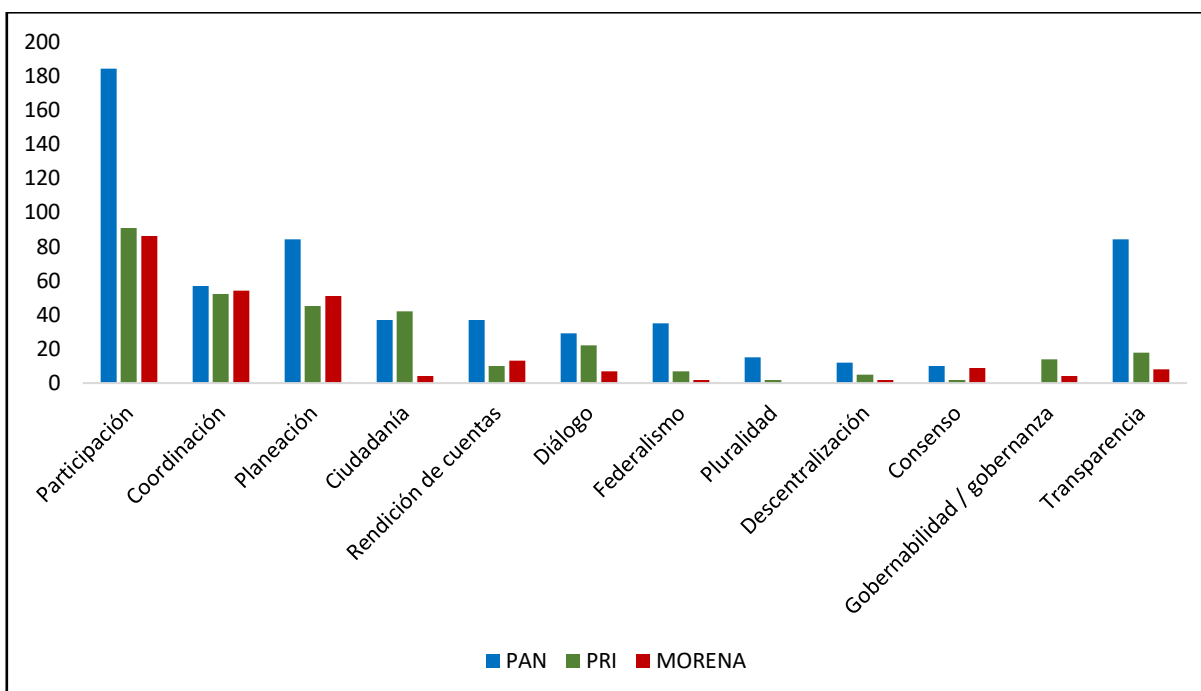
Fuente: Elaboración propia con base en la información generada por el Software Wordsmith.

Gráfico 7. Valores de políticas sobre los resultados esperados de las políticas para el Estado mexicano, 2000-2022



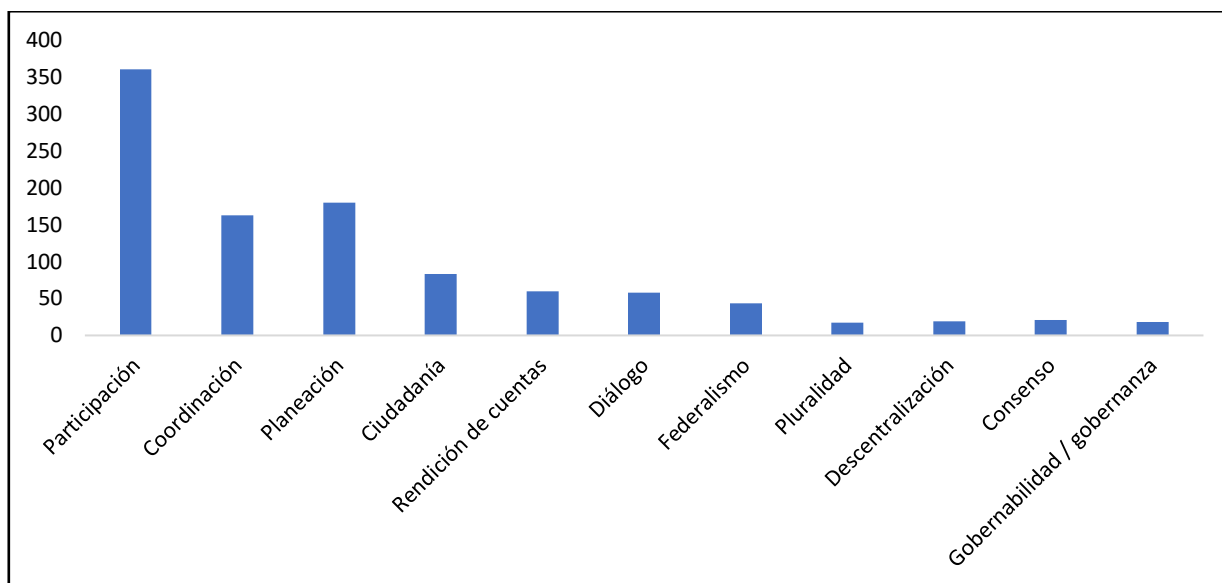
Fuente: Elaboración propia con base en la información generada por el Software Wordsmith.

Gráfico 8. Valores del diseño institucional por partido político, 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la información generada por el Software Wordsmith.

Gráfico 9. Valores del diseño institucional de las políticas del Estado de Mexicano, 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la información generada por el Software Wordsmith.

6.2 Los arreglos institucionales en la constitución del régimen

Los arreglos institucionales configuran la estructura de autoridad, coordinación, flujos de información y relaciones que existen en la atención a una problemática pública; representan arreglos de gobernanza para coordinar a los actores que participan en el proceso decisonal. Con base en la propuesta de Subirats et al., (2008), la tesis considera tres niveles de arreglos institucionales: 1) marco institucional en la constitución del régimen democrático; 2) arreglos de las organizaciones administrativas y, 3) arreglos políticos administrativos. En esta sección se analizan cada una de estas tipologías con el propósito de explicar el rol que desempeñan en la conformación del régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas. Para llevarlo a cabo, se toman en consideración distintos documentos de políticas, así como la información recuperada en entrevistas con distintos actores del sistema universitario mexicano.

6.2.1 Arreglos para la constitución del régimen democrático: el marco general para la decisión

El diseño de la política para la expansión de oportunidades educativas se fundamenta en un marco institucional integrado por los siguientes arreglos normativos: a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); c) Ley de Planeación (LP); d) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); e) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI); f) Ley de Coordinación Fiscal (LCF); ; g) Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG); h) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF); h) Ley General de Desarrollo Social (LGDS); i) Ley General de Educación (LGE); j) Ley General de Educación Superior (LGES) y; k) Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Tabla 37). A estos arreglos normativos se añaden sus símiles en cada una de las 32 entidades federativas.

Tabla 37. Marco institucional del régimen democrático de las políticas para la expansión de oportunidades educativas			
Dispositivo normativo	Objeto	Principales elementos	Año
LOAPF	Establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.	Organización de la Administración Pública Federal. Organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.	1976
LP	Establecer las normas y principios para llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal. Establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Establecer las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la APF, así como la participación de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas. Establecer a los órganos responsables del proceso de planeación. Establecer las bases de participación y consulta de la sociedad. Establecer las bases para que el Ejecutivo Federal concierte con los particulares las acciones para elaborar y ejecutar el Plan y Programas referidos en la LP.	Sistema Nacional de Planeación Democrática. Participación social en la planeación. Coordinación. Concertación e inducción. Responsabilidades.	1983
LFPRH	Reglamentar los artículos de la CPEUM en materia de programación, presupuestación,	Ejecutores del gasto.	2006

Tabla 37. Marco institucional del régimen democrático de las políticas para la expansión de oportunidades educativas

Dispositivo normativo	Objeto	Principales elementos	Año
	aprobación, ejercicio, control, rendición de cuentas y equidad de género.	Equilibrio presupuestario y principios de Responsabilidad Hacendaria. Programación, Presupuestación y Aprobación. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Ejercicio del Gasto Público Federal. Servicios Personales. Subsidios, Transferencias y Donativos. Gasto Federal en las Entidades Federativas. De la Información, Transparencia y Evaluación.	
LGTAI	Establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y poderes.	Responsabilidades en materia de transparencia y acceso a la información. Plataforma Nacional de Transparencia. Obligaciones de Transparencia. Procedimientos de acceso a la información pública, así como los de impugnación.	2015
LCF	Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como municipios y demarcaciones territoriales.	Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	1997
LGDS	Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. Definir las obligaciones del gobierno y las instancias responsables del desarrollo social, así como los principios de la política nacional de desarrollo social.	Derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social. Del Sistema Nacional de Desarrollo Social. De la evaluación de la política de desarrollo social.	2004
LGCG	Establecer criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos.	Rectoría de la Armonización Contable. De la contabilidad gubernamental. De la información financiera gubernamental y la cuenta pública. De la transparencia y difusión de la información financiera. De las sanciones.	2008
LFRCF	Reglamentar disposiciones constitucionales en materia de revisión y fiscalización de: la cuenta pública, la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración, y ejercicio de las participaciones federales y, destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios.	De la fiscalización de la cuenta pública. De la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobiernos locales y por particulares, así como de las participaciones federales. De la fiscalización durante el Ejercicio Fiscal en Curso o de Ejercicios Anteriores. De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades. De las funciones de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la Cuenta Pública. Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	

Tabla 37. Marco institucional del régimen democrático de las políticas para la expansión de oportunidades educativas			
Dispositivo normativo	Objeto	Principales elementos	Año
		De la Contraloría Social.	
LGE	Garantizar el derecho a la educación. Regular la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.	Ejercicio del derecho a la educación. Sistema Educativo Nacional. Revalorización de las maestras y los maestros. Planteles educativos. Mejora continua de la educación. Federalismo educativo. Financiamiento a la educación. Corresponsabilidad social en el proceso educativo. Validez de estudios y certificación de conocimientos. Educación impartida por particulares.	1993 2019
LGES	Establecer las bases para el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior. Contribuir al desarrollo del país a través de la formación de personas. Distribuir la función social educativa del tipo de educación superior entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Establecer la coordinación, promoción, vinculación, participación social, evaluación y mejora continua de la educación superior en el país. Orientar los criterios para el desarrollo de las políticas pública en materia de educación con visión de Estado. Establecer criterios para el financiamiento correspondiente de la educación superior. Regular la participación de los sectores público, social y privado de la educación superior.	Derecho a la educación superior. Del tipo de educación superior. De la educación superior en el Sistema Educativo Nacional. Acciones, concurrencia y competencias del Estado. Coordinación, planeación y evaluación. Financiamiento de la educación superior. Particulares que imparten la educación superior.	2021
LGIPD	Reglamentar el Art. 1 de la CPEUM estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.	Derechos de las personas con discapacidad. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad	2011

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones referidas.

Los arreglos institucionales que reflejan el marco institucional del régimen democrático interactúan en distintos sentidos: 1) para el cumplimiento de los derechos sociales; 2) para la planeación y organización gubernamental; 3) para el financiamiento, presupuestación y rendición de cuentas; 4) para la evaluación de la política social; 5) organización del sistema educativo y de la educación superior. Son arreglos que se han construido desde la década de 1970; pasan por distintos momentos que coinciden con procesos económicos, políticos y sociales del país. Por ejemplo, el rol de la planeación en la búsqueda de administraciones más eficientes, la emergencia de un Estado evaluador y, en este contexto, la relevancia de los indicadores, el derecho a la información y, de manera más reciente, el derecho a la educación superior.

La base que sustenta los arreglos institucionales para el régimen democrático es la CPEUM; en ésta se expresa la garantía de derechos sociales para todas las personas; el artículo 3ro. establece el derecho a la educación para la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, además refiere la rectoría del Estado en la provisión de una educación obligatoria, universal, pública, gratuita y laica. De igual forma, la CPEUM fundamenta la organización político-administrativa a través de una República representativa, democrática, laica y federal, integrada por Estados libres y soberanos y por la Ciudad de México, así como por el ejercicio de la soberanía popular mediante los Poderes de la Unión y las entidades federativas.

En consecución con los propósitos planteados en la CPEUM, existe un arreglo institucional para la regulación de las competencias gubernamentales y administrativas, así como para la planeación para el desarrollo. El primero se establece en la LOAPF con la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Se regulan las competencias del poder ejecutivo y, de manera particular, las de las Secretarías de Estado como las de la Secretaría de Educación Pública. De igual forma, regula las competencias de los organismos descentralizados; entran en esta categoría los ITEF, UT, UPOL, UI y unidades descentralizadas de la UPN. También, se normaliza el rol de los órganos desconcentrados, tales como la UNAD y las UBBJG.

El marco normativo establece las bases de la planeación para el desarrollo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Para el Estado mexicano la planeación se asume como un medio para favorecer un desempeño eficaz en el desarrollo

equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible con perspectiva intercultural y de género. Un resultado importante de esta regulación es el PND, documento que, en el ideal de la planeación, traza la ruta que orienta la acción pública del Estado. La SHCP es la instancia responsable de coordinar con las dependencias de la APF y los gobiernos de las entidades federativas las distintas actividades relacionadas con su elaboración. De igual forma, son las dependencias de la APF las responsables de elaborar los programas sectoriales. La participación social en el marco del SNPD se gestiona mediante la participación y consulta de diversos grupos sociales.

Por su parte, los arreglos institucionales para el financiamiento, la presupuestación y, la transparencia y rendición de cuentas permiten estructurar las reglas generales para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como las responsabilidades de la Federación y las entidades federativas. Estas últimas reguladas también mediante la LCF. De igual forma, se establecen las bases para la programación y presupuestación, mismas que integran las actividades que se realizan para cumplir con políticas, objetivos, estrategias y metas referidas en los programas derivados del PND. Existen también reglas para el control y fiscalización del gasto público, las cuales contribuyen a garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier instancia pública que reciba y ejerza y recursos públicos.

Si bien es cierto, los arreglos institucionales para el financiamiento integran elementos técnicos relevantes, su conformación y distribución es, ante todo, una decisión política que da cuenta del compromiso del Estado para favorecer, o no, el cumplimiento de los derechos sociales y, de manera específica, la garantía del derecho a la educación.

El marco institucional para el régimen democrático considera también las bases para regular la organización de la política de desarrollo social con el propósito de garantizar los derechos sociales a toda la población mexicana. Como parte de esta estructura, se establecen las reglas del juego para la operación de los programas de desarrollo social y sus responsables, tanto a nivel federal como en los estados de la República. Al respecto, destaca la facultad que estas instancias tienen para formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales, dirigidas a la atención de las necesidades de grupos en situación de

vulnerabilidad¹⁰. De igual forma, se regulan las Zonas de Atención Prioritaria que son aquellas regiones, rurales, o urbanas, cuya población vive en condiciones de pobreza, marginación y rezago en el ejercicio de sus derechos. Otro elemento que es importante rescatar en el diseño de la política para el desarrollo social es su evaluación, la cual está a cargo del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social; se busca revisar el cumplimiento del objetivo social de los programas y acciones en materia social. La evaluación se realiza con base en la metodología de marco lógico, según se establece en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, 2007).

Finalmente, al marco institucional para la construcción del proceso decisional se suman también las regulaciones del sistema educativo nacional y, en particular, el de la educación superior. La Ley General de Educación establece la garantía en el cumplimiento del derecho a la educación para toda persona. La de educación superior busca también garantizar dicho derecho a través de los principios de gratuidad, obligatoriedad y cobertura universal.¹¹

En resumen, existe un marco institucional del régimen democrático consistente y congruente que se materializa en la existencia de reglas institucionales y normativas que dan vida a los principios constitucionales que buscan garantizar acceso a derechos sociales. A su vez, establecen una distribución de responsabilidades para la planeación, el financiamiento y la coordinación de las distintas actividades requeridas para favorecer el cumplimiento del derecho a la educación.

¹⁰ De acuerdo con la LGDS los grupos sociales en situación de vulnerabilidad son aquellas poblaciones y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden lograr mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar.

¹¹ El Artículo 5 de la Ley General de Educación concibe el derecho a la educación como un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimiento, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte. Por su parte, el Artículo 3 de la Ley General de Educación Superior la define como un derecho que coadyuva al bienestar y desarrollo integral de las personas.

6.2.2 Arreglos institucionales del aparato burocrático

Los arreglos institucionales del aparato burocrático definen las responsabilidades de los actores participantes en el diseño de políticas. En el caso de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior, estas facultades se encuentran establecidas en el Reglamento Interior de la SEP, en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios, o bien, en los Convenios suscritos entre la Federación, las entidades federativas y las instituciones de educación superior.

En la trayectoria temporal que se analiza en esta investigación se observan dos tipos de arreglos del aparato burocrático. El primero se ejecutó de 1978 a 2020, cuando la principal regulación del sistema de educación superior en México se fundamentaba en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LGCES); el segundo se observa a partir de la aprobación de la LGES en abril de 2021.

De 1978 a 2020 la distribución de la función educativa del tipo superior entre la federación, las entidades federativas y los municipios se reguló a través de la LGCES. Ésta se implementó en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), y de la puesta en marcha de mecanismos de coordinación como las Unidades Institucionales de Planeación, las COEPES, los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior y la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (COEPES, 2023)

La LGCES carecía de líneas para regular responsabilidades y facultades en el diseño de políticas. No obstante, desde el primer Reglamento Interior de la SEP se establecieron las responsabilidades para la Subsecretaría de Educación Superior (SES). Por su parte, en el Reglamento Interior de la misma Secretaría publicado en el año 2005, se refiere la responsabilidad de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), la Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (CGUTyP) y la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) para proponer políticas para el desarrollo, planeación y organización de las instituciones y programas bajo su responsabilidad.

Asimismo, las ausencias regulatorias de la LGCES se compensaron con la emisión de Acuerdos Secretariales de la SEP publicados en el Diario Oficial de la Federación. Entre 1978 y 2021 se emitieron 38 Acuerdos en temas como el reconocimiento de validez oficial

de estudios, la expedición de títulos profesionales, la estructura organizacional de las Subsecretarías del ámbito de la educación superior, entre otros (SEP, 2023).

Con la reforma realizada al Artículo 3ro. en 2019 se expidió un nuevo Reglamento Interno para la SEP (RISEP). Se fusionaron algunas direcciones y coordinaciones. Desapareció la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, por lo que las acciones relacionadas con la política educativa universitaria intercultural pasaron a formar parte de la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural (DGESUI). Además, se estableció la responsabilidad de dicha Dirección en proponer políticas para el desarrollo de la educación superior en las UPES y UPEAS. También se le facultó para instaurar mecanismos de coordinación para la planeación y evaluación de dichas instituciones. Desaparecieron también la CGUTyP y la DGESE y fueron creadas la Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (DGUTyP) y la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESM).

De igual forma, el RISEP 2020 refiere como órganos administrativos desconcentrados al Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico Nacional de México, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Abierta y a Distancia de México y, la Coordinación de las Universidades para el Bienestar (Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, 2020).

Con la aprobación de la LGES y la garantía del DHES, se establecieron arreglos burocráticos que fijaron nuevas responsabilidades, ámbitos de acción y decisión en el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades. Ciertamente, desde 1978 la LCES refería la concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios en términos de: a) acciones programáticas para vincular la planeación institucional con los objetivos para el desarrollo nacional; b) celebración y aplicación de convenios para el desarrollo de la educación superior; c) evaluación del desarrollo de la educación superior y; d) asignación de recursos públicos (Ley para la Coordinación de la Educación Superior, 1978)

Sin embargo, al decretar el DHES, así como la estrategia de cobertura universal en educación con equidad y excelencia, las responsabilidades entre la federación y las entidades federativas requieren de mayor capacidad de coordinación, de gestión, de negociación y de voluntad política. Entre los esfuerzos más relevantes se encuentra: a) garantizar la provisión del servicio público de educación superior; b) coordinación del sistema nacional y los

sistemas locales de educación superior; b) colaboración entre subsistemas e instituciones de educación superior; d) diseño e instrumentación de programas para de la educación superior en el ámbito nacional y local; e) promoción de la mejora continua y excelencia académica; f) diseño e implementación de programas de expansión y diversificación de la oferta educativa; g) políticas y modelos de financiamiento para el desarrollo de la educación superior; h) concurrencia en el financiamiento de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior; i) integración y actualización del sistema de información del SNES y; j) implementación del sistema de evaluación y acreditación en programas, procesos e IES. De igual forma, se apuesta por la creación y fortalecimiento de instancias pensadas en la planeación, coordinación y articulación del SNES y de los sistemas estatales, como el CONACES y las COEPES. De éstas se hablará más adelante.

En síntesis, la construcción de los arreglos institucionales del aparato burocrático permite visualizar el rol y relevancia de las estructuras organizacionales en la operación de las decisiones. La constitución de un nuevo diseño institucional orientado por la LGES obliga al Estado mexicano a establecer las condiciones administrativas y organizacionales óptimas para la distribución de responsabilidades entre los distintos actores del sistema universitario mexicano. En esta lógica, se argumenta que la administración y la organización de la burocracia son componentes que el análisis de política pública requiere recuperar para comprender de manera más integral las posibilidades de éxito o de fracaso en la implementación de las acciones de gobierno.

6.2.3 Arreglos institucionales político-administrativos

Los arreglos político-administrativos refieren las reglas para la coordinación e implementación de las políticas. Se hacen visibles en las herramientas organizacionales, administrativas y políticas que se ponen en marcha para lograr los grandes objetivos de las intervenciones. En este sentido, los instrumentos de políticas adquieren importancia analítica al constituirse como el medio para operacionalizar los principios orientadores, valorativos e ideológicos de las políticas públicas.

Para analizar los arreglos institucionales político-administrativos se seleccionaron diversos programas presupuestarios que reflejan las configuraciones normativas,

organizacionales y financieras formalizadas que fundamentan los siguientes propósitos de las políticas: a) creación de nuevas instituciones; b) atención a la demanda e infraestructura; c) equidad e inclusión; d) provisión de becas y; e) mejora de la calidad. Según datos de la Cuenta Pública, entre 2000 y 2022 el destino de los recursos tuvo como principal destino el crecimiento y diversificación de la oferta educativa; el 59.9 por ciento del financiamiento de la expansión se orientó a este propósito. Le siguen las intervenciones para el fortalecimiento de la calidad con el 34.1 por ciento, la política de becas con el 5.8 por ciento y, el desarrollo de infraestructura con el 0.2 por ciento. Se argumenta además que en cada una de estas decisiones de política educativa coexisten reglas que formalizan su coordinación e implementación, y que conforman un proceso dinámico en el que interactúan intereses, creencias y posiciones políticas e ideológicas.

6.2.3.1 Creación de nuevas instituciones: inercias e intereses políticos

Esta sección explica los arreglos institucionales que han sustentado el diseño y lógica de coordinación e implementación en la creación de nuevas instituciones universitarias. En las últimas dos décadas se instauraron cuatro tipos de instituciones: UPOL, UI, UnADM y, UBBJG. Para identificar dichos arreglos se realizó una revisión textual de documentos en los fueron fundadas, tales como decretos de creación y documentos diagnósticos. De igual forma, se integra la visión de las personas entrevistadas.

Se puede decir que la creación de nuevas instituciones universitarias entre 2000 y 2022 se caracteriza por su continuidad en términos de sus principios orientadores, así como por el énfasis en el resultado estratégico: incremento de la tasa bruta de cobertura de educación superior. No obstante, se observan diferencias en los arreglos que se establecen en su operación y funcionamiento, así como la relación que se plantea entre dichas instituciones, el Estado y la sociedad. Estos arreglos se pueden identificar en: a) diseño institucional centralizado y descentralizado; b) rol de la federación y entidades federativas; c) esquema de financiamiento y; d) participación de la sociedad en la toma de decisiones.

Universidades Interculturales

En diciembre de 2003 fue creada la primera UI del país en el Estado de México. Normativamente, su fundación se apoyó en un discurso al reconocimiento de una nación pluricultural establecido en el Art. 2 de la CPEUM, así como en la responsabilidad que tiene la Federación, las entidades federativas y los municipios en la promoción de la igualdad de oportunidades para la población indígena y la eliminación de cualquier práctica discriminatoria. Su creación generó discusiones sobre la forma de concebir la educación indígena e intercultural. Si bien es cierto que se abrió un debate entre diversos actores en la edificación de este proyecto educativo, la voz de la población indígena fue la gran ausente. Asimismo, según el documento emitido por la CGEIB *Universidad Intercultural: Modelo Educativo* en 2006, se rechazó la concepción de universidad indígena con el propósito de evitar la idea de segregación de los grupos étnicos del resto de la población mexicana (Lehman, 2014).

En términos programáticos, la creación de las UI se vinculó a los objetivos establecidos en el PNE 2001-2006: ampliar y diversificar las oportunidades de acceso a la educación superior y acercar la oferta educativa a los grupos sociales en situación de desventaja. De igual forma, se asoció al Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 y a sus objetivos de ampliación de cobertura, la diversificación de la oferta y la promoción de una educación de calidad, innovadora, con oportunidades para todos (Decreto del Ejecutivo del Estado por el que Se Crea El Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Universidad Intercultural Del Estado de México, 2003)

Desde la apertura de la primera UI en 2003, se han creado diez instituciones más en Baja California, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Sinaloa. En el decreto de creación de la Universidad Intercultural de Baja California emitido en junio de 2021, además del fundamento en el artículo 2do. de la CPEUM, se hace referencia a la Nueva Escuela Mexicana, al derecho humano a la educación en todos sus niveles y, al reconocimiento de la diversidad lingüística, regional y sociocultural del país en la provisión del servicio educativo. También se remite a la encomienda de brindar atención prioritaria a grupos históricamente discriminados, al objetivo de una mayor inclusión y equidad para la EMS y la ES referido y, al propósito del Plan Estatal de Desarrollo

en la garantía del derecho a la educación incluyente, equitativo, pertinente y de excelencia (Decreto del Ejecutivo. Creación de la Universidad Intercultural de Baja California, 2021).

Una forma de visualizar los arreglos institucionales que sostienen la creación, organización y coordinación de las UI es a través de sus órganos de gobierno. En la primera UI fundada se observa una participación importante tanto del gobierno federal como del gobierno estatal en la toma de decisiones. El Consejo Directivo se constituye como uno de los dos órganos decisores. Está facultado para establecer y aprobar políticas institucionales, académicas y presupuestales. Se integra por representantes del gobierno estatal (designados por el ejecutivo estatal), representantes del gobierno federal (designados por la SEP, de los cuales uno tendrá que pertenecer a la CGEIB) y, quien esté al frente de la rectoría (nombrado y removido por el gobernador o gobernadora del estado). De igual forma, se consideró la conformación de un Consejo Social cuya responsabilidad es promover la colaboración de la sociedad en el financiamiento de la universidad. En dicho Consejo participan, además del rector y del Consejo Directivo, un representante del Ayuntamiento y representantes de los pueblos indígenas. La institución cuenta también con un Consejo Institucional en el que también participan representantes de las comunidades indígenas; una de sus facultades es proponer y supervisar el desarrollo de programas de acreditación, certificación y mejoramiento integral de la administración de la universidad.

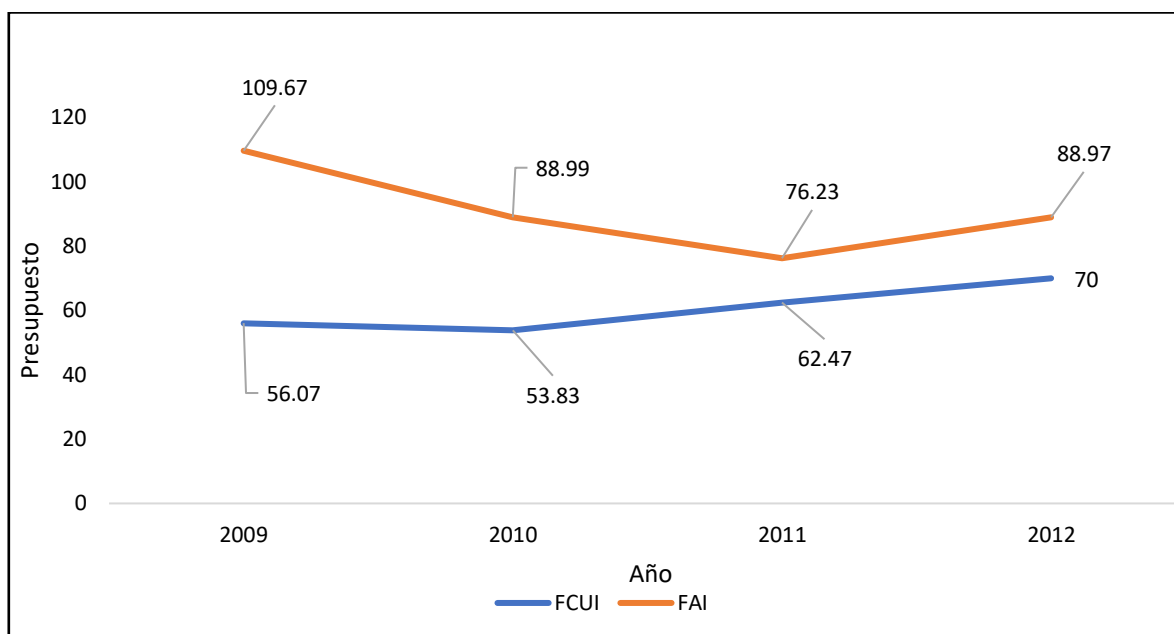
Por su parte, en la UI de Baja California la noción de pueblos indígenas se reemplaza por la de comunidades, pueblos, campesinos, migrantes y barrios. Se reconoce la importancia de colaborar y coordinarse tanto con la Secretaría de Educación del Estado, como con la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior. Por su parte, la relación con el área intercultural de la SEP se concibe en la articulación de estrategias para la gestión de proyectos colectivos y fondos adicionales. Su máximo órgano de decisión es la Junta de Gobierno Universitaria la cual es responsable del diseño y operación de políticas universitarias, académicas y presupuestales, así como de proponer la terna para la elección del rector o rectora. Dicha instancia se integra por los titulares de la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Inclusión Social e Igualdad de Género de la entidad federativa, por representantes del gobierno federal designados por la SEP y por representantes de estudiantes, un consejo comunitario y padres de familia. El rector es nombrado por el gobernador estatal.

Normativamente, el financiamiento de las Universidades interculturales se integra por apoyos de los gobiernos estatales y federal, en la misma proporción.

De igual forma, la creación de las UI se ha acompañado de instrumentos que se han focalizado, esencialmente, al fortalecimiento de la calidad e infraestructura; destacan el Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales (U-051) (FCUI) y el Fondo de Apoyo a la Infraestructura (U-044) (FAI). EL FCUI se propuso disminuir la brecha educativa existente en la población indígena del país mediante apoyos económicos anuales otorgados a las Universidades Interculturales para fortalecer la calidad de sus programas educativos en función de: a) el perfil del profesorado de tiempo completo; b) cuerpos académicos y líneas de generación y aplicación del conocimiento y; c) mejora de la calidad de los procesos de gestión (CONEVAL, 2013). Por su parte, el FAI nació con el objetivo de proveer recursos a las UI en cuatro vertientes: 1) mejora del desempeño de los estudiantes (aulas, biblioteca, laboratorio); 2) actividades del personal académico (cubículos, equipo de cómputo, biblioteca, laboratorios); 3) proceso de enseñanza-aprendizaje (espacios de apoyo a la docencia) y; 4) servicios de apoyo a la formación integral de los estudiantes (espacios para brindar orientación educativa, asistencia psicopedagógica, servicios para atender la salud, espacios deportivos) (Subsecretaría de Educación Superior, 2013).

La operación del FCUI y el FAI estuvo a cargo de la CGEIB. Para recibir los recursos las UI debían firmar Convenios entre la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Superior y, las universidades. Dichos proyectos se elaboraron con base en Lineamientos para la presentación de proyectos. Un problema central de la operación del FCUI fue que en su diseño no se consideró las UI de nueva creación por lo que las instituciones creadas después de 2008 no podían recibir sus beneficios. De igual forma, no existía claridad en cuanto a la definición de la población objetivo (CONEVAL, 2013). Entre 2009 y 2012, el presupuesto promedio asignado al FAI fue de 90.9 mdp, mientras que al FCUI se asignaron en promedio 60.6 mdp (4.6 millones de usd a precios de 2012) (Gráfico 10).

Gráfico 10. Presupuesto ejercido por el FCUI y el FAI, 2009-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de evaluación específica del Desempeño realizados por el CONEVAL.

*Valores a precios constantes promedio 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

En el PND como en el PSE 2019-2024 se refiere la relevancia de orientar la política social a los sectores poblacionales históricamente excluidos. Este discurso acompaña a quien está al frente de la Subsecretaría de Educación Superior. Bajo el principio de reconocimiento de los pueblos originarios y afrodescendientes, se han puesto en marcha acciones que buscan fortalecer el proyecto de las Universidades Interculturales. Como ejemplo se tienen los avances en la constitución de la Universidad del Pueblo y la Afro-Universidad en Oaxaca. Se espera que esta última combine elementos tanto del subsistema intercultural como el de universidades politécnicas (M005).

Si bien es cierto este planteamiento se traduce en un discurso transformador, no se observan rasgos de una intervención planeada y articulada para fortalecer al sistema local y nacional de educación superior intercultural. Lo que se presenta es la configuración de acciones que se construyen entre lo posible y lo factible, dadas las dinámicas socioeconómicas y políticas en los que se desarrollan los sistemas estatales de educación superior. Como se advirtió en distintas entrevistas, se corre el riesgo de crear nuevas instituciones que carecen de los recursos y capacidades que exige un proyecto universitario

responsable, pertinente y de calidad que sea sostenible en el tiempo y, con ello, contribuya a reducir desigualdades educativas.

Universidades Politécnicas

Las UPOL conformaron otro proyecto que se puso en marcha en el marco de las decisiones públicas orientadas a la ampliación de la cobertura. Entre 2002 y 2003 las UPOL de San Luis Potosí, Hidalgo, Aguascalientes y Zacatecas abrieron sus puertas. Nacen en el contexto de un discurso enfocado en la equidad y la vinculación al desarrollo impulsado desde el gobierno federal, así como para fortalecer la educación tecnológica. De igual forma, se crea como un proyecto muy cercano a las Universidades Tecnológicas que habían sido instituidas en 1991. Hoy en día existen 184 UPOL en prácticamente todas las entidades federativas (excepto en la Ciudad de México). A éstas acuden 357,768 estudiantes con una planta docente de 22,037 profesores, de los cuales el 28.6 por ciento son de tiempo completo. Su oferta educativa se constituye de 210 programas distribuidos en: 39 de TSU, 92 licenciaturas, 27 ingenierías técnicas, 15 especialidades y 3 doctorados (Subsecretaría de Educación Superior, 2020)

El financiamiento de las UPOL (y también de las UT) se integra por recursos públicos que, normativamente, se proporcionan en partes iguales entre la federación y las entidades federativas. Sin embargo, estas últimas no siempre cumplen con este mandato. En la actualidad, la deuda de los gobiernos estatales a las UPOL asciende a 4 mil 500 mdp. El presupuesto que reciben las UPOL prácticamente se utiliza en gasto corriente (pago de sueldos y adquisición de bienes y servicios). Lo correspondiente a inversión en infraestructura proviene del Fondo de Aportaciones Múltiples. Estas instituciones también recaudan ingresos propios vía el cobro de colegiaturas.

Se podría decir que el desarrollo de las UPOL ha estado más vinculado al fortalecimiento e innovación del modelo de educación tecnológica y vinculación con el sector productivo y al mercado de trabajo, que al de una política de equidad e inclusión educativas. Al respecto, un ex rector de este subsistema comentó en entrevista que el problema estructural del subsistema tecnológico radica en la falta de articulación entre los institutos tecnológicos, las universidades tecnológicas y las universidades politécnicas, en parte, por la ausencia de mecanismos de coordinación que permitan generar un diálogo y articulación

interinstitucional. En este sentido, se considera que la historia política de cada institución es un factor que inhibe la posibilidad de diálogo. A su vez, existe una fuerte injerencia de los gobiernos estatales en el gobierno de estas instituciones, que responde más a intereses y prebendas partidistas que a un proyecto educativo. Ejemplo de esta dinámica es la presencia de exdiputados locales o ex representantes de las fiscalías estatales al frente de la dirección de estas instituciones (M001).

Como se indicó en el capítulo dedicado a la trayectoria de la política en México, el crecimiento de la matrícula en las universidades politécnicas ha sido muy bajo respecto a las expectativas bajo las cuales fue diseñado el proyecto. En el contexto del subsistema de educación tecnológica una cuestión que se asocia a las problemáticas de equidad e inclusión tienen que ver con la pertinencia de la oferta educativa. Como ha sido documentado, existe una fuerte demanda en disciplinas tradicionales como medicina, derecho, contabilidad o psicología. En este sentido, la política pública para la educación superior ha carecido de estrategias para reorientar la demanda y fortalecer la matrícula en instituciones del subsistema tecnológico. Una explicación de este fenómeno es de carácter político; tiene que ver con la intención histórica de difundir resultados en términos de la Tasa Bruta de Cobertura. En este sentido, la regulación de la demanda en los campos de alta demanda podría reflejarse en una disminución de la TBC, de manera que los costos políticos podrían ser altos (M001).

En suma, la creación de las universidades politécnicas refleja la intención de orientar el proceso de expansión institucional hacia la educación tecnológica, así como a la vinculación con el sector productivo. Sin embargo, su creación no parece establecer diferenciadores con las universidades tecnológicas. Asimismo, si bien es cierto que el proyecto emerge en un contexto que llama a la ampliación de oportunidades educativas, los datos sobre la matrícula estudiantil reflejan la carencia de acciones para orientar la demanda hacia dichas instituciones. De igual forma, no se observan acciones de Estado concretas que contribuyan a fortalecer la calidad y el desarrollo de infraestructura de estas instituciones pues su crecimiento depende, tanto de la voluntad política de los gobiernos estatales, como de la capacidad de las instituciones universitarias para acceder a los recursos extraordinarios. Incluso, en el marco de una política de austeridad, la incertidumbre financiera es aún mayor.

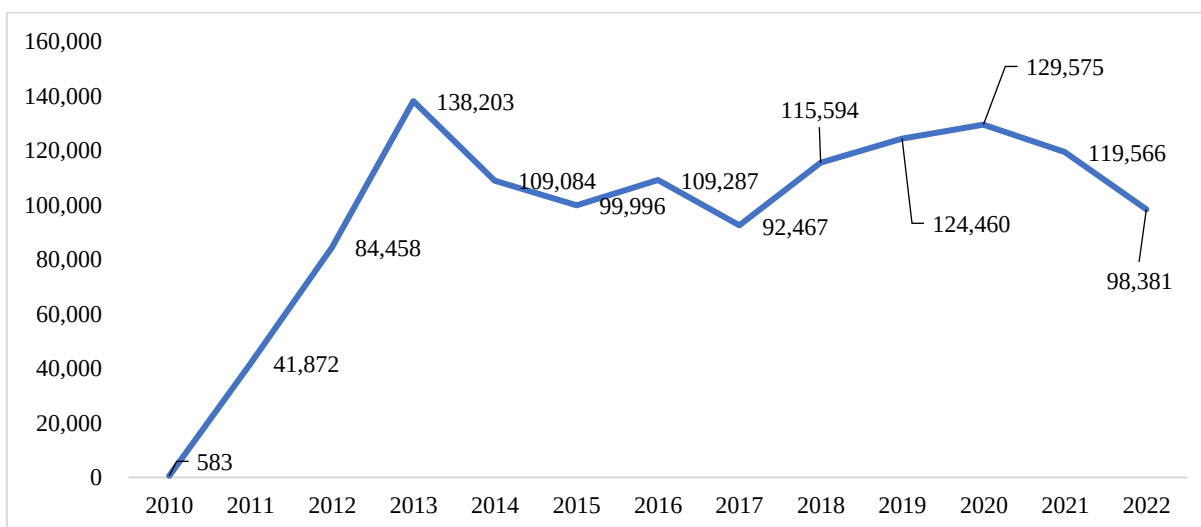
Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México

La tercera propuesta asociada a la creación de universidades en el marco de una amplia política de equidad e inclusión tiene que ver con la constitución de la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM) en el mes de enero de 2012. Discursivamente, el proyecto se justificó en la garantía del derecho a la educación de todos los individuos, así como en la provisión del servicio educativo en distintas modalidades, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Educación. De igual forma, se orientó por el Eje 3 “Igualdad de oportunidades” del PND 2007-2012 y sus directrices para una educación de calidad, la reducción de las desigualdades en las oportunidades educativas, la ampliación de cobertura con equidad, así como el uso de nuevas tecnologías en el sistema educativo. Por su parte, de manera explícita el PSE 2007-2012 refería la creación de la Universidad Abierta y a Distancia como una respuesta a la demanda de la educación superior, así como para atender a las regiones y grupos que carecían de acceso a servicios escolarizados.

En términos de su operación, la universidad sostiene su gobierno en la Rectoría, el Consejo Universitario, el Comité Académico, la Secretaría General, las Coordinaciones y, las Divisiones Académicas. De manera particular, es en el Consejo Universitario y en el Comité Académico en donde tienen incidencia la Subsecretaría de Educación Superior y la Secretaría de Educación Pública, respectivamente. Entre las decisiones que se toman en estas instancias se encuentra la aprobación de planes y programas de estudio, aprobación de perfiles académicos, así como de normas pedagógicas y el uso de tecnologías de la información de la UnADM (Decreto que crea la Universidad Abierta y a Distancia de México, 2012)

Según el portal electrónico de la UnADM, existen actualmente 23 licenciaturas en tres campos formativos: ciencias sociales, ciencias exactas, ingeniería y tecnología y, ciencias de la salud, biológicas y ambientales. El modelo cuenta también con oferta de TSU que, prácticamente, es la misma que Licenciatura. La diferencia se observa en que, para graduarse como TSU se requiere haber cursado dos módulos, mientras que para hacerlo como licenciatura o ingeniería son cuatro módulos. Entre 2012 y 2020, la matrícula estudiantil se incrementó en 53 por ciento. Sin embargo, en los últimos dos años se experimentó una caída importante para establecerse a un nivel similar al que se encontraba en 2012 (Gráfico 11).

Gráfico 11. Matrícula de la UNAD, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la UNAD mediante solicitud de acceso a la información pública.

La constitución de la UnADM también es resultado de una tradición en el uso y aprovechamiento de las tecnologías educativas; la principal experiencia se recuperó de las telesecundarias. Desde la visión de su Rectora, es una propuesta que busca acercar el servicio de educación superior a las comunidades que carecen de opciones presenciales, así como a grupos poblacionales diversos, como la población de jóvenes y adultos trabajadores, personas con carrera trunca, así como padres y madres de familia. Al respecto, considera irónico que es en las comunidades más alejadas en donde el acceso a Internet presenta mayores desafíos. A esto se suma la poca colaboración de las entidades federativas y los municipios en el desarrollo de infraestructura tecnológica. Pesa a ello, se considera que, aunque a paso lento, cada vez son mayores las posibilidades de acceso tecnológico, además que la flexibilidad del modelo educativo permite que los estudiantes descarguen sus materiales y se conecten de manera semanal o quincenal (M002).

En el marco de la LGES y la garantía del derecho humano a la educación superior, la Rectora de la UnADM comentó que garantizar el DHES requiere el cumplimiento de otros derechos, como el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Sin embargo, se han construido esfuerzos para fortalecer la permanencia y reducir el abandono. Por ejemplo, a partir de la experiencia que trajo consigo la Covid-19 se modificó la normatividad para flexibilizar las condiciones de baja universitaria. Al respecto se señaló:

“...derogamos algunos artículos que nos permitió sensibilizarnos, pues ser este sensibles a la situación de la pandemia, porque si bien nuestra modalidad es en línea y teníamos mucha ventaja, digamos comparativa también a nuestros estudiantes y a nuestros docentes y a nosotros mismos como equipo, pues la pandemia nos sorprendió, eso ayudó mucho porque los estudiantes pudieron continuar con sus estudios” (M002).

De igual forma, se pusieron en marcha proyectos de investigación acción que han contribuido a mejorar los procesos que inciden en el desempeño académico de los estudiantes. Resultado de estas investigaciones se establecieron las siguientes acciones: a) eliminación de exámenes extraordinarios y establecimiento de la posibilidad de recursamiento; b) disminución en el número de estudiantes por docente en el caso de los proyectos terminales; c) fortalecimiento de la extensión universitaria para fortalecer la identidad universitaria; d) mejora del perfil académico de los docentes y e); mayor acercamiento presencial de las autoridades de la universidad con los estudiantes (M002).

En 2021, el presupuesto de la UnADM fue de 306.63 mdp (15.12 millones de USD), de los cuales el 82 por ciento corresponde a sueldos y salarios. Por su parte, el presupuesto para el ejercicio fiscal 2022 fue de 314.25 mdp (15.61 millones de USD), con una proporción muy similar al capítulo 1000, en 2021. En lo que a este tema respecta, es importante referir que esta universidad nació como un proyecto educativo totalmente gratuito, de tal manera que, en la visión de su rectora, las reglas en torno a la obligatoriedad y gratuidad no ejercen presiones presupuestales como sí pudiera visibilizarse en otras instituciones de educación superior.

La creación de la UNAD en 2012 fijó un punto para fortalecer las modalidades no presenciales y apostar a la construcción de un SNES más flexible y equitativo. En términos del diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas, sería colocar las modalidades no presenciales como un tema estratégico de la agenda de políticas para la educación superior. En el PRONES 2023-2024 se refiere únicamente una acción puntual para fortalecer dicha modalidad. Ésta se asocia a la estrategia prioritaria “Impulsar procesos de innovación educativa y transformación digital en las instituciones de educación superior”, en el contexto de un objetivo estratégico orientado al fomento de la excelencia del estudiantado y procesos de innovación. Al respecto, sería oportuno orientar la decisión no sólo en términos de innovación educativa, sino también de equidad e inclusión, para incorporar a estudiantes no tradicionales al SNES.

Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

El último proyecto orientado a la creación de nuevas instituciones universitarias son las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG). A diferencia de los proyectos anteriores, éste se funda en el marco de la garantía del DHES, además de estar referido como uno de los Programas Prioritarios desde la Presidencia de la República. Esta intervención busca atender dos problemáticas estructurales: 1) exclusión de jóvenes y adultos del acceso a la educación de tipo superior y; 2) exclusión que, simultáneamente, sufren miles de localidades en el país que no cuentan con acceso al conocimiento y elementos técnicos, que contribuyan a potenciar capacidades y tener mejores posibilidades de vida. De igual forma, se vincula con los tres ejes rectores del PND 2020-2024, así como con orientaciones para la construcción de un país con bienestar y, crecimiento, reactivación económica, mercado interno y empleo, a través de la creación de las Comisiones de Administración y Supervisión de participación social.

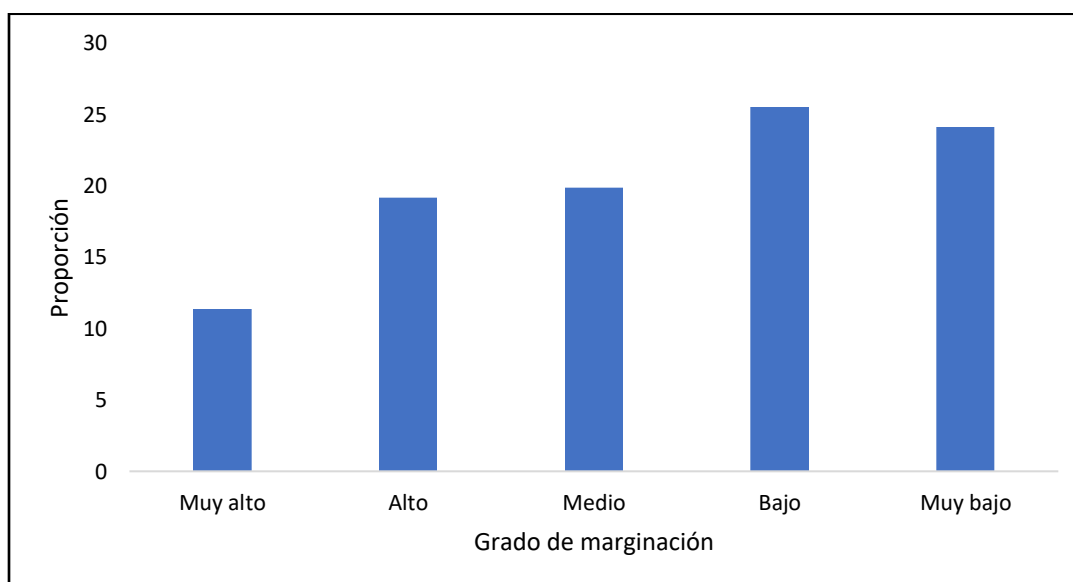
Para su operación se constituyó el Organismo Coordinador de las UBBJG, agrupado en el sector coordinado por la SEP, con el propósito de prestar, desarrollar, coordinar y orientar la prestación del servicio de una educación superior de calidad. La administración de este Organismo aplica un componente político importante en la medida en que su Órgano de Gobierno se integra por representantes de la SEP, SHCP, SEBIEN, SEDATU, SER y el INPI. Dicha instancia es responsable de ratificar los planes y programas de estudio previamente aprobados por la Dirección General y el Consejo Académico Asesor. Por su parte, la persona al frente de la Dirección General del Organismo Coordinador de las UBBJG es designada por el presidente de la República.

En este sentido, se identifican rasgos que marcan pautas para dos diseños institucionales distintos en la política para la creación de nuevas instituciones; entre 2000 y 2018, las UI y las UPOL se diseñaron con una fuerte injerencia de las entidades federativas en el gobierno de estas, lo que implicó una mayor desconcentración de la responsabilidad en la provisión del servicio, tendencia que se habría dado ya con las UT y los ITF. Por el contrario, las UBBJG plantean una estructura organizacional que se orienta hacia un modelo de decisiones concentrado en el poder ejecutivo, tanto por las facultades e integración del Órgano de Gobierno, como en la designación de la Dirección General. Ahora bien, un rasgo que persiste en ambos diseños es la carencia de autonomía de estas universidades.

De la lectura del Decreto de creación del Organismo Coordinador de las UBBJG se infiere la poca o nula incidencia de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios; la única mención que se hace al respecto es la facultad de dicho Organismo para celebrar convenios y otros instrumentos jurídicos con el propósito de asegurar el cumplimiento de su objeto y fortalecer las acciones en materia de educación superior. Al respecto, pareciera ser que la figura política que opera el alcance de las UBBJG en las entidades federativas es la de los delegados de los programas para el bienestar.

Según se informa en el portal electrónico de las UBBJG, existen 148 planteles en municipios de 31 entidades federativas. El único estado que aún no cuenta con planteles es Baja California Sur. El 35 por ciento de las escuelas se concentran en cuatro entidades federativas: Chiapas (14), Ciudad de México (10), Oaxaca (18) y, Veracruz (10). Si se considera el grado de marginación municipal del CONAPO, se observa que el 11 por ciento se ubica en municipios de muy alta marginación, el 19 por ciento en municipios de alto grado de marginación, el 20 por ciento en grado medio, el 26 por ciento en grado bajo y, el 24 por ciento en municipios con un grado de marginación muy bajo (Gráfico 12). Esta valoración da pie para cuestionar la esencia del proyecto, en la medida en que se busca instalar las escuelas en municipios con altos grados de marginación y dicho criterio parece no cumplirse.

Gráfico 12. Proporción de universidades por grado de marginación



Según información proporcionada por el presidente de la República y por la directora general del Organismos Coordinador, entre 2019 y 2022 la matrícula estudiantil se duplicó;

para el caso de los docentes el incremento fue de 87 por ciento. Entre los principios que fundamentan la operación de las UBBJG se encuentran la gratuidad y el ingreso irrestricto, pues los estudiantes sólo presentan una evaluación diagnóstica sin que ello influya en su ingreso (cuadro 21).

Cuadro 21. Matrícula estudiantil y planta docente de las UBBJG, 2019-2022		
Ciclo escolar	Matrícula estudiantil	Planta docente
2019	14,033	623
2020	28,087	963
2021	37,585	1,081
2022	45,581	1,168

Fuente: <https://www.jornada.com.mx/2022/11/08/politica/009n1pol>

El proyecto de las UBBJG se ha planteado como una intervención central en el cumplimiento del derecho humano a la educación superior. Sin embargo, se han realizado diversas críticas a su diseño. Se ha referido que este Programa además de no modificar la estrategia de los gobiernos anteriores, la refuerza y empeora (D. Miller, 2021). En este mismo sentido, se cuestiona el proceso para seleccionar las localidades en las que se establecen las universidades toda vez que sólo el 5 por ciento cumple con los criterios de selección en función de sus objetivos (Pérez y González, 2021). Se ha cuestionado también su capacidad para la regulación de procesos administrativos y académicos. Al respecto, entre 2021 y 2022 se avanzó en la documentación del Estatuto Orgánico el Diagnóstico del Programa, el Programa Institucional 2023-2024, el Manual de Organización, el Estatuto Académico y, el Reglamento Escolar.

De la revisión de estos documentos llama la atención el argumento que se desarrolla en el Diagnóstico del Programa con relación a la definición y evolución de la problemática, mismo que se concibe en términos de la exclusión de la educación superior. No obstante, dicho documento no menciona las experiencias de expansión de los gobiernos anteriores. Ni si quiera se refiere el proyecto de las UI que es el que más vinculación tiene con las UBBJG. En este sentido, resulta ser una propuesta que se construye de manera aislada al resto de los subsistemas de manera que, además de no existir claridad sobre cómo complementa al sistema de educación superior, contribuye a un problema estructural que es su articulación. El personal entrevistado coincide con este planteamiento; refieren además aspectos como la

carencia de una planeación académica sostenible, así como la precarización en la que operan.

Al respecto se comentó:

“...no sabemos qué está pasando. Está en la SEP o no está en la SEP. El organismo coordinador está en Pátzcuaro. En los hechos opera directamente de la Presidencia y no hay una vinculación, una articulación, como se está buscando con las acciones de la Ley... se está tratando de articular lo existente y surge un nuevo subsistema que sigue sus propias políticas desarticuladas de lo que se viene trabajando con la Subsecretaría de Educación... no hay planeación académica sostenibles, no hay un proyecto bien arraigado” (M003).
“y hay 140 y tantas escuelas y operan de una manera de verdad en la precariedad total. Y tú no puedes decir que eso sea educación superior y que eso sea calidad y que eso sea equidad, menos excelencia” (M004).
“...las UBBJ no son universidades, es un proyecto recurrente, no es un proyecto serio, o sea si uno ve no tiene normas académicas, no tiene normas orgánicas de estructuras... no está funcionando, es una ocurrencia”. (M008)

En su corto tiempo de vida, se observan conflictos de gobernanza relacionados con las condiciones de precariedad laboral para los docentes que, incluso, ha llegado a demandas laborales. En febrero de 2023, un juez de Aguascalientes ordenó pago de salarios caídos y reinstalación en puestos de trabajo (CRÓNICA, 2023). De igual forma, se han presentado distintas denuncias de los estudiantes sobre las carencias en las instalaciones (Ricardo, 2022).

En una auditoría al desempeño realizada por la ASF se observa la carencia de una metodología que defina adecuadamente a la población potencial, objetivo y atendida dado que la definición que se hacía de las poblaciones no era consistente con la definición del problema¹². De igual forma, se observó la inexistencia de mecanismos de coordinación entre dependencias y entidades del gobierno federal para evitar duplicidades en el ejercicio de los recursos. Tampoco se había incluido la obligación de elaborar reportes trimestrales para dar seguimiento al ejercicio de los recursos (ASF, 2020). En esta misma línea, según se indica en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP el Programa de las UBBJG reporta un desempeño medio bajo en la categoría de seguimiento y bajo en las categorías de resultados y mejora continua (Transparencia Presupuestaria, 2023b).

Las propuestas impulsadas para favorecer la creación de nuevas instituciones se constituyen como instrumentos que operacionalizan las intenciones, ideas y valores de políticas que se construyen tanto en los documentos de políticas como en los discursos de distintos actores. Como se ha indicado, los arreglos político-administrativos que regulan la

¹² En dicho documento se refirió que la problemática se definió como: “los jóvenes que proceden de municipios de alta y muy alta marginación carecen de opciones de formación superior en sus lugares de origen”

creación y operación de las UI, UPOL, UnADM y, UBBJG se moldean según el grado de control y delegación de la federación y las entidades federativas en la toma de decisiones, el modelo de financiamiento, así como la participación de la sociedad en las decisiones institucionales.

La creación de nuevas instituciones universitarias ha sido una política de Estado que no siempre corresponde a una decisión técnica y que, en ese sentido, en su operación confluyen intereses de carácter político-corporativista; el ejemplo más reciente se observa en las UBBJ. La LGES podría establecer un marco de regulación responsables de la expansión institucional en la medida en que se logre reactivar las COEPES y que éstas puedan constituirse como instancias en las que se valore técnicamente las implicaciones sociales y operativas en la creación de nuevas instituciones; tanto para el sector público, como para el sector privado.

En resumen, la institucionalización de los arreglos que configuran la creación de nuevas universidades se caracteriza por: a) las decisiones están vinculadas tanto a los propósitos y líneas estratégicas establecidas en el PND y en los programas sectoriales, como a las decisiones políticas unipersonales; b) la creación de nuevas universidades ha sido motivada por el ejecutivo nacional y los ejecutivos estatales; c) la expansión se ha realizado sobre la base de un sistema de educación superior fragmentado en donde las decisiones no siempre se toman con base en los diagnósticos existentes, sino que son producto de la voluntad política y de las posibilidades corporativistas y electorales que las universidades representan; d) la lógica de expansión ha seguido una base territorial que se mezcla con los principios de inclusión en la medida en que se busca crear las nuevas instituciones en donde no existe oferta universitaria para acercarla a sectores históricamente excluidos; e) el régimen federal pareciera ser más un mito que un marco para las decisiones, lo que impide seguir un proceso de expansión responsable puesto que las nuevas universidades creadas no siempre se acompañan de los recursos humanos y materiales que exige una intervención de esta magnitud, lo que contribuye a la fragmentación del sistema.

6.2.3.2 Atención a la demanda e infraestructura: equidad y derechos en un contexto de escasez.

En la formulación de políticas para la expansión de oportunidades educativas existen un conjunto de instrumentos de políticas que fueron diseñados para acompañar tanto la creación de nuevas instituciones, como las ya existentes. En su implementación se observan dos apoyos centrales: el desarrollo de infraestructura educativa y, el pago de nómina al personal académico y administrativo. Estos se otorgaron en el marco del Programa para la Expansión de la Educación Media Superior y Superior (U-079) (EEMSyS) y, el Programa de Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales (U-006) (SODES). A continuación, se describen los elementos centrales de su diseño, tales como las características de los apoyos otorgados, el presupuesto asignado y, algunas deficiencias observadas, tanto en su diseño como en su operación.

Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior

Un rasgo que acompañó la creación de nuevas instituciones universitarias fue la conformación de fondos financieros de carácter extraordinario diseñados con el propósito de apoyar el desarrollo tanto de las universidades de nueva creación, como las Universidades Públicas Estatales. La orientación principal de dichos fondos se dirigió a fortalecer el desarrollo de la infraestructura y el aprovechamiento de la capacidad instalada.

En 2007 se creó el Fondo para Incremento de la Matrícula de las UPES y UPEAS y, en 2008, el Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior. Ambos se fusionaron en 2011 para conformar el Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior (FADOES), mismo que operó hasta 2013 (Rodríguez, 2017).

Con el propósito de mejorar la atención a la demanda educativa en 2014 se puso en marcha el Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior (U-079) (PEEMSyS); éste fusionó a siete programas presupuestarios (incluyendo el FADOES). La principal problemática que identifica el Programa es la insuficiencia en la infraestructura física educativa, equipamiento y gasto de operación para atender a la demanda educativa. En su cobertura se consideraron las UPES, UPEAS, UT, UI, IT y Centros Regionales de Formación Docente (SEP, 2016a). Para acceder a los recursos se estableció como requisito

la realización de proyectos concursables según las siguientes modalidades: a) Modalidad A. Creación de nuevos campus, planteles, unidades académicas o unidades foráneas; b) Modalidad B. Creación de nuevos programas educativos; c) Modalidad C. Incremento de los programas escolarizados que aún no cuentan con al menos una generación de egresados y; d) Modalidad D. Incremento de la matrícula en programas escolarizados reconocidos por su buena calidad. Para formalizar el desarrollo de los proyectos se establecieron Convenios de Apoyo Financiero entre el gobierno federal, representado por la SEP y las instituciones de educación superior beneficiadas.

Entre 2015 y 2020 el presupuesto del Programa experimentó una reducción de 73 por ciento. Al observar la distribución por tipo institucional, el 65.6 por ciento de los recursos se destinó a las UPES. Si sólo se consideran 2015 y 2017, las instituciones con menos recursos otorgados son las UI y las UPOL. En 2022 se observan cambios importantes en la distribución presupuestal. Se incorporaron los ITF, las Escuelas Normales y, las Universidades Federales. Otro cambio importante es que en ese año disminuyó el monto para las UPES pues sólo representó el 33 por ciento de la distribución total, mientras que el 23 por ciento se destinó a los ITF (Cuadro 22).

Cuadro 22. Presupuesto del programa U-079 por tipo de subsistema universitario 2015-2022 en USD							
Subsistema	2015	%	2017	%	2022	%	Proporción promedio
UPES	58,113,942.58	73	3,094,991.22	59	7,158,299.48	33	65.6
UPEAS	8,034,054.10	10	481,277.99	9	-	-	9.5
UI	8,008,870.21	10	196,266.07	4	1,414,092.62	7	7.0
UT	3,938,822.09	5	885,889.37	17	-	10	10.9
UPOL	1,813,986.76	2	557,954.23	11	-	9	6.6
ITF	-	-	-	-	4,940,403.63	23	0.22
Escuelas Normales	-	-	-	-	1,601,019.38	7	0.07
Universidades Federales	-	-	-	-	2,536,796.95	12	0.11
Total	79,909,675.74	100	5,216,378.88	100	21,604,750.80	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en información recuperada del portal del Programa.

En una evaluación realizada por la ASF en el primer año de funcionamiento de este programa, se identificaron algunas problemáticas tanto en su diseño como en su operación. En el primer caso se observó que la SEP no acreditó la existencia de un diagnóstico que diera

cuenta de las necesidades de infraestructura y equipamiento en las instituciones de educación superior, lo cual es un aspecto crucial para dimensionar la problemática que se busca contrarrestar. Asimismo, los indicadores establecidos por el Programa no permitían valorar su contribución en la solución del problema de infraestructura y equipamiento. Se observaron también problemas de carácter operativo en cuanto a las dificultades para dar seguimiento a los recursos; de todos los proyectos aprobados ese año, muy pocas instituciones habían ejercido los recursos. En términos generales la ASF refería un riesgo en continuar con la erogación de recursos de forma inercial, sin una visión clara del avance en la cobertura de alumnos en el nivel superior (ASF, 2014).

En la actualidad el objetivo del Programa no refiere de manera explícita el problema de la infraestructura. Plantea un propósito mayor al concebirlo como un apoyo a la política de incremento de la matrícula y cobertura en educación superior, mejorando la distribución territorial de la oferta educativa y un avance gradual hacia la gratuidad (Gobierno de México, 2023b). Este programa se concibe como una respuesta en lo que se consolida la creación del Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior. Para la distribución de los recursos se considerará un 60 por ciento en proyectos que favorezcan la obligatoriedad y un 40 por ciento para la gratuidad. De igual forma, con esta intervención se busca priorizar la atención en aquellas entidades federativas con una tasa bruta de cobertura menor al 35 por ciento ¹³ (Subsecretaría de Educación Superior, 2022).

En términos de las modalidades de apoyo se mantienen las correspondientes al desarrollo de infraestructura y se agrega la vertiente de gratuidad (apoyos económicos para la gratuidad de los servicios educativos en las Escuelas Normales Públicas y las Universidades Interculturales para cubrir conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas). En el caso de los apoyos orientados a la creación de la nueva oferta educativa es necesario presentar dictamen de la COEPES.

Un elemento trascendental en el desarrollo y evolución del Programa tiene que ver con la propuesta que se ha hecho desde la Subsecretaría de Educación Superior para modificar su denominación actual (Expansión de la oferta de educación media superior y

¹³ Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz.

superior) y convertirlo en Programa Presupuestario Fondo Federal para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior. Dicha intención se contextualiza en un nuevo modelo de financiamiento que se propone desde la federación, en la responsabilidad establecida en la LGES, así como en los desafíos que trajo consigo la Covid-19. Al respecto, la ANUIES ha señalado que, para lograr un sistema de educación superior totalmente gratuito dicho Fondo requiere de al menos 13 mil millones de pesos. En este sentido, el presupuesto autorizado para el Programa de expansión en 2022 representa apenas el 0.057 por ciento de dicho monto; equivale a 17 veces menos del monto requerido.

En este sentido, el desafío del gobierno mexicano no es menor. A la fecha, la gratuidad sólo opera normativamente pues, en los hechos, las instituciones continúan con el cobro de cuotas. Como ejemplo, en instituciones como las UI del Estado de México, Hidalgo y Chiapas, el pago de inscripción tiene un costo de \$732, \$232 y \$900, respectivamente. A ellos se suma el pago de reinscripción. Lo mismo ocurre con otras instituciones universitarias. Hay en el fondo una deuda de carácter redistributivo pues, si se asume que a las universidades interculturales acuden estudiantes que provienen de familias con bajos ingresos, es preocupante que justo sean sus familias las que asuman el costo educativo.

Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales

El programa Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales (U-006) (SODE) se creó en 2008 con el propósito de atender la demanda creciente de educación superior en instituciones que operan bajo la figura jurídica de Organismos Públicos Descentralizados: UPES, UPEAS, UI, ITD, UT, UPOL y, UNAQ (SEP, 2018). Ha sido uno de los programas que más presupuesto ha recibido; en promedio, entre 2008 y 2021 se otorgaron recursos por \$27,813 millones USD, aproximadamente el 60 por ciento del total del presupuesto destinado a los programas de expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Entre 2014 y 2020, las instituciones que más recursos recibieron fueron las UPES al recibir casi el 97 por ciento de los recursos; los apoyos para el resto de las instituciones, en su conjunto, son prácticamente inexistentes (Cuadro 23).

Cuadro 23. Presupuesto en precios constantes del programa Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales (U006) 2014-2023 en USD					
Subsistema	2014	2017	2020	2022	Proporción promedio
UPES	3,418,603,871.97	2,831,957,990.61	2,833,446,588.71	3,869,487,237.01	96.5
UPEAS	59,433,951.83	68,746,375.61	62,121,988.79	84,824,758.21	2.1
UI	25,639,845.10	12,185,932.50	11,540,256.18	15,757,696.28	0.5
UT	4,901,285.17	3,923,603.28	0.00	0.00	0.1
ITF	31,988,580.51	25,570,111.69	24,832,164.24	33,826,531.70	0.9
Total	3,540,567,534.58	2,942,384,013.69	2,931,940,997.92	4,003,896,223.19	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública para el periodo 2014-2020.

La existencia de este programa es vital para el desarrollo de las IES. Prácticamente, es la principal fuente de ingresos que reciben de la federación. El recurso se utiliza para realizar el pago de nómina para el personal docente y administrativo pues se asumen como recursos estratégicos para contribuir a lograr los propósitos de una mayor cobertura; en menor medida el financiamiento de este programa también se utiliza para gastos de operación. En su operación participan cuatro Unidades Responsables: DGESU, CGUTyP, TecNM y, SEMS. Su complejidad operativa, pero también política, parte de la conformación de Convenios Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero y sus Anexos de Ejecución; éstos son suscritos por la SEP, las entidades federativas (a través de las Secretarías de Finanzas, Secretarías de Educación) y las universidades (representadas por las rectorías), así como mediante Convenios de Apoyo Financiero de Recursos Públicos Federales Extraordinarios no Regularizables. Los recursos son transferidos a las secretarías de finanzas de los gobiernos de las entidades federativas para, posteriormente, transferirse a las instituciones universitarias.

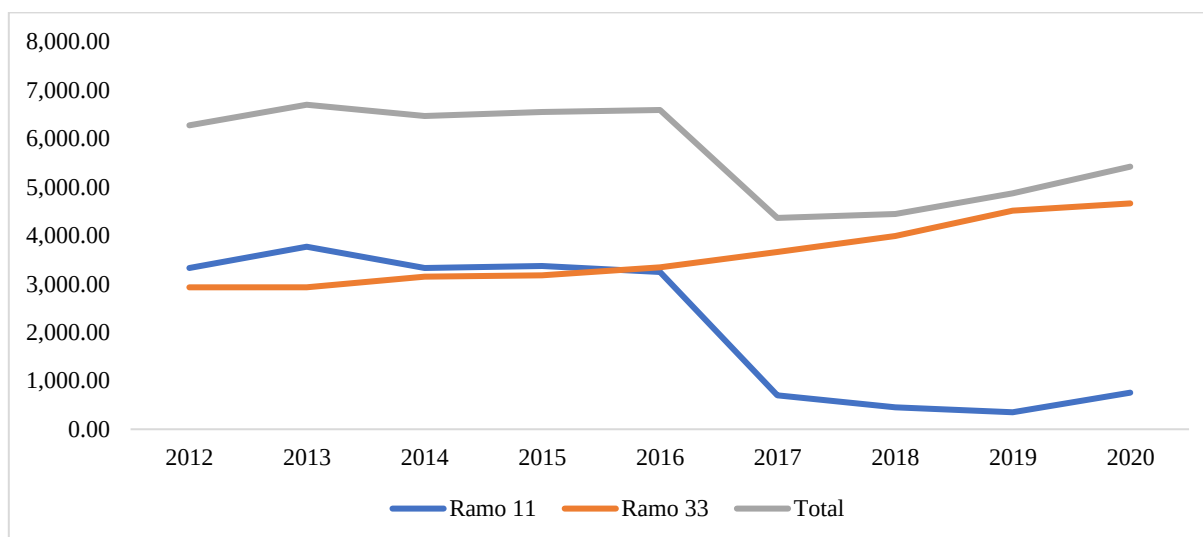
Por la relevancia que el Programa tiene para el desarrollo de las funciones universitarias, es una intervención que se apoya en decisiones tecno-políticas que inciden en la gobernanza del sistema universitario mexicano. Además, su operación se vincula con un problema estructural de las IES: la incertidumbre y escasez financiera. En 2017 la Asamblea General de la ANUIES realizó un pronunciamiento para respaldar a diversas instituciones universitarias en crisis financiera cuya situación por entonces era prácticamente insostenible. En ese sentido, se hacía un llamado a una política de reordenamiento financiero y de reingeniería institucional (UMICH, 2017). Incluso, el posicionamiento fue apoyado de manera explícita por el rector de la UNAM.

El engranaje político en este proceso se observa también en el incumplimiento a las entidades federativas tanto en la transferencia de recursos, como en la concurrencia en el financiamiento universitario. Destaca también la responsabilidad de las propias instituciones universitarias; según la ASF diversas UPES han incurrido en distintas afectaciones en el manejo de los recursos del Programa SODES. Entre las irregularidades observadas se encuentran: pagos excedentes en sueldos, prestaciones y estímulos, falta de documentación para justificar el gasto y, destinar recursos a conceptos que no se relacionan con los objetivos específicos del Programa.

Además de los programas referidos, otro mecanismo de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura universitaria se ha dado a través del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Infraestructura Educativa, el cual forma parte del Ramo General 33. Los recursos de este Fondo son distribuidos entre las entidades federativas por la Secretaría de Educación Pública para, posteriormente, ser entregados a las IES. Para el ejercicio fiscal 2023 los criterios de distribución de los recursos se definieron en función de: a) IES públicas que contribuyan de manera clara y directa al desarrollo educativo en las zonas de influencia de los proyectos prioritarios del gobierno federal; b) obras de infraestructura en las IES que a consolidar la autosuficiencia alimentaria nacional, autosuficiencia energética y la formación de profesionales de la salud; c) proyectos para ampliar la matrícula institucional o para la creación de nuevas instituciones y; d) ampliación y mejora de la calidad de la oferta de la educación superior intercultural.

Del financiamiento total para el desarrollo de infraestructura en educación superior, tanto del Ramo 11 (Educación) como de Ramo 33, se observa que, conforme transcurren los años, el financiamiento vía Ramo 11 ha tendido a disminuir, mientras que el de FAM-IE ha aumentado. En 2020, los recursos de este último representaron el 86 por ciento del financiamiento total (Gráfico 13).

Gráfico 13. Financiamiento de la infraestructura en educación superior, 2012-2020



Fuente: (Subsecretaría de Educación Superior & CONACES, 2022)

En resumen, los arreglos político-administrativos que apoyan el diseño de programas como el de EEMSyS y SODES utilizan los Convenios de Apoyo Financiero como mecanismo para su operación y coordinación. Sin embargo, existen otros elementos que inciden en la lógica decisional en la que se apoya tal diseño. Para el caso del programa EEMSyS se observa un rasgo preocupante. Al iniciar su operación, su diseño se enfocó al fortalecimiento de la infraestructura, sin la existencia de un diagnóstico que permitiera identificar las necesidades de infraestructura en el nivel superior. Dicha valoración se encuentra aún pendiente. Sin embargo, en el presente sexenio los objetivos del Programa se han ampliado, puesto que su contribución es para favorecer no sólo el incremento de la matrícula, sino también para distribuir territorialmente la oferta y, avanzar en la gratuidad. El escenario es más complicado si se observa que el presupuesto del programa ha caído drásticamente en los últimos años. De igual forma, destaca que la concentración presupuestal ha estado en las UPES, mientras que las instituciones de carácter tecnológico han permanecido prácticamente al margen de los beneficios.

El SODES, por su parte, enfrenta riesgos en la construcción de los arreglos que se requieren para su operación. La política de austeridad ha afectado de manera importante las asignaciones presupuestales de las instituciones de educación superior, sobre todo, de las entidades federativas. A ello se suma la irresponsabilidad observada en los gobiernos

estatales en el financiamiento de las mismas. Por último, se identifica la situación de crisis financiera que afecta de manera particular a un grupo de instituciones, así como la corrupción en el manejo de los recursos que se ha evidenciado en distintas instituciones. Esto último ha permeado, incluso, en la intromisión de los gobiernos de las entidades federativas en el gobierno universitario. Ejemplo de esta situación fueron los cambios realizados de manera unilateral por el poder ejecutivo y el legislativo local a la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nayarit.

6.2.3.3 Equidad e inclusión: la orientación hacia los grupos en situación de vulnerabilidad

En la formulación de políticas para la expansión de oportunidades educativas existen un conjunto de instrumentos de políticas que fueron diseñados para acompañar tanto la creación de nuevas instituciones, como las ya existentes. En su implementación se observan dos apoyos centrales: el desarrollo de infraestructura educativa y, el pago de nómina al personal académico y administrativo. Estos se otorgaron en el marco del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (S244). A continuación, se describen los elementos centrales de su diseño, tales como las características de los apoyos otorgados, el presupuesto asignado y, algunas deficiencias observadas, tanto en su diseño como en su operación.

Se ha señalado que con la llegada de EPN a la presidencia de la República se impulsa una narrativa de política educativa orientada a la inclusión, la cual se concibió como la posibilidad de ampliar el acceso a una educación de calidad, libre de discriminación hacia niños y niñas con discapacidad, poblaciones indígenas, rurales, migrantes o estudiantes que han abandonado el sistema educativo. De igual forma, en línea con lo establecido por la UNESCO, la educación inclusiva se definió como un proceso orientado a responder a la diversidad del alumnado, incrementando su participación en la cultura, el currículo y las comunidades de las escuelas y reduciendo la exclusión en y desde la educación (SEP, 2016b).

Tomando como justificación los procesos de exclusión social que se observaban en todo el sistema educativo y que se materializaban en una oferta educativa inadecuada a las diversas necesidades de niñas, niños y jóvenes en contextos vulnerables, en 2014 se puso en marcha el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (S244). En su diseño el Programa conceptualizó a la inclusión como la base para el reconocimiento de la diversidad y el reconocimiento de las diferencias en las formas de aprender. Por ello, la problemática

que se buscó atender con esta intervención se definió como “Inadecuada oferta educativa a las diversas necesidades de las niñas, los niños y jóvenes en contexto vulnerable” (SEP, 2016b).

En términos normativos la implementación de esta acción se fundamentó en la reforma educativa del año 2013. Programáticamente basó su esencia en el objetivo de garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo mediante la ampliación de oportunidades de acceso a la educación a todas las regiones y sectores de la población, así como en el desarrollo del potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, establecidos en el PND 2013-2018 y en la búsqueda de una mayor cobertura, inclusión y equidad entre los grupos poblacionales para construir una sociedad más justa, planteada en el PSE 2013-2018.

Este programa fusionó a siete programas presupuestarios que operaron hasta 2013¹⁴; se diseñó para incidir en todos los niveles educativos. Para el caso de la educación superior la orientación se dirigió a la provisión de apoyos para las IPES en la construcción de condiciones para mejorar la inclusión y la equidad educativa. En esta lógica, la población objetivo se definió como la población estudiantil de las IPES en condiciones de vulnerabilidad y discapacidad auditiva, motriz o visual.

El instrumento de coordinación más relevante fue el Convenio, el cual se celebraba entre las IPES y la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Superior con el propósito de establecer mecanismos y condiciones para la transferencia de los recursos del programa. Las unidades operativas del convenio fueron la DGESU, el TNM, la CGUTyP o la DGESPE. Era necesario que las IPES presentaran proyectos que refirieran las necesidades de sus estudiantes en situación de vulnerabilidad o discapacidad en dos vertientes: 1) apoyos para desarrollar una amplia perspectiva de inclusión de personas en situación vulnerable y; 2) apoyos para obtener recursos en el desarrollo de actividades académicas, de vinculación, infraestructura, mobiliario y equipamiento para las personas con discapacidad. Las IPES

¹⁴ Los programas fusionados fueron: Fortalecimiento de la educación especial y de la integración educativa; Educación preescolar y primaria para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes; Programa asesor técnico pedagógico y para la atención educativa a la diversidad social, lingüística y cultural; Fortalecimiento del servicio de la educación telesecundaria; Atención educación a grupos en situación vulnerable; Educación para personas con discapacidad y; Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena.

beneficiarias con los recursos del programa estarían obligadas a presentar el seguimiento de avances en el tiempo de implementación de las propuestas.

Según los informes de evaluación del programa, los proyectos financiados se enfocaron en acciones para el desarrollo de infraestructura en apoyo a la población con discapacidad, inclusión académica para discapacidad, estrategias de inclusión para jóvenes con discapacidad y grupos étnicos y, fortalecimiento de los modelos educativos. Se observa también una baja participación de las IPES pues apenas alcanza poco más del 15 por ciento. De igual forma, se identifica que casi todos los proyectos estuvieron orientados a la atención de jóvenes con alguna discapacidad. En cuestión del financiamiento, entre 2014 y 2018 el programa ejerció un monto de \$2,065.9 mdp; un promedio anual de 413.2 mdp, y lo equivalente al 0.25 por ciento del total de programas para la expansión de oportunidades en el nivel superior en ese periodo (Cuadro 24).

Cuadro 24. Proyectos institucionales apoyados con recursos del Programa S-244, 2017-2019

Año	Número total de instituciones	Matrícula en contexto de vulnerabilidad	% de matrícula en IPES apoyadas	Proporción de instituciones que solicitaron proyecto	Proporción de instituciones beneficiadas	Características de la población		
						Discapacidad	HLI	Ambos
2017	415	67,0017	40.57	15.6	13.49	41	35	
2018	440	64,169	36.85	15.6	13.18	19	16	23
2019	459	64,169	16.9	15	8.06	13	10	14

Fuente: Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias, 2017-2019.

Algunas observaciones realizadas al diseño de este programa fueron la carencia de una metodología que contribuyera a una distribución más equitativa del presupuesto entre las IES beneficiarias. De igual forma, las convocatorias no referían los importes máximos y mínimos que se podrían autorizar por proyecto.

Otro aspecto que se considera relevante y que representa un desafío para el diseño de intervenciones públicas para la inclusión educativa tiene que ver con la relevancia de visibilizar la heterogeneidad de los grupos vulnerables. En México las políticas han centrado su atención en la población indígena, la población con discapacidad y, las mujeres. Sin embargo, según lo que refiere el CONAPRED la diversidad de los grupos en situación de vulnerabilidad es mayor. Recientemente la UNESCO los ha referido como “grupos que merecen equidad”. Desde una visión más amplia se podría decir que estos se constituyen por:

a) personas racializadas; b) pueblo indígenas y minorías; c) personas con medios económicos limitados; d) personas con discapacidades; e) mujeres; f) personas LGBTQ+; g) desplazados forzados y; e) personas procedentes de lugares remotos y/o rurales.

6.2.3.4 La política de becas como instrumento compensatorio

En las últimas décadas el gobierno de México ha implementado distintos programas; destacan: PRONABES, JEF y, PBEA. El PRONABES fue diseñado para contribuir al propósito de equidad educativa e igualdad de oportunidades al iniciar el S.XXI. Se concibió como un mecanismo compensatorio dirigido a la población en desventaja económica. Asimismo, se apoyó en criterios meritocráticos por considerar el “deseo de superación” como parte de sus objetivos y, a la variable “promedio”, como una condición para mantener la beca. Para su funcionamiento se suscribieron convenios con los gobiernos estatales; éstos integrarían: a) aportaciones del gobierno federal y las entidades federativas en la creación de un fondo de becas; b) instrumentación del PRONABES estatal; c) constitución de un Fideicomiso en una institución de crédito para la inversión y administración de los recursos que aporten la SEP y el gobierno del Estado y; d) integración de un Comité Técnico del Fideicomiso que se conformarán por representantes de las instituciones públicas de las entidades federativas, un representante de la SEP, un representante de la ANUIES y representantes de los gobiernos de las entidades federativas.

En 2013 fue “eliminado” el PRONABES para dar paso al Programa Nacional de Becas (PNB) (S-243), con lógicas en su diseño bastante similares, aunque se diversificó el tipo de apoyo otorgado. En este sentido, la población beneficiaria no sólo integró a estudiantes, sino también a profesores y egresados. De igual forma, el diseño del PNB concibió una mayor delegación de las decisiones en la medida en que se otorgó mayor autonomía a las instancias ejecutoras en la gestión de las becas, incluyendo los montos de estas.¹⁵

Entre sus funciones principales destacaba la responsabilidad de asignar los recursos a las entidades federativas e instituciones de educación superior. Además, cada entidad federativa establecía un convenio con la SEP para asumir responsabilidades en términos de la aplicación

¹⁵ Del sector central: DGESE, SES; de los órganos desconcentrados: INAH, INBA, IPN, UPN; de los órganos descentralizados: CINVESTAV, COFAA-IPN; de las Universidades Públicas Federales: Colmex, UAAAN, UAM y UNAM.

de los recursos, así como en la elaboración de informes por parte de los Comités Técnicos Estatales.

Entre 2001 y 2017 el número de estudiantes becados tuvo un crecimiento importante; se pasó de 44 mil a 525 mil becados lo que representó el 3 por ciento y el 25 por ciento de la matrícula de instituciones públicas. En ese sentido, al finalizar el sexenio de EPN cuatro de cada 100 estudiantes contaban con un apoyo económico para continuar con sus estudios (Cuadro 25).

Cuadro 25. Becas de educación superior otorgadas y su proporción respecto a la matrícula pública, 2001-2017					
Ciclo escolar	Becas Manutención (miles)	Otras becas (miles)	Total de becas	Matrícula pública	Proporción (%)
2001-2002	44.4	n.d.	44.4	1,442,666	3.0
2006-2007	183.0	113.9	296.9	1,694,840	17.5
2011-2012	320.8	499.5	820.3	2,158,367	38.0
2016-2017	528.8	152.2	681	2,655,711	25.6

Fuente: Elaboración propia con base en el anexo estadístico del sexto informe de gobierno.

Al entrevistar a quien estuviera al frente de la coordinación de programas de becas entre 2011 y 2015, se manifiestan esfuerzos para fortalecer las reglas de operación del PRONABES. Específicamente, se promovieron reflexiones con las entidades federativas sobre las variables a considerar para seleccionar a los beneficiarios. En esta discusión, el mayor reto era la forma de enfrentar la diversidad social y económica del territorio nacional o valorar en qué medida el promedio tendría que ser considerado como un criterio. Al respecto, se observa que, conforme avanzó el tiempo, la variable promedio perdió fuerza como criterio de selección (M007).

De igual forma, en términos de lo que implica operar y coordinar un programa nacional con tal magnitud se indicó que el diseño favorecía la descentralización en la operación, lo cual se hacía visible en el proceso para seleccionar a los beneficiarios pues cada entidad federativa aplicaba los criterios establecidos en las Reglas de Operación. Esto generaba dificultades al gobierno central para controlar que dicha selección se realizara conforme al modelo estadístico establecido. Otros desafíos se relacionaron con las diferencias en el nivel de profesionalización y habilitación del personal servidor público responsable de la operación del programa en las entidades federativas, así como los cambios continuos de personal producto de decisiones políticas, lo que implicaba una mayor inversión

de tiempo en los procesos de capacitación. Finalmente, se refirió que un reto importante en la gestión administrativa del programa fue la atención a las observaciones realizadas por las ASF, pues en distintas ocasiones el personal de auditoría desconocía la esencia del programa, de manera que, desde el punto de vista del entrevistado, las observaciones realizadas carecían de sentido.

Con el inicio del gobierno de AMLO, las becas se concibieron como un mecanismo de educación inclusiva y equitativa, dirigidas a la población en pobreza o condiciones de vulnerabilidad; su importancia radicó en la posibilidad que tienen para compensar las carencias de la población de escasos recursos para evitar el abandono educativo (SEP, 2021). La principal crítica que se hizo al diseño de los programas de becas de los gobiernos anteriores fue que su asignación se concentró en los deciles de ingreso más altos; se observó que sólo cinco de cada 100 jóvenes del decil más bajo de ingreso habían tenido acceso a una beca pública, a diferencia del 60 de cada 100 del decil mayor de ingresos (Reglas de Operación del Programa de Becas Elisa Acuña para el Ejercicio Fiscal 2022, 2022)

Una de las primeras acciones fue modificar la denominación del PNB para convertirse en el Programa de Becas Elisa Acuña (PBEA). De igual forma, se puso en marcha el Programa U-280 Jóvenes Escribiendo el Futuro (JEF). Para su coordinación fue creada la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, misma que se estableció como un órgano desconcentrado administrativo de la SEP, con autonomía técnica y de gestión. Dicha instancia nació con el propósito de formular, articular, coordinar, dar seguimiento, supervisar, ejecutar y evaluar los programas de becas a su cargo, así como para proponer estrategias y acciones que contribuyan a mejorar el acceso a los derechos sociales establecidos en la LGE. El coordinador o coordinadora nacional será nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la SEP (Decreto Por El Que Se Crea La Coordinación de Becas Para El Bienestar Benito Juárez García, 2019; Gobierno de México, 2023a)

Tanto el PBEA como JEF, modificaron la población objetivo y los criterios de selección de los beneficiarios. En el primer caso se señaló como prioridad a las mujeres y hombres indígenas y afromexicanos por autoadscripción, mujeres adolescentes madres y embarazadas entre los 12 y 18 años, así como personas con discapacidad. Para las escuelas, se estableció como criterio la ubicación en localidades o municipios indígenas de alta o muy

alta marginación. En el caso de JEF, la prioridad se centró en el alumnado que pertenezca a una IPES con cobertura total¹⁶ (Tabla 38).

Tabla 38. Objetivos, población objetivo y montos de los principales programas de becas del gobierno mexicano, 2000-2022			
Programa	Objetivos	Población objetivo	Monto
PRONABES	Contribuir a lograr la equidad educativa en los programas del tipo educativo superior que ofrezcan las IPES, mediante el otorgamiento de becas a jóvenes en condiciones económicas adversas, favoreciendo el egreso de la ES.	Estudiantes de IPES que solicitan la beca, y cursan estudios de TSU y de Licenciatura, que provienen de hogares cuyo ingreso es igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita mensuales vigentes al momento de solicitar la beca y que habiten en las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal.	\$750-\$1000 mensuales.
PNB	Favorecer el acceso, la permanencia, egreso y/o la superación académica e investigación de los estudiantes, egresados/as y/o docentes, personal académico y profesores/as investigadores/as, investigadores/as y personal con funciones de dirección (directores/as) de instituciones del sistema educativo nacional de todos los tipos educativos, especificándose en las presentes Reglas de Operación, los anexos y en las convocatorias de cada una de las becas las características sociales, económicas y académicas de la población a la cual van dirigidas, estableciendo criterios para la igualdad de género, sin distinción de condición física, social, cultural o étnica, incluyendo en todo momento una perspectiva de género que permita contribuir a reducir las desigualdades económicas, culturales y sociales entre mujeres y hombres	El Programa se dirige a estudiantes, egresados/as y/o docentes, personal académico y profesores/as investigadores/as, investigadores/as y personal con funciones de dirección (directores/as) de instituciones del sistema educativo nacional de todos los tipos educativos, especificándose en las presentes Reglas de Operación, los anexos y en las convocatorias de cada una de las becas las características sociales, económicas y académicas de la población a la cual van dirigidas, estableciendo criterios para la igualdad de género, sin distinción de condición física, social, cultural o étnica, incluyendo en todo momento una perspectiva de género que permita contribuir a reducir las desigualdades económicas, culturales y sociales entre mujeres y hombres	El monto se estableció en las convocatorias emitidas por las instancias ejecutoras (instituciones educativas).
JEF	Fomentar que los/as alumnos/as inscritos/as en una IPES considerada con cobertura total, o cualquier otra IPES en las que los/as alumnos/as cumplan con los requisitos establecidos, permanezcan y concluyan este tipo educativo, mediante una beca.	Alumnos/as inscritos/as en (i) IPES consideradas con cobertura total, (ii) cualquier otra IPES y que haya concluido los estudios de primaria o secundaria en alguna escuela pública escolarizada ubicada en alguna localidad prioritaria, o (iii) cualquier otra IPES, en cuyo caso, deberá tener bajos ingresos y hasta 29 años cumplidos al 31 de diciembre de 2022.	\$2,575 mensuales.

Fuente: Reglas de Operación de PRONABES, 2012; Reglas de Operación del PNB, 2017; Reglas de Operación JEF, 2022.

De igual forma, se identifica un cambio importante en el número de estudiantes beneficiados. Al considerar el programa JEF y PBEA, se observan un total de 666,226; 20 mil becas más de las entregadas en el sexenio precedente, aunque equivale al 21 por ciento

¹⁶ Universidades Interculturales, Escuelas Normales Indígenas, Escuelas Normales que imparte el modelo intercultural, Escuelas Normales Rurales, Sedes educativas del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Universidad de la Salud de la Ciudad de México, Universidad de la Salud del estado de Puebla e, IPES ubicadas en alguna localidad prioritaria.

de la matrícula total en educación superior en modalidad escolarizada y no escolarizada. En el caso del programa JEF, según la información publicada en el portal del padrón de beneficiarios de los programas estatales de 2023, hay 358,937 jóvenes becados. Las entidades federativas que cuentan con la mayor cantidad de beneficiarios son el Estado de México (10.45%), Oaxaca (7.87%), Puebla (7.42%), Chiapas (6.49%), Guerrero (5.21%) y, Guanajuato (4.56%). Por su parte, el PBEA tiene 307,289 beneficiados, concentrados en: Veracruz (12.5%), Estado de México (10.2%), Puebla (7.8%), Guerrero (5.2%), Chiapas (4.4%), Oaxaca (4.3%) y, Michoacán (4.2%) (Gobierno de México, 2023a).

Los programas de becas han sido una de las acciones de políticas que mayor continuidad han tenido a través de los años. En términos de los arreglos establecidos para su coordinación, se observan contrastes entre una lógica descentralizada y otra centralizada en la entrega de los apoyos. La primera caracterizó el diseño de intervenciones como el PRONABES y el PNB. Se observa una mayor delegación de funciones en la operación de estos programas; decisiones como la emisión de convocatorias y selección de los beneficiarios estaban a cargo de los Comités Técnicos Estatales, en los cuales participaban las IES estatales, la SEP, la ANUIES y el gobierno de la entidad federativa. Por su parte, en los programas de becas como JEF, se identifica una estructura más centralizada que busca controlar desde el gobierno central la operación del Programa. Esto se ilustra con la integración del Comité Técnico de la Coordinación Nacional de las Becas para el Bienestar; prácticamente todos sus miembros, con excepción de la representación de la sociedad civil, forman parte del poder ejecutivo federal. Asimismo, la entrega del beneficio (dinero) se realiza por transferencia directa que hace la federación a los beneficiarios, sin intermediarios.

De igual forma, se observan cambios en la definición de la población objetivo de los programas de becas que son relevantes para el estudio del diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas. Existe una mayor focalización de la población en situación de marginación y vulnerabilidad. Así, se da prioridad a mujeres y hombres indígenas o afromexicanos, así como a la población con discapacidad y se elimina el promedio como una variable que incide en la decisión de otorgar o no el apoyo.

Se podría decir que el diseño de la política de becas en el sexenio actual observa mejorías en la definición de la población objetivo respecto al diseño del PNB o PRONABES; principalmente por priorizar los beneficios para la población en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, es prudente señalar que el diseño no logra romper con la concepción de las becas como mecanismo central para favorecer la permanencia y el egreso exitoso de los estudiantes. Ello se observa tanto en las tasas de abandono en 2020 y 2021, producto de la emergencia sanitaria Covid-19, como en un crecimiento mínimo de la cobertura en educación superior. En consecuencia, hay respuestas unilaterales a un problema público que es multidimensional. A ello se suma que en términos cuantitativos el número de estudiantes becados prácticamente no se ha incrementado en los últimos cinco años.

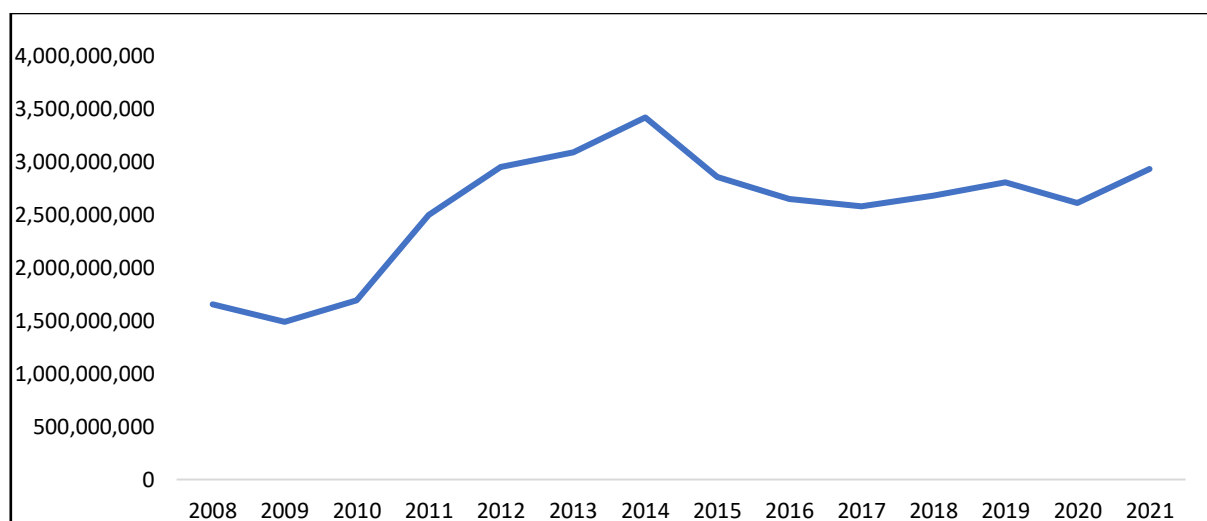
6.2.3.5 La constante búsqueda de la calidad

Desde la década de 1990 se impulsaron en México políticas orientadas a la evaluación de la calidad. Uno de los Fondos que fueron creados con el propósito de fortalecer la mejora de la calidad de las IES fue el FOMES (S030) que dejó de operar en el año 2010; las investigaciones sobre sus características y efectos en las IPES han sido vastos, en particular, sus implicaciones organizacionales, académicas y pedagógicas. En este marco, adquiere relevancia el binomio calidad-equidad que, en términos operativos, se materializa en la implementación de programas como el Fondo de Apoyo a la Calidad para las ITF (FACITF) (2006-2013) (U-045), el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (2008-2014) (U-067) y, Servicios de Educación Superior y Posgrado (SESyP) (E-010) (2008 a la actualidad). Los dos primeros fueron finiquitados al iniciar el sexenio de EPN. En general, su contribución se orientó al fortalecimiento del perfil del personal docente, el desarrollo de investigación e infraestructura bajo el supuesto de incrementar la matrícula de estudiantes en programas de calidad, según los criterios establecidos por los CIEES.

Por su parte, el programa SESyP aún permanece vigente y, desde su creación, representa aproximadamente el 30 por ciento del presupuesto total de todos los programas orientados a la expansión de oportunidades educativas en educación superior (Gráfico 14). El problema público que justificó su creación se definió como: “la población matriculada en educación superior y de posgrado no accede a servicios educativos de calidad”. Por entonces, se concibió a la calidad como un mecanismo esencial para romper con el ciclo de exclusión social, para lograr mayores niveles de bienestar y, para alcanzar una inserción más ventajosa en las economías del conocimiento. Para lograr este propósito, la federación transfiere

recursos a las IES (a través de las tesorerías de las entidades federativas) que por lo general se utilizan en gastos de operación y equipamiento. Se esperaría que dicha inversión tuviese como resultado la denominación de programa de calidad por instituciones como los CIEES y COPAES. En su operación participan doce unidades responsables.¹⁷

Gráfico 14. Presupuesto ejercido por el Programa Servicios de Educación Superior y Posgrado, en USD.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cuenta Pública 2008-2021.

Es importante mencionar que, con el cambio de gobierno en 2018, se observan cambios importantes en los propósitos e indicadores del programa establecidos en la MIR. Entre 2008 y 2020, éstos se orientaron al fortalecimiento de la calidad. Sin embargo, desde 2021 se observa que la directriz del programa se enfoca en la mejora del egreso, tanto para la licenciatura como posgrado. El punto para observar es la carencia de un diagnóstico que justifique el cambio. No parece tener sentido modificar la medición de los resultados de un programa que presupuestalmente es tan relevante, sin que se defina, cuantifique y caracterice el problema que se busca contrarrestar.

¹⁷ Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional (COFFA), El Colegio de México, A.C. (COLMEX), Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (CGUT), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Tecnológico Nacional de México (TECNM), Universidad Abierta y a Distancia de México (UNAD), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

Más complejo aún resulta observar que, en términos reales, el presupuesto del Programa no se ha incrementado desde 2017. Si se compara el ejercicio fiscal 2015, año en el que el programa recibió la mayor asignación presupuestal, con el ejercicio fiscal 2021 se observa un decremento equivalente al 3.2 por ciento.

Por otra parte, los cambios a la LGES en 2019 establecieron la responsabilidad del Estado para brindar una educación de equidad y excelencia, lo que supone: a) compromiso social de las IES; b) cobertura con equidad; c) gobernanza del SES y; d) financiamiento de la educación superior. En este contexto, fue creado el Programa para el Fortalecimiento a la Excelencia Educativa (S300) (PFEE). Éste es una escisión del Programa S-267 “Fortalecimiento de la Calidad Educativa”. Al respecto, se observa un cambio en sus propósitos; de centrar su atención en programas evaluables de TSU y licenciatura con calidad de las IESP, a focalizarse en el mejoramiento de las escuelas normales mediante el desarrollo de las capacidades académicas y de gestión. En este sentido, el Programa se planteó como el medio estratégico para avanzar en la implementación de la Estrategia para el Mejoramiento de las Escuelas Normales.

En 2020, el presupuesto que ejerció el Programa fue de \$917.9 mdp. Sin embargo, en 2021 se identifica una caída drástica con un valor de \$187.6 mdp; representa un monto cinco veces menor que el ejercicio fiscal anterior. No obstante, en el PEF 2023 el programa experimentó una recuperación financiera con un presupuesto autorizado de \$761.7 mdp.

El discurso del gobierno actual, a través de la SES, refleja un rechazo a la concepción de la calidad de los gobiernos precedentes. En primera, porque su medición se realiza con base en las perspectivas del mercado de trabajo, mismas que se califican como contradictorias. Esto es, por una parte se exige a las IES que sus egresados desarrollen las competencias requeridas para atender las necesidades del mercado pero, al mismo tiempo, las condiciones salariales y de precariedad no son correspondientes con dicha exigencia. En segundo lugar, se acusa que la forma de valorar la calidad se realizaba desde la mirada de un modelo dominante de universidad mundial, realizada por agentes externos al Estado, de ahí que se refiera a esta dinámica como un proceso de privatización de la evaluación. Al respecto, se considera que la LGES puede establecer una base para avanzar hacia una evaluación sostenida en un proceso de autoevaluación, realizada por pares, que no se plantee como un problema de mercado. Se asume que para ello se requiere apostar a la mejora continua de la

educación. Sin embargo, es importante precisar que dicha noción ha sido incorporada en la agenda de políticas desde hace varias décadas a propuesta de organismos internacionales como la UNESCO. Sobre esto se comentó:

“...la condición de la formación de nuestros recursos tendrá que ver con un sistema de evaluación que permita, efectivamente, que la evaluación se convierta en un gran mecanismo de superación y de mejora. Ahí está el concepto clave de que se ha desplegado en este Gobierno de mejora continua de la educación. Si yo no tengo un mecanismo de evaluación que recaiga en una mejora continua poco vale la evaluación o los certificados... qué significa, cómo ha repercutido, qué has mejorado, cómo has actualizado tus carreras...” (M005).

La política para la expansión de oportunidades educativas en la educación superior ha integrado a la mejora de la calidad como uno de sus componentes. La inversión en este propósito representa el 30 por ciento del recurso total asignado al fortalecimiento de la equidad y la inclusión. Por muchos años, la concepción y evaluación de la calidad estuvo orientada por los modelos establecidos desde los CIEES y COPAES. Sin embargo, en el actual gobierno se ha pretendido desplazar la noción de calidad para posicionar a la excelencia. Es probable que este cambio discursivo se refleje en las modificaciones al propósito del Programa Servicios de Educación Superior y Posgrado en la MIR ya que, desde 2021, se busca valorar los resultados del Programa con relación al egreso de los estudiantes. Sin embargo, no se observan cambios en la lógica bajo la cual opera (transferencia de recursos) e, incluso, en términos reales las asignaciones presupuestales no han aumentado desde 2017, lo que provoca tensiones entre un discurso en pro de la gratuidad, obligatoriedad y excelencia y, la capacidad gubernamental del Estado mexicano para hacerlo posible.

6.3 Actores e intereses

Este apartado discute el rol que han desempeñado los distintos actores que interactúan en el proceso decisional para la formulación de políticas para la expansión de oportunidades educativas en educación superior. Con base en la propuesta teórica, se consideran dos tipos de actores: estatales y no estatales. Los primeros se caracterizan por su capacidad de ejercer una autoridad pública. Por su parte, los actores no estatales poseen una naturaleza mayormente privada que puede ser de carácter socioeconómico o sociocultural.

En la construcción del proceso decisional se observan interacciones que se caracterizan por dinámicas de tensión, negociación, conflicto y acuerdo, mismas que tienen

como base la constitución legal de las IES, ya sea como organismos descentralizados, órganos desconcentrados o instituciones autónomas, o bien, su poder y tradición histórica. Estos rasgos emergen también según sea la relación entre la federación y las entidades federativas y de éstas con las IES. En este sentido, el mapa de actores no está jerárquicamente definido, se construye en trayectorias con distintos movimientos según los contextos y su capacidad para la distribución de los recursos.

6.3.1 La concepción del Estado

Dice Fontaine (2015) que el Estado está de moda y con él las políticas públicas. En cierta medida esta afirmación evoca a una concepción de políticas públicas como acciones de Estado, es decir, como producto de un proceso sociopolítico a través del cual se buscan resolver las demandas que afectan el interés público. En este sentido, el Estado (democrático, liberal, moderno) representa un sistema que busca definir su legitimidad a partir de sus políticas y, su administración (el aparato burocrático), el medio para asegurar el interés de lo público (Parsons, 2007). Así, cuando el Estado reconoce la legitimidad de un problema y la necesidad de resolverlo, moviliza los recursos que se requieren para solucionarlo. De ahí que el análisis de políticas incorpore tanto la evolución del Estado contemporáneo y los fundamentos de su legitimidad, como los cambios de la sociedad y la economía (Fontaine, 2015).

Como se ha discutido en el capítulo relativo a la definición del problema, la forma de concebir y estructurar las desigualdades en el acceso a la educación superior tiene que ver con su incorporación a la agenda internacional y nacional de políticas. La Convención de la UNESCO contra la discriminación en la educación, establece la obligación del Estado de proscribir cualquier forma de discriminación en la educación y de promover la igualdad de oportunidades educativas que, en el ámbito del nivel superior estipula: “educación superior igualmente accesible para todos sobre la base de la capacidad individual”. De igual forma, la CRES la asume como un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado que forma la base para un desarrollo humano sustentable. Este deber se materializa en la creación de marcos normativos, políticos y financieros que fortalezcan el desarrollo de los sistemas de educación superior y contrarresten los procesos de exclusión y discriminación que en éstos se presenten.

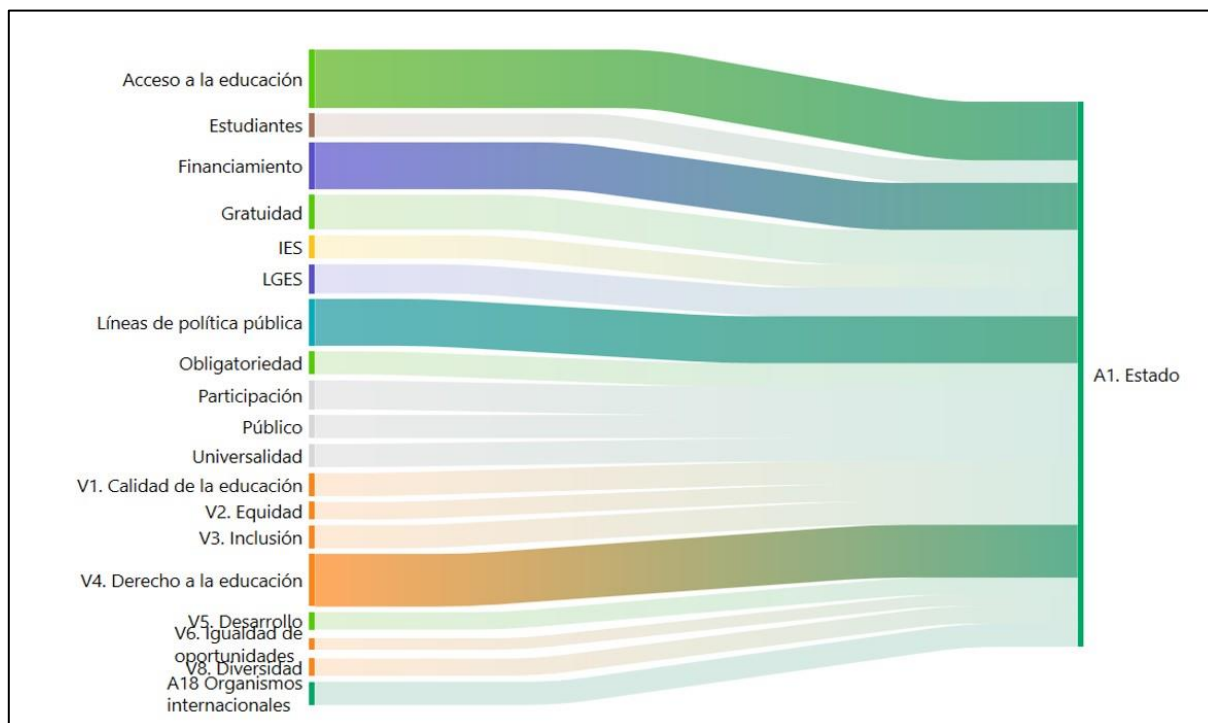
En términos de las narrativas políticas y de políticas, la concepción del Estado mexicano en el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el periodo estudiado (2000-2022) integra dos momentos: 1) el de un Estado que busca igualar oportunidades para lograr un desarrollo integral a nivel personal y comunitario a través de políticas compensatorias que favorezcan a la población más vulnerable y; 2) el de un Estado de bienestar que busca garantizar el derecho humano a la educación superior como vía para el bienestar social. La concepción de este Estado benefactor se plantea como una forma de romper con la idea “de que las instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectores e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, y que bastaba “la mano invisible del mercado” para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y aberraciones...” (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019, pág. 4). Esta visión implica una fuerte presencia de lo público y una intervención estatal que modere las desigualdades sociales producto de las economías de mercado.

El llamado a la construcción de un Estado de bienestar se identifica en los documentos estratégicos de políticas del gobierno de AMLO; se propone como una alternativa al Estado neoliberal. Sin embargo, al profundizar en las lógicas bajo las cuales se diseñan los instrumentos de políticas, pensados como herramientas para operar los principios valorativos que orientan la acción pública, se observa que la narrativa de un Estado benefactor no se sostiene. Si bien es cierto que la LGES y su esencia, la garantía del derecho humano a la educación superior, coloca una base normativa para, en el marco de una ciudadanía plena, exigir el cumplimiento de los derechos sociales, en los hechos las intervenciones de políticas que se han puesto en marcha, las características de sus diseños y los recursos con los que cuentan no generan diferencias sustanciales con las implementadas en los gobiernos anteriores; más complejo aún, se ponen en marcha en un contexto que llama al cumplimiento de la austeridad republicana. Así, se podría decir que el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades mantiene en su composición la concepción de un Estado liberal-democrático que legitima una narrativa alrededor de las oportunidades como mecanismo igualador, pero que condiciona el éxito a la capacidad y creatividad de los individuos.

En estos términos, el análisis cualitativo realizado permite constatar que las acciones de política del Estado mexicano se han orientado a favorecer el acceso a la educación

superior, a las políticas de financiamiento y, de manera más reciente, al cumplimiento del DHES (Ilustración 12).

Ilustración 12. Atención del Estado mexicano en el diseño de políticas para la expansión de oportunidades



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de información cualitativa realizada en Atlas.ti.

6.3.2 El centro de las decisiones: Poderes ejecutivo, legislativo y la ANUIES.

De la revisión que se ha realizado tanto de los documentos de política, como de las entrevistas con personal servidor público y personal académico se identifica la existencia de tres decisiones políticas estratégicas que inciden en la formulación de políticas para la expansión de oportunidades en el nivel superior: 1) la responsabilidad del Estado en el financiamiento educativo; 2) el alcance de la obligatoriedad y; 3) el alcance de la universalidad (Ilustraciones 10 y 11). Estas decisiones han sido discutidas en el seno del poder ejecutivo, el poder legislativo y la ANUIES, con intensidades que varían según el contexto (Ilustración 13 y 14) .

Tanto el poder ejecutivo como el legislativo expresan y traducen los problemas que refieren las líneas o principios políticos de los partidos que representan. En términos generales, se podría decir que las agendas de los principales partidos políticos en México en

los últimos 25 años integran valores, ideas y objetivos similares en torno a la construcción de un proyecto educativo nacional. La narrativa que une las distintas propuestas es la de una educación de calidad. Ésta se refiere como un objetivo prioritario que, en el caso del PRI se expresa como instrumento de igualación y, en Morena, como vía para vivir en libertad y para la libertad.

A su vez, como se ha referido en esta investigación, la ANUIES ha sido un actor político relevante en la configuración de la agenda de políticas para la educación superior. Incluso, para algunos académicos, en los hechos, la ANUIES hacía el papel de la SES. No obstante, desde la visión del personal de la Asociación se ha buscado construir una relación de diálogo y coordinación con la SES que, ciertamente, no ha estado exenta de tensiones y conflictos.

En el año 2000 la ANUIES presentó el documento *“La Educación en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES”* en el cual se detallaban distintas rutas para incrementar la cobertura, reducir su distribución desigual entre las entidades federativas, fortalecer la equidad, la pertinencia y la calidad de la educación. Por entonces, su secretario general ejecutivo era el Dr. Julio Rubio quien, meses más tarde, fungiría como Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica. Bajo su gestión se implementó la maquinaria que definiría y daría continuidad a las políticas modernizadoras para la educación superior. Así, se diseñaron programas bajo la modalidad de fondos extraordinarios que aplicaron para fortalecer la calidad y la equidad en el nivel superior. Estos programas se fundamentarían en un discurso basado en el desempeño como valor central para evaluar la calidad y acceder al financiamiento. En tal sentido, la participación de Julio Rubio fue crucial en la operación de las políticas que se desarrollarían por más de dos décadas.

Como se ha insistido, al iniciar el gobierno de AMLO se gestó un discurso en torno al derecho humano a la educación superior. Para hacerlo posible, desde la Subsecretaría de Educación Superior a cargo de Luciano Concheiro, se comenzó a gestar el proyecto para elaborar un anteproyecto de LGES. La ANUIES ya había trabajado en una propuesta desde el año 2010, la cual se consideró como la base para desarrollar un anteproyecto de Ley. En este proceso, la Subsecretaría de Educación Superior solicitó a la UNAM trabajar conjuntamente en la elaboración de dicho anteproyecto, el cual quedó a cargo del Instituto

de Investigaciones Jurídicas, así como de la Dirección General de Evaluación Institucional. Parte de las personas que participaron activamente en esta dinámica consideran que la complejidad en este proceso fue la negociación con distintos actores. Esta propuesta fue llevada al terreno legislativo bajo la coordinación del Senador Rubén Rocha Moya, quien fungiera como presidente de la Comisión de Educación.

Así, se inició un trabajo conjunto entre el poder legislativo y la Subsecretaría de Educación Superior, cuya mayor dificultad fue la decisión sobre el financiamiento. Se observa además una disputa entre la visión técnica y la visión política cuya raíz era el compromiso presupuestal para asegurar el financiamiento requerido para favorecer la gratuidad. En esta decisión, el rol de la SHCP fue crucial puesto que un día antes de su presentación en el pleno del Senado de la República dicha Secretaría modificó el anteproyecto para condicionar los recursos requeridos para los programas al incorporar la cláusula de suficiencia presupuestal. Sobre esta dinámica de tensión se mencionó lo siguiente:

“Entonces se inició un trabajo de reuniones con diferentes grupos; una serie de reuniones de trabajo difíciles, muy difíciles porque había intereses distintos para la confección de la Ley. Lo que se buscaba, por ejemplo, desde la Subsecretaría de Educación Superior y la ANUIES que iban muy de la mano, y todos los equipos técnicos que participamos en este proceso. Yo estuve muy metido en lo de financiamiento; desde la oficina del Secretario Moctezuma, tachaban, tachaban, tachaban, esto no procede, no vamos a comprometer recursos, entonces fue una discusión difícil incluso al interior de la SEP. Luego, al final intervino Hacienda antes de presentarla al Congreso porque fue una iniciativa del Senado, pero obviamente debía tener el visto bueno del Ejecutivo y cuando entró Hacienda pues acabó de “tachonear” donde habíamos puesto nosotros: y se canalizarán recursos suficientes y oportunos para la elaboración de los programas. En todo eso se canalizan recursos siempre y cuando se tenga disposición presupuestaria o atendiendo la suficiencia presupuestal, y eso lo hicieron al final de la aprobación, un día antes de que se metiera ya la Comisión de Educación para ser aprobada en el Senado. Hacienda metió la mano y recortó un montón de cosas, por ahí gritaron los del Partido del Trabajo porque fueron los únicos que se opusieron” (A003).

En el proceso de constitución de la LGES se observan desencuentros entre los distintos actores. Por una parte, se defiende una decisión técnica por parte de instituciones como la UNAM y asesores de la SES en el diseño del Fondo para financiar la gratuidad y, de manera más extensiva, garantizar el DHES; se concibió como un Fondo que no estuviera sujeto a negociaciones políticas como ocurre con algunas instituciones educativas. En contraparte, hay una decisión política operada por legisladores y por la SHCP, a través de la Unidad de Administración y Finanzas de la SEP. La consecuencia de esto es que las

decisiones de políticas se constituyen, en los hechos, en decisiones meramente presupuestales que, en el contexto de un discurso austero, inhibe cualquier posibilidad de avance (M003).

En este proceso de negociación la participación de legisladores como Juan Carlos Romero Hicks y Tonatiuh Bravo Padilla, del Partido Acción Nacional fue muy relevante. En entrevista con el Diputado Romero Hicks, se comentó que si bien es cierto el diseño institucional que se promueve con la LGES es necesario en la medida en que se traza un “deber ser”, que es la garantía del DHES, se observa que la falta de presupuesto para operar el Fondo para atender la gratuidad dificulta su operación de manera significativa. Un caso similar ocurre con la operación de las UBBJ. El legislador considera que esta propuesta además de crearse sin infraestructura ni planeación, no integra la experiencia, vinculación y asesoramiento de universidades consolidadas en el país. En este sentido, se desaprovecha el marco que ofrece la LGES para la planeación y desarrollo del SNES.

En esta misma línea se encuentra la valoración que realiza la ANUIES, al considerar la LGES como un proyecto transformador de la educación superior que puede dar pie a una nueva generación de políticas públicas para favorecer una mayor inclusión y equidad.

Ilustración 13. Incidencia del poder ejecutivo y legislativo en el proceso decisional

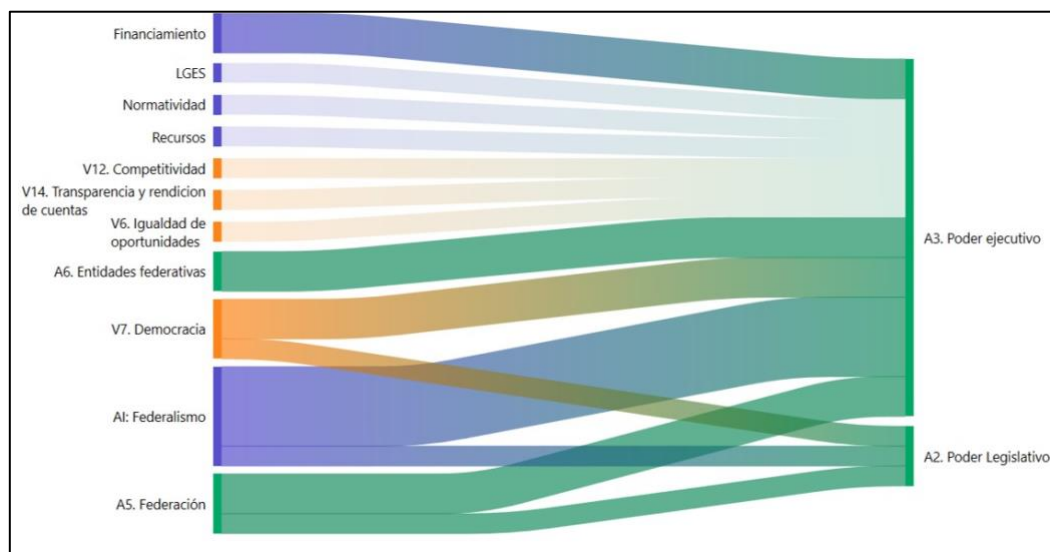
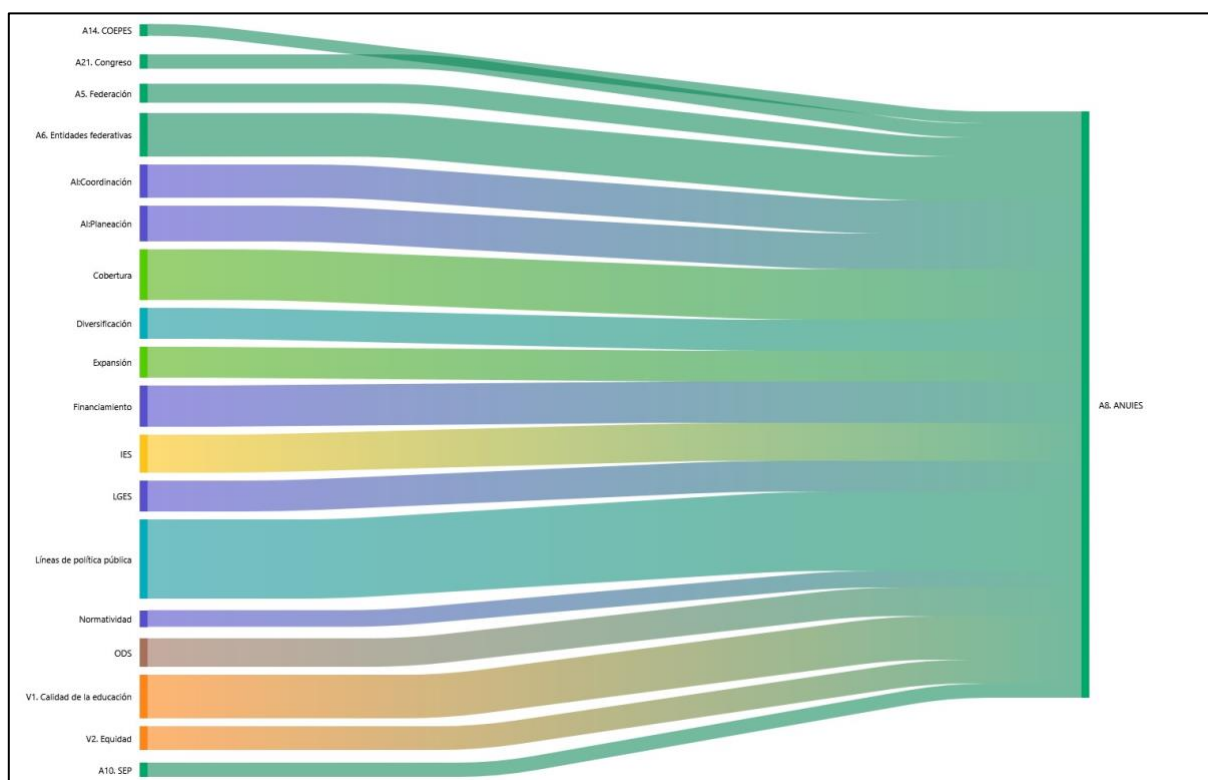


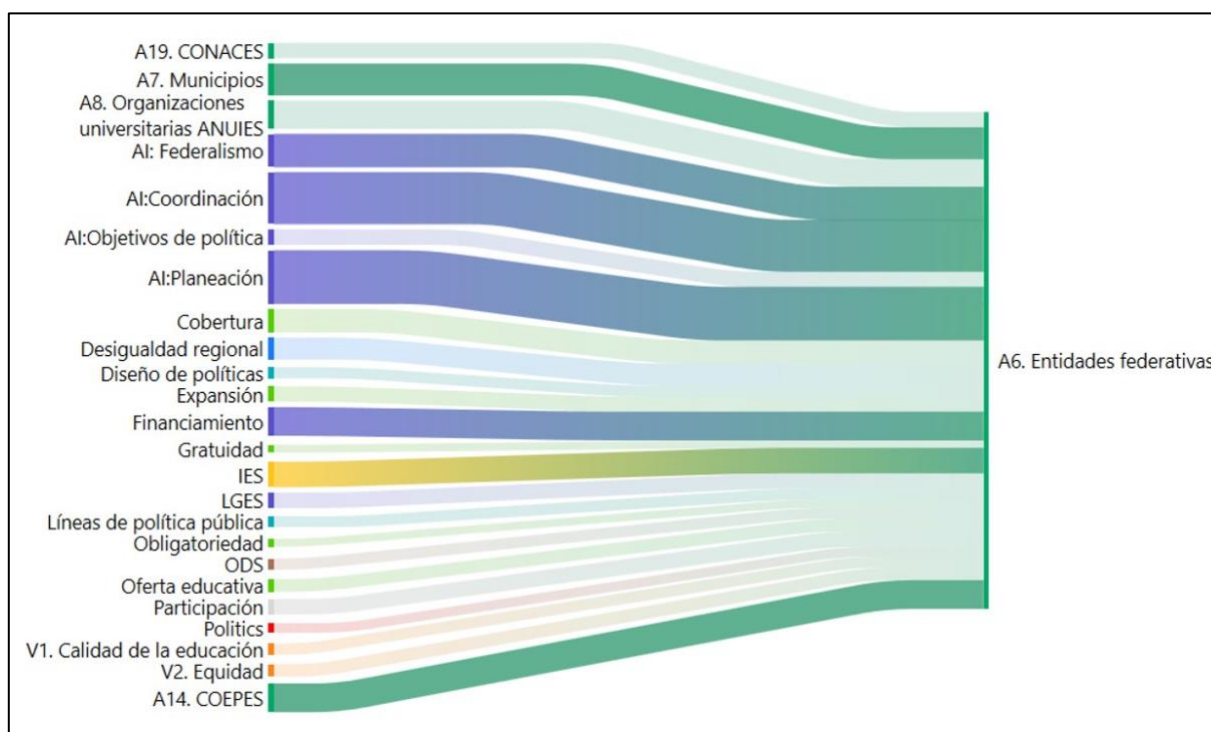
Ilustración 14. Incidencia de la ANUIES en el proceso decisonal



6.3.3 Entidades federativas e IES: Un federalismo a medias

Las entidades federativas y las instituciones de educación superior representan otro conjunto de actores que son centrales en el desarrollo de las políticas para la expansión de oportunidades educativas. Con base en el análisis realizado se observa que, en el caso de las entidades federativas, el centro de su acción ha sido la planeación, coordinación, financiamiento y, el desarrollo de los sistemas estatales de educación superior; todo ello en el marco de un pacto federal, así como para fortalecer el logro de los propósitos de equidad, calidad y, de manera más reciente, de la garantía del DHES (Ilustración 15).

Ilustración 15. Incidencia de las entidades federativas en el proceso decisional



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de información cualitativa realizada en Atlas.ti.

Estos propósitos se desarrollan en contextos institucionales que se configuran según sus lógicas de organización política, económica y social. En consecuencia, las experiencias y capacidades en su implementación pueden variar según sean las condiciones. Si bien es cierto que tanto la narrativa gubernamental como el propio diseño institucional en el que se apoya la formulación de las intervenciones públicas llaman a una responsabilidad compartida entre la federación y las entidades federativas en el cumplimiento de los objetivos de las políticas, en los hechos, existen desafíos para avanzar hacia dicha corresponsabilidad.

Con base en las entrevistas aplicadas y la literatura en la materia se observa que el mayor obstáculo para fortalecer un pacto federal es la concurrencia en el financiamiento. En promedio, entre 2012 y 2022 la inversión de las entidades federativas en el presupuesto público en educación superior fue de 23.1 por ciento. Sin embargo, existen estados como Yucatán o San Luis Potosí en donde la participación se encuentra entre el 10 y el 13 por ciento. Contrariamente, hay otros en donde sí se cumple con la concurrencia en un 50 por

ciento, tales como Veracruz, Jalisco y Sonora (Subsecretaría de Educación Superior y CONACES, 2022).

A las dificultades que enfrentan las entidades federativas para aportar los recursos que se requieren para el desarrollo de la educación superior, se suma la opacidad e ineficiencia con la que se ha ejercido el presupuesto federal, la cual ha sido documentada en distintos informes de la Auditoría Superior de la Federación, así como por medios de comunicación. Este elemento no es por demás menor, pues limita la cooperación entre la federación y los estados para avanzar en la constitución de un sistema nacional de educación superior. Asimismo, atenta contra los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben orientar la acción pública.

Un tema central que se ha configurado para el cumplimiento del DHES es la articulación y planeación de los sistemas estatales de educación superior. A su vez, es uno de los planteamientos que se ha realizado desde el CONACES y las COEPES. Al respecto, un componente central es el establecimiento de planes estatales de educación superior, los cuales deben alinearse a los propósitos de la LGES. Se identificó que, a la fecha, sólo cuatro entidades federativas han publicado dicho documento: Campeche, Coahuila, Guanajuato y Tabasco. De igual forma, otro tema pendiente es el Plan de Armonización Normativa de la Educación Superior, para promover la correspondencia entre las legislaciones estatales y la LGES.

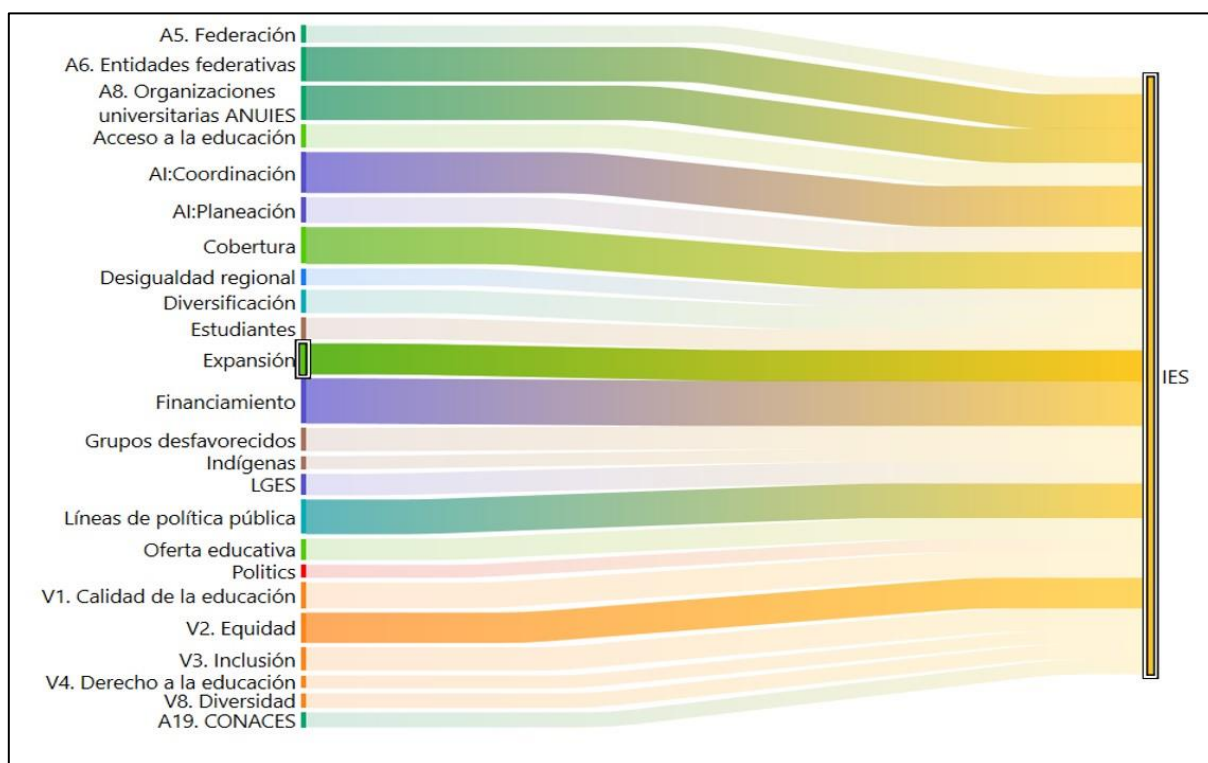
En el contexto institucional actual en el que se desenvuelven las entidades federativas, la garantía del derecho humano a la educación superior corre el riesgo de no lograrse. Como se ha señalado en distintos puntos de esta investigación, no basta con la existencia de un marco normativo que coadyuve a formalizar la corresponsabilidad que los estados de la República tienen tanto en el financiamiento como en la planeación del desarrollo de la educación superior. Se requiere de mayor voluntad política, pero también del desarrollo de capacidades gubernamentales y legislativas que coadyuven a generar mecanismos de coordinación, tanto con los actores de los sistemas locales, con otras entidades federativas y, con la federación. Al respecto, en entrevista con personal de la ANUIES se refirió:

“...tenemos que preocuparnos porque los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo se vean reflejados en los planes estatales. Al final de cuentas, estamos hablando de la armonización de los procesos de planeación...en términos concretos es cómo hacemos que estos compromisos nacionales estén respaldados por la capacidad, por la voluntad política de las entidades federativas. Si no ese 50% (el entrevistado se refiere a la cobertura) que no vamos a alcanzar y el que estamos aspirando para ponernos más o menos ahí, en un lugar decente dentro del mapa internacional, pues no se va a lograr porque va a ser parte de un discurso a nivel federación que no tiene una corresponsabilidad en las entidades” (M006).

Las IES, por su parte, son el espacio en donde tanto los resultados como las fallas de las políticas son más visibles. Son el actor que más cercanía tiene con los estudiantes y a quienes deben su labor. En este sentido, se convierten en receptores de sus demandas y en benefactores de sus necesidades, colocándolas en una doble responsabilidad, tanto por la rendición de cuentas a la sociedad, como al Estado.

El rol que el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas ha otorgado a las IES se caracteriza por la definición de su corresponsabilidad en el incremento de la tasa bruta de cobertura, así como en la reducción del abandono escolar. En este sentido, las orientaciones de políticas realizadas desde los organismos internacionales, el gobierno mexicano y la ANUIES han priorizado la atención a la equidad, cobertura, calidad, inclusión y oferta educativa (Ilustración 16). Es en esta línea en la que los fondos extraordinarios han encontrado cabida. A su vez, se les adjudica un compromiso en la conformación de redes de instituciones de educación superior que contribuya a fortalecer y coordinar el SNES.

Ilustración 16. Incidencia de las IES en el proceso decisional



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de información cualitativa realizada en Atlas.ti.

En el marco de un proyecto que busca garantizar el DHES, se puso en marcha el Registro Nacional de Opciones para Educación Superior (RENOES) (<https://renoes.sep.gob.mx/#Mexico>); es un proyecto en el que las IES tienen una incidencia directa y que fue diseñado con el propósito de: a) dar a conocer a la población los espacios disponibles en las IES, así como los requisitos para su ingreso; b) brindar asesoría y facilitar los medios a la población objetivo para su acceso a los lugares disponibles en las IES y; c) proporcionar orientación vocacional con el fin de dotar insumos para la elección de los estudios del tipo superior. Normativamente, en su coordinación participan la SEP, las autoridades educativas estatales y las IES. A la fecha, el portal permanece desactualizado pues la última información recabada data de los años 2021 y 2022.

Otro avance importante que representa un desafío tanto para las autoridades educativas federales y estatales, como a las IES es la construcción del Sistema Integrado de Información de la Educación Superior (<https://www.siiies.unam.mx/inicio.php>), el cual se

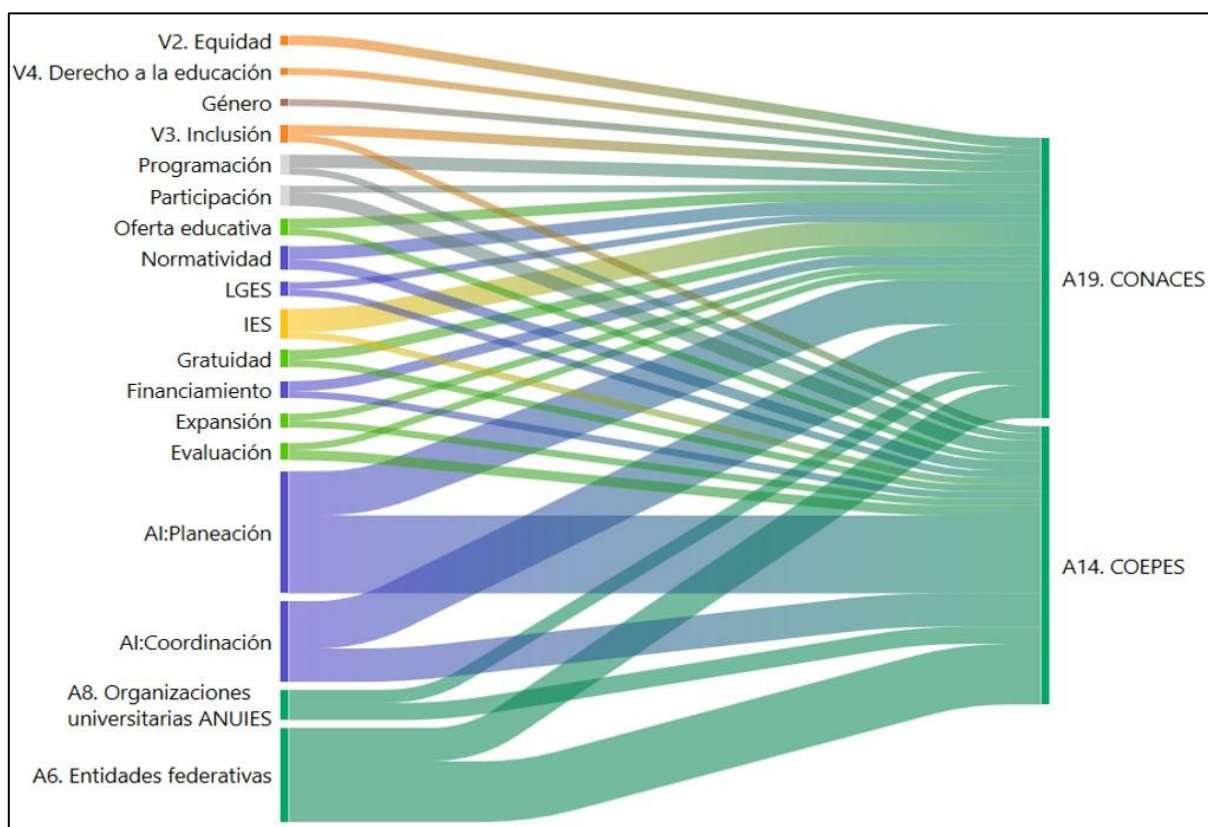
puede constituir como una base para el desarrollo de la planeación y evaluación de la educación superior. Sin embargo, implica un esfuerzo de coordinación entre la ANUIES, las IES y las autoridades educativas federales y estatales.

Con este panorama, las IES enfrentan una gran presión. La obligatoriedad de la EMS ha tenido como efecto una mayor demanda de educación superior. Al mismo tiempo, se establece un nuevo diseño institucional que coloca como proyecto de Estado la garantía del derecho humano a la educación superior. Sin embargo, estas dos dinámicas ocurren, como se ha mencionado en la definición del problema, en el contexto de problemas estructurales como el financiamiento y la ausencia de una intervención pública que oriente el actuar de las IES hacia el logro de la gratuidad y la obligatoriedad. Es muy probable que esta tensión afecte la gobernanza del sistema, y se desarrollen e intensifiquen los conflictos tanto con el gobierno federal, como con los gobiernos estatales. Ciertamente, existen IES que han desarrollado capacidades tanto para la captación de recursos propios, así como para fortalecer sus procesos de inclusión educativa a lo largo de la trayectoria escolar. No obstante, ello es resultado de iniciativa y liderazgo interno, que de una acción de Estado.

6.3.4 Actores para el diálogo, coordinación y concertación: CONACES y COEPES

Con la aprobación de la LGES se establecieron dos actores que son centrales en el nuevo diseño institucional para el desarrollo de la educación superior: CONACES y COEPES. Su incidencia está diseñada para fortalecer, principalmente, las acciones de coordinación y planeación, así como para favorecer la creación de sistemas estatales de educación superior (Ilustración 17)

Ilustración 17. Incidencia del CONACES y las COEPES en el proceso decisional



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de información cualitativa realizada en Atlas.ti.

La idea de crear un organismo para la coordinación de la educación superior no es nueva. Se planteó como un objetivo del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y había sido planteado desde voces como la de Juan Carlos Romero Hicks (M004). A su vez, la ANUIES lo visualizó como un órgano de concertación entre las autoridades federales, estatales y las IES, en el marco de la Agenda 2030 para la educación superior. Con la operación de la LGES, el CONACES se concibió como un órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso con el propósito de acordar acciones y estrategias que impulsen el desarrollo de la educación superior. Su constitución es plural al integrar autoridades educativas federales, autoridades educativas locales, universidades federales, instituciones representantes de cada subsistema por cada región geográfica, asociaciones nacionales de universidades públicas y privadas, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, personal académico representante de cada subsistema y, estudiantes en representación de cada subsistema (Ley General de Educación Superior, 2021).

Desde la perspectiva gubernamental, su importancia es central para incentivar el diálogo y la concertación como vía para lograr la transformación de la educación superior y atender el mandato del DHES (Subsecretaría de educación superior, 2021). Se visualiza como un actor que puede integrar la participación y colaboración de las entidades federativas, de ahí que se organice geográficamente en seis regiones. En el seno del CONACES se busca poner en marcha doce proyectos estratégicos que se derivan de la LGES: 1) Modelo y Política de Financiamiento para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior; 2) Armonización normativa derivada de la LGES; 3) Renoes; 4) Programa de Ampliación de la Oferta de Educación Superior; 5) Plan de Acción para la Igualdad de Género; 6) reinstalación de las COEPES; 7) Espacio Común de Educación Superior; 8) Marco Nacional de Cualificaciones y del Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos; 9) Programa Nacional de Educación Superior y Programas Estatales de Educación Superior; 10) Sistema de Evaluación y Acreditación de la educación Superior; 11) Sistema de Información de la Educación Superior y; 12) instancias de vinculación, consulta y participación social.

Asimismo, en el seno del CONACES se ha avanzado en dos proyectos importantes para las políticas de expansión de oportunidades: en el modelo y política de financiamiento para la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Superior y en el Programa Nacional de Educación Superior. Se esperaría que estas orientaciones se pudieran operar en las entidades federativas, aspecto que, como se vio previamente, enfrenta grandes desafíos. Queda pendiente la configuración bajo la cual se constituirá una política para la valoración de la calidad.

Asimismo, desde la visión de la ANUIES y de la comunidad académica que ha incidido en la toma de decisiones de la política para la educación superior, la creación del CONACES se reconoce como un paso fundamental para la gobernanza y articulación del sistema nacional y los sistemas estatales de educación superior (M004). Respecto al potencial del CONACES en una de las entrevistas se comentó:

“...este es un organismo muy potente, muy potente, que hay que aprovecharlo. Quizás no lo vean tanto así desde las entidades federativas, pero realmente lo que hemos visto es que los acuerdos que se están tomando, tienen alcance nacional, participan todas las entidades federativas representadas aquí. Y representantes de las instituciones de educación superior. No pueden estar todas, obviamente. Ya es un Consejo de casi 140 personas, ya es difícil, digamos. Entre el tamaño y luego con las sesiones híbridas, pues todavía se complican más, pero no hay de otra, tenemos un país muy amplio, muy grande.”

Entonces sí tiene que existir, sí o sí, un organismo de esta naturaleza para que realmente podamos estar hablando de que estas políticas nacionales sí se asumen desde lo local. Si no, no vamos a ir a ningún lado, vamos a seguir un discurso y demás donde no pasa nada en muchos territorios vamos a ver las consecuencias de la falta de esta armonización de la planeación (M004)”

Las COEPES representan el segundo actor que se integra al diseño institucional establecido en la LGES. Su conformación no es una nueva propuesta; éstas fueron creadas al finalizar la década de 1970 en el marco Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior. Sin embargo, no se ha logrado un funcionamiento pleno de las mismas en todas las entidades federativas. En la LGES se conciben como una instancia para la coordinación local de las estrategias, programas, proyecto y planeación de la educación superior en las entidades federativas.

Según la legislación, las COEPES se integrarán por autoridades educativas locales, autoridades educativas estatales, instituciones públicas de cada uno de los subsistemas, la instancia estatal de vinculación y participación social y, el sistema estatal de ciencia y tecnología. Como se ha comentado la operación de los COEPES representa un esfuerzo que se ha tratado de forjar desde la década de 1970, sin embargo, las características y configuraciones políticas de cada entidad federativa se reflejan en el desarrollo de distintas capacidades organizacionales y políticas en la conformación de los sistemas estatales de educación superior. En este sentido, la fortaleza de estos arreglos depende de dichas capacidades.

En un estudio reciente realizado por la ANUIES se identificó que sólo en 16 entidades federativas las COEPES operan de manera regular y, en Jalisco, Zacatecas, Guerrero y Yucatán prácticamente no están operando. De igual forma, únicamente el 60 por ciento de las entidades federativas ha publicado un plan o programa de desarrollo de la educación superior con objetivos y metas. Se observa también que estas instancias no participan en la orientación presupuestal pues, en el 70 por ciento de los casos las recomendaciones de las COEPES no se consideran en la programación del presupuesto estatal para las IES (ANUIES, n.d.).

Algunos de los temas que más se han discutido en el seno de las COEPES son: vinculación con el sector productivo, definición y diversificación de la oferta educativa, la relación oferta y demanda, pertinencia y calidad en la asignación del RVOE, uso de

tecnologías de información y comunicación, indicadores para la evaluación y acreditación, articulación con el nivel medio superior, pertinencia de programas educativos y, análisis de crecimiento de la matrícula (ANUIES, n.d.).

La diversidad en la organización y operación de las COEPES también se constata en diversas entrevistas realizadas con personal de la Subsecretaría de Educación Superior, de la ANUIES y del Congreso. Al respecto, se refirió que Guanajuato es un estado en el que la COEPES ha funcionado de manera efectiva (M005 y M006). Se interpreta que esta cualidad ha contribuido a desarrollar acciones para fortalecer la cobertura en la entidad federativa desde la perspectiva de lo que el gobierno federal ha reconocido como la geografía de las desigualdades, tales como el impulso a la educación abierta y a distancia, la instalación de UBBJ, el fortalecimiento de la Universidad Intercultural ligada a procesos de industrialización y la reestructuración del sistema de educación tecnológica.

En entrevista con personal de COEPES Puebla, se refirió que dicha instancia trabaja en cuatro vertientes: Planeación y Desarrollo de la Educación Superior, Evaluación y Procesos de Calidad, Normatividad y Gestión Institucional y, Ciencia y Tecnología. Es en las primeras dos en donde se desarrollan temáticas relativas a la distribución de la oferta educativa en la entidad federativa y a la pertinencia y calidad de los programas educativos. De igual forma, se comentó que aún no se han implementado acciones específicas que contribuyan al cumplimiento del DHES. No obstante, se ha planteado la necesidad de: 1) Realizar estudios con rigor científico requeridos para el diagnóstico y análisis de las distintas problemáticas que se presentan en el Estado en materia de Educación Superior; 2) Proponer criterios y lineamientos para la Planeación de la Educación Superior en el Estado que promuevan el desarrollo del subsistema en relación a las políticas y normatividad vigente; 3) Generar proyectos de impacto al desarrollo de la ES que orienten los procesos hacia la Calidad Educativa y excelencia académica bajo los criterios y lineamientos del proyecto de nación y la nueva escuela mexicana. A la par, desde el Comité de Normatividad y Gestión Institucional se busca llevar a cabo un diagnóstico y actualización de la normatividad de las IES en el estado de Puebla.

Asimismo, se observa la intención de poner en marcha los proyectos estratégicos establecidos por el CONACES. Al respecto, se ha concluido lo referente al Modelo y Política de Financiamiento para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior, el Registro

Nacional de Opciones para Educación Superior y la reinstalación de la COEPES-Puebla. Por su parte, se encuentran en proceso el proyecto de Armonización normativa derivada de la LGES, el establecimiento de instancias de vinculación, consulta y participación social en las IES y, el Plan de Acción para la Igualdad de Género.

6.4 A manera de reflexión: constitución y coherencia del RPEOM

El capítulo ha tenido como propósito analizar el régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. De dicho ejercicio se desprenden hallazgos que dan cuenta de los rasgos que caracterizan y definen el RPAES, así como la lógica que fundamenta el diseño de políticas que emerge en el contexto de dicho régimen:

Hallazgo 1. Las acciones de políticas desarrolladas por el Estado mexicano entre 2000 y 2022 emergen de discursos que significan los “grandes” proyectos y aspiraciones gubernamentales: “democracia moderna”, “desarrollo humano sustentable”, “democratización de la productividad”, “México incluyente”, “Cuarta Transformación”, “bienestar de las mayorías”. Esta base discursiva integra redes de valores que reflejan los principios que orientan el diseño de las políticas para la solución del problema público: a) equidad-justicia-diversidad; b) productividad-justicia-inclusión-calidad y; c) bienestar-excelencia-equidad. Los distintos proyectos de gobierno aspiran al desarrollo como objetivo central de una sociedad justa y democrática. Sin embargo, la narrativa del gobierno de la “Cuarta Transformación” rechaza la concepción economicista del desarrollo de sus precedentes, para dar paso a una modernidad desde abajo, con todos y sin excluir a nadie.

Hallazgo 2. Las redes de valores de políticas que se construyen en cada proyecto de gobierno reflejan las creencias que existen en la concepción del problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior y en el tipo de soluciones que se proponen para contrarrestarla. Éstas se pueden expresar en función de continuidades y discontinuidades. Por ejemplo, hay continuidad en la forma de concebir el fin social de la educación superior en términos del desarrollo, el progreso, el bienestar y la democracia. De igual forma, se observan en la forma de dimensionar las desigualdades que aquejan el acceso a la educación superior: geográficas, socioeconómicas, entre grupos poblacionales y, a lo largo de la trayectoria escolar.

Asimismo, partidos políticos de líneas políticas contrarias pueden coincidir en los principios de la acción gubernamental. Muestra de ello son las similitudes en la concepción del problema público entre el PAN, principalmente en el gobierno foxista y, MORENA. Ambos proyectos problematizan las desigualdades territoriales y económicas, vistas a través de la cobertura desigual entre las entidades federativas, así como en las dificultades de los jóvenes que provienen de familias de bajos ingresos y de grupos indígenas para acceder a la educación superior. De igual forma, formulan como propuesta la necesidad de apuntar hacia una distribución territorial más justa y equitativa de los beneficios de la educación superior y en la creación de mecanismos compensatorios como las becas.

Aunque el gobierno que encabezó EPN reconoció la existencia de estas desigualdades, hizo más énfasis en las dificultades para favorecer una formación que desarrolle habilidades, competencias y capacidades para una inserción exitosa en el mercado de trabajo, en pro de una nación más próspera y socialmente incluyente. Ahora bien, si se considera el discurso de la persona, se identifica que, para AMLO el principal problema de la educación superior mexicana es su privatización, misma que se da a través del cobro de cuotas y la imposición del examen de admisión.

Los resultados esperados de las políticas vistos a través de los valores que los fundamentan también poseen continuidades. La igualdad de oportunidades, la equidad, la inclusión y la calidad son principios que permanecen a través de los años. Sin embargo, su relevancia varía según los proyectos de gobierno; los gobiernos panistas priorizaron la equidad y la igualdad de oportunidades, el priista se centró en la inclusión y, el de MORENA defiende el derecho humano a la educación superior. Asimismo, los valores como la competitividad y la productividad desempeñaron un rol importante en el discurso de políticas entre 2000 y 2018. Mientras que su incidencia disminuye en el discurso del actual gobierno.

Hallazgo 3. La concepción del problema público va de la mano con sus soluciones. También se observan continuidades y similitudes entre los proyectos del PAN y Morena. Al conceptualizar el problema público en función de las desigualdades territoriales, se proponen como soluciones la expansión y diversificación de la oferta con calidad, sobre todo, en comunidades marginadas. Son estos ejes los que fundamentan la creación de proyectos como las UI, UPOL y UBBJG. Asimismo, son coincidentes en la forma de responder a las desigualdades socioeconómicas pues ambos proyectos políticos asumen que las becas son el

mejor mecanismo para favorecer el ingreso, la permanencia e, incluso, la conclusión exitosa. Por su parte, cuando el problema se plantea como la carencia de competencias educativas, la solución que le corresponde es el aseguramiento de la calidad vía el financiamiento extraordinario. En el mismo sentido, al visualizar a la privatización como el malestar más relevante de la educación superior, la solución a implementar consiste en su gratuidad.

Hallazgo 4. No existe una definición única de los valores que fundamentan el diseño de las políticas para la expansión de las oportunidades educativas. Pueden plantearse como metas “macro”, o bien como acciones específicas. La igualdad de oportunidades se ha definido como el eje de la política social, pero también, como un instrumento para reducir las desigualdades regionales y entre grupos sociales; como mecanismo para ampliar la cobertura, el ingreso y la permanencia, combatir el rezago y, mejorar la pertinencia y; como lucha contra cualquier forma de discriminación. La inclusión se ha planteado como base para organizar el sistema educativo, como forma de ampliar el acceso y la permanencia a todos los sectores y regiones, como una vía para atender las necesidades de las minorías y grupos vulnerables y también como una forma de incorporar la perspectiva de género y la interculturalidad.

La misma lógica aplica para los valores de calidad y pertinencia. La primera entendida como la vía para lograr una convivencia sana y respetuosa en una sociedad democrática y justa; como mecanismo para satisfacer las necesidades del desarrollo; como condición para formar profesionales que sean capaces de responder a las necesidades sociales y productivas del entorno y; como el logro de una oferta amplia y diversificada. La pertinencia, por su parte, ha estado relacionada a las necesidades del entorno social y productivo y, de manera más reciente, a una lógica comunitaria y territorial.

Hallazgo 5. En dos décadas se ha mantenido un discurso gubernamental a favor de un diseño institucional federalizado al asumirlo como una vía para una distribución más justa del gasto, así como para la reducción de desigualdades entre entidades federativas y municipios. Además, se legitiman narrativas que condenan el centralismo decisonal y que llaman a una participación más activa de los estados de la República. De igual forma, se atañen valores de participación, coordinación, planeación y gobernanza, considerados como la base organizativa para la ampliación y diversificación y garantía del DHES. De manera

contraria, se reconocen las limitaciones de un arreglo federal en la medida en que no se ha logrado constituir un SNES, ni tampoco se ha logrado un pleno funcionamiento de los SEES.

Sin embargo, es interesante observar que, mientras los documentos de políticas de carácter estratégico del gobierno de AMLO refieren la relevancia de un federalismo educativo y la corresponsabilidad entre la federación y entidades federativas, el discurso del presidente se basa en la desconfianza a estas últimas y a las propias IES. Más interesante aún es observar cómo la narrativa presidencial se traduce en los arreglos burocráticos y político-administrativos que sostienen el diseño de las políticas. Es el caso de la constitución del Organismo Coordinador de las UBBJG y de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

Hallazgo 6. Desde la década de 1970 el Estado mexicano ha instituido arreglos institucionales que contribuyen a organizar y estructurar el diseño de políticas para la expansión de oportunidades en la educación superior. Estos fungen como un marco regulatorio orientado a cinco propósitos: a) cumplimiento de los derechos sociales; b) planeación, programación y organización gubernamental; c) financiamiento, presupuestación y rendición de cuentas; d) evaluación de la política social y; e) organización del sistema educativo y, específicamente, de la educación superior. Estos arreglos se congregan en lo que se ha denominado el Sistema de Evaluación al Desempeño. Esta base institucional podría favorecer la construcción y desarrollo de un proceso decisional democrático en el que conviven principios para la coordinación, la distribución de responsabilidades, el ejercicio transparente del gasto, así como la toma de decisiones basada en evidencias. Sin embargo, en los hechos, existen disociaciones entre este planteamiento normativo, los valores de las políticas y la realidad en la que se operan e implementan las decisiones de gobierno. Esta inconsistencia se puede observar en la configuración de los arreglos de carácter burocrático y los arreglos político-administrativos.

Hallazgo 7. En la historia reciente del SNES se identifican dos configuraciones de arreglos institucionales burocráticos bajo los cuales se han definido las responsabilidades centrales de los actores participantes en el diseño de las políticas. La primera se desarrolló entre 1978 y 2021 bajo el diseño de la LCES, mientras que la segunda se sostiene en el diseño institucional que se establece con la aprobación de la LGES en abril de 2021. Por décadas el SNES careció de un esquema regulatorio que contribuyera a la distribución y delimitación

de facultades y responsabilidades de sus distintos actores, y dirigieran los esfuerzos hacia un proyecto nacional de universidad. Este vacío se contrarrestó con los Reglamentos Internos de la SEP, con los lineamientos para la operación de los programas de políticas, así como con las disposiciones de la ANUIES. Sin embargo, esto contribuyó a la constitución de relaciones fragmentadas y desarticuladas entre las instituciones de educación superior, las autoridades educativas y los gobiernos federal y estatal.

La conformación de un nuevo arreglo para la definición de responsabilidades para el desarrollo del SNES a partir de 2021 podría conformar una base para contrarrestar la ausencia referida con anterioridad. Se observa, por ejemplo, la consigna del DHES como proyecto de Estado; se establecen responsabilidades de las IES, las autoridades educativas, la federación y las entidades federativas y municipios, se instauro el CONACES y se reactiva el rol de las COEPES en los procesos de planeación local. Sin embargo, este arreglo no rompe con los problemas estructurales que reproducen las desigualdades en la educación superior. Los siguientes hallazgos argumentan al respecto.

Hallazgo 8. Es en el plano de los arreglos político-administrativos en donde se conforma la coordinación e instrumentación de las políticas. Al respecto, se identifican incoherencias entre los principios valorativos que orientan los proyectos de gobierno y las acciones de política pública. En el periodo analizado, se observan cinco directrices en las cuales actúan estos arreglos: a) creación de nuevas instituciones; b) atención a la demanda e infraestructura; c) equidad e inclusión; d) provisión de becas y; e) mejora de la calidad. La gran parte del presupuesto se ha destinado tanto a la expansión y diversificación de la oferta, mediante la creación de nuevas instituciones, como al fortalecimiento de la calidad. Entre los dos rubros se ocupan el 90 por ciento de los recursos.

El diseño que sostiene la creación de nuevas instituciones responde a una lógica vertical de planeación en el que interactúan elementos políticos y técnicos. Los primeros se observan en los valores que se plasman en los documentos estratégicos y que son la base discursiva de esta intervención: Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Educación, Plan Estatal de Desarrollo, Programa Estatal de Educación. Como se ha mostrado son textos de políticas que refieren la orientación valorativa e ideológica del Estado en la creación de nuevas universidades. Los elementos políticos se configuran también en el alcance electoral y corporativo que la apertura de nuevas instituciones puede tener en las

entidades federativas, así como en las prebendas que se obtienen al colocar en los espacios de decisión estratégica universitaria a personas afines a los intereses políticos de los ejecutivos estatales. Para el caso particular de las UBBJG se identifican rasgos de un diseño centralizado que parece anteponer los intereses partidistas y los objetivos políticos del ejecutivo federal; este rasgo se observa tanto en el discurso como en la conformación del Organismo Coordinador de dichas universidades.

Asimismo, hay elementos de carácter técnico que trastocan lo político. El ejemplo más visible se encuentra en el modelo de financiamiento de instituciones como las UI y UPOL. La mitad del financiamiento es responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas y, como se ha referido, no siempre se cumple con este deber. Como una estrategia para contrarrestar este vacío presupuestal estas instituciones recurren a fondos extraordinarios, o bien, al Ramo General 33, a través del Fondo de Aportaciones Múltiples, como la vía para fortalecer su infraestructura. Sin embargo, el planteamiento de estos mecanismos se sostiene en la competencia por los recursos, de tal manera que la capacidad de hacerse de recursos responde más al liderazgo institucional que a una política de Estado.

Esta dinámica refleja la ausencia de arreglos de coordinación e implementación de largo plazo. En este sentido, el diseño de la política para la creación de nuevas instituciones no se ha acompañado de un soporte institucional que asegure contar con los recursos que se requieren para un adecuado desarrollo de las funciones universitarias en el marco de una política de expansión institucional.

Hallazgo 9. Para apoyar la expansión de la oferta educativa se han instrumentado acciones para la atención a la demanda a través del desarrollo de infraestructura y de subsidios para el pago de nómina. Las instituciones que más apoyo han recibido para el desarrollo de infraestructura han sido las UPES y, recientemente, se destinaron recursos para ITF, Escuelas Normales y, Universidades Federales. En los últimos años los apoyos a este rubro a través del PEEMSyS han disminuido drásticamente. Sin mayor justificación los objetivos de este programa han sido modificados para otorgarle una mayor responsabilidad en la distribución territorial de la oferta y en la gratuidad. Otro rubro para el financiamiento de infraestructura se logra a través del FAM. Por su parte, los subsidios para el pago de nómina se han constituido en un apoyo central para el desarrollo de las funciones universitarias, de manera que son centrales para la gobernanza del sistema.

Hallazgo 10. La política de becas ha sido un continuo en la intervención pública para la expansión de oportunidades educativas en las últimas dos décadas. Se conciben como un mecanismo para favorecer el acceso, la permanencia y el egreso exitoso. Se podría decir que las becas se han constituido como un instrumento que legitima la acción del Estado en pro de la equidad y la garantía del DHES. Sin embargo, lo que se ha probado es que constituyen un apoyo insuficiente para lograr la aspiración discursiva, así como para modificar la composición social del estudiantado pues el fenómeno del abandono escolar es mucho más complejo. Si bien es cierto que no hay cambios significativos en el número de estudiantes becados entre el gobierno actual y el anterior y que incluso, en términos proporcionales, han disminuido, se podría decir que en el marco de un diseño institucional que apunta a garantizar el DHES los criterios de selección de los beneficiarios y la definición de la población objetivo favorece la inclusión de grupos sociales históricamente excluidos.

Hallazgo 11. Según las narrativas de políticas entre 2000 y 2022 se distinguen dos configuraciones de Estado en el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. La primera se presenta entre 2000 y 2018 con un Estado para la igualdad de oportunidades en la búsqueda de un desarrollo integral a nivel personal y comunitario y un país competitivo. La segunda se puede ubicar a raíz de la llegada de AMLO al gobierno de la República. Se defiende un Estado de Bienestar para garantizar el DHES como vía para el bienestar social. Éste se propone como una alternativa al Estado Neoliberal. Sin embargo, a pesar de tener conceptualizaciones distintas de Estado, los instrumentos de políticas que se impulsan en ambas configuraciones tienen rasgos similares en su diseño. Además, aunque en el marco de un “Estado de Bienestar” los principios de obligatoriedad, universalidad y excelencia se eleven a rango constitucional, la carencia de instrumentos para operarlos hace que la narrativa del Estado Benefactor no se sostenga.

Hallazgo 12. La ANUIES y la SES se han constituido en los actores centrales del diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas. Es en el espacio de la ANUIES en donde se han congregado las propuestas que habrán de fundamentar el diseño de las políticas. Así, al iniciar el año 2000 se colocó en la agenda la problemática de la cobertura y las brechas entre entidades federativas que, posteriormente, fueron recuperadas por el gobierno mexicano. También fue un actor importante en los trabajos para la

formulación de la Ley General de Educación Superior, en conjunto con la Subsecretaría de Educación Superior. Otra línea de políticas que ha colocado la ANUIES se ha hecho en torno a los ODS y, particularmente, al Objetivo de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad.

Hallazgo 13. La instrumentación de las políticas se plantea, normativamente, en el marco de un régimen federal, en el que las entidades federativas desempeñan un papel importante. Se da por hecho que las políticas que se formulan en las oficinas centrales se aplicarán a nivel regional.

Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. La política para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior ha adolecido de ello. La incapacidad de las entidades federativas para incrementar sus ingresos tributarios, así como las dinámicas que caracterizan sus contextos políticos y sociales han dificultado el establecimiento de compromisos permanentes en el financiamiento de las instituciones de educación superior. A esto se suma el ejercicio discrecional del presupuesto educativo universitario, tanto por las autoridades gubernamentales como las universitarias. Esta dinámica ha sido documentada tanto por la ASF como por medios de información. El caso más conocido es el de la “Estafa Maestra”.

Hallazgo 14. Se identifican tensiones y desafíos relacionados a la coordinación y planeación del SNES y de los SEES en el cumplimiento de los objetivos de cobertura, equidad, inclusión y la garantía del derecho humano a la educación. Esta dinámica pasa también por la incapacidad del Estado mexicano y de su sistema tributario en la constitución de un federalismo fiscal que favorezca la coocurrencia entre la federación y las entidades federativas, más allá de las narrativas normativas. Bajo esta condición el financiamiento de las instituciones universitarias se ve afectado, sobre todo en aquellas en las que los estado y municipios no asumen la responsabilidad que les corresponde, lo que dificulta atender los compromisos de atención a la demanda. Este desafío es mayor con la aprobación de la gratuidad de la educación superior. Además, si bien es cierto que el financiamiento vía los fondos extraordinarios contribuyó al desarrollo de infraestructura universitaria, éste no ha sido proporcionado de manera equitativa, dado que la posibilidad de acceder a los recursos depende más de los liderazgos institucionales y el aparato burocrático en el que se apoyan para conformar los proyectos.

Hallazgo 15. El diseño institucional de la LGES considera actores para favorecer la concertación y el diálogo en pro de la garantía del DHES y, los principios de gratuidad y obligatoriedad. Sin embargo, aún es prematuro valorar el alcance que puedan tener instancias como el CONACES y las COEPES. Si bien es cierto que el discurso de las políticas vista a través de los documentos estratégicos enfatiza que este arreglo puede constituir una base para fortalecer la conformación de un SNES, de los SEES y la articulación de políticas públicas, en los hechos, se corre el riesgo de producir un efecto paralizante e inoperante en la toma de decisiones producto del amplio número de integrantes. O bien, se podría generar una dinámica en la que las decisiones emanen de un pequeño grupo de IES, para ser aprobadas por una mayoría y legitimar el proceso decisonal. En las COEPES se corre el riesgo de su inoperancia pues en gran medida su constitución depende de la capacidad organizativa y la voluntad política de quienes están al frente de los SEES.

Por una parte, existe una estructura de planeación lineal y jerárquica que articula los valores de los proyectos gubernamentales en términos de la equidad, la inclusión y el DHES; ésta se puede observar en el planteamiento discursivo del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación, el Programa Nacional de Educación Superior e, incluso, en las reglas y lineamientos de operación que justifican la creación de los programas de políticas. También, existen por lo menos nueve regulaciones normativas que podrían contribuir a la construcción de decisiones públicas democráticas y legítimas, así como a una corresponsabilidad entre los distintos actores para el desarrollo de la educación superior en el país.

Sin embargo, la orientación valorativa y la base normativa para las decisiones democráticas y legítimas coexiste en tensión con arreglos institucionales que dificultan la definición y articulación de las responsabilidades entre actores, principalmente entre la federación, las entidades federativas y las instituciones de educación superior. Además, los arreglos que se construyen para la instrumentación de las políticas no siempre disponen de los recursos que se requieren para el cumplimiento óptimo de sus objetivos. Más complejo aún ha sido el mecanismo para definir su distribución pues la lógica de financiamiento extraordinario, así como de los recursos del Ramo General 33 a través del FAM-IE pareciera depender más de las capacidades y liderazgos institucionales para acceder a los recursos que, a las necesidades particulares del SNES y de los SEES.

Capítulo VII. Régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en Argentina

Este capítulo tiene el propósito de explicar los rasgos que caracterizan al régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el acceso a la educación superior en Argentina (RPEOA). Como se ha sostenido, es una apuesta para recuperar las dimensiones políticas y técnicas del proceso decisonal. Para desarrollar esta explicación el capítulo está estructurado en cuatro partes.

En la primera analizo los valores que fundamentaron el diseño de las políticas durante los gobiernos Kirchneristas. Logro identificar los principales discursos que sostienen el diseño de políticas y el rol que estos valores desempeñan en los mismos. Destacan el del Estado como reparador de las desigualdades sociales con una política de inclusión; la universidad como mecanismo de movilidad social ascendente; calidad en complemento con la pertinencia y la inclusión; inclusión, expansión y territorio como principios centrales para ampliar la cobertura territorial con calidad y pertinencia y; el consenso como base de la gobernanza del sistema.

En el segundo apartado explico los arreglos institucionales del RPEOA. Primero analizo el marco institucional general para la toma de decisiones. Lo que encuentro es que éste posee dos direcciones; ofrece una base para la organización del sistema educativo y, en particular, el de la educación superior y, fundamenta el proceso de presupuestación y evaluación de programas gubernamentales. La más consolidada es la primera.

En esta sección expongo también la división administrativa que orienta la distribución de responsabilidades y funciones entre las diversas instancias que participan en el diseño e instrumentación de las políticas. Normativamente la facultad principal recae en la SPU a través de sus Subsecretarías. Su misión es lograr una educación superior de excelencia y articulada para lograr los propósitos de desarrollo nacional y local. Sin embargo, en los hechos, este propósito se acompaña de tensiones y negociaciones con las IES que se amparan en la autonomía universitaria.

Una última discusión en el segundo apartado tiene que ver con los arreglos político-administrativos. Analizo los elementos técnicos que los conforman, así como los contextos políticos en los que operan. Seleccioné los siguientes: a) Programa de Expansión de la Educación Superior; b) creación de nuevas universidades nacionales; c) acciones para el

desarrollo de la infraestructura universitaria, a través del Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas y; d) programas de becas. De manera transversal estos instrumentos conviven con las políticas de gratuidad (o desarancelamiento) e ingreso irrestricto.

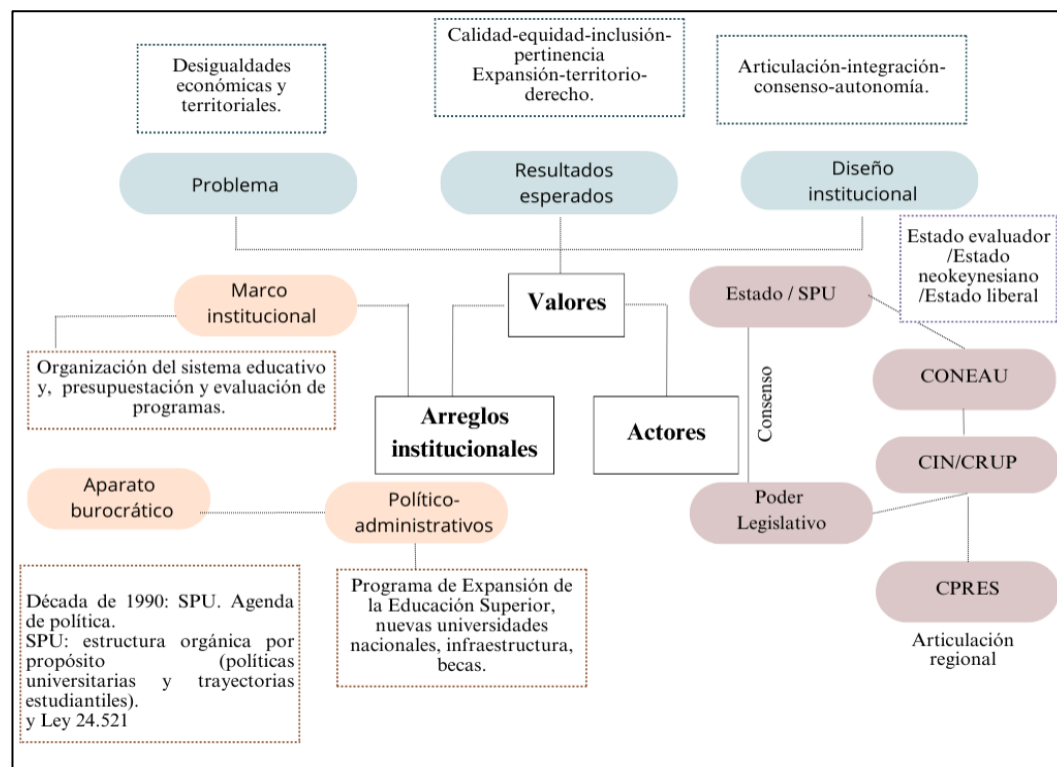
Si bien es cierto que de cada instrumento derivan reflexiones sobre los rasgos que caracterizan su diseño, lo que observo en términos generales es que los arreglos político-administrativos que se han construido en el proceso decisional han tendido a incrementar la participación de los estudiantes con mayores desventajas sociales y económicas. Sin embargo, este proceso se ha acompañado de un crecimiento desordenado y poco planeado del sistema universitario que se puede explicar por el peso que tiene la voluntad política por encima de la evidencia técnica en la creación de nuevas universidades nacionales. Además, aunque existe una amplia aceptación del ingreso irrestricto como instrumento de inclusión y se establezcan acciones compensatorias de carácter académico, pedagógico y económico, el hecho es que no se ha logrado su institucionalización como mecanismo real de inclusión.

En el tercer apartado profundizo en la incidencia que tienen los actores en el proceso decisional. Para la formulación de las políticas para la expansión de oportunidades los más importantes son el Estado, a través del poder ejecutivo y la SPU, el CU, el poder legislativo, el CIN y la CONEAU. Uno de los aspectos más importantes para entender el rol de los actores es el diseño institucional que existe para la conformación de consensos cuyo principal espacio de interacción lo constituye el CU. Esto no quita las tensiones o diferencias que puedan existir entre los mismos. En diversos posicionamientos el CIN ha dejado en claro sus diferencias respecto a las decisiones del Congreso Nacional en la conformación de nuevas universidades nacionales.

Finalmente, en la cuarta parte desarrollo los principales hallazgos que resultan del análisis. El principal es que el RPEOA se sostiene en principios que están fuertemente arraigados a la sociedad argentina y que se asocian al amplio ideal de la inclusión. Son valores altamente compartidos que cuentan con una amplia legitimidad. Esto no desplaza la existencia de grupos conservadores que se han opuesto públicamente a este tipo de intervenciones. Sin embargo, dicho régimen carece de arreglos institucionales formales que favorezcan una mayor eficiencia y mejores resultados en el diseño de políticas. En parte, porque lo que se ha priorizado es la búsqueda de consensos y acuerdos en donde las tradiciones partidistas tienen un rol importante, desplazando el ámbito técnico de procesos

como la planeación y la evaluación de los programas de políticas. Los rasgos constitutivos del régimen se resumen en la siguiente ilustración (Ilustración 18).

Ilustración 18. Régimen de políticas para la expansión de oportunidades educativas en Argentina.



7.1 Valores de políticas para la expansión de oportunidades educativas

En este apartado desarrollo los valores y discursos que han fundamentado el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas entre 2003 y 2022. El centro del análisis lo ocupan los gobiernos kirchneristas; el periodo 2016-2022 se aborda de manera complementaria. El análisis lo construí con base en documentos de políticas que dieran cuenta de las orientaciones de Estado para reducir las desigualdades educativas y fortalecer la equidad y la inclusión. Se consideraron los siguientes: *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*; *Debate de una nueva Ley de Educación Superior*; material audiovisual Néstor Kirchner y la educación; *Programa de diagnóstico para la expansión de la educación superior, Resolución 1368/2012*. Documentos “*Programa de Expansión de la Educación Superior*” y “*Criterios y Estándares para las Actividades Académicas de los Centros*

Regionales de Educación Superior”. De manera complementaria, también consideré dos documentos de políticas que corresponden a la gestión del actual gobierno: *Declaración San Martín (Declaración Ministerio de Educación-CIN)* y, *La Universidad que queremos. Ejes 2022-2023*.

Integré también documentos del CIN. En primer lugar, como una forma de contrarrestar la ausencia de documentos que reflejaran las orientaciones de políticas, más allá de las narrativas gubernamentales y políticas y, en segundo lugar, por la relevancia de este actor en la configuración de la agenda de políticas para la educación superior. Tomé en consideración los siguientes documentos: *Políticas públicas para las universidades nacionales. Universidades y Estado: una asociación para responder a los desafíos del cambio. La situación del país, el modelo de desarrollo y el papel de las universidades nacionales; Las universidades públicas en el año del bicentenario y; Documentos elaborados por los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Camino a la Conferencia Regional de Educación Superior 2018 (CRES 2018)*.

El análisis realizado fortalece la hipótesis que sostengo en la investigación: la existencia de una tradición igualitarista motivada por un discurso que defiende la configuración de un Estado social como eje articulador de la política social. Sin embargo, observo que, a la par de este discurso, emerge otro que coloca a los individuos como responsables de su éxito educativo y de su devenir. En esta lógica, observo que el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior se caracteriza por una línea discursiva continua e incremental en la que conviven principios como democratización, igualdad de posibilidades y oportunidades, inclusión, equidad, pertinencia, territorio y derecho a la educación.

En un esfuerzo por sistematizar y ordenar los discursos que orientan el diseño de las intervenciones y que integran principios valorativos, argumento que éstos se han fundamentado en las siguientes lógicas: a) reconfiguración de la educación superior en el contexto de la crisis que vivía Argentina al iniciar el S.XXI; la universidad sería parte esencial de la reconstrucción del Estado y la sociedad, para democratizar la ciencia, la técnica y la cultura e insertarla en un proyecto de desarrollo sustentable, soberano y con justicia social en el marco de las sociedades del conocimiento ; b) Estado como el gran reparador de las desigualdades sociales y, en este sentido, como el eje articulador de la política social,

garante de derechos sociales, de la educación pública y gratuita y, de una igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia; c) la universidad argentina como instrumento de movilidad social ascendente y la provisión de una educación de calidad como el principal mecanismo para lograrlo. Dicha calidad se asume en complemento con la pertinencia y la inclusión; d) educación como bien individual y colectivo con una contribución a las capacidades personales y, al desarrollo económico, social y sostenido del país; e) la inclusión, expansión y territorio como principios centrales para ampliar la cobertura territorial con calidad y pertinencia; f) integración y planificación del sistema como una política de Estado y; g) el consenso como base de la gobernanza del sistema. Estas conjeturas se desarrollan a continuación.

Argentina comenzó el S.XXI en medio de una crisis económica, política y social que, en el ámbito de la educación superior, repercutió en fuertes restricciones financieras. Todo esto en el marco de una política de evaluación de la calidad. Al asumir la presidencia de la República en 2003, Néstor Kirchner, proveniente del Partido Justicialista, planteó un nuevo esquema de desarrollo para el país. En su discurso de toma de protesta refirió la reconstrucción de un capitalismo nacional para reinstalar la movilidad social ascendente. En este propósito, el Estado, fundamentado en valores como la solidaridad y la justicia social, asumiría un papel central para la mejor y más justa distribución del ingreso. Así, el mandatario recién electo señalaría: *“sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona... es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión...”* (Kirchner, 2003). Se iniciaría así una nueva etapa en el diseño de políticas que marcarían la historia reciente de la educación superior argentina y que tendría como base la inclusión. Dicho principio velaría por la protección de los sectores sociales más vulnerables: trabajadores, jubilados, pensionados, usuarios y consumidores (Kirchner, 2003). Con esta orientación, se construyó una narrativa de tensión entre el mercado y el Estado, en donde este último asumiría la responsabilidad en el devenir de sus ciudadanos. El conjunto de políticas que se impulsaron en este esquema fueron la revalorización del Estado, el relanzamiento de la industria y los servicios y, el incremento de las exportaciones, en un entorno de globalización y en el valor del conocimiento (CIN, 2004).

Este contexto marcó la recuperación de la educación y las universidades como una política de Estado (Tamarit, 2021). Si bien es cierto, permaneció el interés por los principios de evaluación de la calidad e internacionalización, se abrió un parteaguas para incorporar a la inclusión como valor central del diseño de políticas.

El discurso que marcó el proyecto de país con Néstor Kirchner tendría continuidad bajo el mandato de Cristina Fernández. La nueva presidenta reivindicaría la labor del Estado como garante de la educación pública y gratuita, vinculado a su poder de transformación y de fortalecimiento de la competitividad (Fernández, 2007)

En el periodo que agrupa los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández la universidad pública argentina ocupó un papel central. Con base en el análisis realizado, se observa que la red de valores que encuadró el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior, en tanto sus resultados esperados, vistos en la definición del problema y sus soluciones, integró los siguientes principios: a) desarrollo; b) calidad; c) expansión; d) pertinencia; e) equidad; f) inclusión y; f) derecho a la educación (Tabla 39).

Tabla 39. Valores que orientan los resultados esperados de la política de expansión de oportunidades en la educación superior en Argentina, 2000-2015.				
Valores de políticas	Néstor Kirchner	Cristina Fernández	Total	Palabras asociadas
Desarrollo	284	143	427	Económico, integral, regiones, formación, universidades, institucional, social, políticas, conocimiento, cooperación.
Calidad	269	89	358	Evaluación, pertinencia, educación superior, mejoramiento, instituciones, acreditación, información, aseguramiento, normatividad, desarrollo.
Expansión	13	110	123	Educación superior, instituciones, planificación, crecimiento, territorio, pertinencia, evaluación, oferta.
Pertinencia	29	33	62	Calidad, instituciones, oferta, social, expansión, regional.
Sociedad del conocimiento	53	0	53	Educación superior, información.
Equidad	38	1	39	Social, calidad, sistema, eficiencia, igualdad, desarrollo, acceso.
Derecho a la educación	30	2	32	Educación, acceso, presupuesto, social, universidades
Inclusión	15	12	27	Desarrollo, jóvenes, políticas, social, universidades, regiones, pertinencia.
Igualdad de oportunidades	14	1	15	Garantizar, acceso, asegurar, equidad, gratuidad, becas, permanencia, conocimiento.
Territorio	0	13	13	Oportunidades, población, desarrollo, cobertura, Conurbano.

Tabla 39. Valores que orientan los resultados esperados de la política de expansión de oportunidades en la educación superior en Argentina, 2000-2015.				
Valores de políticas	Néstor Kirchner	Cristina Fernández	Total	Palabras asociadas
Globalización	13	0	13	Económica, Iberoamérica, instituciones, regionalización.
Diversificación	11	2	13	Educación superior, ampliación, CRES, regional, oferta.
Competitividad	11	0	11	Educación, internacional, sociedad.
Democracia / democratización	8	4	12	Educación superior, autonomía, calidad, formación, ampliación, libertad, acceso, derechos humanos, paz, universidades, sostenible.
Productividad	9	0	9	Ingresos, empresas, laboral.
Justicia	3	4	7	Social, paz, progreso, sostenibilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis realizado en Wordsmith y Atlas.ti

Al observar las redes de valores de ambas gestiones se identifica que el gobierno de Néstor Kirchner otorgó centralidad a la sociedad del conocimiento como el elemento contextual para el desarrollo de la educación superior. De igual forma, colocó un énfasis en los valores de equidad, inclusión, igualdad de oportunidades y el derecho a la educación. De ahí que refiriera: *“la igualdad educativa es para nosotros un principio irrenunciable no solo como actitud ética sino esencialmente como responsabilidad institucional. Debemos garantizar que un chico del norte argentino tenga la misma calidad educativa que un alumno de la capital federal”*. Por su parte, en el mandato de Cristina Fernández se observa que en los documentos de políticas disminuye la incidencia en la mención de valores como la equidad, el derecho a la educación y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, se hace notorio el interés por la expansión y el territorio. Cabe destacar que el binomio calidad-pertinencia es continuo en las dos gestiones.

En esta red de valores el discurso Kirchnerista concibió a la educación como un bien individual y colectivo por su contribución al desarrollo de las capacidades personales de la ciudadanía y, al desarrollo económico, social y sostenido del país. En esta visión, la provisión de una educación de calidad se consideraría como el principal instrumento para recuperar la movilidad social ascendente, así como la estrategia central para lograr la igualdad de oportunidades, por lo que sería la capacidad de cada individuo y no su origen social la que determinara sus aspiraciones. Además, se asume que la falta de educación es una de las principales causas de desigualdad social, de la desocupación y la violencia social. Nótese que, aunque discursivamente se destacó a la inclusión como un eje central de la acción del

Estado, la concepción de la educación se apropia de rasgos meritocráticos cuya máxima expresión es la capacidad individual la que condiciona el éxito de las personas.

En el marco de la crisis que experimentaba Argentina al iniciar el S. XXI, el discurso gubernamental visualizaba una universidad que actuaba en distintos frentes pues a la par de gestionar la masividad, naturalizaba los altos niveles de abandono y, buscaba líneas de financiamiento. En este contexto, se llamaba a cerrar dicho patrón y ser parte esencial de la reconstrucción del Estado y la sociedad (Kirchner, 2003). En esta línea argumentativa, se planteó el ideal de una universidad que recuperara el gran proyecto político de democratizar la ciencia, la técnica y la cultura a partir de cambios en la relación entre universidad, conocimiento, Estado y, sistema político (Pugliese, 2003).

De igual forma se enfatizaba tanto la necesidad de reducir el abandono escolar, sobre todo, en el primer año universitario, como incrementar la presencia de jóvenes de ingresos económicos bajos en las tasas de egreso. Al respecto, se insistió en que la gratuidad de la educación superior era insuficiente para garantizar la igualdad de oportunidades, por lo que se debían desarrollar políticas e instrumentos que favorecieran la inclusión de los distintos sectores en la educación superior (Pugliese, 2003). En este marco, la relación entre desigualdad social y trayectoria estudiantil adquirió relevancia en el debate público.

El fortalecimiento de las tasas de egreso ha sido un tema recurrente en el discurso gubernamental, de organizaciones universitarias y de la comunidad académica. Desde la SPU se indicaba la responsabilidad del Estado en asegurar la igualdad de posibilidades de acceso y permanencia de los estudiantes, lo que significaba mitigar la influencia del origen social como variable de exclusión. Así, la equidad se refirió como un valor central relacionado no sólo con las oportunidades de acceso y permanencia en la educación superior, sino también con la pertinencia de la oferta académica, la inserción laboral y la eficacia del sistema para capacitar y titular a sus egresados en tiempos razonables (Pugliese, 2003).

En este propósito la problemática del egreso también ha considerado su relación con el tránsito de la educación media a la educación superior. La tensión es mayor si se considera que dos principios históricos y simbólicos de la educación superior en Argentina son la gratuidad y el ingreso irrestricto. En este sentido, la baja calidad del nivel medio y la crisis de la formación docente se identifican como malestares centrales que se manifiestan en las dificultades que enfrenta el estudiantado para poner en marcha conocimientos y habilidades

básicas que exigen los primeros años de formación universitaria y sus consecuencias en el abandono, el fracaso escolar y la duración de los estudios. En esta dinámica incide también la caracterización del estudiante argentino pues la mayoría de ellos trabajan y estudian o, son adultos (A001).

Con Cristina Fernández la concepción de los problemas de la educación superior recuperó el discurso de su antecesor. Además, colocó en la agenda de políticas la necesidad de ampliar la cobertura territorial con calidad y pertinencia, en específico una cobertura territorial armónica, escalonada y articulada. Este objetivo se asoció con el desarrollo integral de regiones y localidades, además de visualizar al impacto de la educación en la inclusión, en el desarrollo sostenible de las comunidades y en la realización de las personas como una concepción estratégica del Estado argentino. Un discurso central por entonces fue el de la expansión institucional. Se sostiene en el derecho que tienen todos los jóvenes a ingresar a una universidad nacional y, en especial, aquellos que han sido históricamente excluidos. Se hablaba así de una concepción estratégica del Estado y su impacto en la inclusión educativa, el desarrollo sostenible de la comunidad y realización de las personas, de ahí que se concibiera como principal instrumento de progreso y justicia social.

En los valores que definen el problema público y sus soluciones inciden percepciones, creencias y posicionamientos de distintos actores; el CIN es uno de los más importantes. Con base en los Acuerdos Secretariales emitidos por dicha instancia, se observa que las discusiones en el seno de este Consejo construyen un sistema de valores que va de la mano con la visión gubernamental; comprende los siguientes principios: a) desarrollo; b) calidad; c) pertinencia y; d) inclusión (Tabla 40). Dicho sistema se caracteriza por una visión socioeconómica del desarrollo, así como por una fuerte relación entre calidad y pertinencia de la oferta educativa.

Tabla 40. Valores que orientan los resultados de la política para la expansión de oportunidades educativas en la educación superior desde la visión del CIN, 2000-2022.		
Valores	Número	Palabras asociadas
Desarrollo	81	Social, económico, sustentable, investigación, cultural, regional, humano.
Calidad	45	Pertinencia, mejoramiento, oportunidades, formación, enseñanza, investigación, recursos, social, oferta, desarrollo, igualdad, inclusión.
Inclusión	17	Universidad, social, pertinencia, políticas, desarrollo, marginados.
Pertinencia	18	Calidad, social, inclusión, relevancia, oferta, oportunidades.
Diversidad	16	Cultural, intercultural, humana, instituciones, aprendizajes, pluricultural.

Compromiso social	10	Libertad, académica, inclusión, pertinencia, autonomía, conocimiento, desarrollo, gobierno.
Expansión	7	Territorial, regional, oferta, planificación, instituciones, geográfica.
Igualdad de oportunidades	6	Bienestar, calidad, todos, solidaridad, cooperación, descentralización, vinculación, territorio, pertinencia.
Sociedad del conocimiento	5	Formación, equitativo, distribución, crecimiento.
Competitividad	5	Desarrollo, economía, social, articulación.
Derecho a la educación	5	Social, acceso, conocimiento, indígenas.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada en Wordsmith y Atlas.ti

Desde la visión del CIN, la educación se concibió como la política redistribuidora por excelencia y como herramienta de inclusión, de dignificación ciudadana e instrumento de movilidad social ascendente. En el contexto de la crisis que experimentaba la nación la discusión central sobre la política universitaria se desarrolló entre la situación del país, el modelo de desarrollo a seguir y el rol de las universidades nacionales. Se asumía que, en el contexto de las sociedades del conocimiento, la universidad era la institución que mejor podía responder a sus requerimientos sociales, económicos y productivos. Como preocupaciones centrales del SESA se refirieron: a) mejora de la calidad, relevancia y pertinencia social; b) inclusión a través de la masividad en el acceso, permanencia, egreso y educación para toda la vida; c) autonomía; d) financiamiento suficiente; e) internacionalización de los procesos universitarios y; d) acceso equitativo a Tic's.

Sin embargo, la preocupación recaía en el tipo de acompañamiento que tendrían que realizar las universidades en la recomposición del tejido social. Al respecto, se hablaba de una institución que había perdido su capacidad de favorecer una movilidad social ascendente dentro de la sociedad argentina, e incidir en el desarrollo social y económico. Por ello, la necesidad de impulsar una formación de calidad que atendiera las necesidades de la sociedad del conocimiento. Esta valoración cuestionaba también el rol de la universidad en la formación de recursos humanos dada la ausencia de una formación básica y flexible (CIN, 2004).

Aunque el CIN reconoce que la masificación puede obstaculizar el desempeño de los estudiantes y devaluar los títulos universitarios, defiende que la restricción en el acceso a la universidad no es la vía para lograr la excelencia académica, por lo que se defiende la necesidad de compatibilizar la masificación y la excelencia, en un contexto en el que la

ampliación de la matrícula responde a la concepción de una sociedad moderna y eficiente (CIN, 2004).

Años más tarde, en el mandato de Cristina Fernández, el CIN referiría la inserción de la universidad argentina en un proyecto de desarrollo sustentable, soberano y con justicia social. Significaba avanzar hacia una sociedad del conocimiento en la que conviva el crecimiento con distribución equitativa de la riqueza y en equilibrio con el ambiente. Así, los valores que se defenderían desde el CIN y que, de cierta manera, fungirían como base para el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas se resumen en el siguiente fragmento:

“...las preocupaciones centrales de la Educación Superior en la última década se enfocan sobre aspectos fundamentales para su crecimiento. El mejoramiento permanente de la calidad, de la relevancia y de la pertinencia social como un todo, la inclusión mediante la masividad en el acceso, la permanencia y la culminación con éxito de las carreras de grado y en la educación posterior a lo largo de toda la vida son cuestiones a atender permanentemente. Abarcan, además, la custodia de la autonomía universitaria, el reclamo de presupuestos adecuados, la internacionalización de los procesos universitarios y el acceso equitativo a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (CIN, 2010, pág. 5).

Desde el CIN se promovió conceptualizar la calidad en complemento con la pertinencia y la inclusión para la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales en el ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes. Asumía, además, que en el logro de estos principios, el desarrollo de trayectorias escolares exitosas no dependía sólo de becas o la articulación con el nivel medio, sino también de políticas de asistencia estudiantil como residencias, programas de salud, alimentación, orientación vocacional, ocupacional y tecnológica. Asimismo, se hacía hincapié en la necesidad de acompañar a la gratuidad con medidas que fortalecieran la articulación con el nivel medio, en específico, las políticas de ampliación de cobertura territorial, gestión curricular e innovación pedagógica para favorecer la retención escolar en el primer año. Esto adquirió mayor sentido en las IES, pues se promovieron acciones en una lógica de inclusión de jóvenes provenientes de sectores populares.

Adquirieron relevancia también los principios asociados con la evaluación de la oferta para el aseguramiento de la calidad mediante el fortalecimiento de prácticas pedagógicas y de gestión con el propósito de retener y mejorar el rendimiento de los estudiantes, así como la articulación entre las carreras, y la valorización de una estructura

organizativa abierta y flexible para el sistema de educación superior argentino mediante el uso de nuevas tecnologías educativas. Además, se mandataba una consideración especial a la pertinencia de la oferta, la cooperación entre las IES y, la inserción en el mercado de trabajo, con el propósito final de fortalecer el desarrollo nacional, regional y local.

El discurso sobre los valores que orientaron las soluciones de políticas en el periodo estudiado tiene dos fuentes: 1) los organismos internacionales y; 2) la tradición político-partidaria del peronismo. Con relación al primero, la CRES 2008 y la Conferencia Mundial de Educación Superior en 2009 establecieron la concepción de la educación superior como bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. En los documentos de políticas analizados se identifica que esta base normativa representa la raíz de la acción pública del Estado Argentino. En este marco, se han reivindicado las orientaciones de equidad, calidad, flexibilidad y pertinencia de la oferta, así como la integración, cooperación y complementación entre universidades. Significaba también repensar la dimensión social de la universidad con miras a mejorar las condiciones de vida de la población argentina.

Respecto a la segunda fuente, el peronismo, se estableció un discurso que colocó en el centro a los sectores populares y su incorporación al goce del derecho humano a la educación superior. Así, con base en principios como la equidad, la igualdad de oportunidades y la inclusión se construyó un discurso de políticas relacionado con: a) calidad, relevancia y pertinencia mediante la evaluación y acreditación institucional¹⁸; b) el compromiso social de las IES y del SESA, a nivel regional y nacional; c) la recuperación de los estudiantes que abandonan en los dos primeros años; d) fortalecimiento de la retención y graduación de estudiantes de grado; e) mejorar la inserción laboral de los egresados y; f) vinculación horizontal y vertical en el SESA. De igual forma, se exponía la impronta de diversificar los modelos de educación superior y ampliar el acceso a estudiantes cada vez más diversos bajo una concepción de educación para toda la vida.

En este marco, el diseño de política concibió a los sectores populares como sus principales beneficiarios, los cuales estaban representados por estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos socioeconómicos, así como de aquellos que habitaban zonas

¹⁸ Mejoramiento de la calidad de la formación universitaria mediante la acreditación de carreras de grado comprendidas en el art. 43 de la Ley 24.521.

geográficas en las que no había universidades. Por ello, se entiende que las principales acciones tuvieron que ver con programas de becas y la creación de nuevas instituciones.

La red de valores que sustenta el diseño institucional de políticas para la expansión de oportunidades educativas en los gobiernos kirchneristas integra los siguientes principios: a) planificación; b) participación; c) coordinación; e) autonomía; f) acuerdo; g) consenso y; h) ciudadanía. En esta lógica, la articulación e integración del SESA se constituyen como rasgos centrales para la coordinación e instrumentación de las políticas. En este posicionamiento, lo local y lo regional juegan un rol muy importante (Tabla 41).

Tabla 41. Valores del diseño institucional para el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior, 2000-2015.				
Valores de políticas	Néstor Kirchner	Cristina Fernández	Total	Palabras asociadas
Articulación	267	40	307	Educación superior, reformas, diagnóstico, curricular, instituciones, horizontal, políticas, convenios.
Planificación	35	98	133	Consejos, sistema, universidades, CPRES, evaluación, desarrollo, oferta.
Participación	59	25	84	Universidades, Secretaría, planificación, provincias, activa, calidad, articulación, debate,
Coordinación	56	22	78	Evaluación, sistema, recursos, SPU, programación, planificación, presupuesto, articulación, Estado, universidades, CPRES, calidad.
Autonomía	58	16	74	Universitaria, académica, ejercicio, políticas, instituciones, administración, social, gratuidad, libertad, evaluación.
Integración	66	2	68	Educación superior, sistema, regional, procesos, social, instituciones.
Acuerdos	34	8	42	Instituciones, articulación, regionales, planificación, Ministerio, Mercosur, discusión, colectivo, responsabilidad.
Consenso	23	0	23	Actores, sistema, política, universitario.
Ciudadanía	10	0	10	Educación, ejercicio, derechos.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada en Wordsmith y ATLAS.ti

A la búsqueda de calidad, equidad e inclusión como principios de las políticas de expansión de oportunidades, se sumaron la coordinación, planificación y articulación del SESA como componentes centrales de la agenda universitaria. De hecho, la LES 24.521 otorga una base institucional en su desarrollo al concebir a estos valores como principios centrales en la construcción de un sistema flexible que facilite el cambio de modalidad, orientación, carrera o continuación de los estudios. Asimismo, establece ámbitos de

responsabilidad entre las provincias, jurisdicciones y, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el logro de este propósito.

La problemática central bajo la cual giran estos ideales se asocia a la fragmentación del sistema, resultado de la creación de universidades sin planificación, así como a la proliferación de ofertas desvinculadas de las dinámicas del mercado. En esta lógica, la articulación se concibió como un mecanismo para contrarrestar la visión del SESA como un conglomerado de instituciones, carreras y títulos. En consecuencia, la política de articulación se definiría como una acción central para conectar las diferentes partes del todo y, con ello, favorecer a los estudiantes un tránsito fluido por diferentes instancias de formación superior para contrarrestar los obstáculos en la obtención de titulaciones.

En esta dinámica se construyó el discurso de la integración y planificación del sistema como política de Estado. A esta idea se integraron valoraciones sobre la regionalización y desconcentración del SESA como una orientación para organizar los esfuerzos del Estado, sistema, provincias, municipios y actores locales en pro de la ampliación de la cobertura geográfica del servicio, acordar la coordinación de recursos, incrementar su democratización y fortalecer el desarrollo integral y regional. Así se planteó la institucionalización de la planificación conjunta y cooperativa entre las IES y jurisdicciones, a nivel regional y del sistema. Implicaba también pensar en las capacidades de gestión de las instituciones, así como en la de sus miembros para elaborar estrategias de planificación y evaluar la eficacia de los procedimientos.

Se promovió también el ideal de una política progresiva de planificación de la expansión para contrarrestar el crecimiento desordenado del sistema para lograr un desarrollo planificado y pertinente. En este marco, figuras como los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) adquieren relevancia por su incidencia en la coordinación del sistema, así como de una mayor participación de las jurisdicciones provinciales y las IES. Al respecto, el Artículo 10 de la LES 24.521 establece que es responsabilidad de los CPRES la articulación del SESA a nivel regional, así como favorecer el intercambio y reflexión entre los distintos actores. Paralelamente, opera un discurso que cuestiona estas orientaciones normativas y prescriptivas y que concibe a la planeación como una tarea esencialmente política, caracterizada por las negociaciones establecidas entre el CIN, el gobierno nacional y la SPU. Así, en una de las entrevistas se comentó: *“el planeamiento y la política van de la*

mano. Este no es un problema técnico, es más bien un problema de gestión del liderazgo de acuerdos y de vocaciones” (A004).

Otro valor que ha sido central en el diseño de las políticas para la expansión de las oportunidades educativas es la autonomía. La autonomía universitaria es un principio histórico que políticamente se ata a la tradición Radical. Está sustentado en el Artículo 19 de la Constitución Política y en el Artículo 29 de la LES 24.521. Dicho atributo convive en lógicas de tensión, negociación y acuerdo con el Estado argentino, sobre todo, en aspectos como el ingreso a la universidad y la creación de nuevas instituciones. Así, se ha construido un arreglo en el que las políticas públicas se instrumentan en la construcción de consensos entre actores como la Secretaría de Políticas Universitarias, las IES y el CIN. Surge también una orientación que vincula a la autonomía con la obligación de una contabilidad clara y transparente.

Por su parte, en el CIN se han construido principios normativos que configuran el diseño institucional del proceso decisonal para las políticas en discusión. Entre los más importantes se encuentran: a) integración; b) articulación; c) participación y; d) autonomía. En lo general, son coincidentes con los planteamientos de la agenda de los gobiernos kirchneristas en términos del interés en torno a la articulación del SESA (Tabla 42).

Tabla 42. Valores del diseño institucional para el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en el CIN, 2000-2015		
Valores	#	Palabras asociadas
Integración	27	Regional, internacionalización, desarrollo, identidad, planificación.
Articulación	20	Sistema, mejorar, promover, instituciones, oferta, industria.
Participación	16	Universidades, indígenas, gobierno, derecho, docentes, instituciones
Autonomía	15	Académica, universitaria, profesional, instituciones, cogobierno, libertad,
Acuerdos	8	Universidades, instituciones, grupos, mercantilización, procesos, políticas.
Planificación	7	Educación superior, regional, CPRES, estratégica, institucional, integración.
Ciudadanía	7	Ejercicio, reflexiva, CIN, autonomía.
Coordinación	2	Universitario, CPRES, articulación.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada en Wordsmith y ATLAS.ti

Las significaciones otorgadas a principios como la articulación desde la discusión en el CIN se han dado en los siguientes sentidos: a) para la pertinencia de la oferta educativa y su vinculación con el entorno social y productivo; b) para fortalecer la cooperación entre

instituciones de educación superior y actores locales y regionales y; c) para mejorar la transición entre la educación media y la educación superior.

Se visualiza también en función de la pertinencia de las carreras y su vinculación con las necesidades locales, regionales y nacionales, como un mecanismo para mejorar la calidad de vida de la población. De igual forma, se planteó que dicha articulación incorporaba la formación de recursos humanos en áreas de vacancia temática y geográfica. En consonancia con esta idea, se refirió la necesidad de adecuar planes y programas de estudio, así como perfiles profesionales de egresados para favorecer la inserción laboral de los graduados en mercados locales, regionales y globales y, en el entorno público y social. Se hacía explícita la responsabilidad del Estado en el financiamiento de la articulación.

Asimismo, se construyó un discurso en pro de la cooperación y articulación interuniversitaria; significaba favorecer la conformación de redes, movilidad de alumnos, docentes e investigadores, homologación de títulos, titulaciones e investigaciones conjuntas, así como la cooperación internacional y la integración latinoamericana. Significaba la búsqueda de ciclos comunes de formación básica para acordar requerimientos curriculares y condiciones pedagógicas para atender el abandono escolar. En términos operativos, significaba la creación de un ciclo inicial de dos años que fuera común a todas las instituciones universitarias del país, para favorecer la movilidad estudiantil y la flexibilidad curricular.

En consonancia con la agenda pública para la educación superior, el discurso de políticas para la articulación del sistema incorporó también la idea de fortalecer la vinculación en la transición de la escuela media a la educación superior, con el propósito de reducir el abandono escolar en los primeros años y favorecer el egreso exitoso.

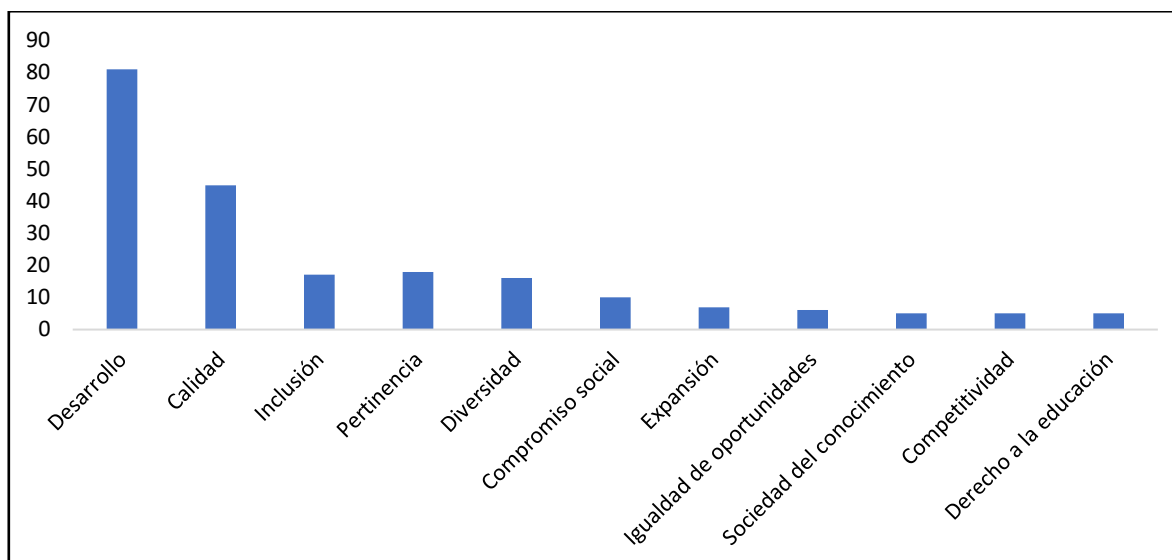
En resumen, el análisis de los valores de políticas para la expansión de oportunidades educativas ha permitido comprender los discursos que sostienen el problema público, así como los resultados que se esperan con las políticas instrumentadas para mitigarlo. Entre los males principales que justifican las intervenciones para la expansión educativa se encuentran el abandono escolar, la baja participación de jóvenes de sectores de bajos ingresos económicos en la educación superior, las bajas tasas de egreso y, la mejora de la calidad y pertinencia de la oferta. Sobre esta base, los documentos de políticas reflejan discursos que priorizan los principios que han de caracterizar los resultados esperados de las políticas:

desarrollo, calidad, expansión, pertinencia, sociedad del conocimiento, equidad, derecho a la educación, inclusión, igualdad de oportunidades, globalización, democracia, productividad y justicia (Ilustración 19).

De esta red de valores, el Estado argentino ha priorizado la calidad, la expansión, la pertinencia y la inclusión como medios para garantizar el derecho humano a la educación superior. Los documentos de políticas reflejan diversas significaciones para estos principios. En una visión amplia la inclusión, por ejemplo, se visualiza como la base para reparar las desigualdades sociales y, la calidad, como el principal instrumento para recuperar la movilidad social. En una perspectiva acotada al campo de la educación superior la inclusión se define a partir de la masividad en el acceso, permanencia y egreso, mientras que la calidad se visualiza en función de la evaluación y acreditación de planes y programas de estudio.

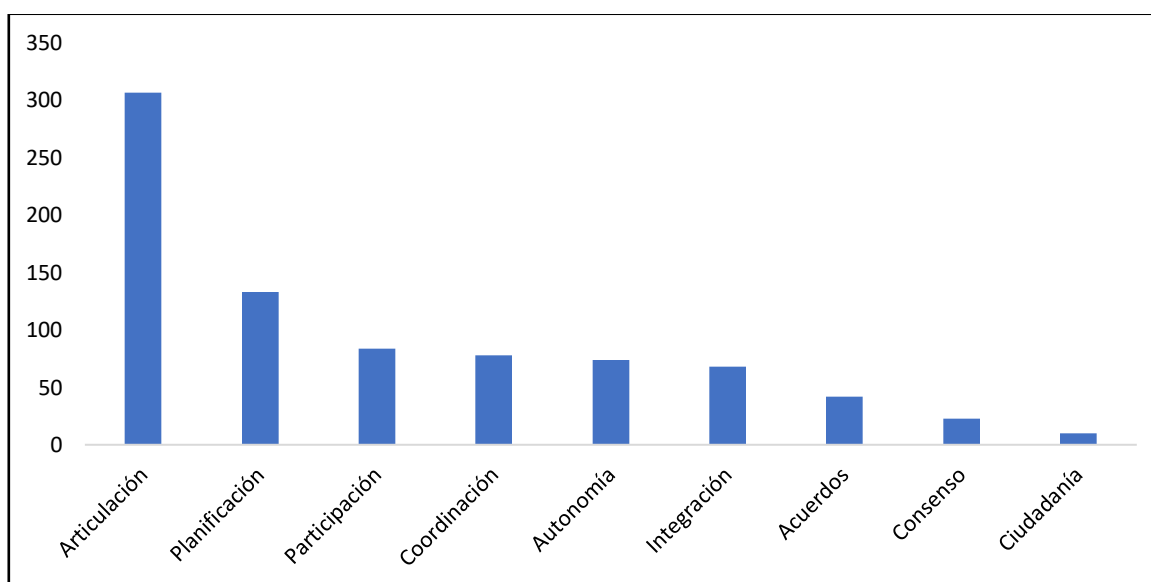
En el caso de los valores que caracterizan al diseño institucional, el discurso de políticas ha apuntado a la articulación, planificación, participación, coordinación, autonomía, integración, acuerdos, consenso y, ciudadanía. Si bien es cierto que valores como el consenso no tienen un peso cuantitativo en la estructura del discurso de políticas, sí lo posee en la lógica que fundamenta la gobernanza del sistema de educación superior, según las perspectivas de los distintos actores entrevistados. En consecuencia, en la instrumentación de las políticas para la expansión de oportunidades, además de priorizar la articulación, planificación e integración del sistema de educación superior, se reconoce la relevancia del acuerdo y del consenso entre los distintos actores que lo conforman, en el marco de la autonomía universitaria (Ilustración 20).

Ilustración 19. Valores de los resultados esperados de las políticas para la expansión de oportunidades del Estado argentino, 2003-2015



Fuente: Elaboración propia con base en la información generada por el Software Wordsmith.

Ilustración 20. Valores del diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas del Estado argentino, 2003-2015



Fuente: Elaboración propia con base en la información generada por el Software Wordsmith.

7.2 Arreglos institucionales en el diseño de políticas: La *ley* del consenso

En este apartado explico los arreglos institucionales que estructuran el diseño de políticas para la expansión de oportunidades en el nivel superior. Con base en el marco analítico de

mi investigación, se pueden observar tres tipos de arreglos: los del marco institucional, los del aparato burocrático y, los político administrativos.

7.2.1 Marco institucional para las decisiones de políticas: ausencia de reglas

He sostenido que los arreglos del marco institucional reflejan el conjunto de normas y reglas para la deliberación democrática del proceso decisional. En Argentina se identifica un conglomerado de dispositivos que contribuyen a este propósito: a) Constitución de la Nación Argentina; b) Ley de Ministerios (Ley 22.520) y sus diversas reformas; c) Ley de Educación Superior (Ley 24.521) y su modificación (Ley 27.204); d) Ley de Financiamiento Educativo (Ley 25.075); e) Ley de Educación Técnica Profesional (Ley 26.058); Ley de Educación Nacional (26.206) y; Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su Reglamentación. Se suman también las constituciones de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; sus leyes educativas y presupuestales (Tabla 43).

Tabla 43. Marco institucional del régimen democrático de las políticas para la expansión de oportunidades educativas

Dispositivo normativo	Objeto	Principales elementos	Año
Constitución de la Nación Argentina		Declaraciones, derechos y garantías Nuevos derechos y garantías Autoridades de la nación Formación y sanción de las leyes Auditoría general de la nación.	Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.
Ley de Ministerios Ley N° 22.520	Establecer las responsabilidades y facultades de los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional: a) Del Interior; b) De Relaciones Exteriores y Culto; c) De Justicia; d) De Defensa; e) De Economía; f) De Obras y Servicios Públicos; g) De Educación; h) De Trabajo; i) De Salud Pública y Medio Ambiente; j) De Acción Social.	Disposiciones comunes a todos los Ministerio: a) intervenir en la determinación de los objetivos políticos; b) intervenir en la determinación de las políticas y estrategias nacionales; c) intervenir en la asignación de prioridades y en la aprobación de los planes, programas y proyectos conforme lo determine el Sistema Nacional de Planeamiento; d) intervenir en la aprobación del Presupuesto Nacional; e) informar sobre actividades propias de su competencia y que el Poder Ejecutivo Nacional considere de interés para el conocimiento del resto del Gabinete y; f) intervenir en todos aquellos asuntos que el	1981

Tabla 43. Marco institucional del régimen democrático de las políticas para la expansión de oportunidades educativas

Dispositivo normativo	Objeto	Principales elementos	Año
		Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración.	
Ley de Educación Superior N° 24.521 reglamentada por el Decreto N°499/97 Modificación: Ley 27.204 de 2015	Regular la educación universitaria y no universitaria pública y privada. El artículo 15 establece que corresponde a las provincias y a la ex MCABA el gobierno y organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia, así como dictar normas que regulen la creación, competencia, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento con el encuadre de la derogada Ley Federal Educación 24.195, esa Ley y los acuerdos federales.	Disposiciones preliminares. De los fines y objetivos de la educación superior. De la estructura y articulación. Derechos y obligaciones. De la educación superior no universitaria: títulos y planes de estudio y evaluación institucional. De la educación superior universitaria: funciones, autonomía, condiciones para su funcionamiento, régimen de títulos, evaluación y acreditación, de las instituciones universitarias nacionales, órganos de gobierno. Sostenimiento y régimen económico y financiero. De las instituciones universitarias privadas y provinciales. Del gobierno y coordinación del sistema universitario.	1995
Ley de Financiamiento Educativo N° 25075	Incrementar la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6 por ciento en el Producto Bruto Interno.	Establece el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la CABA hasta alcanzar una participación del 6% en 2010 en el Producto Bruto Interno. Establece por el plazo de cinco años una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional. Crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.	2005
Ley de Educación Técnica Profesional N°26058	Regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional. Reconoce las responsabilidades y funciones del Instituto Nacional de Educación Tecnológica.	Objeto, alcances y ámbitos de aplicación. Fines, objetivos y propósitos. Ordenamiento y regulación de la educación técnico profesional: instituciones de educación técnico profesional; vinculación entre instituciones y el sector productivo; formación profesional; oferta; títulos y certificaciones. Mejora continua de la calidad de la educación técnico profesional: docentes y recursos; equipamiento; ordenamiento y organización del servicio educativo; registro federal de instituciones de educación técnico-profesional, títulos y certificaciones, igualdad de oportunidades.	2005

Tabla 43. Marco institucional del régimen democrático de las políticas para la expansión de oportunidades educativas

Dispositivo normativo	Objeto	Principales elementos	Año
		Del Gobierno y Administración de la Educación Técnico Profesional. Financiamiento.	
Ley de Educación Nacional N°. 26.206	La presente Ley regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender. Fija un monto del Producto Interno Bruto (PIB)destinado al financiamiento de la educación no inferior al seis por ciento (6 %).	Disposiciones generales: principios, derechos y garantías. Fines y objetivos de la política educativa nacional. El sistema educativo nacional. Docentes y su formación. Información y evaluación del sistema educativo. Educación, nuevas tecnologías y medios de comunicación. Educación a distancia. Educación no formal.	2006
Ley de Administración Financiera. Ley N°24.156	Establecer y regular la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.	Del sistema presupuestario. Del sistema de crédito público. Del sistema de tesorería. Del sistema de control interno. Del sistema de control gubernamental.	1992

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación.

Los arreglos normativos que conforman el marco institucional para las decisiones de políticas se orientan en dos direcciones: 1) para ofrecer una base que organiza el sistema educativo y, en particular, el de la educación superior y; 2) para el proceso de presupuestación y evaluación de programas gubernamentales. El más consolidado es el primero.

La Constitución de la Nación es la base del marco institucional. En el ámbito de la educación superior establece las facultades del poder legislativo para sancionar leyes que garanticen la promoción de valores democráticos, la igualdad de oportunidades y posibilidades y los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, así como la autonomía y autarquía de las universidades. Esta expresión normativa forja un pacto importante en la organización del SESA y de sus instituciones, por la responsabilidad que se atañe al Estado en la provisión de los servicios educativos y en el cumplimiento de tales principios (Constitución de la Nación Argentina, 1995)

De este planteamiento derivan tres marcos regulatorios que forjan la base organizativa del sistema educativo argentino y el de la educación superior: la Ley de Educación Nacional (LEN), la Ley de Financiamiento Educativo (LFE)y, la Ley de Educación Superior. La LEN fue sancionada en el año 2006; abrogó las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Educación 24.195 de 1993 y estableció la obligatoriedad de la educación media. Entre los objetivos de la política educativa nacional la LEN promueve una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales y garantizar una educación integral que habilite a las personas al desempeño social y laboral, así como al acceso a estudios superiores (Ley 26.206. Ley de Educación Nacional, 2006). Al momento de su aprobación, el entonces Ministro de Educación, Daniel Filmus, se refirió a ésta como un instrumento para garantizar la inclusión paulatina de niños y jóvenes con el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades para los estudiantes de todo el país (La Nación, 2006).

En el ámbito de la educación superior dicha legislación refiere el tipo de instituciones que la conforman: universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados; institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial o de la CABA; de gestión estatal o privada. A su vez, señala la facultad del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología para establecer políticas, mecanismos de regulación y criterios de evaluación de los Institutos de Educación Superior e integra las características de la Educación Técnico Profesional (Ley de Educación Nacional, 2006).

Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo refiere la responsabilidad del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la CABA en la inversión educativa y científica¹⁹, así como en la eficiencia en el ejercicio de los recursos que favorezcan la igualdad de oportunidades de aprendizaje, la calidad de la enseñanza y el fortalecimiento de la investigación científico-tecnológica. Dicha legislación también integra objetivos que orientan la definición de mecanismos de asignación de recursos para garantizar la inclusión y permanencia escolar para niñas, niños y jóvenes que provengan de hogares por debajo de la línea de pobreza, a través de medidas compensatorias. En cuanto a la educación superior

¹⁹ Cabe destacar que dicha legislación planteó que el periodo para fortalecer la inversión educativa sería de 2006 a 2010.

plantea fortalecer los principios de democratización, calidad, procesos de innovación y pertinencia (Ley No. 26.075. Ley de Financiamiento Educativo, 2005).

La LFE estableció la responsabilidad para que el gobierno nacional, las provincias y la CABA favorecieran una inversión progresiva en materia de educación, ciencia y tecnología hasta lograr una participación del 6 por ciento del PIB en el año 2010. Esta Ley permaneció vigente en el mandato de Cristina Fernández. Se considera que su creación revirtió la tendencia de desinversión en educación superior y se avanzó en acuerdos para introducir criterios de objetividad en la distribución de los recursos (Bilbao, 2011). Aunque dicha normatividad no está derogada, durante el gobierno de Macri no se cumplieron sus disposiciones. Por su parte, en marzo de 2023, en el marco de la apertura del 141 período de sesiones legislativas del Congreso Nacional el presidente argentino refirió su intención de presentar la propuesta de Ley de Expansión de la Inversión Educativa (Molina, 2021).

La LES 24.521 representa el tronco del marco institucional del régimen democrático en el proceso decisonal de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en Argentina; se sancionó en el año de 1995 en el contexto de una Reforma de Estado. Dicha legislación estableció las bases para la organización y gobierno del sistema universitario y el no universitario. Su instrumentación modificó las relaciones entre el Estado y las universidades, sobre todo, por el control financiero vía la implementación de mecanismos de evaluación y acreditación. Asimismo, reconoció en la autonomía universitaria la decisión para que cada institución estableciera su régimen de admisión, permanencia y egreso; en los hechos, la principal modalidad para acceder a la educación superior fue el ingreso directo.

Este diseño institucional reconoció el rol del Estado como prestador del servicio de educación pública; delegó a las provincias la responsabilidad de la educación superior no universitaria, estableció mecanismos para regular al sector privado y articuló los sectores universitario y no universitario (Del Bello y Barsky, 2021). Asimismo, planteó reglas para el desarrollo de las funciones universitarias, en el marco de la autonomía, para la evaluación y acreditación de universidades públicas y privadas, la creación de nuevas instituciones, el sostenimiento y régimen económico-financiero y, el gobierno y coordinación del sistema universitario.

En 2015 y a raíz de una propuesta de Ley impulsada por la Diputada Adriana Puiggrós, la LES24.521 fue modificada para incorporar la responsabilidad principal e

indelegable del Estado nacional, provincias y la CABA en la educación superior, como bien público y derecho humano personal y social. Esto colocó la atención en dos principios: el de gratuidad y el de ingreso irrestricto. Dicha modificación se sancionó en un escenario de tensiones con algunos rectores, pues no fue un cambio que resultara de un proceso de consulta, sino de un acuerdo parlamentario (A010). Incluso, se ha dicho que fue una normatividad hecha para la facultad de medicina de la Universidad Nacional de La Plata (A012).

Por su parte, la Ley de Ministerios (LdM) regula la organización administrativa del Estado argentino. Estipula las funciones de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, específicamente, el Ministerio de Educación. Cabe destacar que dicho Ministerio ha experimentado cambios en su denominación a través del tiempo que podrían significarse en términos de intereses y prioridades de los gobiernos en turno²⁰. Según las disposiciones de la LEN el Ministerio de Educación es responsable de establecer políticas, mecanismos de regulación y de articulación de los Institutos de Educación Superior que dependan del Estado nacional, las provincias y la CABA. A su vez, la LES 24.521 refiere que corresponde a dicho Ministerio la formulación de políticas generales en materia universitaria, con la participación de los órganos de coordinación y consulta (Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario Nacional, Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior), respetando el régimen de autonomía que poseen las instituciones universitarias.

En otras atribuciones, la LES 24.521 refiere algunas facultades que competen al Ministerio: a) articulación entre instituciones de educación superior no universitaria; b) otorgar reconocimiento oficial de los títulos; c) reconocimiento de las universidades privadas; d) establecer patrones y estándares para los procesos de acreditación; e) formar parte de los integrantes de la CONEAU; f) designar rector organizador de las universidades nacionales recién creadas. A este esquema de organización se integra la Ley de Educación

²⁰ De 2002 a 2007 se denominó Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; de 2007 a 2015, Ministerio de Educación; de 2015 a 2017, Ministerio de Educación y Deportes; de 2017 a 2018, Ministerio de Educación; de 2018 a 2019, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y; de diciembre de 2019 a la actualidad, Ministerio de Educación.

Técnico Profesional cuyo objeto es regular la educación técnico profesional²¹ en el nivel medio y en el superior no universitario.

Ahora bien, los arreglos que se construyen para construir un marco institucional para el proceso de presupuestación y evaluación de programas gubernamentales se definen por las disposiciones de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF). Su propósito es regular los sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que posibilitan la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado; es la base operativa del proceso presupuestario. Su implementación se sustenta en el principio de rendición de cuentas. En este sentido, entre sus objetivos se busca garantizar que la obtención y ejercicio de recursos públicos se fundamente en los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia. Asimismo, se propone sistematizar la programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional, así como incorporar procedimientos que contribuyan a eficientar las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de programas y proyectos (Ley 24.156 Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 1992). Esta legislación genérica se apoya de otros dispositivos normativos como la Ley de Reforma del Estado (Ley 25.629); Ley de Administración de los Recursos Públicos (Ley 25.152) y; Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917) (Ministerio de Economía, n.d.).

La creación de la LAF modificó la administración de las universidades. Antes de su promulgación, los proyectos de inversión, la compra de insumos corrientes, el pago de servicios o de nombramiento de personal estaban condicionados por los tiempos de la oficina de presupuesto del Ministerio de Economía. La sanción de la LAF favoreció que Hacienda depositara de manera mensual a cada universidad la proporción presupuestaria correspondiente y que éstas no tuvieran que pedir permiso para ejecutar el presupuesto (Cantero, 2021).

De acuerdo con la información de algunos programas de educación superior, en el diseño de programas intervienen también el Plan del Ministerio de Educación; Plan de

²¹ La educación técnico profesional favorece el aprendizaje de capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes relacionadas con desempeños profesionales y criterios de profesionalidad propios del contexto socio-productivo, que permita conocer la realidad a partir de la reflexión sistemática sobre la práctica y la aplicación sistematizada de la teoría.

Ciencia y Tecnología; la Visión Estratégica del Ordenamiento Territorial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; el Plan Estratégico Agroalimentario y; el Industrial.

En resumen, las decisiones de política para la educación superior fluctúan en un marco institucional que orienta cierta claridad en cuanto a las responsabilidades y funciones que desempeñan los distintos actores que constituyen el SESA. Sin embargo, se carece de certidumbre respecto a los dispositivos normativos que apoyen la planeación del SESA. A su vez, aunque existen normas que regulan el proceso de presupuestación, no se observa un marco que impulse procesos de evaluación de las intervenciones gubernamentales ni de fortalecimiento a la transparencia y la rendición de cuentas. Es importante señalar que la construcción de estas reglas formales convive con un conjunto de decisiones que reflejan ideas, valores, creencias, y un poder simbólico que emana de tradiciones históricas y políticas y, que se caracterizan por una gobernanza basada en el consenso, sin que ello signifique la ausencia de tensiones, diferencias y conflictos.

7.2.2 Arreglos del aparato burocrático para las políticas de expansión de oportunidades educativas

Los arreglos institucionales del aparato burocrático dan cuenta de las reglas que definen las responsabilidades de los actores en la coordinación e instrumentación de las políticas. Marcos institucionales como la LEN, la LES y la LdM establecen una base para la definición de dichas facultades. Para comprender mejor la lógica bajo la cual interactúan este tipo de arreglos se requiere poner en la mesa que el diseño de políticas universitarias en Argentina se sostiene en un arreglo institucional burocrático gestado en la década de 1990. Primero, con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y, posteriormente, con la aprobación de la Ley 24.521.

Al retorno de la democracia, en 1983, el sistema universitario argentino convivía en dos tradiciones; una proveniente de la reforma de 1918 defensora de ideales como la autonomía y el cogobierno, y otra más organizada en torno al poder ejecutivo, cercana al peronismo. Para reacomodar el curso del proyecto universitario después de la dictadura, se propuso recuperar el valor jurídico de los estatutos que habían sido derogados en 1966 y que

habían sido instaurados a mediados de la década de 1950 (Stubrin, 2021). En este contexto, se inició un proceso de normalización universitaria, fuertemente moldeado por el radicalismo mediante la designación de *rectores normalizadores* que eran afines al alfonsinismo, que sentaron las bases en la construcción de una relación de fuerzas universitarias.

Producto de este trabajo, en 1986, todas las universidades nacionales se habían normalizado. Al respecto, Stubrin señala: “...se entregó a cada asamblea universitaria, en ejercicio de la autonomía, sus atribuciones, incluso la de confirmar o reformar su estatuto antiguo, y a las universidades que no tenían estatuto en 1966, porque no existían, se resolvió aplicarles los estatutos de la universidad de la que provenían” (Stubrin, 2021, pág. 451).

Este proceso de normalización se fundamentó en un régimen jurídico tripartita de docentes, estudiantes y graduados. Emergió como un proyecto temporal que, una vez logrado, generó una sensación de incertidumbre jurídica (Stubrin, 2021), aunque instituyó un poder rectoral que recayó en la figura de los rectores normalizadores (Erreguerena, 2021). Esta situación llevó a que el radicalismo propusiera al Congreso una ley universitaria que no logró concretarse porque no se contaba con la suficiente fuerza política para lograr su sanción.

Por entonces, la coordinación del sistema ya se tornaba complicada. Si bien es cierto que la tradición reformista no veía con buenos ojos la existencia de organismos intermedios, en 1985 se logró concretar la creación del Consejo Interuniversitario Nacional²² y con ello, una idea de autonomía agregada que permitiría construir un “frente” en su defensa (Stubrin, 2021).

Como se ha señalado, en 1993 se creó la SPU. Fue un momento relevante pues se establece por primera vez, desde el retorno de la democracia, una agenda de política pública para la educación superior que integró problemáticas como el financiamiento, articulación del sistema, admisión de los estudiantes, la regulación de la oferta educativa y la investigación, entre otros (Del Bello y Barsky, 2021). Dicha construcción se centró en la difusión de investigaciones, estadísticas y diagnósticos que favorecieron la instrumentación

²² El CIN funciona a través de Comisiones de: Asuntos Académicos; Ciencia, Técnica y Arte; Posgrado; Asuntos Económicos; Asuntos Internacionales; Extensión, Bienestar Universitario y Vinculación Territorial; Relaciones Institucionales; Comunicación y Medios; Conectividad y Sistemas de Información; Acreditación; Vinculación Tecnológica y; Planeamiento.

de medidas que buscaban contrarrestar problemas como la calidad, evaluación institucional y, generación de recursos propios (Suasnábar y Rovelli, 2011).

Este antecedente es relevante en la medida en que el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas en la educación superior argentina se ha apoyado en una base político-administrativa que le otorgan a la SPU la facultad de formular políticas universitarias nacionales que contribuyan a lograr “una educación superior de excelencia, articulada y comprometida con justicia social y los desafíos del desarrollo económico-productivo local, regional y nacional” (Ministerio de Educación, 2023b). Para entender mejor esta lógica, es sustancial visualizar las relaciones jerárquicas con otras instancias administrativas.

La SPU depende del Ministerio de Educación. Su conformación ha experimentado cambios; en 2011 fue creada la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias; de ésta dependían la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria, la Dirección Nacional de Gestión Universitaria, la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado y, la Dirección Nacional de Planeamiento y Coordinación Universitaria. Sin embargo, en la actualidad se compone por dos Subsecretarías: la de Políticas Universitarias y la de Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles. La primera tiene a su cargo la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria y la Dirección Nacional de Gestión Universitaria; de la segunda Subsecretaría dependen la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado y la Coordinación de Programas para la Calidad Universitaria (Decisión Administrativa 1449/2020, 2020).

Entre las atribuciones de la Subsecretaría de Políticas Universitarias se encuentra su contribución al diseño de políticas y estrategias y la gestión de información, tanto para las instituciones como autoridades sectoriales. De igual forma, es la instancia responsable de implementar acciones, proyectos y programas que contribuyan al desarrollo de las funciones universitarias y a vincularlas con el proyecto de desarrollo del país. Por su parte, la función de la Subsecretaría de Fortalecimiento de Trayectorias se orienta al desarrollo de acciones y programas que acompañen las trayectorias educativas para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes (Decreto 50/2019. Administración Pública Nacional. Estructura Organizativa, 2019).

Las Direcciones Nacionales que dependen de dichas Subsecretarías están orientadas a cuatro tipo de actividades: a) asistir en la distribución presupuestaria a las universidades y favorecer el uso eficiente y equitativo de los recursos públicos; b) gestionar un sistema de información estadística sobre el desarrollo del sistema universitario; c) participar en la coordinación de los procesos de creación de nuevas universidades privadas y; d) impulsar estrategias que promuevan la participación estudiantil y su articulación con las áreas de extensión, bienestar universitario y voluntariado universitario.

En esta composición político-administrativa interactúan órganos que establecen las bases institucionales para el gobierno y coordinación del sistema universitario: CU, CIN, CRUP y CPRES. En el CU recae la responsabilidad de proponer las políticas y estrategias de desarrollo universitario, así como la cooperación entre las IES y, la coordinación del sistema; en el CIN se coordinan los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las IES públicas. El CRUP forma parte del CU y, los CPRES se conciben como la instancia que articula el sistema a nivel regional.

En la comprensión de los arreglos burocráticos es importante mencionar que si bien las provincias no desempeñan un papel predominante en el diseño de políticas universitarias, la Ley 24.521 otorga la responsabilidad de organizar la educación superior no universitaria, así como la gestión de las universidades provinciales. De igual forma, están facultadas para participar en la conformación de los CPRES.

Lo interesante de aproximarse a la constitución de los arreglos del aparato burocrático es que permiten construir una idea normativa sobre las responsabilidades y facultades que tienen los actores en el diseño, coordinación e implementación de políticas. En los hechos, esta dinámica es más compleja pues las decisiones de políticas transcurren en un entorno de tensiones, negociaciones y consensos entre la SPU y el CIN, en donde el rol de la autonomía y la autarquía universitaria es central. Como refiere Erreguerena (2021), en Argentina no se puede viabilizar una política universitaria sin el acuerdo, directo o indirecto, del poder universitario.

Además, la regulación de estos arreglos da cuenta de los desafíos que, desde la administración pública, enfrenta el diseño de las políticas. Se identifica, por ejemplo, en las distintas denominaciones que se dan a la instancia responsable de impulsar el desarrollo de la educación en el país; se le atañen responsabilidades en materia de Cultura, o de Ciencia,

o de Deportes. No representa sólo un cambio de nombre, sino también de intención pública de institucionalidad y de proyecto de gobierno. Los retos organizacionales trastocan a la SPU; su función esencial es el logro de una educación superior de excelencia y articulada que contribuya a lograr los propósitos de desarrollo nacional y local. Sin embargo, la articulación con el sector no universitario implica la participación de un actor que tiene vida propia y que opera en condiciones heterogéneas: las provincias. Incluso, vale la pena señalar que, en la conformación actual de dicha Secretaría no se identifica alguna instancia orientada expresamente a los procesos de planificación de la educación superior; se interpreta que dicha responsabilidad recae en la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa, dependiente del Ministerio de Educación.

7.3 Los arreglos político-administrativos en el régimen de políticas

En esta sección analizo los arreglos político-administrativos vistos como acciones específicas para la instrumentación de las políticas. Identifico que en las últimas décadas y de manera especial en el Kirchnerismo el Estado Argentino impulsó distintos programas para favorecer la expansión del sistema. Por su relevancia, seleccioné los siguientes: a) Programa de Expansión de la Educación Superior; b) creación de nuevas universidades nacionales; c) acciones para el desarrollo de infraestructura universitaria mediante el Programa Nacional de Infraestructura Universitaria y el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas y; d) programas de becas.

7.3.1 Antecedentes de la política de expansión institucional

La trayectoria de políticas para la expansión de oportunidades educativas para el nivel superior en Argentina refleja la existencia de tres periodos de expansión institucional; el primero se desarrolló en la década de 1970, el segundo en la de 1990 y, el tercero, entre 2007 y 2015. Cada uno se ha desarrollado en distintos proyectos gobiernos que apuntan a diversas direcciones en términos de los propósitos de desarrollo nacional, así como de las misiones institucionales.

Desde 1995, la instrumentación de la política de expansión institucional se apoya en el diseño institucional que otorga la LES 24.521, así como por vocaciones político-técnicas que emanan de instancias como la SPU, el CIN, la CONEAU y el Poder Legislativo. En el

debate público ha sido una constante la definición de las rutas y mecanismos en los que se debe fundar el crecimiento del SESA. En esta discusión el CIN ha desempeñado un papel central. Al finalizar la década de 1990 dicha instancia advertía algunas problemáticas académicas, políticas y sociopolíticas de la expansión institucional; éstas se asociaron con cuestiones como una deficiente calidad, su multiplicación desregulada y, los altos niveles de abandono escolar. Por entonces, la política de expansión institucional se regulaba por el decreto 2283/93, relativo a la creación de sedes de universidades nacionales y, por el decreto 576/96 para la creación, seguimiento y fiscalización de universidades privadas.

En 1999 el CIN aprobó los “Criterios de política universitaria para considerar propuestas de creación de nuevas instituciones universitarias nacionales”. En su justificación, se definía el crecimiento del sistema sin planificación como el problema más grave del sistema universitario argentino y se señalaba que dicho crecimiento era producto de presiones políticas de grupos locales que lograban incidir en el Congreso de la Nación, que no consideraban la calidad del proyecto institucional y su oferta educativa, ni la pertinencia regional y nacional. Como una forma de contribuir a solucionar dicho malestar se acordaron criterios para analizar la viabilidad del proyecto de una nueva institución universitaria nacional, a saber: 1) Denominación de la institución proyectada; 2) Área de influencia; 3) Razones socioeconómicas que justifican el proyecto; 4) Razones históricas e institucionales que justifican el proyecto; 5) Razones de política educativa que justifican el proyecto; 6) Disponibilidad y el acceso a los recursos humanos; 7) Disponibilidad y el acceso a infraestructura y equipamiento y; 8) Disponibilidad y acceso a presupuesto (Acuerdo Plenario No. 325/99, 1999).

En el contexto de los problemas que enfrentaba la política de expansión institucional, principalmente por la multiplicación de ofertas educativas de manera desregulada, el gobierno de Néstor Kirchner estableció acciones encaminadas a fortalecer la articulación, coordinación y planificación de los subsistemas regionales de educación superior: a) Programa de Articulación (creación de Ciclos Generales en familias de carreras); b) Programa de Mejoramiento de las Ingenierías (Ciclos Básicos iniciales comunes en las carreras de ingeniería); c) Lineamientos para el análisis de las ofertas implementadas fuera del CPRES de origen; d) Mapa de la Oferta de Educación Superior y; e) Registro de Convenios de Articulación y Asociación y de Experiencias de Articulación. Posteriormente,

con Cristina Fernández se impulsan un conjunto de acciones que serían centrales en el devenir del sistema universitario argentino: el Programa de Expansión de la Educación Superior (PEES) y, la creación de nuevas instituciones.

7.3.2 Programa de Expansión de la Educación Superior

En 2007, mediante Acuerdo Plenario, el CIN propuso la creación de un Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional para optimizar el uso de los recursos existentes y extender una oferta integral (Acuerdo Plenario No. 629/07, 2007). En esta línea, en 2009 mediante Resolución Ministerial 299/09, la Secretaría de Políticas Universitarias impulsó la creación del “Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior” (PDEES) en el marco de una política integral de cobertura territorial que planificara la regionalización y desconcentración del SESA y que superara su fragmentación. La apuesta era acercar el SESA a más personas, con calidad y pertinencia significaba priorizar áreas de formación acorde a las necesidades de desarrollo y según las vacancias nacionales, regionales o locales. Para poner en marcha este Programa se impulsó la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES); éstos se pensaron como unidades institucionales para desarrollar actividades académicas integrales que atendieran necesidades formativas locales y subregionales que se gestionarían “cooperativamente” por instituciones del SESA (Resolución 299, 2009).

Así, el PDEES se constituyó con la finalidad de “incrementar las oportunidades de acceso a la educación superior extendiendo la cobertura territorial para la atención de prioridades y demandas en orden al desarrollo integral de regiones y localidades” (Resolución 299, 2009). Se establecieron propósitos estratégicos, objetivos, estrategias y acciones como líneas orientadoras en su instrumentación (Tabla 44). En general, éstas priorizaron la pertinencia, función social, calidad, planificación y articulación de la expansión. Se buscó dirigir las acciones a los sectores sociales con menos oportunidades de acceso por su situación socioeconómica y geográfica.

Tabla 44. Elementos del diseño del Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior.	
Propósitos	Introducir criterios de pertinencia y función social en la expansión del sistema de educación superior superando la dinámica de mercado.
	Desarrollar e institucionalizar un instrumento de planificación y desarrollo de la educación superior.

	Promover el desarrollo de modelos de aseguramiento de la calidad para los CRES y las subsedes.
	Alcanzar la plena articulación del sistema de educación superior, y del nivel superior con los demás niveles del sistema educativo, a nivel regional y nacional.
Objetivos	Institucionalizar prácticas de planeamiento conjunto y cooperativo entre las universidades y las jurisdicciones a nivel regional y del sistema.
	Incrementar los niveles de cobertura hacia los sectores sociales con menos oportunidad de acceso por su situación socioeconómica y geográfica.
	Mejorar el desempeño académico de los estudiantes para incrementar el número de graduados y la calidad de su formación.
	Atender la formación académica y profesional en áreas de vacancia regional.
	Alcanzar mayores niveles de articulación entre carreras, instituciones y subsistemas de educación superior.
	Aumentar el impacto del SESA en el desarrollo regional y local.
	Mejorar la vinculación y asociación de las universidades con municipios y organizaciones locales.
Estrategias	Diseñar modelos de CRES que se adapten a las particularidades regionales y que garanticen la calidad de los estudios.
	Determinar prioridades para la ubicación de los CRES y la definición de su oferta con base en: a) estudio de las necesidades regionales; b) determinación de áreas de vacancia nacional y regional; c) carreras prioritarias; d) sistematización y análisis de necesidades y propuestas de gobiernos provinciales y municipales y sectores sociales; e) establecer compromisos de desarrollo entre IES, gobiernos provinciales y municipales y, sectores sociales.
	Desarrollar modelos de aseguramiento de la calidad en los CRES según los criterios de la CONEAU.

La instrumentación del Programa se planteó en dos etapas. Un primer año para establecer las condiciones para la implementación de los CRES. Esto incluiría la previsión de aportes para cofinanciar con las universidades y Ministerios regionales las reuniones, sistematización de información, seminarios y talleres que requieren las estrategias establecidas para el Programa. Se buscaría que los CPRES fortalecieran su capacidad de planificación y análisis de las propuestas y de las necesidades, con base en información de la oferta y su distribución geográfica. La segunda etapa sería su implementación; el costo de ésta estaría definido por el tipo de modelo adoptado y el grado de participación de instituciones, ministerios y otros actores en los proyectos.

Posterior a la Resolución Ministerial 299/09 se crearon las Universidades Nacionales de Villa Mercedes; Avellaneda; Del Oeste; De Tierra del Fuego; Antártida e Islas del Atlántico Sur; De Moreno; de Florencio Varela y de José Clemente Paz. Por entonces, se solicitó al Dr. Carlos Pérez Rasetti asesorar dicho proceso de expansión. En estos términos se elaboró un documento denominado “Programa para la Implantación Planificada de Nuevas Universidades Argentinas”.

Dicho documento advertía que la creación de nuevas universidades nacionales era un desafío clave dadas las dificultades para la coordinación y articulación que se buscaban en el contexto un desarrollo planificado y pertinente del SESA. Además, se indicaba que dicho proceso debía considerar: a) retos para determinar prioridades y áreas de vacancia, perfiles de identidad institucional, áreas de influencia; b) oferta densa, limitada a la docencia, sobreoferta de pocas carreras y desigual desarrollo académico, garantías de calidad y pertinencia en centros regionales, subsedes, extensiones áulicas, articulaciones con IES y, Centros de Apoyo Distante; c) el escenario de expansión en la región metropolitana. En particular se indicó: “la autonomía universitaria no justifica que el Estado financie acciones absurdas de superposición de ofertas o iniciativas innecesariamente dispersas y no cooperativas”; d) los estudios de factibilidad que se requieren para crear nuevas instituciones se centran en voluntades políticas, analizan la relación con el sistema de educación superior como “contexto” y, propicia un desarrollo individual de cada proyecto (Pérez, 2010). Este documento no procedió de manera oficial, pero sentó algunas bases de lo que sería el Programa de Expansión de la Educación Superior.

En agosto de 2012 mediante Resolución del Ministerio de Educación 1368/2012 se aprobó el “Programa de Expansión de la Educación Superior”. Fue creado con la finalidad de incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso a la educación superior con base en la ampliación de la cobertura territorial para la atención de necesidades y demandas de formación superior, en orden al desarrollo integral de regiones y localidades. A diferencia del objetivo que se estableció en la primera etapa (mediante la Resolución Ministerial 299/09), en esta ocasión se integraron también la permanencia y el egreso. Sin embargo, se mantuvieron los propósitos estratégicos y los objetivos.

El Programa estableció dos líneas de acción. La primera para determinar aquellas localidades que tuvieran condiciones prioritarias para establecer los CRES y, la segunda, para fortalecer las redes y centros existentes para mejorar su calidad y generar nuevas carreras. Asimismo, se buscaría una oferta más equilibrada con las necesidades sociales, en el ánimo de superar la lógica de mercado. En su operación, la responsabilidad del Programa quedó en la Secretaría de Políticas Universitarias y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

En este marco se fijarían criterios y estándares para el desarrollo de actividades académicas en los CRES. Se integrarían por un consorcio en el que participaría más de una universidad y, al menos, un municipio. Asimismo, se podrían integrar gobierno y universidades provinciales y, universidades privadas. Su administración se conformaría por una Comisión Asesora responsable de acompañar la Dirección del CRES en la planificación de las actividades, la gestión con los distintos actores sociales. Por su parte, la Dirección se designaría por la SPU, en consulta con los miembros del consorcio (Resolución 1368/12, 2012).

El proyecto de los CRES buscó el desarrollo conjunto de las actividades de docencia, investigación y extensión para dar respuesta a las necesidades locales y subregionales de formación, capacitación, asesoramiento y transferencia. Se definieron como programas académicos de modalidad cooperativa. Para su creación, se estableció como requisito la presentación de un proyecto institucional que sería avalado por el CPRES y aprobado por la SPU y la CONEAU; éste integraría información relativa a la fundamentación del proyecto y la descripción de la propuesta en términos de los aspectos institucionales, el modelo pedagógico y los criterios de acceso y permanencia (Tabla 45).

Tabla 45. Información de los proyectos institucionales para la creación de un CRES		
Criterio	Componentes	Características
Fundamentación del proyecto.	Caracterización del Partido/Localidad/Zona.	Descripción y análisis de los aspectos sociales. Descripción y análisis de los aspectos económicos.
	Descripción del sistema educativo	Egresados de nivel medio Formación en Instituciones de Educación Superior (IES no universitarias), formación universitaria en su caso. Análisis en función de las perspectivas de instalación de una oferta universitaria.
Propuesta	Aspectos institucionales	Modo de funcionamiento Actividades Relación con la comunidad en general, con los estudiantes y con distintos sectores Interacción entre las IES integrantes del consorcio y otros actores. Infraestructura
	Modelo pedagógico	Modalidades en las que se abordarán las tareas pedagógicas en el Centro. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de calidad de la enseñanza. Modalidades de apoyo virtual a la presencialidad.
	Acceso y permanencia	Estrategias a poner en práctica para atender condiciones especialidades de los ingresantes, así como su

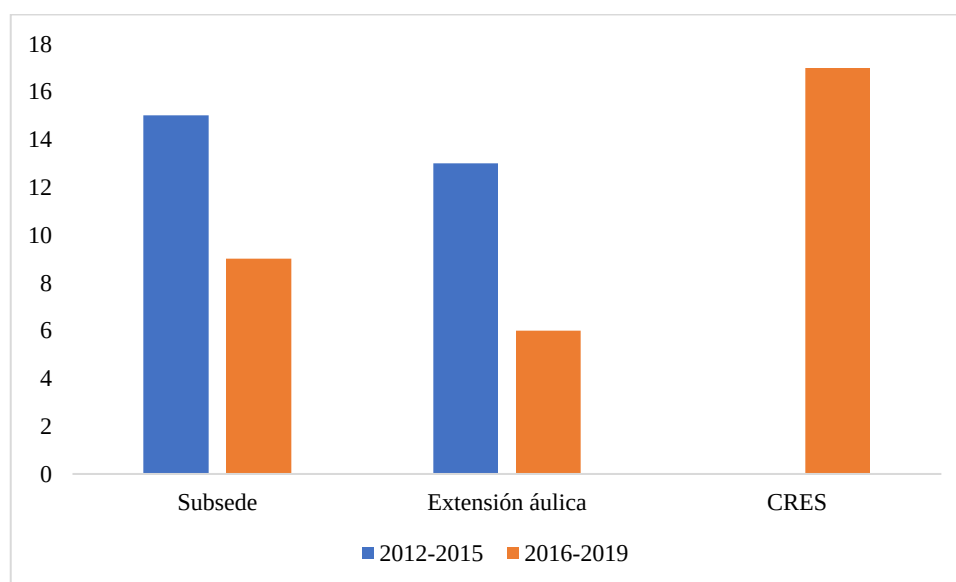
		seguimiento y acompañamiento en los primeros dos años.

Fuente: Elaboración propia con base en la Guía para la preparación del Proyecto de Expansión de Educación Superior.

Se planteó que la definición de la oferta de carreras y otras actividades académicas iniciales se hicieran en consulta con el Municipio, conforme a los programas y prioridades nacionales y regionales, así como en acuerdo con los integrantes del Consorcio en el marco del CPRES que corresponda y con la autorización de la SPU. En el mismo sentido, la ampliación de la oferta requiere la aprobación del CPRES, una evaluación favorable de la CONEAU y una aprobación final de la SPU.

Entre 2012 y 2019 el programa logró una cobertura geográfica en 14 provincias, 60 localidades y, 60 instrumentos de expansión; 24 subsedes, 19 extensiones áulicas y 17 CRES (Gráfico 15). En éstas se crearon 195 nuevas ofertas académicas; el 76 por ciento se generó entre 2012 y 2015 y, el resto, entre 2016 y 2019. Por disciplina la oferta se distribuyó de la siguiente manera: ciencias aplicadas (47 por ciento), ciencias sociales (28 por ciento), ciencias humanas (12 por ciento), ciencias de la salud (10 por ciento) y, ciencias básicas (3 por ciento).

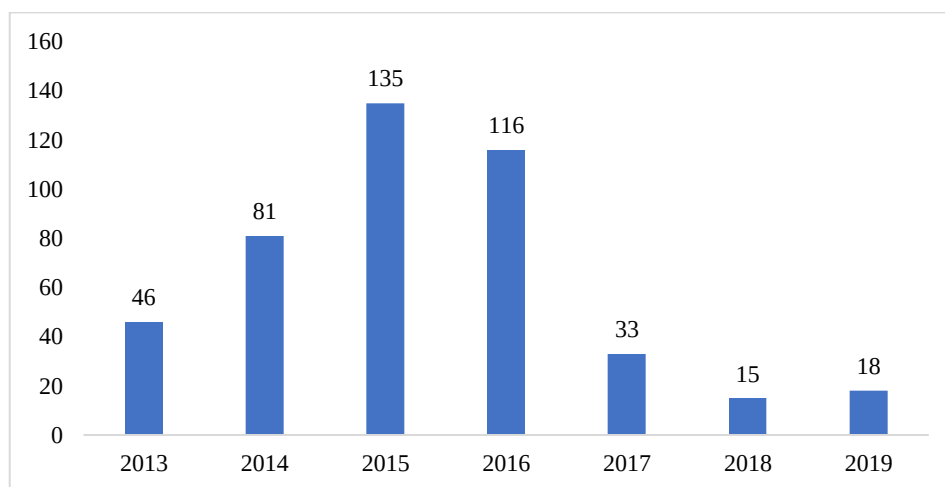
Gráfico 15. Instrumentos de expansión creados en el marco del Programa de Expansión de la Educación Superior



Fuente: Secretaría Ejecutiva de los CPRES, Secretaría de políticas Universitarias y, Ministerio.

Se observa que la creación de estos instrumentos de expansión adquiere un impulso relevante en el mandato de Cristina Fernández, a diferencia del periodo 2016-2019, en el que ningún CRES fue creado. De igual forma esto es coincidente con el número de carreras vigentes en el marco del Programa; de 2016 a 2017 el número de carreras vigentes disminuyó en un 32 por ciento (Gráfico 16).

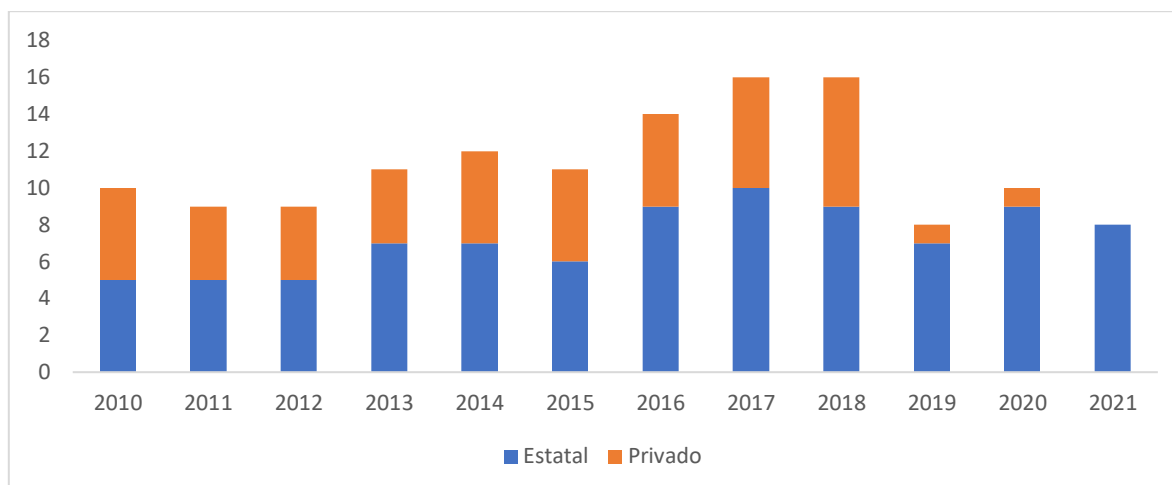
Gráfico 16. Número de carreras vigentes, 2013-2019



Fuente: Secretaría Ejecutiva de los CPRES, Secretaría de políticas Universitarias y, Ministerio.

Si se observa el tipo de régimen financiero, estatal o privado, se identifica que de manera histórica en los instrumentos de expansión ha predominado el sector estatal (Gráfico 17). Entre las Universidades públicas que han desarrollado facultades en los CRES se encuentran: Comahue, Luján, Nordeste, Defensa y San Antonio de Areco; entre el sector privado: Concepción del Uruguay, Gran Rosario y Católica Argentina.

Gráfico 17. Facultades asociadas a Centros Regionales o Extensiones Aúlicas por sector

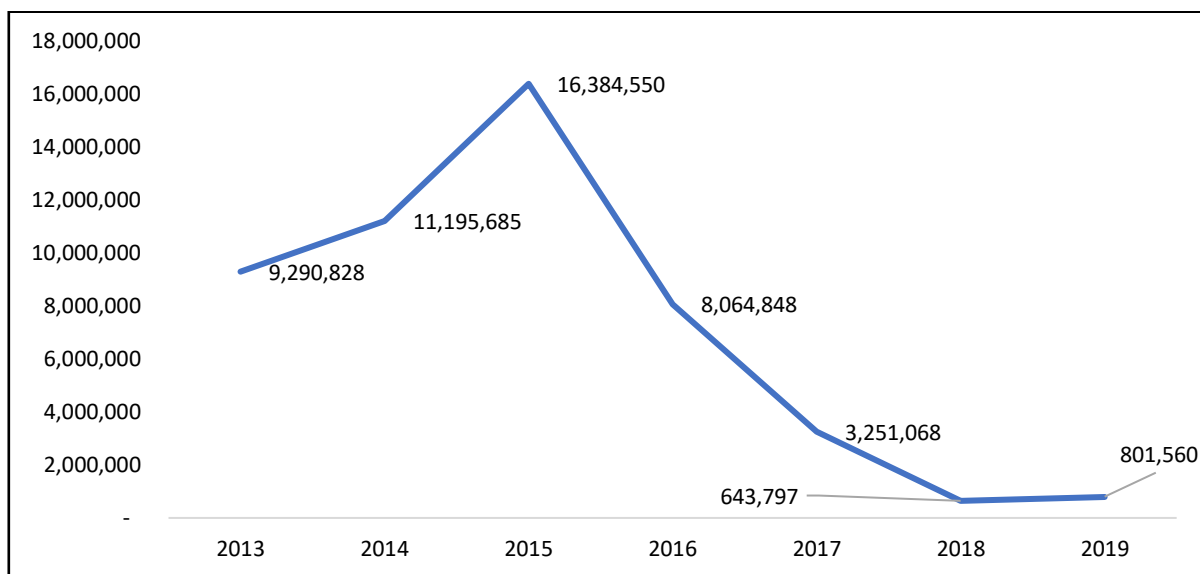


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Políticas Universitarias a través del portal de solicitud de información.

Respecto a la evolución presupuestaria del PEES, se observa un crecimiento importante entre 2013 y 2015, periodo en el que el presupuesto asignado se incrementó al doble. Sin embargo, a partir de 2015 el financiamiento cae de manera drástica al pasar de 16.3 mdd a 800 mil usd en 2019; representa una disminución del 91 por ciento (Gráfico 18). Por su parte, al observar el presupuesto asignado a las universidades nacionales, por concepto del PEES, se identifica que el 37 por ciento se concentró en las universidades nacionales de La Plata, Villa María y Córdoba; un 33 por ciento en la Tecnológica Nacional, Entre Ríos, Naval, Tucumán y Centro de la PBA; el resto se distribuyó entre 24 instituciones. En su conjunto, el presupuesto asignado a las universidades disminuyó en 31.8 entre 2013 y 2019 (Cuadro 26).

Gráfico 18. Evolución presupuestaria del Programa de Expansión de la Educación Superior, 2013-2019

Monto anual en USD



Fuente: Secretaría Ejecutiva de los CPRES, Secretaría de políticas Universitarias y, Ministerio.

Cuadro 26. Presupuesto del Programa de Expansión de la Educación Superior asignado a universidades nacionales, 2013-2019 en USD

Universidad	2013	2017	2019	Proporción
La Plata	1,318.84	0.00	3,183,711.53	13.20
Villa María	1,120,003.30	1,898,651.11	36,634.38	12.70
Córdoba	1,092,672.04	1,560,997.71	0.00	11.00
Tecnológica Nacional	1,389,242.18	739,208.70	36,634.38	9.00
Entre Ríos	1,732,289.45	0.00	0.00	7.20
Naval	0.00	0.00	1,682,712.32	7.00
Tucumán	0.00	1,352,586.74	0.00	5.60
Centro de la PBA	559,999.18	641,101.65	0.00	5.00
Lanus	0.00	1,019,854.61	36,634.38	4.40
Quilmes	429,274.89	336,447.03	0.00	3.20
Río Cuarto	539,318.70	224,184.45	0.00	3.20
Misiones	502,932.34	112,953.50	0.00	2.60
Tres de Febrero	0.00	498,748.14	0.00	2.10
Patagonia S.J. Bosco	0.00	477,045.94	0.00	2.00
Salta	0.00	450,484.91	0.00	1.90
San Juan	0.00	379,852.18	0.00	1.60
IUNA	0.00	0.00	344,864.70	1.40

Cuadro 26. Presupuesto del Programa de Expansión de la Educación Superior asignado a universidades nacionales, 2013-2019 en USD				
Universidad	2013	2017	2019	Proporción
Gral San Martín	337,090.52	0.00	0.00	1.40
Comahue	0.00	326,871.35	0.00	1.40
Jujuy	0.00	222,193.01	0.00	0.90
Nordeste	105,259.37	67,773.60	0.00	0.70
Lomas de Zamora	0.00	131,425.84	0.00	0.50
Mar del Plata	121,688.97	n.d.	0.00	0.50
Rio Negro	1,075.59	63,785.58	0.00	0.30
Patagonia Austral	0.00	54,951.57	0.00	0.20
Catamarca	0.00	40,297.82	0.00	0.20
Cuyo	0.00	40,297.82	0.00	0.20
Santiago del Estero	38,658.06	0.00	0.00	0.20
Litoral	0.00	0.00	36,634.38	0.20
Oeste	0.00	0.00	36,634.38	0.20
Sur	0.00	36,634.38	0.00	0.20
Policla Federal Argentina	0.00	0.00	36,634.38	0.20
Total	7,970,823.41	10,676,347.66	5,431,094.83	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Se podría decir que la gran aportación del Programa fue regular la voluntad política en la creación de los CRES. Antes de la creación del PEES, la decisión de crear una sede universitaria no poseía institucionalidad en el sentido que se circunscribía a las facultades. Prácticamente, el intendente municipal establecía una especie de acuerdo con alguna facultad con recursos muy básicos para poner en marcha un CRES: “...ese fue el mecanismo con que se empezaron a armar algunos centros, especialmente en provincia de Buenos Aires, financiado por la municipalidad que le pagaba a la facultad para que ésta diera clases en ese lugar, con profesores que viajaban los viernes y los sábados a la mañana. En fin, en algunos casos se hizo bastante bien, en algunos casos se hizo más o menos y en lo que hizo mal” (A003). En esta lógica, cuando se aprueba el PEES se establecen criterios para su apertura con la intención de ordenarlos en función de la planeación y articulación del SESA.

En la actualidad el PEES se mantiene vigente. Hay grupos que defienden que es el mejor mecanismo de crecimiento en las condiciones actuales del SESA, sobre todo, para aprovechar la infraestructura y experiencia institucional, así como para evitar la creación de nuevas universidades nacionales de manera desregulada; ha sido la posición del CIN y de algunos grupos académicos.

7.3.3 La creación de nuevas universidades nacionales

He explicado las distintas olas de expansión institucional que ha experimentado el SESA. Sin embargo, vale la pena destacar que, para analizar las lógicas y arreglos que fundamentan la creación de nuevas instituciones entre 2003 y 2015, se requiere diferenciar el proceso de expansión de la década de 1990 y el que se viviría las dos décadas siguientes. En el primer caso se buscó que éste se acompañara de una diversificación institucional, de manera que, las universidades creadas en el Conurbano Bonaerense se crearon con perfiles institucionales diversos, además de un importante crecimiento del sector privado. A la par se implementaron un conjunto de políticas fundamentados en la lógica de competencia y desempeño para el acceso a los recursos.

Por su parte, en la última ola de expansión, la creación de nuevas instituciones se fundamentó en el principio de inclusión en el contexto de una política de territorialización universitaria para cubrir espacios vacantes en donde la sociedad no tenía posibilidad inmediata de acceder a la educación superior (A006). En este sentido, vale la pena aproximarse al fenómeno de la expansión institucional en función de continuidades y discontinuidades (A005).

Entre 2003 y 2015 se crearon 18 universidades nacionales, tres institutos universitarios públicos, siete institutos universitarios privados y cinco universidades provinciales (Tabla 46). Esta configuración podría asumirse como una diversificación mixta, con un interés provincial que corresponde a la creación de universidades provinciales (institutos y educación superior no universitaria), universidades privadas y, universidades nacionales (Mollis, 2016). Mi investigación se centra en la experiencia de estas últimas.

Tabla 46. Instituciones de educación superior creadas en Argentina entre 2003 y 2015		
Tipo	Año	Institución
Universidades Nacionales	2007	Universidad Nacional de Avellaneda. Universidad Nacional del Chaco Austral. Universidad Nacional de Río Negro.
	2009	Universidad Nacional Arturo Jauretche. Universidad Nacional José C. Paz. Universidad Nacional de Moreno. Universidad Nacional del Oeste. Universidad Nacional de Villa Mercedes.
	2010	Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
	2014	Universidad Nacional de las Artes. Universidad Nacional de los Comechingones.

Tabla 46. Instituciones de educación superior creadas en Argentina entre 2003 y 2015		
Tipo	Año	Institución
		Universidad Nacional de la Defensa. Universidad Nacional de Hurlingham. Universidad Nacional de Rafaela.
	2015	Universidad Nacional del Alto Uruguay.
		Universidad Nacional Guillermo Brown.
		Universidad Nacional de San Antonio de Areco.
		Universidad Nacional de Scalabrini Ortiz.
Universidades Provinciales	2014	Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires. Universidad Provincial del Sudoeste.
	2015	Universidad Provincial de Córdoba. Universidad Provincial de Ezeiza. Instituto Universitario Patagónico de las Artes.
Institutos Universitarios Públicos	2007	Instituto Universitario de Seguridad Marítima. Instituto Universitario de Gendarmería Nacional.
	2014	Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo”.
Institutos Universitarios Privados	2004	Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios.
	2005	Instituto Universitario de Salud Mental de la Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires.
	2006	Instituto Universitario del Gran Rosario.
	2009	Instituto Universitario CEMIC.
	2010	Instituto Universitario River Plate.
	2012	Instituto Universitario de Ciencias Biomédicas de Córdoba.
	2014	Instituto Universitario Escuela de Medicina del Hospital Italiano.

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada en los portales electrónicos institucionales, así como en Mollis (2016).

La creación de nuevas instituciones está reglamentada por los Artículos 48 y 49 de la Ley 24.521. Dicha decisión corresponde al poder legislativo, condicionado a la aprobación de un estudio de factibilidad y a la existencia de recursos presupuestales que apoyen el desarrollo de la propuesta. Asimismo, de manera vinculante, se tomará en consideración la opinión del CIN. Bajo esta lógica, el proceso decisional que caracteriza la creación de nuevas universidades nacionales se concibe en un marco de tensiones entre el CIN y el Congreso de la Nación.

Este entramado institucional es clave al construir un marco de interacción y tensión entre decisiones políticas y técnicas que se reconfigura tanto por el rol que ocupa el CIN

como órgano consultor, respecto a la viabilidad y pertinencia en la creación de una nueva institución, como por la decisión legislativa, cargada de voluntades y poder político. En los hechos, la ruta para la apertura de nuevas instituciones universitarias, de cierta manera, está condicionada a las composiciones políticas en el Congreso de la Nación (Pérez, 2014).

Entre 2002 y 2006 el CIN discutió las propuestas de creación de cuatro universidades nacionales; de éstas, sólo se creó la Universidad Nacional de Chilecito. En 2003, en el Acuerdo Plenario 464/03 dicho órgano advertía la necesidad de impulsar un estudio actualizado de la situación del SESA. Un año después expresaría su preocupación de lo que llamaría “una peligrosa tendencia a la creación indiscriminada de Universidades Nacionales”, en contextos de restricción presupuestaria, requerimientos de inversión en infraestructura y, de desafíos para fortalecer la calidad de la oferta académica existente y, sobre todo, de su articulación (Acuerdo Plenario No. 464/03, 2003).

Sin embargo, la tendencia continuó. Entre 2007 y 2015 se crearon 18 universidades nacionales. Fueron pocas las que tuvieron el visto bueno del CIN: la Universidad Nacional de Río Negro, la Universidad Nacional de Rafaela y la Universidad de la Defensa Nacional. En el resto de los casos, dicho organismo, a través de la Comisión de Asuntos Académicos y en el seno de su pleno, consideró inadecuado abrirlas; en general, por los siguientes motivos: a) existencia de oferta universitaria en la zona en la que se propone abrir la nueva institución; b) inconveniencia de abrir nuevas universidades sobre la base del desmembramiento presupuestario de universidades existentes; c) el estudio de factibilidad no justifica la creación de una nueva institución; d) no se consideran los recursos humanos requeridos ni la infraestructura y; e) violaciones a la autonomía universitaria (Resolución CE No. 415/07, 2007).

La creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes y la del Chaco Austral emergieron en un ambiente de fuertes tensiones por considerarse una violación a la autonomía universitaria. En el primer caso, la nueva universidad se constituiría sobre la base de la escisión de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales de la Universidad Nacional de San Luis, lo que implicó también el traspaso de todos los servicios educativos, personal docente y no docente, bienes muebles e inmuebles, subsidios, programas de incentivos y convenios (Acuerdo Plenario No. 649/07, 2007). En el segundo caso, la universidad se crearía sobre la base de la Facultad de Agroindustrias que por entonces

formaba parte de la Universidad Nacional del Nordeste (Resolución C.E. No. 437/07, 2007). En ambos casos, el CIN manifestó su rechazo, además de señalar las violaciones a la autonomía y autarquía universitaria.

Particular mención merece el proyecto de creación de la Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas. En agosto de 2013 el Congreso Nacional celebró una Audiencia Pública para discutir la creación de dicha institución. En ésta participaron representantes de diversas comunidades y grupos indígenas como el Diaguita Calchaquí, Comunidad Negra Muerta, Quechua, comunidad de Nazareno, Mapuche, entre otros. En su conjunto, las intervenciones abordaron las siguientes temáticas: 1) acceso a la educación de niños y jóvenes indígenas; 2) conocimiento indígena y su relación con el conocimiento académico / científico; 3) aspectos organizativos de la institución, su gestión oferta y desarrollo curricular y; 4) derivaciones políticas esperables (Lenton et al., 2014).

La propuesta fue rechazada por CIN al considerar que no era factible ni pertinente. Al respecto, indicó que la oferta educativa era de características similares a la existente en las universidades nacionales, no se observó la referencia a las áreas temáticas de carácter intercultural a desarrollar, no se visualizaba la contribución de la institución al desarrollo de la región. Tampoco se planteaba cómo un proyecto intercultural se articulaba con el sistema universitario nacional, ni se reconocían experiencias de otras instituciones como la Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Salta, Universidad Nacional del COMAHUE y, la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Sin embargo, la principal observación señalaba:

“Las políticas educativas focalizadas en determinados grupos sociales desfavorecidos corren el riesgo de alejarse del objetivo de la integración y, muy por el contrario, podrían promover la segregación y la segmentación del sistema educativo estableciendo circuitos y trayectorias diferenciadas de distinta calidad según los grupos sociales a los que se dirigen. Este riesgo se observa aún con más preocupación cuando el proyecto no se inscribe dentro de la historia ya recorrida de diálogo entre las universidades y los pueblos originarios y plantea su desarrollo desde el aislamiento respecto del sistema universitario existente. En los fundamentos en la ley, en su articulado y en el estudio de factibilidad no se hace referencia a las iniciativas y programas existentes en las universidades nacionales para los estudiantes provenientes de pueblos originarios” (Acuerdo Plenario No. 928-14. Universidad de los pueblos indígenas, 2014, pág. 5)

Desde la visión de tomadores de decisiones, así como de especialistas en la materia, la expansión institucional universitaria ha ocurrido al margen de una política de planificación. En parte, porque la decisión de crear una nueva institución se fundamenta en

un ejercicio de voluntad y cabildeo político; muestra de ello son los posicionamientos emitidos por el CIN y las propias valoraciones de la CONEAU respecto a la apertura de nuevas instituciones. En otras palabras, la decisión política se superpone a la decisión técnica (A001 y A003). Dicha decisión se apoya también en una lógica de demanda territorial que busca evitar el desplazamiento de los jóvenes de sus provincias de origen (A010).

La aprobación de las nuevas universidades se ha gestado con importantes mayorías, independientemente del partido político que impulse las propuestas, lo cual se explica por el interés de los legisladores en que sus jurisdicciones tengan una universidad. Así, la decisión se ha caracterizado por alianzas y arreglos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo; el primero, para lograr la mayoría de los votos requeridos para sancionar las leyes correspondientes y, el segundo, para respaldar la implementación de las universidades creadas. Este modo de proceder tiene cierta coherencia política ya que se sostiene en una narrativa en pro de la inclusión y la territorialidad que no soportaría el costo político de vetar la creación de nuevas instituciones. En este contexto, el Programa de Expansión de la Educación Superior se pensó como una medida que contrarrestara la “ansiedad” de las localidades para abrir nuevas universidades. Al respecto, en una de las entrevistas se indicó:

“...me consta que el Ministro y Cristina dijeron busquemos una cosa, porque no podían parar, pero no tenías argumentos para parar y no hay margen para vetar la creación de una Universidad, te convertís en lo hizo Alfonsín y le revirtieron en el Congreso, con el veto a la creación de la Universidad de Formosa. Durante el kirchnerismo con todo el discurso nuestro no había era ningún margen para vetar” (A003).

Incluso, la ausencia de una política de planificación de la expansión territorial se reconoce desde el ámbito gubernamental como una decisión que se asocia más a los intereses políticos regionales. En esta configuración, el Congreso de la Nación se visualiza como el espacio en el que transcurre la decisión planificadora, misma que se fortalece con el consenso entre los distintos actores. Dicha dinámica ha otorgado cierta gobernanza. Al respecto, en una de las entrevistas se indicó: *“lo más parecido a un planeamiento institucional es la armonía entre el CIN, el Gobierno Nacional y la Secretaría de Políticas Universitarias”* (A004). Esta afirmación se corresponde con la opinión emitida por personal de la Subsecretaría de Políticas Universitarias:

“De hecho, existe el lugar de creación de las universidades nacionales; es el Congreso y es en el propio debate en el Congreso en donde se da esta planificación. Hoy, hay como once iniciativas de universidades nuevas que no fueron tratadas pero que están, como yo vislumbro el desarrollo del sistema de educación universitaria en la Argentina, fundamentado, en los consensos que se dan hacia el interior y en los intereses; es una

pulseada entre intereses sectoriales y consensos. Lo que se ha demostrado hasta ahora es que han habido 3 oleadas de creación de universidades y, todos los casos salvo muy contadas excepciones han sido eficientes a la hora de dar respuesta a la necesidad de educación superior. O sea, que esto hay que marcarlo” (A006).

Como ejemplo de esta dinámica, uno de los rectores organizadores de una de las universidades nacionales creadas compartió algunos rasgos del proceso de creación. Entre éstos destacan su liderazgo en el campo político de la educación superior; había sido rector de la UBA, director del CONICET, presidente e integrante de la CONEAU y vicerrector de la Universidad Nacional de Quilmes. Asimismo, destaca su relación con actores políticos como Carlos Kunkel, quien era un legislador cercano a Néstor Kirchner y que en 2009 fungía como diputado nacional por el Frente para la Victoria. Fue éste quien solicitó al rector organizador llevar a cabo la creación de la nueva universidad en una localidad que es un bastión peronista. Al cuestionarle si hubo un proceso de planeación que justificara esta acción comentó lo siguiente:

“...te voy a decir qué hice yo: lo que a mí se me antojó. Una vez me hicieron un reportaje de un diario y dije esto; “uy el Ministro de Educación, que era nuestro, que ahora es Ministro de Provincia, Alberto Sileoni me llamó, me dijo de todo”. Pero la verdad, nunca desde la Secretaría de Políticas Universitarias ..., me dijeron, tenés que crear tal carrera o no tenés que crear tal carrera; nunca, hice lo que se me antojó, que está muy mal, porque yo tengo muchas espaldas esa es la verdad, entonces no viene la clase política a presionarme” (A009).

La creación de esta universidad fue un proyecto que se ejecutó desde la visión y experiencia de un actor político bajo tres premisas: ¿qué necesita la Argentina?, ¿Qué necesita la provincia?, ¿Qué se puede hacer desde la localidad? La decisión del tipo de oferta consideró el contexto regional a partir del desarrollo de un polo de salud que demandaba la formación de profesionales en esa área, la cual se complementó con el área de Ciencias Sociales e Ingeniería. Finalmente, vale la pena señalar que entre los desafíos para impulsar el desarrollo de un proyecto con estas características se encuentra la gestión presupuestal. Al respecto se comentó:

“...el presupuesto de primer año no es problema, es después, , si pones una oficina, algunos empleados y todo. Después vos tenés docentes y además cuando contratas al docente de primer año tenés que pensar que en el segundo año tienes que duplicar el presupuesto, el primero es el tercer año, no ya duplicarlo, sino un 33% más, el cuarto, un 25% más” (A009).

Un resultado visible y que se reconoce por los distintos actores que forman parte del SESA es que, actualmente, todas las provincias del país tienen, por lo menos, una

universidad nacional, con una importante concentración en el Conurbano Bonaerense. Además, existe coincidencia en que hay un propósito de inclusión, principalmente, por las características de los estudiantes que ingresan a estas instituciones; la gran mayoría son de primera generación. Un aprendizaje que se ha generado en el desarrollo de la política tiene que ver con el tipo de organización interna y la definición de sus modelos institucionales. En la década de 1990 las instituciones creadas buscaron imitar estructuras de la UBA, sobre todo, en cuanto al modelo de ingreso. Sin embargo, con el tiempo, éstas fracasaron y se vieron en la necesidad de reinventar e innovar a partir de sus propias historias y contextos institucionales (A002).

En términos de la captación de matrícula se podría decir que la gran mayoría de las universidades nacionales ha incrementado su tasa promedio de crecimiento anual; las que más han crecido son la Universidad Nacional de Hurlingham, Universidad Nacional de Tierra del Fuego y, Universidad Nacional Arturo Jauretche. Las excepciones son la Universidad Nacional de la Defensa, la Universidad Nacional Pedagógica y la Universidad Nacional del Oeste. En 2019, las universidades nacionales creadas en el gobierno kirchnerista captaron el 1 por ciento de la matrícula total de las universidades nacionales del país (Cuadro 27).

Cuadro 27. Estudiantes, Nuevos Inscritos y Reinscritos, 2019						
Institución	Estudiantes	Nuevos Inscritos	Reinscritos	Proporción de estudiantes respecto a matrícula pública total	Proporción NI / egresados	Tasa promedio de crecimiento anual 2009-2019
Avellaneda	17,019	7,831	9,188	0.0106	0.6	-
Chaco Austral	19,051	8,655	10,396	0.0119	2.3	51.8
Río Negro	9,970	3,559	6,411	0.0062	8.1	38.8
Arturo Jauretche	24,900	8,110	16,790	0.0156	6.0	103.5
José C. Paz	14,997	5,713	9,284	0.0094	9.6	83.0
Moreno	9,722	3,341	6,381	0.0061	6.1	85.5
Oeste	6,556	3,056	3,500	0.0041	0.6	-1.7
Pedagógica	919	556	363	0.0006	1.1	-18.0
Villa Mercedes	2,496	829	1,667	0.0016	7.5	24.7
Tierra del Fuego	3,946	1,742	2,204	0.0025	1.0	144.9
Artes	19,331	6,315	13,016	0.0121	13.3	6.8
Defensa	6,682	2,159	4,523	0.0042	21.0	-9.3
Hurlingham	12,406	6,756	5,650	0.0078	3.2	230.9

Cuadro 27. Estudiantes, Nuevos Inscritos y Reinscritos, 2019						
Institución	Estudiantes	Nuevos Inscritos	Reinscritos	Proporción de estudiantes respecto a matrícula pública total	Proporción NI / egresados	Tasa promedio de crecimiento anual 2009-2019
Rafaela	1,018	622	396	0.0006	-	-
Alto Uruguay	435	435	-	0.0003	-	-
Guillermo Brown	267	267	-	0.0002	-	-
San Antonio de Areco	1,335	1,105	230	0.0008	-	-
Scalabrini Ortiz	440	440	-	0.0003	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico del año 2019.

En términos de sus estructuras de gobierno, las nuevas universidades nacionales recuperan el modelo de organización colegiada. Sin embargo, en éstas surgen nuevas prácticas caracterizadas por un fuerte liderazgo en las autoridades unipersonales, incluso, en decisiones como la designación de autoridades de menor rango, quienes, a su vez, forman parte de los órganos colegiados. Se considera que esta lógica rompe con la idea del poder de las bases en la universidad pero que se entiende desde una concepción peronista del gobierno universitario (A005).

Se podría decir que el factor crítico de la expansión institucional, vía la creación de nuevas universidades nacionales, es la orientación de la oferta educativa. Desde la visión de la presidencia del CIN, se reconocen las necesidades de expansión de la oferta. No obstante, se defiende que la creación de nuevas instituciones nacionales no necesariamente es la mejor vía para lograrlo. En este sentido, se apuesta más a aprovechar los mecanismos institucionales existentes de regionalización, como los CRES (A007). En un sentido similar, la presidencia de la CONEAU advierte que la política de expansión institucional no debe delimitarse a la creación de universidades nacionales. Se podría explorar la conformación de institutos universitarios para fortalecer la especialización disciplinaria, acorde a las necesidades de desarrollo regional. Esto con el propósito de evitar la saturación en áreas como derecho, contaduría, arquitectura o psicología, que suelen formar parte de la oferta educativa de las universidades nacionales (A008).

En este sentido, permanece vigente el llamado a la pertinencia de una oferta educativa de calidad. En tal lógica, la posición de la CONEAU es expandir la calidad no sólo en las grandes universidades, sino también en las más pequeñas. Para ello, se reconoce que éstas

carecen de recursos y, en ese sentido, la evaluación de la calidad debe asumirse como un mecanismo para “emparejar los pisos” desde una política de acompañamiento institucional en donde el centro de la atención sea el estudiante. Al respecto, en las entrevistas se comentó:

“...nosotros queremos que nuestros graduados tengan un piso similar de competencias. Con esas situaciones nos encontrábamos en las acreditaciones; bajas en las periferias académicas y altas en los centros de alta formación...eso nos llevó a instalar, cada vez más fuerte, una política de acompañamiento. La política de acompañamiento es acompañar en programas de mejoras a las instituciones, cuando a éstas no pueden acreditar por la totalidad del ciclo que es de seis años. Al acompañarlos, hemos funcionado siempre más vinculados a una asesoría externa que a una entidad netamente evaluadora... lo primero que hicimos fue que todos nuestros equipos técnicos tengan alta formación, ¿cómo logramos eso?, ingresan al Estado por concurso. Eso nos permitió a nosotros que esto no fuese coto, ni de agrupaciones políticas, ni de sectores parcializados de la política, ¿se entiende? (A008).

Este aspecto no es menor. Si bien es cierto que la creación de nuevas universidades tiene un componente político sumamente relevante, se podría decir que el diseño institucional ha logrado frenar voluntades políticas en la creación de nuevas carreras vía la evaluación y acreditación de carreras, realizada por la CONEAU. Como se indicó: *“hay un componente político muy importante en la creación de una universidad, pero hay un trabajo técnico que también hace la CONEAU”* (A002). En este sentido, se considera que la CONEAU es un actor que contribuye a ordenar el sistema universitario, en donde no existen universidades nacionales de baja calidad como sí ocurre en otros países de la región (A005).

El Artículo 46 de la Ley 24.521 refiere la facultad de dicha instancia para pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional después de su creación, así como otorgar el reconocimiento de una institución provincial.²³ Al respecto, entre 2008 y 2014 se evaluaron 27 proyectos institucionales de universidades privadas y extranjeras; sólo seis obtuvieron informe favorable (Cadena et al., 2015).

Por otra parte, como ya se ha referido en distintos momentos de la investigación, un problema en la agenda pública argentina tiene que ver con los bajos niveles de egreso. Situación que para nada es ajena a lo que se vive en las universidades nacionales más nuevas. Si se toma en consideración la relación entre los nuevos inscriptos (2014) y el total de egresados (2019), en universidades como la UBA, Litoral y cuyo el resultado se acerca al 31 por ciento,

²³ El Artículo 49 de la Ley 24.521 refiere que los proyectos institucionales serán coordinados por el rector-organizador; éste lo pondrá a consideración del Ministerio de Educación para su análisis y remisión a la CONEAU.

29 por ciento, 24 por ciento y, 33 por ciento, respectivamente.²⁴ En universidades más nuevas como la Arturo Jauretche, Villa Mercedes, Chaco Austral, Moreno y Oeste, la tasa oscila en el 9.4 por ciento, 2.7 por ciento, 10.4 por ciento, 11.1 por ciento y, 3.3 por ciento, respectivamente. Hay casos con valores extremos como el de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional Tres de Febrero; en ambos la tasa de egreso se encuentra por arriba del 90 por ciento. Llama también la atención instituciones como la Universidad Nacional José C. Paz en donde el valor del indicador se aproxima al 45 por ciento (Cuadro 28).

Cuadro 28. Proporción de estudiantes nuevos inscritos en 2014, respecto a los egresados en 2019							
Institución	Nuevos inscritos, 2014	Egresadas/os	%	Institución	Nuevos inscritos, 2014	Egresadas/os	%
Arturo Jauretche	5,190	489	9.4	Misiones	5,874	1,289	21.9
Buenos Aires	55,538	17,344	31.2	Moreno	1,840	204	11.1
Catamarca	2,698	495	18.3	Nordeste	9,699	2,969	30.6
Centro de la PBA	2,625	735	28.0	Noroeste de la PBA	1,423	284	20.0
Chaco Austral	1,894	197	10.4	Oeste	580	19	3.3
Chilecito	747	100	13.4	Patagonia Austral	3,255	182	5.6
Comahue	8,672	1,131	13.0	Patagonia S. J. Bosco	3,929	410	10.4
Córdoba	23,900	6,890	28.8	Quilmes	5,737	669	11.7
Cuyo	7,116	2,357	33.1	Río Cuarto	3,507	574	16.4
Entre Ríos	4,328	934	21.6	Río Negro	3,636	290	8.0
Formosa	3,720	555	14.9	Rosario	15,940	14,363	90.1
Gral. Sarmiento	1,969	166	8.4	Salta	6,681	651	9.7
José C. Paz	1,219	549	45.0	San Juan	4,683	651	13.9
Jujuy	3,903	358	9.2	San Luis	3,560	702	19.7
La Matanza	6,048	2,620	43.3	San Martín	4,052	1,259	31.1
La Pampa	2,997	565	18.9	Santiago del Estero	3,913	582	14.9
La Plata	21,535	6,383	29.6	Sur	4,219	963	22.8
La Rioja	4,153	1,026	24.7	Tecnológica Nacional	17,111	4,280	25.0
Lanús	3,392	625	18.4	Tres de Febrero	522	496	95.0
Litoral	10,193	2,428	23.8	Tucumán	5,516	2,043	37.0
Lomas de Zamora	10,139	2,445	24.1	Villa María	12,157	389	3.2
Luján	4,321	807	18.7	Villa Mercedes	2,339	62	2.7
Mar del Plata	4,940	1,050	21.3	Promedio			22.5

Fuente: Elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

²⁴ Esta referencia es sólo una aproximación al tener como supuesto que el tiempo teórico para terminar una carrera es de cuatro años.

El bajo nivel de egreso es un problema reconocido por los distintos actores. Quienes asumen posiciones a favor del ingreso irrestricto refieren la relación estadística entre el ingreso y el egreso, es decir, se posicionan con cierta lógica en que, dado que el denominador es muy amplio, la resultante es baja. No obstante, lo asumen como una situación que requiere ser atendida, ya sea a través de becas, de programas de tutoría o del fortalecimiento de la función docente. Al respecto, se considera que son las universidades pequeñas las que suelen tener mayor empatía y acompañamiento con los estudiantes. En este sentido, la posición se inclina más a asumir la responsabilidad institucional de lo que implica el ingreso irrestricto y avanzar a fortalecer el egreso, pero jamás a retroceder o establecer sistemas selectivos.

La apertura de nuevas universidades nacionales, en general, tiene un reconocimiento social positivo. Las críticas a dicha política, desde la visión de algunos entrevistados, provienen de personajes, grupos o medios de comunicación que consideran de “derecha” y que históricamente se han posicionado en contra de la masificación universitaria. Al respecto, refieren las declaraciones de María Eugenia Vidal, quien en 2018 era gobernadora de Buenos Aires al señalar: *¿es de equidad que durante años hayamos poblado a la provincia de Buenos Aires de universidades públicas, cuando todos los que estamos acá sabemos que nadie que nace en la pobreza llega a la universidad?* Expresiones de este carácter reflejan las tensiones continuas en la concepción de la universidad pública y gratuita y la orientación del Estado al respecto. Incluso, en el gobierno de Macri no se crearon nuevas instituciones nacionales.

Otra resistencia se identifica en las universidades nacionales de gran tradición histórica en Argentina, lo cual no sólo tiene que ver con dinámicas políticas entre posturas peronistas y radicales, sino también porque trastoca intereses presupuestales pues el dinero público requiere distribuirse en una mayor cantidad de instituciones (A002 y A009).

En el fondo del diseño de la política de expansión institucional existen posiciones enfrentadas que podrían traducirse en un debate en cuyo centro está la definición de un proyecto para la educación superior, así como para la universidad argentina. Incluso, de la concepción de universidad. Si bien es cierto, el diseño institucional que otorga la Ley 24.521 fundamenta los rasgos de una universidad nacional, ésta se retroalimenta también de las percepciones, ideas y creencias de los actores del sistema. Para el CIN, por ejemplo, en el contexto de la creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral le criticaba desconocer que “una universidad no es cualquier centro de estudio, unicista y especializado, por excelente

que sea, sino un centro de estudios y de ciencia de alcance “universal”, en términos de interdisciplina... solamente hay universidad cuando hay convivencia de varias disciplinas que se realimenten recíprocamente, para lograr la excelencia del desarrollo científico” (Resolución C.E. No. 437/07, 2007).

En este sentido, existen un conjunto de decisiones que están presentes en el debate del diseño de la política institucional: a) la relación entre expansión institucional, territorio y desarrollo; b) el perfil institucional que debe seguir la apertura de nuevas instituciones. Parece haber coincidencias en la necesidad de apuntar a la creación de instituciones especializadas en formaciones disciplinares específicas acordes a las necesidades. Incluso, se propone pensar en universidades focalizadas en la atención de grupos sociales específicos; c) la pertinencia de la oferta educativa con el propósito de evitar la saturación en áreas formativas tradicionales del sistema universitario argentino y, vinculado con lo anterior; d) el tipo de modalidad que debe sostener el desarrollo de la expansión institucional en los próximos años: CRES, sedes universitarias o universidades nacionales y; e) el trabajo en las expectativas de ingreso a las universidades tradicionales.

7.3.4 El ingreso irrestricto en la política de expansión institucional

La política de expansión institucional convive con un principio histórico para el sistema universitario argentino: el ingreso irrestricto. Es un fenómeno ampliamente estudiado en el campo de la educación superior de este país. En esta investigación, recupero algunos rasgos de este mecanismo y la forma en la que se concibe desde las y los estudiosos del tema, así como tomadores de decisiones. Me enfocaré en las experiencias de las denominadas universidades peronistas.

El ingreso irrestricto posee una relevancia histórica que adquiere fuerza con el retorno de la democracia en 1983. Se defiende como un componente del SESA que se concibe el marco de una política de inclusión y de reconocimiento al pleno derecho a la educación. Con la modificación a la Ley 24.521 se estableció que todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior.

Esta política posee particularidades que evidencian su complejidad, así como las tensiones y decisiones políticas, ideológicas y técnicas que entran en juego en su

instrumentación. El ideal de ingreso irrestricto a la educación superior está fuertemente arraigado a la sociedad argentina. Difícilmente se encuentran posiciones que lo rechacen públicamente. No obstante, vale la pena desmitificarlo como un proceso lineal y homogéneo para todas las instituciones de educación superior. Es todo lo contrario, un proceso muy dinámico, con distintas lógicas en su operación que responden a los contextos e historias institucionales.

Un primer elemento que se destaca es que la gran mayoría de las universidades nacionales han establecido cupos a nivel de sus facultades. Son mecanismos que funcionan como filtros para contener la demanda masiva de educación superior. Como se comentó en una de las entrevistas: “*es ingreso irrestricto a la universidad, no a las carreras*”. Estos mecanismos suelen tomar la forma de cursos preuniversitarios, de iniciación universitaria o de talleres y están regulados en los Reglamentos de Alumnos de cada institución. Algunos cursos son de carácter obligatorio y otros, eliminatorio (Tabla 47).

Tabla 47. Mecanismos de ingreso en universidades nacionales creadas a partir de 2007	
Universidad Nacional	Mecanismo de ingreso
Avellaneda	Aprobar el curso preuniversitario de nivelación. Para los aspirantes que no alcancen los objetivos de dicho curso se establece un sistema de apoyo pedagógico que consiste en el acompañamiento tutorial individual.
Río Negro	Aprobar los cursos preuniversitarios de ingreso o nivelación y las pruebas respectivas que determinen las reglamentaciones vigentes en el momento de la inscripción. El número de alumnos que ingresen a cada carrera estará supeditado al máximo que fije la universidad para cada periodo lectivo.
Arturo Jauretche	Haber cumplido el 75 por ciento de asistencia en todas las materias del Ciclo de Preparación Universitaria.
Moreno	El Curso de Orientación y Preparación Universitaria (COPRUN).
Tierra del Fuego	Aprobación del Curso de Iniciación Universitaria (CIU).
Hurlingham	Curso de preparación universitario (CPU).
Villa Mercedes	Curso de Apoyo al Ingresante (todas las carreras excepto Medicina). Los módulos que se cursan varían según las carreras. Curso de Ingreso a la Carrera de Medicina.
Rafaela	Taller de Introducción a los Estudios Universitarios.
José C. Paz	Finalizar el Ciclo de Inicio Universitario.

Fuente: Elaboración propia con base en los Reglamentos de Alumnos de las Universidades Nacionales.

En general, el diseño de estos mecanismos tiene una base compensatoria de conocimientos generales para atender las deficiencias formativas de los niveles precedentes. Sin embargo, son insuficientes para responder a las deficiencias de catorce años de formación

previa (A001 y A013). En otros casos, los cursos se enfocan a compensar conocimientos de disciplinas específicas, según las características de las carreras. Otra modalidad tiene que ver con construir lo que se denomina el oficio del estudiante; se trata de enseñar a los jóvenes ingresantes qué significa ser estudiante universitario para transitar mejor hacia una experiencia que exige más obligaciones y responsabilidades (A013).

El establecimiento de cupos es una práctica institucional que ha sido instrumentada en facultades de alta demanda como medicina y que se juzga como un riesgo institucional que toma cada universidad (A006). Incluso, se ha señalado que la modificación a la LES 24.521 “se hizo” para la facultad de medicina de la Universidad Nacional de La Plata. Sin embargo, más allá de esto, la normalización del ingreso irrestricto ha entrado en tensión con otro principio histórico para la universidad argentina: la autonomía. En este marco, la Universidad de La Matanza incorporó un recurso de amparo para suspender los Artículos 2 y 4 de la Ley 27204 por violaciones a la autonomía universitaria. Como resultado, un juez declaró inconstitucionales los cambios realizados a la LES 24.521 (Dillon, 2016); ésta no fue apelada por el Ministerio de Educación y sólo es aplicable para dicha universidad. Se podría decir que existe una sensación compartida entre algunos rectores respecto a que la modificación a la LES 24.521 no era necesaria, pues tanto la gratuidad como el ingreso directo son atributos del SESA, de tal manera que las instituciones han convivido con éstos a través del tiempo.

En la agenda pública el debate sobre el ingreso irrestricto va de la mano con la responsabilidad que tienen el Estado y las instituciones de educación superior no sólo en el ingreso, sino también en la permanencia y el egreso. La literatura en la materia ha demostrado que la mitad de los estudiantes abandonan la universidad en el primer año. Mientras que el discurso posiciona a la universidad argentina como un mecanismo para la movilidad social y la igualdad de oportunidades, en los hechos, las oportunidades se truncan cuando se topan con las desigualdades heredadas, lo que pone entredicho el ideal democratizador de la educación superior.

En este sentido, el diseño de políticas ha buscado contrarrestar los efectos de las desigualdades. Desde la SPU y particularmente desde la Subsecretaría de Fortalecimiento de las Trayectorias se han instaurado programas que operan en una lógica de bienestar estudiantil que funcionan desde una perspectiva de inclusión educativa y de vinculación con

las comunidades y territorios. Estos programas tienen distintas direcciones: a) voluntariado universitario; b) jerarquización y fortalecimiento de espacios institucionales para el desarrollo de políticas de género en las universidades; c) proyecto de extensión, cultura y territorio; d) fortalecimiento de la extensión; e) igualdad de género y; f) transición educación media-educación superior. Según la información disponible en el portal de la Secretaría de Políticas Universitarias, en 2022 se invirtieron 1523.8 millones de pesos argentinos. El 83 por ciento se distribuyó en actividades de extensión y vinculación con el territorio; el 16 por ciento en actividades para la articulación del nivel medio con la educación superior y, el 1 por ciento restante en acciones para la igualdad de género y la diversidad. Profundizaré en las acciones para articular la educación media con el nivel superior.

Los objetivos del Gobierno Nacional para favorecer la articulación del nivel medio con el superior se ponen en marcha a través del Programa Sigamos Estudiando (PSE) y las acciones de voluntariado que se derivan de éste. El diseño del Programa parte del fundamento del derecho a la educación como un derecho humano, personal y social. Se apoya también en la consigna del Artículo 2 de la Ley 24.521 referente a la responsabilidad del Estado Nacional, las provincias y la CABA en garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso de las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel superior, así como construir mecanismos y procesos concretos de articulación (Ministerio de Educación, 2021b).

El PSE tiene tres tipos de destinatarios: a) estudiantes de los últimos años del nivel secundario o quienes adeuden asignaturas; b) estudiantes aspirantes e ingresantes a instituciones universitarias y; c) estudiantes universitarios que hayan interrumpido sus estudios en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. Su operación se ordena por tres ejes de trabajo: 1) tutorías para la terminalidad del nivel secundario e ingreso, permanencia y desvinculación al nivel superior; 2) fortalecimiento de vocaciones tempranas y desarrollo de estrategias de orientación vocacional y; 3) fortalecimiento de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en entornos de semipresencialidad (Ministerio de Educación, 2021b).

De cada eje, se derivan acciones específicas que focalizan el tipo de tutorías a implementar, las acciones específicas para fortalecer las vocaciones profesionales y, acciones para la virtualidad y semipresencialidad (Tabla 48). Los Lineamientos para la operación del

programa indican que por lo menos el 70 por ciento del presupuesto se destinará al eje de tutorías (Ministerio de Educación, 2021b).

Tabla 48. Componentes del Programa Sigamos Estudiando, 2022.		
Eje	Objetivo	Subeje
Tutorías para la terminalidad del nivel secundario e ingreso, permanencia y revinculación al nivel superior	Acompañamiento de las trayectorias educativas de los y las estudiantes para fortalecer el ingreso y la continuidad en la educación superior mediante el desarrollo de tutorías.	Tutorías para la terminalidad Tutorías de acompañamiento para el ingreso. Tutorías para la permanencia y promoción. Tutorías de acompañamiento para la revinculación.
Fortalecimiento de vocaciones tempranas y desarrollo de estrategias de orientación vocacional	Promover diversos abordajes de los intereses o inquietudes de aquellos y aquellas estudiantes que se encuentran en los últimos años de la educación secundaria.	Estrategias de aproximación al nivel superior. Desarrollo de vocaciones tempranas. Talleres y espacios virtuales de orientación vocacional.
Fortalecimiento de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en entornos de semipresencialidad.	Promover estrategias y espacios de encuentro, formación, trabajo y actualización entre docentes y actores de ambos niveles educativos para la producción de recursos y materiales educativos virtuales.	Producción de recursos virtuales. Instancias de formación y capacitación continua en el contexto de virtualidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el Marco General y Lineamientos de la Convocatoria del Programa Sigamos Estudiando “Universidades Públicas por el derecho a estudiar”.

Para acceder a los recursos es necesario presentar proyectos que integran información respecto a: a) unidades ejecutoras (Universidades Nacionales, Provinciales e Institutos Universitarios de Gestión Estatal); b) acuerdo con el sistema educativo provincial (se diseñan, planifican, implementan y evalúan entre las instituciones universitarias y los sistemas educativos provinciales); c) duración del proyecto (cronograma anual); d) definición de establecimientos prioritarios (favorecer las instituciones educativas que atiendan poblaciones en condición de vulnerabilidad); e) articulación interinstitucional (integrar Áreas Académica, de Extensión y Bienestar de cada universidad); f) definir la dirección general del Proyecto y; g) conformar el equipo técnico de proyecto (Ministerio de Educación, 2021b).

A su vez, la planeación del PSE toma en consideración distintos componentes que permiten aproximarse a la problemática pública que justifica su intervención. Entre éstos se encuentra: antecedentes y diagnóstico, pertinencia de la planificación del proyecto, alcance y cobertura territorial estimada, características generales y, particularidades del proyecto.

Cuadro 29. Elementos del diseño del Programa Sigamos Estudiando	
Componente	Descripción
Antecedentes y diagnóstico compartido	Presentación y síntesis de las acciones desarrolladas por la institución universitaria y la jurisdicción en materia de articulación internivel. Relevancia y consistencia del proyecto con la situación problemática y los objetivos propuestos en el proyecto.
Pertinencia de la planificación del proyecto	Planteo y definición adecuada de la problemática. Formulación de un objetivo general que aborde la situación problemática, así como objetivos específicos que consideren los aspectos a tratar de la situación problemática. Relación directa entre objetivos específicos y líneas de acción. Diseño y planificación que integre distintos ejes de trabajo y establezca líneas de acción que se vinculen con las acciones previstas, los actores involucrados y la población destinataria. Relación entre las acciones previstas de cada línea de acción diseñada, y la factibilidad y calidad de los indicadores de resultados diseñados.
Alcance y cobertura territorial estimada	Trabajo territorial contextualizado basado en las particularidades inherentes a cada región y/o provincia. Cantidad de escuelas secundarias estimadas a trabajar en el proyecto. Distribución y alcance territorial del proyecto (localidades/departamentos). Trabajo con escuelas de diferentes tipos y modalidades. Firma y aval de autoridades educativas territoriales en el proyecto.
Características generales y particulares del proyecto	Relación de la planificación del proyecto con la composición del equipo técnico definido en su instrumentación. Inclusión de líneas de acción o actividades a desarrollar en asociación con otras universidades, institutos universitarios

Fuente: Lineamiento de la Convocatoria 2022 del Programa Sigamos Estudiando.

De los Lineamientos en los que se sustenta el diseño del Programa se derivan algunas reflexiones. Se ha planteado que la definición del problema es un componente central en el diseño de políticas y programas. Si bien es cierto que los Lineamientos consideran el diagnóstico y pertinencia, su descripción posee ambigüedades. Se refiere, por ejemplo, “planteo y definición adecuada de la problemática”, sin embargo, no se deja en claro qué se entiende por definición adecuada; qué componentes la integran o como sistematizarla. Otra cuestión se asocia con la definición y cuantificación de la población destinataria. En el portal de la SPU la población se define como las universidades nacionales y provinciales. Sin embargo, en los lineamientos se concibe como los estudiantes. A su vez, entre estos últimos, no se precisa qué año exactamente deben estar cursando los estudiantes, o la diferencia entre estudiantes aspirantes y estudiantes ingresantes. Estas imprecisiones podrían incidir en la forma y método para cuantificar dicha población y, en consecuencia, para decidir el destino de los recursos (Cuadro 29).

Al PSE se suma la convocatoria “Sigamos Estudiando: Fortalecimiento de las trayectorias y la enseñanza en la Educación Secundaria” con el propósito de fortalecer la transición de la educación secundaria a la educación superior. Integra los siguientes ejes temáticos: 1) acompañamiento para el egreso del secundario; 2) orientación para el ingreso a la universidad; 3) incentivo a la generación de vocaciones tempranas; 4) orientación vocacional; 5) participación de estudiantes de escuelas secundarias en actividades universitarias; 6) dictado de carreras de grado o parte de ellas en sedes barriales; 7) acompañamiento en el inicio del ciclo universitario y; 8) revinculación de estudiantes que hayan interrumpido su trayectoria universitaria. Los proyectos se desarrollan por grupos de trabajo que se integran por estudiantes regulares de Universidades Nacionales, Provinciales e Institutos Universitarios Nacionales (Ministerio de Educación, 2021a).

Otra vertiente de esta convocatoria se focaliza en fortalecer el proceso de culminación del nivel secundario, así como el acceso, revinculación y permanencia en la educación superior. Sus ejes son: capacitación en manejo, diseño e intervención de materiales y plataformas audiovisuales; acompañamiento al proceso de regreso a clases presenciales; orientación para el ingreso a la universidad; difusión de carreras universitarias; incentivo para generar vocaciones tempranas; orientación vocacional; participación de estudiantes de escuelas secundarias en actividades universitarias; impartición de carreras de grado en sedes barriales y; desarrollo de espacios de apoyo y acompañamiento al iniciar el tránsito a la universidad (Ministerio de Educación, 2021a).

Las universidades nacionales han implementado también acciones institucionales para acompañar las trayectorias de los estudiantes. Estas estrategias son resultado de acuerdos y discusiones que se establecen en el CIN; algunas instituciones las instauran directamente y, en otros casos, las toman como plataformas para desarrollar sus propias políticas. En esta lógica, la SPU se identifica como una Secretaría de Estado *“que entiende las políticas generales que son consensuadas y que la adhesión a ese tipo de política viene por parte de las instituciones y no por imposición”* (A006).

Las acciones institucionales para el acompañamiento de la trayectoria estudiantil se han integrado en el ámbito del bienestar universitario. En prácticamente todas las universidades que fueron creadas durante el Kirchnerismo existen instancias organizacionales para la atención de los estudiantes; se constituyen como Secretarías,

Direcciones, Unidades, Departamentos o Áreas, con denominaciones de Bienestar Universitario, Bienestar Estudiantil, Vida Estudiantil, Asuntos Estudiantiles que comúnmente dependen de extensión universitaria (Tabla 49). En su conjunto, sus propósitos se encuentran en la promoción de la inclusión, la implementación de políticas que contribuyan a la igualdad de oportunidades en el ingreso, permanencia y egreso de la educación superior, así como la promoción de una formación integral y excelencia académica.

Los mecanismos de apoyo que se ponen en marcha tienen distintas configuraciones. La principal es a través de becas, ya sea las que se otorgan desde la Secretaría de Políticas Universitarias, o bien, institucionales; las orientaciones de las becas son diversas: carreras prioritarias, pueblos originarios, personas con discapacidad, personas trans, de apoyo económico, apoyo en transporte, por maternidad o paternidad, entre otros. A esta medida se suman las acciones enfocadas en el desarrollo deportivo y cultural, la promoción de la salud física y mental y las políticas de igualdad, género y diversidad. Desde la dimensión pedagógica destacan las acciones de tutorías de pares.

En general, existe un consenso sobre avanzar en la lógica del ingreso irrestricto y establecer acciones institucionales que contribuyan a fortalecer el egreso, sobre todo, durante los primeros años de vida universitaria. Parte de este reconocimiento es visualizarlo como un mecanismo que permite integrar a los sectores poblacionales que sin políticas de esta magnitud probablemente jamás pisarían un aula universitaria. Como se señaló por un ex rector de una de las universidades principales del país:

“...cuando tienes un sistema abierto como el nuestro tienes que trabajar fuertemente los primeros años con políticas de atención orientadas a suplir esa deficiencia que algunos tienen, la heterogeneidad de los jóvenes y también tenemos que ser conscientes de qué hacer. El ingreso irrestricto no significa que al final del camino tú vas a tener una muestra representativa de la sociedad, sigue pasando que los sectores más con menos recursos están subrepresentados; fuertemente subrepresentados, pero al menos tú consigues que sectores muy pobres o que viven en lugares muy apartados puedan poco a poco y conformando una comunidad de egresados universitarios que va a redundar también en el futuro de esa comunidad” (A010).

Tabla 49. Acciones para el bienestar estudiantil

Institución	Instancia de apoyo	Mecanismos institucionales de apoyo
Avellaneda	Secretaría de Bienestar Universitario	Becas, salud (física y mental), deportes, participación universitaria, accesibilidad, ludoteca, Programa Transversal de Políticas de Géneros y Diversidad y, Programa Tutorías entre Pares.
Chaco Austral	Secretaría de Bienestar Estudiantil	
Río Negro	Departamento de Vida estudiantil	Becas generales: ayuda económica, ayuda económica para carreras prioritarias. Becas particulares: estudiantes madres/padres, estudiantes provenientes de la línea sur, discapacidad, pueblos originarios, Trans, beca al mérito académico, becas deportivas, relocalización. Programas Tutores/as Pares. Actividad física y deportes, bibliotecas y recursos digitales, pasantías, movilidad estudiantil, políticas en discapacidad
Arturo Jauretche	Unidad de Asuntos Estudiantiles	Becas, estímulo a la excelencia, becas ayuda económica para conectividad, becas de inicio de investigación para estudiantes de pregrado y grado. Be
José C. Paz	Dirección de Bienestar Universitario Departamento de becas y pasantías; Departamento de Deporte Social Universitario; Departamento De Salud y Accesibilidad	Boleto estudiantil gratuito, becas, deportes, salud, accesibilidad.
Moreno	Departamento de Bienestar y Asuntos Estudiantiles de la Secretaría de Extensión Universitaria	Becas internas: Por mérito académico, de ayuda económica, de apoyo. Becas externas, deporte universitario, bolsa de trabajo y pasantías, Programa para erradicar las violencias contra las mujeres miembros de la comunidad universitaria, boleto estudiantil.
Oeste	Área de Bienestar Estudiantil de la Secretaría de Bienestar y Extensión Universitaria	Becas; orientación al estudiante; accesibilidad derechos humanos y género.
Pedagógica	Área de Bienestar Universitario de la Secretaría de Extensión y Bienestar	Becas, cuidado de la salud y el medio ambiente, inclusión de personas con discapacidad, actividades culturales.
Villa Mercedes	Secretaría de Asuntos Estudiantiles y Bienestar Universitario	Becas, Centro de atención primaria de salud para estudiantes de la UNSL sin cobertura médica.
Tierra del Fuego	Dirección de Bienestar Universitario	Residencia universitaria, becas, pasantías, salud, asistencia psicológica, sala de juegos multiedad, deportes y recreación.
Defensa	Área de Bienestar Estudiantil	

Tabla 49. Acciones para el bienestar estudiantil

Institución	Instancia de apoyo	Mecanismos institucionales de apoyo
Hurlingham	Secretaría de Bienestar Estudiantil	Becas de ayuda económica, Bici UNAHUR
Rafaela	Área de Bienestar Universitario	Becas, pasantías, deportes, voluntariado, actividades culturales.
Guillermo Brown	Secretaría de Extensión y Bienestar	Programa Adultos Mayores, becas.
San Antonio de Areco	Área de Bienestar Universitario	Tutorías, becas estudiantiles, pasantías, deportes.
Scalabrini Ortiz	Secretaría de Extensión, Bienestar y Relaciones Institucionales	Tutorías académicas, orientación vocacional, deporte, voluntariado, Programa Género y Diversidad Sexual.

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada en los portales de internet de las Universidades Nacionales.

Ahora bien, pese a la complejidad del problema del abandono escolar se reconoce que el hecho de tener la oportunidad de ingresar a la universidad contribuye a transformar “*el mundo*” y las aspiraciones de los estudiantes (A001 y A009). Incluso, en términos de retornos económicos, se ha comprobado que aquellos jóvenes que tienen educación superior incompleta obtienen una tasa de retorno a la educación más alta que los que sólo tienen secundaria (A001). Pero quizá, lo más importante es que hace que los estudiantes ejercen su derecho de acceder a la educación superior. Al respecto, en una de las entrevistas se indicó:

“...tengo el convencimiento de que ya el acceso a la Universidad para muchos estudiantes es muy valioso y les cambia la vida. Por más que no terminen, porque en realidad son pibes que vienen cargados de “no” en sus mochilas de “no” sociales en sus mochilas y que de repente la Universidad les diga “sí” es valioso y empodera y eso es muy importante. A mucha gente le cambia la vida el solo hecho de decir yo puedo, puedo ingresar, puedo aprender, tengo derecho y soy igual a todos los demás. Eso ya me parece que es muy valioso, sobre todo para los jóvenes de los sectores más vulnerados”(A001).

A esta posición se suma la Subsecretaría de Políticas Universitarias. Defiende que el ingreso irrestricto no corresponde a una mirada neoliberal de eficiencia y costo beneficio, sino que se valoran también las titulaciones intermedias como un tipo de formación que es atractivo para el mercado de trabajo. A su vez, argumenta que acciones como el ingreso irrestricto no tienen cabida en países cuyas políticas con una tradición de enfrentamiento entre políticas de tinte conservador, elitista y clasista (A006).

“...hay una mirada neoliberal que pone la idea de eficiencia y costo beneficio, no estamos trabajando sobre eso. Estamos trabajando en formaciones intermedias. Aquí hay problema de c sobre calificación. En ingeniería a dos años de recibirse los chicos son tentados por empresas, y se van y no terminan nunca la carrera. Eso a él lo está formado, porque la empresa no necesita que tenga el título, necesita que tenga las competencias. Entonces hay que pensar en todas estas cuestiones...lo que sí tiene que haber es eficiencia en la asignación de recursos y en la posibilidad concreta de desarrollo” (A006).

Esta situación también ha sido ampliamente discutida en el seno del CIN. Actualmente, se plantea un cambio de modelo que permita construir los distintos perfiles universitarios que se insertan en la universidad argentina: “*nosotros necesitamos, de alguna manera, medir el crecimiento que se da al interior de cada universidad y no pensar que todo el que se va de la universidad desertó*” (A007); es una situación que ha caracterizado a carreras tecnológicas pues las formaciones intermedias han sido atractivas para el mercado de trabajo. De ahí la necesidad de plantear un modelo que permitan comprender con mayor precisión la trayectoria de cada estudiante.

Entre las dinámicas que conviven con las trayectorias de los estudiantes y que inciden en su configuración se observan las siguientes:

- Cuestiones relativas a la vocación universitaria. Hay estudiantes que inician una carrera y cambian de opción tres o cuatro veces; significa que no existe claridad respecto a la manera en que se informa el perfil o campo ocupacional.
- Obstáculos normativos en la culminación del nivel secundario dado que pueden inscribirse a la universidad, pero no pueden continuar si no tienen finalizadas todas las materias.
- Estudiantes que enfrentan dificultades para adaptarse a la vida universitaria, sobre todo, para quienes implica abandonar sus hogares y adaptarse a una nueva ciudad
- Los estudiantes que enfrentan problemas económicos y culturales durante el primer año; posteriormente el abandono se reduce de manera considerable.
- Estudiantes que ya tienen un tránsito profesional y que buscan en la Universidad una mejora. Son personas que no finalizaron la educación secundaria pero que, con el apoyo de otros programas sociales logran culminarla. Se constituye como un nuevo grupo de estudiantes universitarios
- Los alumnos que ingresan por Artículo 7, son aquellos que no han culminado el nivel secundario pero que su trayectoria profesional y con la aprobación de algunos exámenes puede ingresar a la universidad (A007 y A013).
- A esta complejidad se suma la poca flexibilidad curricular en las carreras. Muchas están acreditadas y, cuando hay actualizaciones, es muy difícil que un estudiante que abandonó pueda regresar al mismo plan de estudio.

Frente a la idea de los perfiles estudiantiles y las distintas trayectorias que pueden tomar está también la necesidad de recolectar, sistematizar y publicar información válida y actualizada que contribuya a generar un debate apoyado en datos que contrarreste la confrontación política por posiciones ideológicas (A002).

Para investigadoras como Ana García de Fanelli, la solución del abandono escolar se encuentra en mejorar la calidad de la educación media, pues el hecho que los estudiantes permanezcan muy poco tiempo en la universidad se traduce en frustraciones. Así, para articular la coherencia entre el discurso y los hechos, las estrategias de compensación son pieza clave. Algunas instituciones han implementado programas de tutorías, aunque sin

resultados contundentes. Al respecto, la profesora García de Fanelli dimensiona un fenómeno complejo que atraviesa la experiencia escolar y pasa, incluso, por la propia concepción respecto a lo que significa ser estudiante y, en específico, un estudiante de educación superior. Afirma que el ingreso irrestricto posee ventajas como el hecho que los estudiantes del secundario poseen un alto nivel de aspiración en continuar sus estudios universitarios. No obstante, dicha aspiración se transforma en una gran frustración. Por ello, la necesidad de orientar los esfuerzos en la mejora de la educación media (A001).

Además de esto, se destaca lo concerniente a la formación docente y en la reflexión continua respecto a su ejercicio. Cada profesor puede tener una idea o imagen de lo que se supone debe ser un estudiante universitario. Sin embargo, si los profesores no entran en diálogo con sus estudiantes, las clases pueden ser un fracaso (A013). No se puede dar por hecho que los estudiantes poseen todos los conocimientos y actitudes que se requieren. En este sentido, se trata de que la institución asuma la responsabilidad con quienes permitió el acceso y garantizar que los profesores están preparados para enseñar en contextos de diversidad; se trata de crear figuras distintas a la del “profesor expulsor” (A013). Sobre el rol de los profesores se señaló también que, con el derecho a la educación se instauró una idea de la responsabilidad directa de los docentes en el aprendizaje, no sólo en la enseñanza, lo cual propició una cultura con efectos negativos (A005).

Como una reflexión final en torno a los postulados del ingreso irrestricto se podría decir que su comprensión requiere visualizarse desde la lógica de un sistema que actúa en función del ejercicio del derecho humano a la educación y que este fundamento defiende un proyecto político y de universidad abierta y democratizada que comenzó a gestarse en la década de 1950; entra en tensión con posturas que defienden el ideal de sistemas selectivos como una forma de asegurar la calidad y acceder a los beneficios de la educación superior en función del mérito individual, o de la capacidad económica de los estudiantes.

Se observan acciones del Estado Argentino que se han diseñado desde la posición del bienestar estudiantil a lo largo de la trayectoria escolar y de un trabajo muy cercano de articulación con la educación media. De igual forma, a nivel institucional se han puesto en marcha distintas estrategias de carácter organizacional y pedagógico para acompañar la trayectoria de los estudiantes, sobre todo en el primer año de tránsito.

Una política con esta magnitud es un debate inacabado y, en ese sentido, uno de los grandes pendientes es avanzar a una “verdadera democratización” que contribuya a reducir el abandono escolar de manera considerable, pero también a asegurar los recursos que requieren implementarse, en términos de infraestructura, pedagógicos, financieros y tecnológicos. Estas acciones requieren acompañarse de recursos de distinto tipo; no hay acción que sólo se soporte discursivamente. De otro modo, la institución contribuiría a un proceso de exclusión, contrario al propósito de la política pública y del proyecto nacional de la universidad argentina.

7.3.5 Desarrollo de infraestructura y expansión educativa

Para apoyar la expansión educativa el gobierno argentino ha implementado acciones para el desarrollo de la infraestructura, las cuales se han instrumentado a través de dos programas: El Programa Nacional de Infraestructura Universitaria (PNIU) y, el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas.

El PIU inicia su primera etapa de 2004 a 2008 con fondos del Tesoro Nacional. A partir de 2009 se estableció financiamiento mixto integrado por recursos del Tesoro Nacional y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Nació con el propósito de fortalecer la infraestructura universitaria para extender la cobertura y mejorar la calidad del SESA. En lo particular el programa se planteó los siguientes objetivos: 1) promover la expansión territorial mediante la construcción de nuevas aulas y espacios de docencia; 2) fortalecer la calidad mediante la creación de salas de conferencia y aulas magnas; 3) fortalecer áreas de investigación, vinculación y extensión y; 4) vincular el capital humano formado en las universidades con las fuerzas productivas locales (Ministerio de Economía y Finanzas públicas, 2015; Ministerio de Obras Públicas, 2023) . En su instrumentación participaron el Ministerio de Educación y el Ministerio de Obras Públicas.

El diseño del Programa se integró por cuatro componentes: 1) infraestructura universitaria (obras nuevas, ampliaciones de obras existentes, terminaciones, restauraciones); 2) equipamiento y mobiliario (equipamiento específico de las áreas disciplinares y de apoyo que permitan su funcionamiento y/o complementen los planes de obras previstos en el primer componente; 3) administración y asistencia técnica (equipo encargado de asesorar y supervisar las obras, sistemas de información y estudios técnicos)

y; 4) comisión de financiamiento y gastos de evaluación (Ministerio de Economía y Finanzas públicas, 2015).

En su primera etapa se atenderían 48 universidades nacionales de 22 provincias, con una inversión de 12,454 millones de pesos argentinos. La segunda etapa buscó financiar 70 universidades nacionales y cinco escuelas de Formación Profesional, con una inversión de 16,125 millones de pesos argentinos.

El mecanismo de coordinación de este proyecto es el Contrato de Préstamo establecido entre la CAF y el gobierno argentino, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Según la información publicada sobre las obras realizadas en este periodo, las instituciones que recibieron mayor financiamiento fueron: Universidad Nacional de Hurlingham (6.5 por ciento), Universidad de Buenos Aires (4.2 por ciento), Universidad Nacional de José C. Paz (3.9 por ciento), Universidad Tecnológica Nacional (3.4 por ciento), Universidad Nacional de Rafaela (3.4 por ciento), Universidad Nacional de Rosario (3.3 por ciento) y, Universidad Nacional de Tierra del Fuego (3.1 por ciento). Por provincia, el 42 por ciento se concentró en Buenos Aires; el 9.6 por ciento en Santa Fe; el 6.6 por ciento en CABA y el 6.1 por ciento en Córdoba (Ministerio de Obras Públicas, 2023). Al finalizar el periodo, en 2015, se habían concretado 69 obras con una inversión de 130 millones de dólares.

En 2015 se firmó un nuevo contrato. Se comprometía un presupuesto de 200 millones de dólares para realizar 61 nuevas obras en 44 universidades e institutos universitarios. La mitad del financiamiento correspondería a la CAF y, el resto, al gobierno nacional (Cuadro 30). El organismo ejecutor para esta etapa sería el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento externo. En los años siguientes, entre 2016 y 2019 las obras tuvieron una muy baja ejecución.

Cuadro 30. Financiamiento del Programa de Infraestructura Universitaria, 2015-2019 (millones USD)			
Componentes	CAF	Aporte local	Total
Infraestructura Universitaria	92.0	99.0	191.0
Equipamiento y mobiliario	5.0	1.0	6.0
Administración y asistencia técnica	2.32	0	2.32
Comisión de Financiamiento y Gastos de Evaluación	0.68	0	0.68
Total	100	100	200

Fuente: Contrato de Préstamo entre la Corporación Andina de Fomento y la República Argentina, 2015.

Cuatro años después se firmó un nuevo contrato que abarca el periodo 2019-2023. En éste se pretende realizar 74 obras en 48 universidades nacionales de 21 provincias, con una inversión de 19,694 millones de pesos argentinos. Por su parte, en el último contrato firmado en 2022, se prevé un préstamo de 75 millones de dólares. El 50 por ciento restante correrá a cargo del Gobierno Nacional (Cuadro 31).

Cuadro 31. Costo por componente y fuentes de financiamiento del Programa de Infraestructura Universitaria, 2022-2037 en miles de dólares			
Componentes	CAF	Gobierno Nacional	Total
Infraestructura universitaria	69,830.00	75,000.00	144,830.00
Expansión de la infraestructura universitaria	61,410.00	66,420.00	127,830.00
Escuelas de educación profesional y equipamiento	8,420.00	8,580.00	17,000.00
Administración, auditoría y evaluación	4,482.50	0	4.482.50
Administración, fortalecimiento institucional, capacitación, asistencia técnica y auditoría	4,232.50	0	4,232.50
Evaluación Estratégica del Programa	250.00	0	250.00
Otros gastos	687.50	0	687.50
Gastos de evaluación CAF	50.00	0	50.00
Comisión de financiamiento	637.50	0	637.50
Total	75,000.00	75,000.00	150,000.00

Fuente: Contrato de Préstamo entre la Corporación Andina de Fomento y la República Argentina, 2022.

Otro programa que se impulsó para el desarrollo de la infraestructura universitaria fue el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas. Se creó con el propósito de apoyar el desarrollo de proyectos institucionales mediante financiamiento plurianual de diez años. En su implementación se apoyó en la modalidad de Contratos Programas Integrales (CPI) entre el Ministerio de Educación y la institución universitaria. Ésta ya se había aplicado a programas como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad. En el contexto de una política de planificación, los CPI buscaron: a) poner en práctica una modalidad de financiamiento integral, con objetivos de mediano y largo plazos; b) fomentar el diseño de Planes de Desarrollo Institucional; c) favorecer un financiamiento transparente y no discrecional; d) ofrecer a las universidades nacionales que terminaran el PROUN, una continuidad en su financiamiento al incorporarlo al presupuesto ordinario de cada universidad beneficiada (Marquina, n.d.).

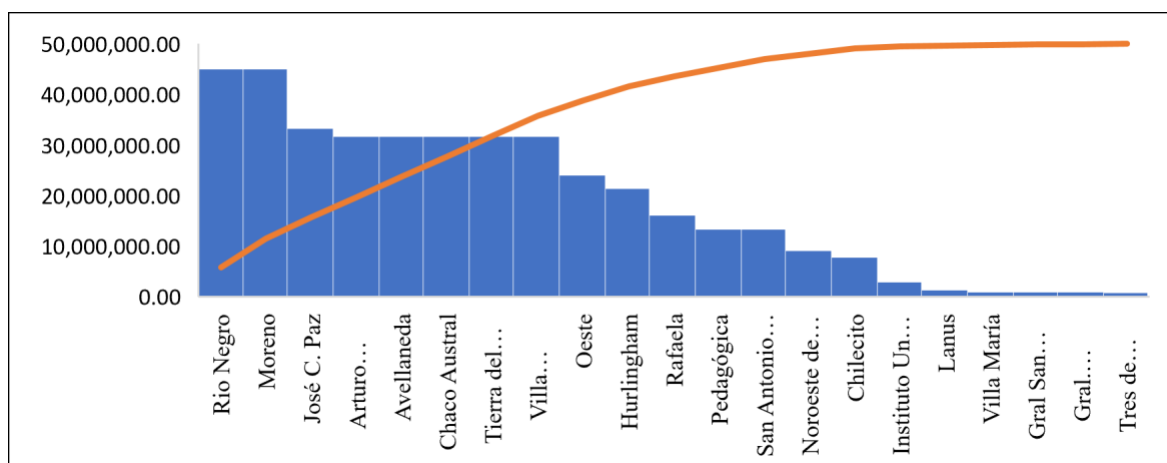
Entre 2005 y 2017 el presupuesto que el programa destinó para apoyar la creación de nuevas instituciones observa una tendencia positiva al aumentar en 66 por ciento; pasó de 2.6 millones de USD a 19.6 millones de USD. Las universidades que más recursos recibieron fueron Río Negro y Moreno. Le siguieron Arturo Jauretche, Avellaneda, Chaco Austral, Tierra del Fuego y Villa Mercedes (Cuadro 32) (Gráfico 19). Para acceder a los beneficios del PROUN las universidades debían presentar planes de desarrollo que reflejaran las acciones a instrumentar. En algunos casos, el presupuesto se utilizó para contrarrestar problemas como el desarrollo de carreras de grado y de posgrado, la generación de líneas de investigación, la carencia de infraestructura y, programas administrativos y de gestión. En esta lógica, se impulsaron actividades como: a) desarrollo de carreras de grado y posgrado; b) generación de líneas de investigación; c) elaboración de material didáctico; d) creación de laboratorios; e) acciones para el bienestar estudiantil; d) actividades administrativas y de gestión; f) infraestructura bibliotecaria; g) consolidación de la oferta académica; h) fortalecimiento institucional e; i) incorporación de nuevos docentes, entre otras.

Cuadro 32. Presupuesto asignado al Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas, 2005-2007, USD.					
Universidad	2005	2009	2013	2017	Proporción
Arturo Jauretche			915,859.50	1,610,002.53	8
Avellaneda			915,859.50	1,610,002.53	8
Chaco Austral			915,859.50	1,610,002.53	8
Chilecito	172,196.62	605,103.87	915,859.50	-	2
Gral. San Martín	282,402.45	-	-	-	0.2
Gral. Sarmiento	282,402.45	-	-	-	0.2
Instituto Univ. Del Arte	206,635.94	605,103.87	-	-	0.7
Lanús	442,545.31	-	-	-	0.3
Noroeste de la PBA	603,721.34	605,103.87	915,859.50	-	2.3
Oeste	-	-	915,859.50	1,147,457.36	6.1
Rio Negro	-	-	915,859.50	2,415,667.94	11.4
Tres de Febrero	241,075.26	-	-	-	0.2
Villa María	316,841.78	-	-	-	0.2
Tierra del Fuego	-	-	915,859.50	1,610,002.53	8
Villa Mercedes	-	-	915,859.50	1,610,002.53	8
José C. Paz	-	-	915,859.50	1,700,567.44	8.4
Moreno	-	-	915,859.50	2,415,667.94	11.4
Hurlingham	-	-	-	1,287,591.46	5.4

Pedagógica	-	-	-	804,457.88	3.4
Rafaela	-	-	-	966,327.55	4.1
San Antonio de Areco	-	-	-	804,457.88	3.4
Total	2,547,821.15	1,815,311.61	10,074,454.51	19,592,208.08	100

Fuente: Anuarios Estadísticos de la SPU.

Gráfico 19. Presupuesto del PROUN por institución universitaria



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de la SPU.

7.3.6 Programas de becas

Como referí en la trayectoria de las políticas, existe una base institucional para la provisión de becas establecida en el Artículo 13 de la Ley 24.521. Documenté también que en las últimas décadas dicha intervención pública tiene su antecedente en el PNBU, a partir de 1996; culminó en 2017 para unificarse con las becas PROGRESAR. En 2008 fue creado el PNBB y el PNBGTIC's con una orientación hacia carreras científicas y técnicas. En la actualidad, esta política se lleva a cabo, principalmente, a través de las becas PROGRESAR y las becas Manuel Belgrano.

Mientras que el PNBU se diseñó en función de las trayectorias estudiantiles, buscando favorecer el acceso, la permanencia y el egreso (Resolución 642/2013, 2013), el PNBB se planteó como un mecanismo para incrementar la cobertura en carreras universitarias de carácter estratégico. Ambas intervenciones consideraron entre sus destinatarios a jóvenes argentinos de bajos recursos, en un rango de edad entre los 25 y 35 años. Si bien es cierto que los criterios para seleccionar a los beneficiarios hacían énfasis en variables que buscaban

priorizar el origen social de los estudiantes, éstas buscaron ponderarse con criterios meritocráticos expresados en el desempeño académico de los estudiantes o en su promedio. Se establecía también la necesidad de ser estudiante en modalidad presencial. El alcance de estos programas se extendió a poblaciones indígenas y jóvenes con alguna discapacidad; para ellos, algunos requisitos como la presencialidad y la edad fueron exceptuados.

A la par de la política de expansión institucional impulsada en el gobierno de Cristina Fernández, fue creado el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) con el propósito de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral que tuvo como antecedente el “Programa Jóvenes con más y mejor trabajo” (Decreto 84/2014. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, 2014). Dicho Programa se planteó en el contexto de una política laboral para la inclusión social y, de medidas orientadas a una mejor redistribución del ingreso, una mayor formación profesional para el empleo y, en la garantía del derecho humano a la educación como vía para la igualdad de oportunidades.

Al iniciar su operación, la coordinación del PROGRESAR estuvo a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Además, se estableció la creación de un Comité Ejecutivo y un Comité Consultivo. En 2018, mediante Decreto 90/2018, se colocó en el ámbito de la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias; Subsecretaría de Participación y Democratización Educativa; Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa del Ministerio de Educación. A su vez, se modificó el objetivo del Programa al considerar su orientación para la culminación de los estudios obligatorios o el inicio de la educación superior (Resolución 442/2023, 2023; Decreto DNU 90/2018. PROGRESAR, 2018). A partir de 2021, el Programa amplió su alcance al aumentar el rango de edad de la población beneficiaria.

En su primera convocatoria en 2014 el monto de apoyo consistía en \$600 pesos argentinos mensuales (76 USD a precio de 2014). Conforme han pasado los años, se han emitido distintas resoluciones para ampliar el monto del programa y, actualmente, éste se encuentra en 20,000 pesos argentinos mensuales (57 USD a precio de septiembre de 2023) (Resolución 1673/2023, 2023).

En la actualidad el Programa tiene cuatro líneas: 1) Finalización de la educación obligatoria; 2) Fomento de la educación superior; 3) Fomento de la educación superior en

enfermería y; 4) Progresar Trabajo. El 35.2 por ciento de los becarios se encuentra en la línea obligatoria para 16 y 17 años y, el 17.8 por ciento para más de 18 años; el 22.1 por ciento conforma la línea de educación universitaria y el 14.5 para nivel terciario; el 6 por ciento en la de enfermería y; el 4.5 en Progresar Trabajo (Ministerio de Educación, 2022a).

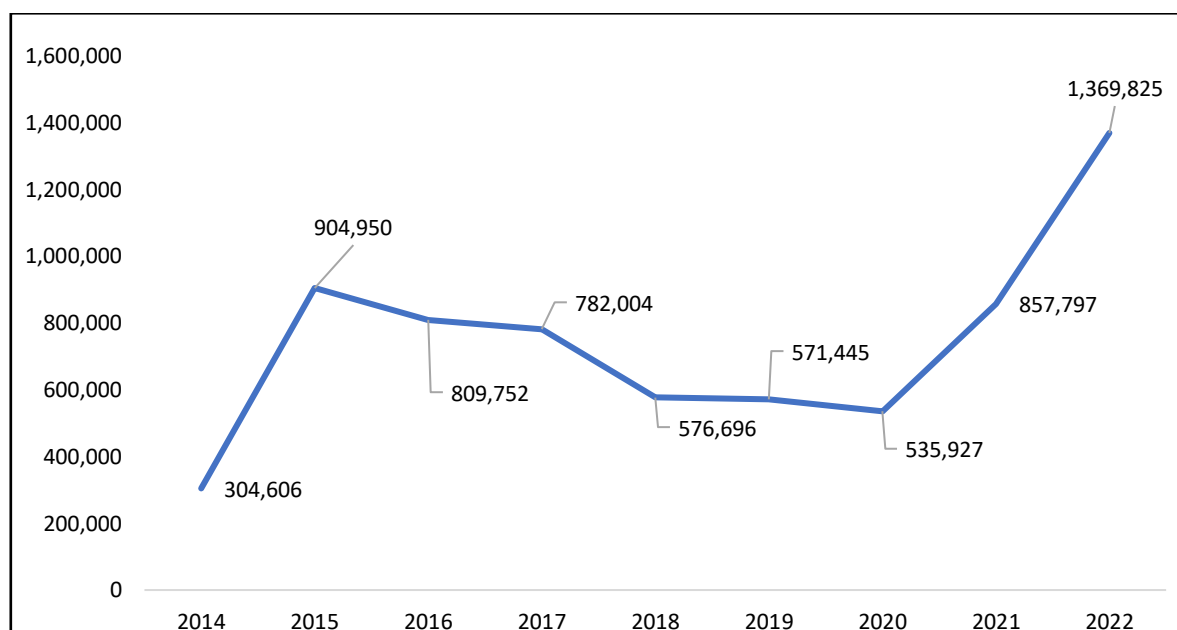
Para la línea de fomento a la educación superior se plantea como objetivo: “Fomentar la educación superior en el marco de la Ley de Educación Superior 24.521”. Sus destinatarios se definen como “Estudiantes argentinos/as nativos/as o naturalizados/as o extranjeros/as, con residencia legal de al menos 5 (cinco) años en el país y contar con documento nacional de identidad (DNI). Deben tener entre 17 y 24 años de edad al cierre de la convocatoria y, para el caso de alumnos avanzados hasta 30 años (Ministerio de Educación, 2023a).

Desde el punto de vista del diseño del Programa, el objetivo que se plantea para la línea de educación superior es muy abstracto dadas las distintas orientaciones que se plantean en la LES 24.521. Valdría la pena, focalizar la intervención con objetivos más específicos. De igual forma, se podría referir que es una intervención que está planteada desde una mirada universal, dado que sus destinatarios son todos los jóvenes universitarios entre los 17 y 24 años. Dado que los recursos son escasos y las necesidades agudas, valdría la pena establecer mejores criterios de focalización con el propósito de hacer un mejor uso de los recursos y poder evaluar mejor la incidencia del programa.

Un elemento que resulta interesante es que tanto en la beca de fomento a la educación superior como en el resto de las líneas, se toman en consideración los “grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional priorizados”; éstos son: a) personas a cargo de un hogar monoparental, es decir, aquellos hogares sostenidos económicamente por un solo padre/madre sin aportes del otro/a progenitor/a, con hijos/as de menos de 18 años de edad, hasta treinta y cinco (35) años cumplidos a la fecha del cierre de la convocatoria; b) personas integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios; c) personas trans; d) personas con discapacidad; e) personas refugiadas y; f) personas afrodescendientes o afroargentinas. Para estos grupos, la edad máxima para participar como beneficiario es de 35 años. Además, desde 2019 el requisito de edad se eliminó para personas travesti-trans, no binarias, pertenecientes a comunidades indígenas o pueblos originarios y refugiadas (Ministerio de Educación, 2022).

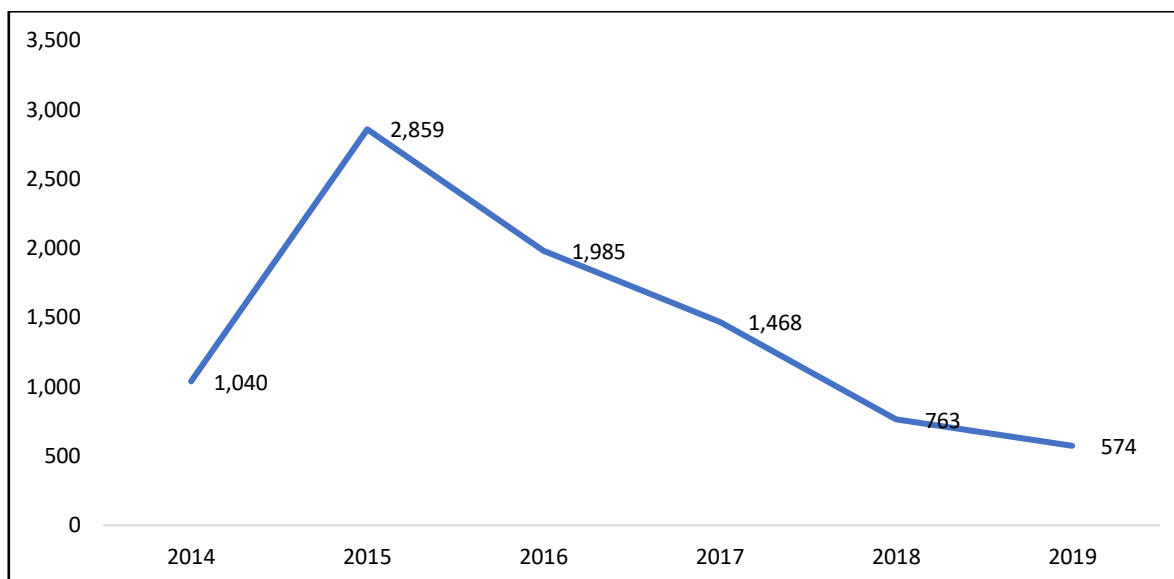
En la primera convocatoria PROGRESAR benefició a 304,606 estudiantes. En la segunda convocatoria a 904,950. Sin embargo, de 2015 a 2020 se experimentó una caída de 40.7 por ciento en el número de beneficiarios; coincide con el periodo gubernamental de Mauricio Macri. Desde 2020 se ha buscado hacer una recuperación y, hasta agosto de 2022 había 1,369,825 (Gráfico 20). Si se toma en cuenta la jurisdicción, se observa que el 33.8 por ciento se encuentra en la provincia de Buenos Aires; le siguen Córdoba (6.69 por ciento), Tucumán (5.85 por ciento), Santa Fe (5.80 por ciento), Chaco (5.05 por ciento) y Salta (5 por ciento). Las provincias con menos beneficiarios son Tierra del Fuego (0.28 por ciento), La Pampa (0.60 por ciento) y Neuquén (0.72 por ciento). El comportamiento en el número de becarios se observa también en el financiamiento del Programa. Se observa una caída presupuestal drástica, sobre todo en el periodo de 2016 a 2020. El financiamiento se redujo prácticamente a la mitad (Gráfico 21) (Ministerio de Educación, 2022a) (Tabla 50).

Gráfico 20. Evolución en el número de becarios del programa de becas PROGRESAR, 2014-2022



Fuente: Informe de Becas Progresar, 2022.

Gráfico 21. Evolución presupuestal del programa de becas PROGRESAR 2014-2019 en millones de USD



A través de la Resolución 61/2021 fue creado el Programa Nacional de Becas Manuel Belgrano bajo un discurso que defendía al sistema educativo como la principal institución para la ruptura de la desigualdad y, concebía a las becas como mecanismos para igualar condiciones (Resolución 61/2021. Creación de Becas Manuel Belgrano, 2021). Su propósito es que los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos realicen una carrera universitaria o una tecnicatura en una disciplina considerada estratégica para el desarrollo económico y productivo del país: alimentos, ambiente, computación e informática, energía, petróleo y gas, minería, movilidad y transporte, ciencias básicas y, filosofía. Su diseño se asemeja a las becas bicentenario. Existen dos tipos de destinatarios: ingresantes y avanzados. Los primeros se definen como aquellos que inician sus estudios superiores al momento de postularse para obtener el beneficio. Los avanzados son quienes ya han iniciados sus estudios al momento de realizar la postulación.

Entre los requisitos que se encuentran para ser beneficiario de este apoyo se encuentran: a) ser argentino, nativo o naturalizado; b) tener 30 años en estudiantes ingresantes y 35 años en estudiantes avanzados. Los postulantes con alguna discapacidad o quienes pertenecen a algún pueblo originario están exceptuados del requisito de edad y; c) cursar estudios de manera presencial (grado o pregrado) en una universidad pública nacional o provincial. Los estudiantes con alguna discapacidad no tendrán que cumplir este requisito.

Para la asignación del beneficio se realizarán dos tipos de evaluaciones a los postulantes. Una de carácter socioeconómico y otra académica. La primera requiere la acreditación de ingresos del grupo familiar. Por su parte, la evaluación académica tiene como principal criterio el rendimiento académico, visto a través de tasas de reprobación. La evaluación se realizará por un Comité que se integrará por dos representantes de la SPU, dos representantes del CIN, un representante del Instituto Nacional de Educación Tecnológica, un representante del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, un representante de la Comisión Nacional de Discapacidad y, un representante del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad (Resolución 411/2022. Reglamento General Programa Nacional de Becas Estratégicas “Manuel Belgrano” Para Carreras Científicas y Técnicas, 2022).

Tabla 50. Rasgos del diseño del programa de becas PROGRESAR 2014-2021

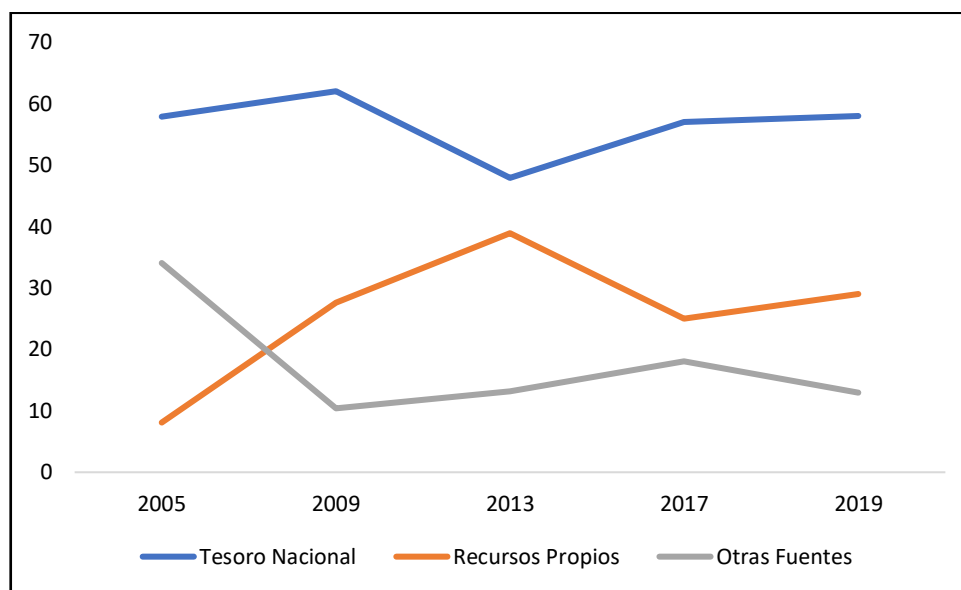
Decreto	Problema público	Objetivo	Beneficiarios	Coordinación
Decreto 84/2014	Definido en función de los problemas que enfrenta la población joven en condiciones de vulnerabilidad para capacitarse e insertarse en el mercado de trabajo.	Generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral.	Jóvenes entre 18 y 24 años de edad inclusive, residentes en la República Argentina, siempre que los mismos o sus grupos familiares se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía formal o informal, o sean titulares de prestaciones o pensiones no contributivas o monotributistas. No podrán participar jóvenes cuyos ingresos propios o los de sus familias superen el salario Mínimo, Vital y Móvil. Para los jóvenes que se encuentren en una fase avanzada de educación superior, la edad se extenderá hasta los 30 años.	La administración, gestión, otorgamiento y pago de las prestaciones del Programa estuvieron a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Comité Ejecutivo del PROGRESAR; conformado por un representante de: Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Administración Nacional de la Seguridad social. Habrá también un Comité Consultivo en el que participarán los Ministerios de Educación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
Decreto 90/2018	Definido en función de los problemas que enfrenta la población joven en condiciones de vulnerabilidad para culminar la educación obligatoria e insertarse en el mercado de trabajo.	Contribuir a la finalización de los estudios obligatorios o iniciar la educación superior.	Jóvenes entre 18 y 24 años inclusive, residentes de la República Argentina, que quieran terminar sus estudios obligatorios o iniciar su educación superior, siempre que los mismos o sus grupos familiares se encuentren desocupados, o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de prestaciones o pensiones no contributivas o monotributistas.	La coordinación del Programa se transfiere al Ministerio de Educación. Por Decisión Administrativa de fecha 10 de agosto de 2020, el Programa se implementa en el ámbito de la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias; Subsecretaría de Participación y Democratización Educativa; Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa.

			Para los jóvenes que se encuentren en una fase avanzada de educación superior, la edad se extenderá hasta los 30 años.	
Decreto 857/2021	Definido en función de los problemas que enfrenta la población joven en condiciones de vulnerabilidad para insertarse en el mercado de trabajo.	Contribuir a la finalización de los estudios obligatorios o iniciar la educación superior.	Jóvenes entre 16 y 24 años inclusive, residentes de la República Argentina, que quieran terminar sus estudios obligatorios o iniciar su educación superior, siempre que los mismos o sus grupos familiares se encuentren desocupados, o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de prestaciones o pensiones no contributivas o monotributistas. Para los jóvenes que se encuentren en una fase avanzada de educación superior, la edad se extenderá hasta los 30 años.	

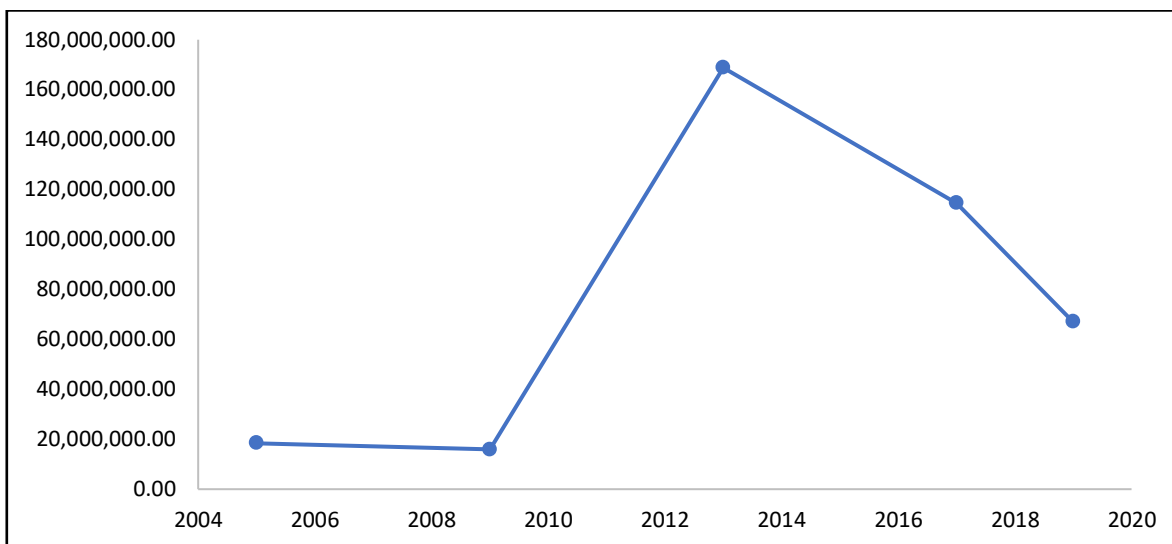
Fuente: Elaboración propia.

Si se toma en consideración el monto destinado a becas estudiantiles por fuente de financiamiento, se observa que, entre 2005 y 2020 ha prevalecido el presupuesto del Tesoro Nacional. En promedio, representa el 57 por ciento de la inversión total; el 26 por ciento se financia con ingresos propios y, el 18 por ciento con otras fuentes. La principal variación positiva se observa entre 2009 y 2013; en este periodo el monto destinado a becas estudiantiles se incrementó quince veces. Este aumento se generó, principalmente, en los ingresos propios de cada universidad (Gráfico 22). De igual forma, se observa que el presupuesto destinado a las becas estudiantiles ha experimentado una tendencia negativa en los últimos años. Entre 2005 y 2013 el aumento fue de 82 por ciento; pasó de 18 a 168 millones de USD. Sin embargo, a partir de entonces se observa una caída drástica de alrededor 60 por ciento. En 2019 el presupuesto para becas fue de 66.9 millones de USD (Gráfico 23).

Gráfico 22. Origen de los recursos de los programas de becas que reciben las instituciones universitarias



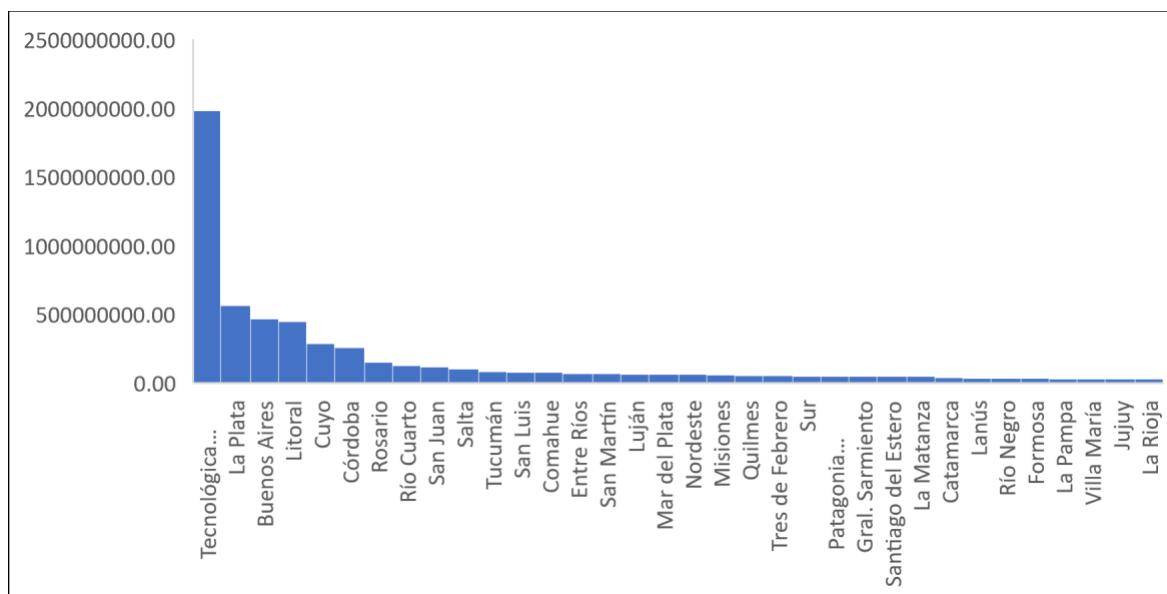
Fuente: Elaboración propia con información recuperada de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

Gráfico 23. Presupuesto de becas destinado a las instituciones universitarias en USD.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con información recuperada de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

Entre 2005 y 2019, las universidades con mayor monto destinado a becas (incluyendo el presupuesto del Tesoro Nacional, recursos propios y otras fuentes) fueron: Tecnológica Nacional, La Plata, Buenos Aires, Litoral, Cuyo, Córdoba, Rosario, Río Cuarto, San Juan, Salta, Tucumán, San Luis y, Comahue; representa el 80 por ciento del monto total. En el mismo periodo las instituciones con menor monto destinado a becas son: General San Martín, Defensa, Alto Uruguay, Comechingones y, San Antonio de Areco (Gráfico 24).

Gráfico 24. Presupuesto asignado a las instituciones universitarias por concepto de becas, 2015-2019



A manera de síntesis observo que las becas se han definido como instrumentos compensatorios desde la lógica de la igualdad de oportunidades. Desempeñan también un importante referente en el discurso de política y se asumen como una medida que contribuirá al desarrollo exitoso de la trayectoria estudiantil. Observo también que en su diseño se ha buscado incentivar la demanda hacia carreras que se consideran estratégicas para el desarrollo del país. Es el caso d Programas como el PNBB y las becas Manuel Belgrano. Un rasgo que permanece en el diseño de los distintos programas es que la adjudicación de una beca o el mantenimiento de la misma considera la ponderación de la condición socioeconómica del estudiante con su desempeño académico, lo que se podría traducir en rasgos meritocráticos.

Encuentro también que hay programas con un objetivo muy vago. Es el caso de las becas Progresar en su línea de fomento a la educación superior. Esto dificulta la focalización de los esfuerzos, la orientación del programa, la definición de su población destinataria, la asignación de recursos, la distribución de responsabilidades entre sus operadoras, así como su incidencia en la reducción de la problemática.

Como ha ocurrido con otras intervenciones diseñadas para la expansión de oportunidades, las becas también experimentaron reducciones importantes tanto en el

financiamiento como el número de beneficiarios durante el gobierno de Mauricio Macri. Finalmente, aunque en el discurso de políticas las becas tengan un rol simbólico, en los hechos el presupuesto que se destina a este propósito equivale al 2.1 por ciento del presupuesto público destinado al sistema universitario (Doberti et al., 2020).

7.4 La incidencia de los actores en el proceso decisional

En este apartado profundizo en el rol que han desempeñado los distintos actores en el proceso decisional de las políticas para la expansión de oportunidades en la educación superior. Inicio con una reflexión del rol que ha tenido el Estado para destacar los cambios entre un Estado evaluador de la década de 1990 a un Estado interventor social durante el Kirchnerismo. Posteriormente profundizo en el papel que desempeñan los distintos actores como la SPU, el CIN, los CPRES, la CONEAU, el CU y, el poder legislativo en la búsqueda de consenso como valor central en las decisiones de políticas.

7.4.1 La configuración del Estado Argentino en la política para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior

El Estado es la base institucional para solucionar problemas públicos. Su acción se representa por un conjunto de creencias y valores que se instrumentan en intervenciones públicas. No es una figura estática pues su constitución se encuentra estrechamente relacionada a cambios institucionales y sociales que, de cierta manera, le exigen cierta adaptación. En las últimas décadas se observan dos tipos de intervención Estado bajo los cuales se han construido las políticas para la educación superior en Argentina y, de manera específica, para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. Tal acotación determina la forma en la que se definen los problemas públicos, su incorporación a la agenda gubernamental, la definición de los grupos objetivos, así como la decisión sobre no intervenir o no propiciar soluciones colectivas (Subirats et al., 2008). Si se considera el periodo entre el retorno de la democracia y la década de 1990, se observa la fluctuación de una actuación “autolimitante” y otra de “intervencionismo desmedido” que transcurren en un gobierno radical y uno peronista, respectivamente (Suasnábar y Rovelli, 2011).

La década de 1990 representa un punto de inflexión en la historia reciente del SESA; colocó la base para el diseño institucional que orienta las decisiones de política en materia

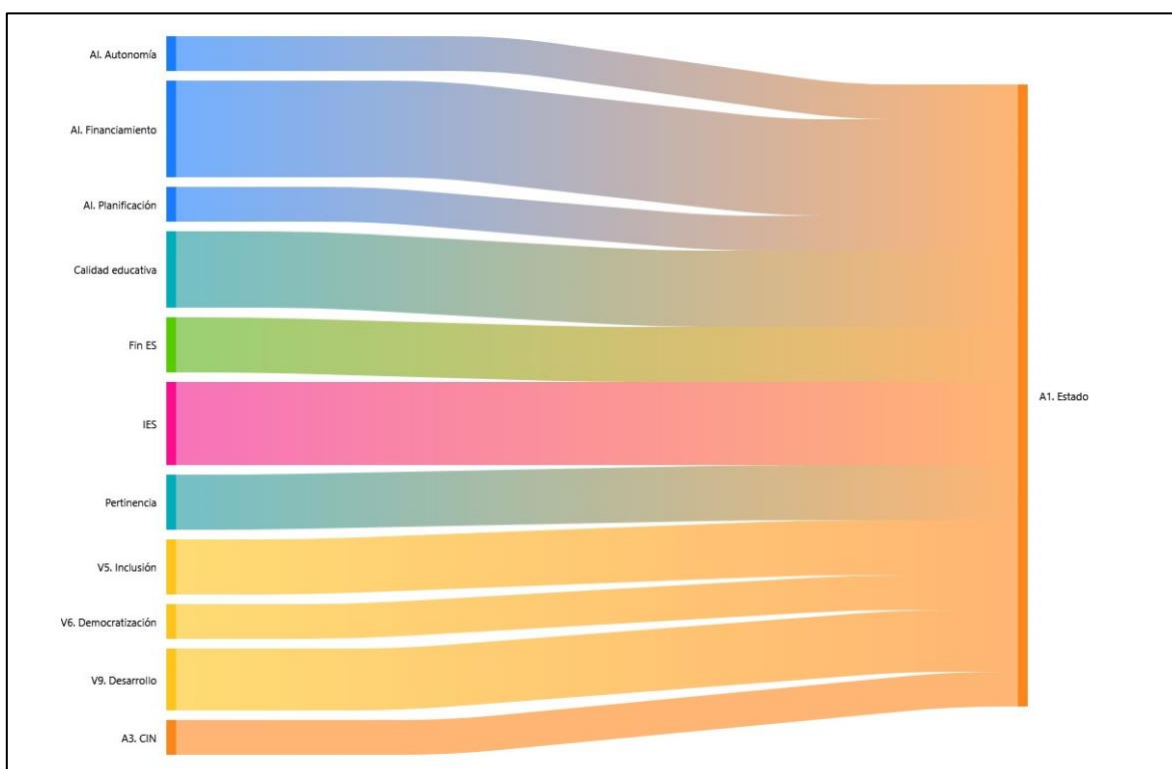
de educación superior. En este marco, se experimentó la conformación un Estado evaluador que coexistió con un régimen neoliberal que mantuvo una relación estrecha con las directrices establecidas por el Banco Mundial (Atairo, 2011) y que, además, se caracterizó por su capacidad de conjuntar las lógicas técnicas y políticas (Erreguerena, 2021).

En este contexto se establecieron dinámicas de control administrativo y financiero que modificaron las relaciones entre éste y las IES; para Suasnabar (2011) este proceso reflejó un “brutal intervencionismo estatal” que se impulsó en el contexto de una política de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior. Esta mecánica intervencionista se reforzó con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y la CONEAU. Asimismo, con la aprobación de la LES 24.521, se establecieron nuevas figuras como el Consejo de Universidades y los CPRES. Un efecto de esta configuración fue la creación de una política de Estado para la calidad en la educación superior (A008) que, discursivamente, se construyó como una vía para la igualdad y la equidad social (Cadena et al., 2015).

En el contexto de las crisis económica y política que vivía la Argentina al iniciar el S.XXI, la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de la República se acompañó de un discurso que colocó al Estado un papel central en la política social, concibiéndolo como el espacio para para contrarrestar las fuerzas del mercado y reparar las desigualdades sociales. En este nuevo contexto el Estado adquirió rasgos neokeynesianos para establecer un nuevo equilibrio entre matrices “estado-céntricas” y “mercado-céntricas” (Katz, 2014 en Gómez, 2019). De ahí su configuración como reasignador de recursos económicos y sociales con un eje de acción fundamentado en la inclusión social (Chiroleu, 2018c; Mollis, 2016). Esta forma de neointervencionismo estatal permitió recuperar cierto protagonismo en algunas funciones históricas del Estado argentino (Suasnábar y Rovelli, 2011; Atairo, 2011).

Esta directriz se puede observar en el procesamiento cualitativo de los documentos de políticas y las entrevistas aplicadas. En términos de los arreglos y diseño institucional, la orientación del Estado se ha centrado en el financiamiento, la planificación y, el reconocimiento a la autonomía universitaria. Asociado a ello, la línea de políticas se ha centrado en la pertinencia de la oferta y la calidad educativa, en el contexto de una narrativa apoyada en la democratización, el desarrollo y la inclusión (Ilustración 21).

Ilustración 21. Incidencia del Estado en el proceso decisional



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de la información en Atlas.ti

Con el triunfo de Mauricio Macri en 2015 y el fin de la época Kirchnerista se nubló la narrativa de un Estado incluyente para transitar a lógicas de un Estado liberal-republicano que pone en cuestión el derecho universal de acceder a determinados bienes sociales (Gómez, 2019). Esta visión se reflejó en una reducción al presupuesto universitario, así como a la interrupción de la creación de nuevas universidades nacionales.

Por otra parte, todo Estado se apoya en instituciones que regulan la acción social y la acción pública. En Argentina, la Ley 24.521 sostiene la base institucional para las decisiones de política pública en materia de educación superior. Según dicha norma el Estado Nacional tiene las siguientes responsabilidades: a) prestación del servicio de educación superior de carácter público; b) reconocimiento de las instituciones de educación superior públicas y privadas; c) regulación de las actividades profesionales y; d) aseguramiento del aporte financiero para sostener a las universidades nacionales. Con la modificación a la LES 24.521, mediante la Ley 27.204 “Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior”, se le atañen responsabilidades mayores en la educación superior, como bien público y un derecho

humano personal y social: a) garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones para lograr trayectorias exitosas; b) proveer de manera equitativa en la educación superior de gestión estatal; becas, infraestructura adecuada y recursos tecnológicos para las personas con carencias económicas verificables; c) promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de procesos multiculturales e interculturales y; d) establecer medidas para equiparar oportunidades y posibilidades de personas con discapacidades permanentes o temporarias.

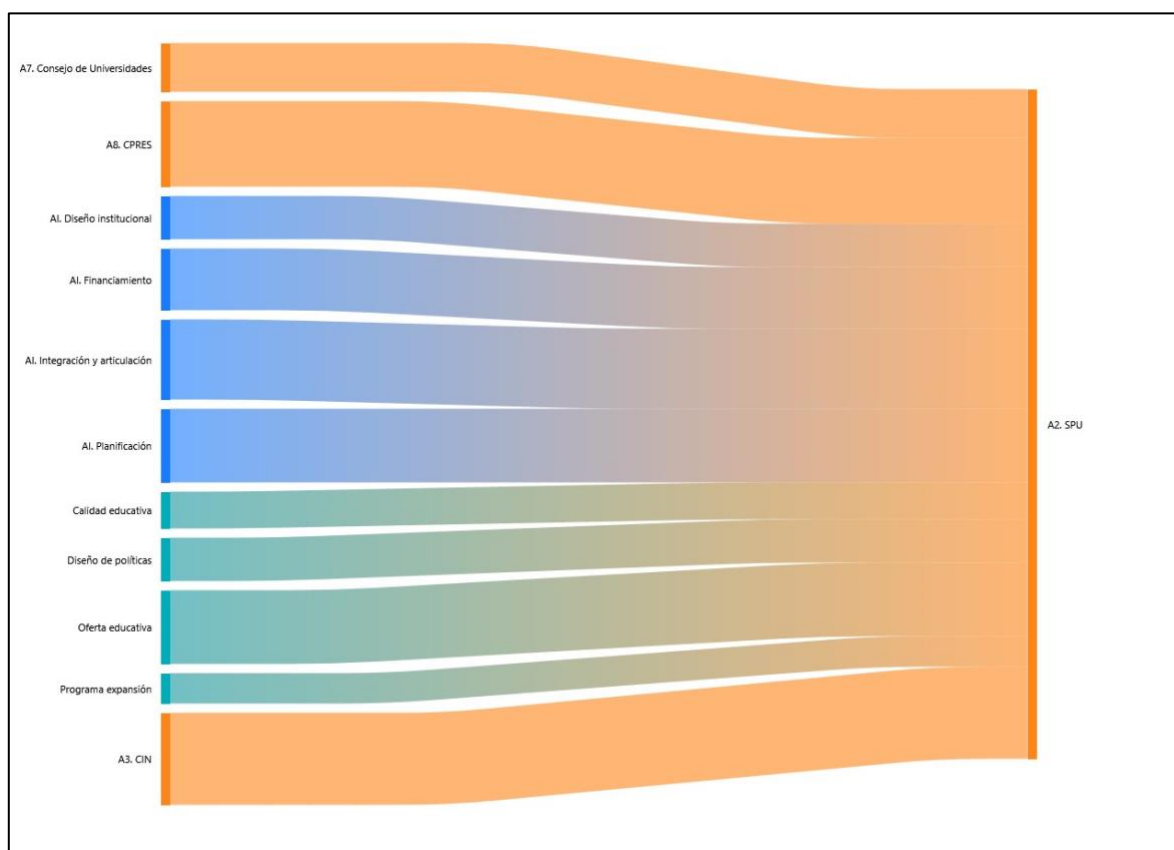
Estas responsabilidades normativas colocan al Estado argentino en una encrucijada permanente que convive con la autonomía y autarquía universitarias, evidenciada en mayor medida en las discusiones en torno al ingreso irrestricto, así como las acciones focalizadas en el desarrollo exitoso de las trayectorias estudiantiles. Si se considera que el SESA posee objetivos centrales como la pertinencia de la oferta y la cooperación, integración y articulación entre las instituciones, es preciso señalar que la lógica de las relaciones entre el Estado y las universidades deben superar las inercias y avanzar en consensos entre prioridades nacionales y regionales (Pugliese, 2007).

7.4.2 La estructura para el consenso y la gobernanza: SPU, CIN, CONEAU y el Poder Legislativo

El consenso es un valor central en el proceso decisional de las políticas para la educación superior en Argentina. Se ha constituido como un arreglo institucional que se construye a través de las relaciones entre el Estado, representado por la SPU, y las IES, el CIN, la CONEAU y el Poder Legislativo. En los párrafos siguientes se refieren algunos rasgos que caracterizan esta lógica de consensos y tensiones en cada una de estas organizaciones.

El análisis cualitativo realizado refleja tres elementos que contribuyen a comprender la lógica de acción de la SPU: 1) que sus principales espacios de actuación son el CU, los CPRES y, el CIN; 2) su interés en la configuración de arreglos institucionales para la integración, articulación, planificación y financiamiento del SESA y; 3) el enfoque en la atención a políticas como la calidad, la oferta educativa y la expansión institucional (Ilustración 22).

Ilustración 22. Coocurrencia del código denominado “SPU”



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de datos realizados en Atlas-ti.

Desde su creación en 1993 la SPU ha buscado integrar los esfuerzos de expansión y fortalecimiento del SESA. Representa la cara del Estado Argentino en el proceso decisional de políticas y, desde esa posición su orientación trastoca los siguientes componentes: a) el interés por la acreditación de las carreras referidas en los Artículos 39 y 43 de la Ley 24.521; b) el fortalecimiento de la expansión institucional mediante la consolidación institucional de los CRES, la activación de los CPRES, así como la articulación y planificación con el sistema universitario y no universitario; c) la articulación con la educación media para atender el problema del abandono en el primer año de la universidad; d) el desarrollo de un modelo de financiamiento basado en un presupuesto normativo que integre los recursos mínimos que requieren las instituciones para su operación y; e) fortalecimiento de la inclusión a través de la creación de becas.

Un espacio de influencia de la SPU es el Consejo de Universidades, principalmente en cuestiones como la fijación de contenidos curriculares básicos para las carreras, la

intensidad en la formación práctica, la carga horaria mínima y rasgos del sistema de educación superior a distancia. Dada su conformación plural, el consenso implica integrar distintas visiones sobre cómo asegurar la calidad del sistema universitario y cómo lograr la cooperación, coordinación y articulación del sistema y sus instituciones. Incluso, se llegó a pensar en el Consejo de Universidades como el “Parlamento de la Universidad Argentina” (documento de políticas de estado para la universidad). Se considera como un organismo en el que la inclusión de puntos de debate ya viene consensuada (A006).

El otro espacio de influencia directa de la SPU se constituye en los CPRES, bajo los principios de articulación, integración y coordinación del SESA. Recordemos que en la LES 24.521 se define su responsabilidad en la articulación regional y que, normativamente, están conformados por representantes de las instituciones universitarias, así como por los gobiernos provinciales de cada región. Su labor ha incidido en el ordenamiento de la oferta educativa (A005), así como en el reconocimiento de la diversidad institucional y regional del SESA y, en las posibilidades de cooperación interinstitucional (A010).

A pesar de este esfuerzo, los CPRES se han desdibujado entre la red de actores que participan en el proceso decisional en la hechura de políticas para la expansión de oportunidades educativas, por lo que la articulación regional no cuenta con una base institucional sólida (A011). Esto puede explicarse por el principio de autonomía de las instituciones en el cual recae la decisión voluntaria de incorporar acuerdos tomados en esta instancia (A004). Asimismo, se observa que no han existido los suficientes incentivos para participar en los mismos. En primera, porque es un organismo que no posee presupuesto propio. Además en su operación la participación de universidades que tienen peso político y simbólico como la UBA es baja (A011). A esto se suma las dificultades para establecer agendas de trabajo conjuntas que motiven la participación de todos sus integrantes, como sí lo fue con la formulación del Programa de Expansión de la Educación Superior (A003).

En la actualidad la SPU considera necesario hacer una revisión profunda de la labor de los CPRES, por lo que se encuentran en una etapa de reconsideración y renovación. Ésta ha buscado integrar elementos regionales como el desarrollo de cadenas productivas. Al respecto se comentó:

“...cuando se constituye un marco normativo se piensa en todas las instancias necesarias y después las instancias empiezan a afianzarse en su propia dinámica dentro del marco normativo...los CPRES fueron pensados para desarrollar unas acciones que en realidad fueron no fueron del todo desarrolladas. La planificación pasó a ser más centralizada que

en las propias regiones. Los CPRES son siete que desarrollan siete regiones que agrupan distintas provincias de la República Argentina. Ahora se están dando ciertas cuestiones porque hubo siempre un problema territorial sobre la incumbencia o no de las universidades en otra región; la pandemia de por medio, enseñanza híbrida, virtualización de la educación... Esto implica que los CPRES deben tener un nuevo rol, un rol más planificador y ahora se está trabajando en cuestiones que tienen que ver con la relación regional entre formación cadenas productivas y necesidades regionales” (A006).

Un tema que causa tensión en la búsqueda del consenso es la conformación del presupuesto universitario. En algunos momentos éste se ha utilizado como un instrumento para imponer políticas e iniciativas desde el Poder Ejecutivo. Lo hizo el menemismo con un control selectivo del Estado en la distribución de los recursos a través de programas específicos dirigidos a la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas. Por lo que al Kirchnerismo corresponde, se refiere como un periodo en el que el presupuesto de la SPU tuvo un manejo discrecional, cuya distribución se realizó con base en un criterio político-partidario. Esta dinámica persiste. Se estima que en 2021 alrededor del 20.6 por ciento del presupuesto universitario se condujo de manera discrecional por parte del poder ejecutivo, a través de la SPU (Mántica, 2022).

El CIN es un actor fundamental en el desarrollo del SESA. Representa un órgano de negociaciones y acuerdos político-partidarias de las universidades públicas. Su conformación se organiza en dos bloques: el bloque del frente o peronista y el bloque reformista o radical. Esta lógica ha prevalecido desde su creación en 1985 y es reconocida como un ejemplo de convivencia democrática que se caracteriza por un balance entre la presidencia y la vicepresidencia; un año la asume el bloque peronista y, el siguiente, el radical. Cabe destacar que este arreglo no opera con mayorías, puesto que la mayor parte de las universidades son peronistas. En consecuencia, es una forma de organización que contribuye a la gobernanza del sistema (A005, A006 y A010). Incluso, en los últimos años el Estado nacional ha apostado a la gobernanza del sistema colocando al frente de la SPU a exrectores cuyas figuras contribuyan al diálogo entre pronistas y radicales (A012).

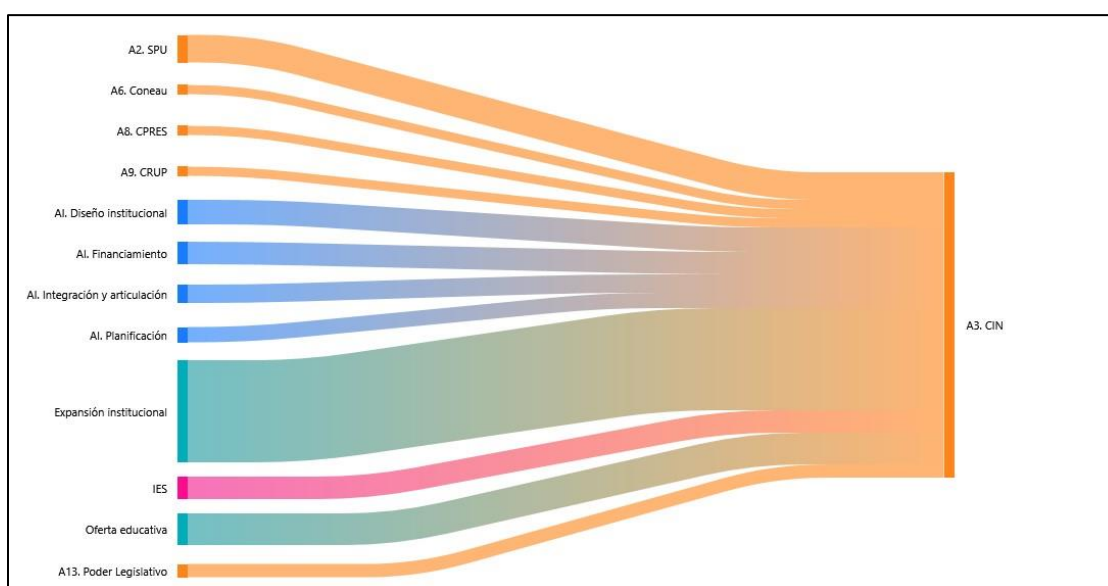
Las funciones principales del CIN se traducen en la coordinación, consulta y propuestas de políticas. En su seno se discuten y acuerdan decisiones que las universidades no están obligadas a llevar a cabo en el marco de su autonomía. Los acuerdos establecidos se discuten en su mayoría en espacios como el CRUP y el CU; de esta discusión se

construyen las resoluciones que emite el Ministerio de Educación. Al respecto en una de las entrevistas se comentó:

“...entonces eso nos obliga a tener una discusión permanente; un punto de vista permanente. Hay veces que es mucho más fluido y en muchos temas estamos todos de acuerdo en la misma política. Hay momentos en que tenemos miradas diferentes, pero tratamos de construir fundamentalmente los cambios de época o los cambios de momentos entre una mirada una forma de ver y otra; son los que tienen una transición más difícil, pero siempre sentándonos y discutiendo para construir. Creo que lo más importante es que la coordinación ha demostrado que es mucho mejor que la individualidad, y ese es un poco lo que hace la fortaleza del CIN y su relación con la Secretaría de Políticas Universitarias, con la CONEAU, con el CRUP también” (A007).

Desde el análisis cualitativo realizado su rol se puede observar en: a) la relación con otros actores como la SPU, CONEAU, CPRES, CRUP y el poder legislativo; b) el diseño institucional del SESA en términos de los arreglos establecidos para su financiamiento, integración y articulación y, planificación y; c) su interés en las políticas de expansión institucional y fortalecimiento de la oferta educativa (Ilustración 23).

Ilustración 23. Incidencia del CIN en el proceso decisional



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de datos realizados en Atlas-ti.

En términos de la orientación de políticas el CIN ha mantenido posiciones clave respecto a la expansión institucional y el desarrollo de la oferta. Una de ellas se refiere a desarrollar la expansión a través de las figuras de los CRES y no en la creación de nuevas universidades nacionales y provinciales. En esta lógica, ha criticado la ausencia de un proyecto de planificación Estado que otorgue certidumbre financiera, de infraestructura y de

recursos humanos que fortalezca la articulación del sistema y no su fragmentación. Asimismo, se ha hecho un llamado para generar un ámbito en el que el análisis de las propuestas de creación de nuevas universidades nacionales participe el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, el Poder Legislativo y, el CIN.

El tercer organismo que incide de manera importante en la gobernanza del SESA es la CONEAU, la cual se constituye como un organismo descentralizado que opera en jurisdicción del Ministerio de Educación. En primera, por las facultades que el Artículo 44 de la Ley 24.521 le otorga para la evaluación y acreditación de instituciones y sus programas. Además, por el papel que desempeñan en la evaluación de los proyectos institucionales de las universidades de nueva creación. Incluso, en su ámbito de acción puede recomendar que se suspenda la inscripción de alumnos cuando las carreras no reúnan los requisitos evaluados por la CONEAU.

Se podría decir que su integración corresponde también a una lógica tecnopolítica en la medida en que los doce miembros que la integran son designados por el Poder Ejecutivo Nacional, pero además porque la mitad de los miembros los proponen las cámaras del Congreso de la Unión, tres por cada Cámara. Generalmente, dos son designados por el partido mayoritario y uno por la primera minoría. El resto de los miembros los proponen el CIN, el CRUP, la Academia Nacional de Educación y el Ministerio de Educación. Se constituye como un órgano descentralizado del Estado que posee un alto grado de representatividad. Como se indicó en una de las entrevistas: *“somos una comisión porque somos soberanos... somos un grupo de académicos vinculados a la política de Estado de calidad del Estado Nacional”* (A008).

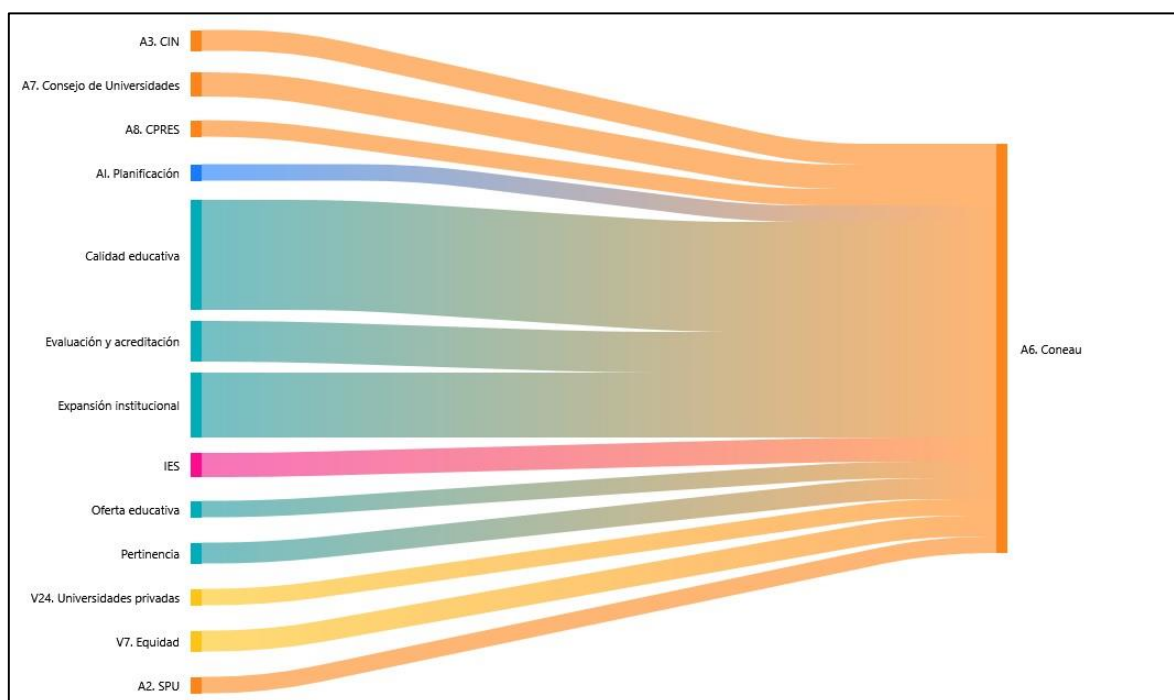
A lo largo de los años la CONEAU ha logrado legitimar su rol como actor central en la política de evaluación de instituciones públicas y privadas y de la acreditación de sus programas de estudio; fue un elemento que se destacó en prácticamente todas las entrevistas realizadas y se podría decir que ello se debe a que la evaluación se realiza con base en el proyecto institucional de cada universidad. Destaca también que la CONEAU ha apostado a fortalecer la profesionalización de sus equipos de trabajo pues, para participar en los mismos, se requiere el ingreso por concurso, esto con el fin de evitar la incidencia de grupos o cotos políticos (A008).

El procesamiento cualitativo de la información refleja la orientación de políticas que ha seguido la CONEAU (Ilustración 24). Desde la visión de Estado, el principal aporte de este órgano ha sido su contribución a la construcción de una política de Estado para la evaluación y acreditación de la calidad. En el marco de la política de expansión institucional la CONEAU ha contribuido a regular el crecimiento de instituciones privadas de baja calidad. Para el caso de las instituciones públicas se busca crear proyectos de acompañamiento que favorezca la consolidación de distintos procesos y actividades en el marco de las funciones sustantivas y adjetivas de las universidades y, como se refirió, las instituciones son evaluadas contra su proyecto institucional.

De igual forma, en el caso de la apertura de nuevas universidades de gestión estatal la posición de la CONEAU ha sido la del reconocimiento de la soberanía del Congreso de la nación y, en esa lógica, su rol no es impedir la creación de nuevas universidades y si bien, se reconoce que algunas no son pertinentes, se busca que, aún en esta condición, se ofrezcan programas de calidad. En este sentido, hay quien considera que para fortalecer la calidad del sistema universitario público se requiere que la CONEAU posea facultades para decidir la apertura o no de una nueva institución (A001).

Finalmente, un desafío permanente de la CONEAU es articular la definición de los criterios para la acreditación de los programas de estudio de universidades públicas y privadas que se dan en el seno del CU; son subsistemas con necesidades institucionales y financieras distintas e, incluso, opuestas.

Ilustración 24. Incidencia de la CONEAU en el proceso decisional



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de datos realizados en Atlas-ti.

Finalmente, el Congreso de la Nación es otro actor fundamental tanto en la gobernanza del sistema de educación superior, como en el proceso decisional de las políticas para la expansión de oportunidades educativas. Hay cinco decisiones que le competen según la Ley 24.521: a) creación de universidades nacionales; b) intervenir en las universidades nacionales cuando haya conflictos que impidan su funcionamiento, cuando se altere el orden público y, cuando se incumpla esta legislación; c) proponer al poder ejecutivo nacional la mitad de los miembros que integran la CONEAU; d) autorizar el presupuesto destinado a educación superior y universidades nacionales y; e) establecer una partida presupuestaria a becas y subsidios para la educación superior. De estas facultades las que más tensiones genera son las relacionadas con el financiamiento, así con la creación de nuevas universidades nacionales. Adicionalmente, existen facultades prioritarias como el resguardo de la autonomía universitaria.

Respecto a las tensiones asociadas al financiamiento destaca la dinámica que caracteriza la elaboración del presupuesto universitario. Las universidades entregan al Ministerio de Economía sus necesidades financieras, ajustadas a los techos presupuestales

establecidos. Una vez que éstas han proporcionado la información financiera, el proyecto de presupuesto es discutido en el Congreso de la Nación para decidir los montos presupuestarios y su distribución. En los hechos, los montos consignados poseen un componente inercial dada la incidencia del componente salarial; los montos adicionales se otorgan en función de algunos parámetros y prioridades políticas. Al respecto, cuando el partido gobernante cuenta con la mayoría en las cámaras del Poder Legislativo, los montos aprobados se asemejan al proyecto de presupuesto elaborado por el Ministerio de Economía mientras que, la distribución entre las universidades, al realizado por el Ministerio de Educación. En esta decisión intervienen también distintos actores como los gobernadores de las provincias, el CIN, los rectores e, incluso, sindicatos (Doberti et al., 2020).

En tal sentido, aunque formalmente el Congreso es el espacio en el que se discute y aprueba el presupuesto universitario, su asignación y distribución posee una base histórica de negociación política y no de indicadores objetivos. Los montos que reciben las instituciones responden a la capacidad de negociación de cada institución universitaria, a través de las relaciones que se construyen con el poder político nacional y provincial; la adscripción política de los rectores también es un componente relevante en el proceso de negociación (Del Bello 2012, en Mántica, 2022).

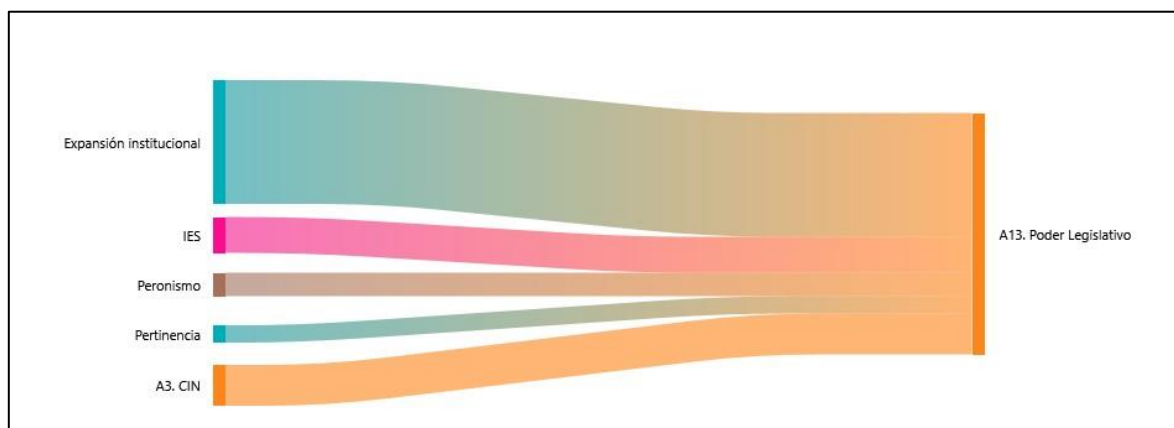
La creación de nuevas universidades nacionales ha sido otro tema en tensión en el SESA. Se ha referido ya cómo esta decisión se asocia más a acuerdos político-partidistas que a un proyecto de expansión institucional planeado y articulado. No obstante a esta dinámica, existen fuerzas técnicas que buscan contrarrestarla y que están establecidas en la LES 24.521, ya sea a través de los estudios de factibilidad para su creación, la valoración que realiza el CIN, así como la evaluación de los proyectos institucionales de las nuevas universidades realizada por la CONEAU. Quizá los momentos de mayor conflicto ha sido cuando las nuevas universidades han sido creadas sobre la base de otra universidad, lo que implica una grave violación a la autonomía universitaria.

Una responsabilidad central del Congreso de la Nación es garantizar la autonomía universitaria. Al respecto, aunque se busca desvincular a las instituciones de la dependencia del poder ejecutivo, no significa hacerlo de la facultad regulatoria del legislativo. Es por este rasgo que dichas instituciones no pueden constituirse como un poder soberano dentro del Estado. La Constitución y la Ley 25.521 le otorgan la facultad de crear las leyes de

organización y de base que garanticen la autonomía y autarquía universitarias. En este sentido, asumir dicha responsabilidad significa también facilitar los instrumentos institucionales y los recursos que les permitan a las universidades gozar de una autonomía plena y lograr las acciones en el cumplimiento de los fines que cada institución ha establecido (Mántica, 2022).

Por último, hay un ámbito de participación del Congreso de la Nación en la rendición de cuentas. Ésta se realiza en la presentación de las metas programadas y ejecutadas por el sector de educación superior que realiza la Contaduría de la Nación ante el Congreso; al respecto se consideran las siguientes: convalidación títulos extranjeros, incentivos a docentes con actividades con actividades investigación, publicaciones universitarias, otorgamiento becas a alumnos universitarios, formación universitaria, registro y legalización de títulos, autorización nuevas universidades privadas, reconocimiento de títulos universitarios nacionales, autorización de nuevas carreras en universidades nacionales, autorización de nuevas unidades académicas, autorización de carreras a distancia, financiamiento de proyectos de desarrollo institucional universitario (Fernández et al., 2018) (Ilustración 25).

Ilustración 25. Incidencia del Congreso Nacional en el proceso decisional



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de datos realizados en Atlas-ti.

7.5 A manera de reflexión: constitución y coherencia del RPEOA

Se describen a continuación un conjunto de hallazgos que resumen los rasgos del RPEOA en Argentina:

Hallazgo 1. La concepción de los problemas públicos que dan pie a la formulación de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el periodo Kirchnerista reflejan la construcción de distintos discursos que coinciden en la figura del Estado como guía y garante de la política social y, de manera particular, de la política educativa. Para la política de educación superior el malestar principal se visualiza en el agotamiento de la universidad como mecanismo de movilidad social ascendente, como resultado de la baja calidad de la educación media y superior, la falta de pertinencia en la oferta educativa y la desarticulación del sistema. A estas valoraciones se añade la problemática del abandono y, el llamado hacia la permanencia y el egreso del estudiantado. Por ello, se asume que la responsabilidad del Estado argentino es asegurar la igualdad de posibilidades, de acceso y permanencia, con una noción de equidad que integre la pertinencia de la oferta, la inserción laboral y, la educación continua de los egresados.

Hallazgo 2. Distingo dos discursos en la construcción de los problemas durante el Kirchnerismo. El gobierno de Néstor Kirchner colocó en el centro de la narrativa el valor de la inclusión como la vía para contrarrestar las desigualdades sociales. Este ideal se apoyó de una red de valores fundamentada en el desarrollo (económico, social y sostenido), la calidad, la expansión y la pertinencia. Particularmente, la calidad se conceptualizó como el principal instrumento para recuperar la movilidad social ascendente y como la estrategia para la igualdad de oportunidades. Esta narrativa se contextualizó en las exigencias y rasgos de las sociedades del conocimiento. Con Cristina Fernández permanece como aspiración el desarrollo, sobre todo, en su dimensión regional. De igual forma, es notable el enfoque en la expansión institucional y, asociada a ésta, el valor del territorio (cobertura territorial armónica, escalonada y articulada). Este discurso se sostuvo en el derecho de los individuos a ingresar a una institución de educación superior.

Hallazgo 3. El discurso sobre los problemas públicos, soluciones y políticas vinculados a la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior posee una influencia importante de organismos internacionales. En la década de 1990 la dirección la

colocó el Banco Mundial con la defensa de valores como la equidad y la eficiencia. Por su parte, en las últimas décadas adquieren relevancia los principios defendidos en las distintas Conferencias de la CRES y las Conferencias Mundiales de Educación Superior. El más importante es el de la educación superior como bien público y social, como derecho humano y universal y, como responsabilidad del Estado. Se suman también aquellos relacionados con la inclusión y la democratización.

Hallazgo 5. Los valores que orientan el diseño institucional de las políticas durante el kirchnerismo se resumen en la planificación, participación, coordinación, autonomía y, consenso/acuerdo. De esta sistematización observo que la articulación e integración del sistema se conceptualiza como rasgos centrales en la coordinación e instrumentación de las políticas. La problemática central del diseño institucional se definió como la fragmentación del sistema, sobre todo, en el sistema universitario y el sistema no universitario. Estos rasgos fueron una base para construir el discurso de la integración y planificación del sistema como política de Estado, a los cuales se asociaron principios como la regionalización y desconcentración.

Hallazgo 6. La frontera conceptual entre la planificación y la articulación es muy delgada. Son valores que suele estructurarse en conjunto en el discurso de políticas. Se les visualiza como principios para contrarrestar el crecimiento desregulado del sistema, para vincular la oferta a las dinámicas del mercado, para fortalecer la cooperación e integración interinstitucional, como una forma de vincular la oferta educativa con el entorno social y productivo y, para favorecer la transición entre la educación media y la educación superior. A la par de estas significaciones, transcurre otra que se asocia a lo político, traducido como un resultado de los distintos acuerdos y consensos de los distintos actores del sistema.

Hallazgo 7. El país ha construido arreglos institucionales que retroalimentan el régimen democrático del proceso decisonal. Estos tienen dos sentidos. El primero para organizar el sistema educativo y el de la educación superior. Se integra por: la Constitución de la Nación, la Ley de Ministerios, la Ley de Educación Nacional, la Ley de Financiamiento Educativo, Ley de Educación Técnica Profesional y, Ley de Educación Superior. Esta última es la base institucional para la organización del SESA y para la formulación de las políticas, principalmente las relacionadas con la creación de nuevas instituciones, la autorización de títulos universitarios, el financiamiento educativo y, la evaluación y acreditación de

programas. La segunda dirección tiene como base la presupuestación y evaluación de programas. Está menos consolidada e integrada que la primera. Tiene como base reglamentaria la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, cuyo principal propósito es establecer las bases del proceso presupuestario.

La principal debilidad de este conjunto de estos arreglos se observa en la carencia de regulaciones que apoyen la plataforma institucional de la Ley de Educación Superior, tales como la planificación. Asimismo, no se observan marcos para fortalecer los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las políticas y sus programas. Esto debilita el proceso decisional.

Hallazgo 8. Aunque la Ley de Administración Financiera regula la formulación del proceso presupuestario con base en las funciones de planeación, ejecución, control y rendición de cuentas, no existe claridad normativa respecto cómo el Estado Argentino se asegura que la inversión pública en educación superior, efectivamente, se lleve conforme a las metas y objetivos planteados en los programas públicos. Esto podría explicarse dada la ausencia tanto de un diseño institucional para la evaluación de los programas gubernamentales, como de un esquema para la transparencia y la rendición de cuentas. A su vez, en la lógica de un arreglo institucional para la deliberación democrática del proceso decisional, no se identifican dispositivos formales que regulen, orienten y vinculen los propósitos de la planeación de la educación superior del Estado Argentino con los de las instituciones de educación superior.

Hallazgo 9. La conformación de arreglos burocráticos para la definición de funciones y responsabilidades en el diseño e instrumentación de las políticas se apoya en un arreglo que inicia en 1993 con la conformación de la Secretaría de Políticas Universitarias y, posteriormente, con la sanción de la Ley 24.521. Se establece un marco general para la asignación de funciones y facultades de los distintos órganos de coordinación y consulta del sistema universitario. El principal es la facultad que tiene la SPU para formular políticas universitarias nacionales que contribuyan a los propósitos de justicia social y desarrollo. Es una instancia que depende del Ministerio de Educación. Sin embargo, las funciones que normativamente se le asignan son insuficientes para lograr este propósito. En los hechos es un órgano para la gobernanza del sistema, de manera que sus orientaciones se someten a consensos y negociaciones con las instituciones de educación superior en el marco de su

autonomía. Así que más que un servidor público, quién esté al frente de la Secretaría de Políticas Universitarias se constituye como un actor político que es central para la gobernanza del sistema de educación superior.

De igual forma, la SPU tiene poca incidencia en las decisiones sobre el sistema no universitario, toda vez que éste se encuentra en la jurisdicción de las provincias. Este hecho administrativo puede ser un factor que contribuye a la fragmentación del sistema. Además, en la estructura de la SPU no se identifican áreas que desarrollen responsabilidades específicas para la planificación y desarrollo del sistema.

Hallazgo 10. Las políticas para la expansión de oportunidades en Argentina se han construido con base en seis tipos de arreglos político-administrativos: 1) creación y fortalecimiento de los CRES; 2) creación de nuevas universidades nacionales; 3) ingreso irrestricto o directo; 4) acciones para el bienestar estudiantil; 5) desarrollo de infraestructura y; 6) provisión de becas.

Hallazgo 13. Tanto la creación y fortalecimiento de los CRES como la de nuevas universidades nacionales respondieron a los principios de pertinencia, inclusión, cobertura territorial, regionalización y desconcentración de la oferta en marco amplio de políticas de territorialización universitaria. En el caso de los CRES, este propósito se instrumentó a través del Programa para la Expansión de la Educación Superior. Su principal aportación fue regular la voluntad política en la creación de los CRES al establecer criterios para su apertura en una lógica de planificación y articulación de la expansión. En términos de su coordinación, se busca una participación tanto de las provincias, como del municipio.

Por su parte, el proceso decisonal en el que se apoya la creación de nuevas universidades nacionales tiene como base normativa las disposiciones de la Ley 24.521. Es una base tecnopolítica en la medida en que la voluntad política del legislativo se contrarresta tanto con la opinión que emite el CIN respecto a la viabilidad y pertinencia en la conformación de una nueva institución, como por la evaluación a los proyectos institucionales que hace la CONEAU. Además, dicha decisión se conforma en un entramado de alianzas y arreglos entre el poder legislativo y el ejecutivo, tanto para lograr la mayoría de los votos que se requieren para abrirlas, como para respaldar la implementación de las nuevas universidades creadas. En la mayoría de los casos, la posición del CIN en la apertura de las nuevas universidades ha sido negativa, por considerar que no contribuyen a los propósitos de

articulación institucional, la falta de pertinencia y fragmentación de la oferta, o por violaciones a la autonomía universitaria.

En los hechos, la política de expansión institucional vía la creación de nuevas instituciones ha ocurrido al margen de un proceso de planificación. Esto se podría explicar por el peso que tiene la voluntad política en esta decisión y, en particular, la del Congreso de la Nación y los liderazgos locales, así como por una incidencia insuficiente de instancias y espacios creados con este propósito. Podría ser el caso de los CPRES.

Una forma de observar las orientaciones de políticas según los proyectos que las sostiene es la disminución en la creación de CRES y de universidades nacionales durante el gobierno de Mauricio Macri.

Hallazgo 14. La creación de nuevas universidades nacionales se ha acompañado de políticas y programas focalizados en el desarrollo de infraestructura. Los principales han sido el Programa Nacional de Infraestructura y el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas. El primero funciona con un financiamiento mixto entre recursos del Tesoro Nacional y la Corporación Andina de Fomento, a través de la firme de un Contrato de Préstamos entre dicha Corporación y el gobierno argentino a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Los recursos se utilizan para el desarrollo de infraestructura universitaria y, equipamiento y mobiliario. El segundo programa se creó con el propósito de apoyar el desarrollo de proyectos institucionales de las nuevas universidades en un plazo de diez años. El financiamiento se otorga a través de la modalidad de Contratos Programas Integrales en apoyo a acciones como: desarrollo de carreras de grado y posgrado, generación de líneas de investigación, elaboración de material didáctico, infraestructura bibliotecaria, creación de laboratorios, consolidación de la oferta académica y, fortalecimiento institucional.

Hallazgo 15. El ingreso irrestricto es un proceso dinámico cuyas lógicas de operación responden a los contextos e historias institucionales. Diversas universidades han establecido cupos a nivel de sus facultades como filtros para contener la demanda masiva de educación superior, asimismo se han establecido cursos preuniversitarios con el propósito de compensar deficiencias formativas en los niveles precedentes con el propósito de reducir el abandono escolar en los primeros años universitarios. Para fortalecer la permanencia, la SPU ha impulsado programas para el bienestar estudiantil que se contextualizan en una

perspectiva de inclusión educativa y de vinculación con las comunidades y territorios. Uno de éstos es el Programa Sigamos Estudiando. Se instrumenta a través de tres ejes: tutorías, fortalecimiento de vocaciones temprana y, fortalecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje. La mayor parte del presupuesto se distribuye en el primer eje. Además de esta acción gubernamental, las universidades nacionales han impulsado acciones de acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes a través de las áreas de bienestar universitario; destacan las becas, actividades deportivas y culturales, promoción de la salud física y mental y, políticas de igualdad, género y diversidad.

Hallazgo 16. Desde la posición de la SPU el ingreso irrestricto no se puede entender en una lógica neoliberal de eficiencia y costo beneficio. Se busca valorar también las formaciones intermedias como una modalidad que es atractiva para el mercado de trabajo. Sin embargo, la idea más importante asociada al principio de ingreso irrestricto es la posibilidad que tienen los estudiantes de ejercer su derecho de acceder a la educación superior, así como desde un proyecto político que defiende los ideales de una universidad abierta y democratizadora.

Hallazgo 17. Desde la década de 1990 se observan dos configuraciones de Estado en la construcción de políticas para la expansión institucional. La primera adquirió la forma de un Estado Evaluador que se caracterizó por un “intervencionismo desmedido”. Dicho Estado colocó las bases para el diseño institucional que orienta las decisiones de políticas. La segunda configuración de Estado la observo a partir del gobierno de Néstor Kirchner, con el llamado a un Estado que colocó en el centro de su atención la política social, para contrarrestar las fuerzas del mercado y reparar las desigualdades sociales.

Hallazgo 18. En el discurso de políticas para la expansión de oportunidades educativas el consenso es un valor central en el proceso decisonal. Es un arreglo institucional que se construye entre el Estado, las IES, el CIN, la CONEAU, el CRUP y, el Poder Legislativo.

La SPU es la cara del Estado Argentino en el proceso decisonal de las políticas. Su marco normativo de acción se delimita por los Artículos 39 y 43 de la Ley 24.521. Sus espacios de interlocución, negociación y acuerdo son el Consejo de Universidades, los CPRES y el CIN. El CU es un espacio central en la construcción de las decisiones de Estado. Funge también como un espacio para su legitimación. La orientación de las políticas se

orienta por la definición de contenidos curriculares básicos, intensidad en la formación práctica, carga horaria mínima y los rasgos del sistema de educación superior a distancia. Asimismo, se plantean las propuestas para la cooperación, coordinación y articulación del sistema y sus instituciones.

Los CPRES son un actor que en el diseño institucional del SESA son el espacio para su articulación, integración y coordinación. Sin embargo, la realidad es que no cumplen con este propósito. Desde su creación en 1995 ha sido compleja su institucionalización de manera que el proceso de expansión institucional, sobre todo la que tiene que ver con la creación de nuevas instituciones nacionales, ha ocurrido al margen de estos. Ha habido mayor incidencia de los CPRES en la conformación de los CRES.

El Congreso de la Nación es un actor central en las decisiones relacionadas con la creación de nuevas instituciones y en el presupuesto que se otorga a las instituciones de educación superior. Aunque la Ley 24.521 le exige a los legisladores tomar la decisión de crear una nueva universidad con base en un estudio factibilidad, la realidad es que son las fuerzas político-partidarias las que determinan el sentido de dicha decisión.

El CIN ha sido la organización universitaria más cercana a las decisiones asociadas con la expansión institucional del sistema universitario argentino. Las decisiones que aquí se toman reflejan los arreglos político-partidarios de las universidades públicas. Ante la opinión pública el CIN ha cuestionado los mecanismos para la creación de nuevas universidades nacionales. Ello se refleja en las valoraciones realizadas a los proyectos que se presentan en el poder legislativo para su creación. Ha sido una posición técnica que difícilmente ha logrado contrarrestar la voluntad política.

La CONEAU, por su parte, es quizá el órgano que cuenta con la mayor legitimidad entre los distintos actores que participan en el proceso decisional. Su ámbito de acción es la mejora de la calidad de la educación a través de la evaluación institucional. En el proceso decisional su incidencia se refleja después de la creación de nuevas instituciones pues se busca establecer mecanismos para generar una base mínima de calidad para todos los programas universitarios. Tanto el CIN como la CONEAU coinciden en que el factor crítico del proceso de expansión institucional es la orientación y pertinencia de la oferta educativa.

Capítulo VIII. La comparación de los regímenes de políticas para la expansión de oportunidades educativas en México y Argentina

En el presente capítulo desarrollo la comparación de los regímenes de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior en México y Argentina. Es un apartado muy valioso y medular en mi investigación porque se ponen en contraste dos lógicas para la toma de decisiones de política pública con base en el análisis de los regímenes de políticas que las configuran y, de manera particular, los valores que las fundamentan, los arreglos institucionales que conforman su coordinación y operación, y los intereses de los actores.

A lo largo del capítulo realizo un esfuerzo para dar cuenta de la incidencia del contexto socio histórico y político en el diseño de las políticas. Para cada categoría del régimen de políticas establecí criterios de comparación. Este ejercicio lo realicé también para contrastar las bases organizativas de los sistemas de educación superior y, el desarrollo de las trayectorias de políticas en ambos países.

El capítulo se estructura en seis apartados que dan cuenta de las similitudes y diferencias en la constitución de estos regímenes. Me pareció importante incorporar a la organización de los sistemas universitarios y a las trayectorias de políticas como elementos contextuales. Esta decisión ha sido acertada en la medida en que permite observar que aspectos como el tamaño de los sistemas de educación superior, los rasgos de su diversificación y las bases del diseño institucional inciden en la definición de los objetivos de políticas, la definición de los beneficiarios, así como la priorización de recursos y grupos poblacionales. No es lo mismo gestionar un sistema de 2.6 millones de estudiantes en 132 instituciones universitarias, frente a otro de 4.6 millones en 4,421 instituciones. Tampoco lo es el tomar decisiones en el marco de un sistema altamente diversificado como el mexicano que tiene once subsistemas, a diferencia del argentino cuya diferenciación es más homogénea pues el criterio está determinado por su gestión nacional estatal /público-privada.

De igual importancia es el contraste de las trayectorias. El principal aprendizaje de este ejercicio ha sido constatar que en la investigación de políticas públicas la historia y el

contexto importan. Así, las políticas se pueden visualizar como procesos en los que transcurren puntos de inflexión, crisis, cambio y permanencia. Las trayectorias en ambos casos explican la fuerza que tienen ciertos valores y actores en la configuración de las agendas de políticas, como los ideales de gratuidad e ingreso irrestricto en Argentina o la fuerza que tuvo el principio de equidad al iniciar el S.XXI en México. De igual forma, permite visualizar la construcción histórica de arreglos institucionales para entender, por ejemplo, el principio de consenso como valor central en el proceso decisonal argentino, o bien, los acuerdos políticos entre la ANUIES y la Subsecretaría de Educación Superior para impulsar determinadas orientaciones de políticas.

Al comparar los valores de las políticas lo que se tiene es que ambos regímenes comparten principios que constituyen sus redes de valores para las decisiones de políticas para la expansión de oportunidades educativas en el nivel superior. En realidad, no resulta tan extraño este hallazgo en la medida en que la conformación discursiva de las desigualdades educativas en la agenda internacional se ha acompañado de nociones de desarrollo, equidad, inclusión, igualdad de oportunidades y, derecho a la educación superior. Sin embargo, su inserción en la estructura histórica y política del discurso sí refleja diferenciaciones. Esto es lo que el Análisis del Discurso de Políticas permite visualizar. De igual forma, el peso que tienen valores como la productividad y la competitividad en México, y que en Argentina pareciera tener una menor incidencia, también trastoca el diseño de las intervenciones.

Los valores del diseño de políticas reflejan mayor variación. Coinciden en el rol central de la planeación, la participación y la coordinación. De manera particular, la red de valores en Argentina pone especial énfasis en la articulación y la territorialidad. Por su parte, en México la rendición de cuentas y el federalismo destacan como principios orientadores del diseño institucional.

La contrastación de los arreglos institucionales da cuenta de diferencias importantes entre los dos casos. Al observar la constitución del marco institucional del régimen democrático lo que observo es una mayor consolidación y coherencia normativa en el caso mexicano para la toma de decisiones. Asimismo, los arreglos del aparato burocrático también se diferencian en su constitución pues la organización de las instancias decisorias como la

SPU y la SES, en Argentina y México respectivamente, tienen una estructura jerárquica tienen sentidos distintos. Estas aseveraciones las profundizo en el tercer apartado.

También contrasto los arreglos político-administrativos. Cabe señalar que fue una de las cuestiones que mayores retos presentó para mí, en especial, por su alcance técnico y, al mismo tiempo, por las lógicas políticas que están detrás de esa configuración técnica. Lo que presento en este contraste es que pueden existir similitudes en las líneas de políticas que han incentivado los instrumentos de políticas para la expansión de oportunidades en los dos casos: creación de nuevas instituciones, desarrollo de infraestructura, fortalecimiento de la calidad o la provisión de becas. Sin embargo, el alcance de sus objetivos, el grado de diversificación institucional, así como la relación e interacción entre los actores que participan en el diseño, producen resultados distintos, tanto en términos de los avances que se dan para contrarrestar la problemática pública, como en los procesos políticos que los acompañan.

Finalmente, la última dimensión que comparo es la de los actores que inciden en el proceso decisional. Su participación la observo en tres niveles: en el sistema político, en organismos universitarios y, en las instituciones de educación superior. La lógica comparativa parte de identificar el rol que juegan actores como el Estado, el poder ejecutivo, el legislativo y los partidos políticos en ambos casos. Asimismo, contrasto la labor del CIN frente a la de la ANUIES y el rol que desempeñan los organismos pensados en la planeación, coordinación y articulación del sistema como los CPRES en Argentina y, el CONACES y las COEPES en México. A nivel institucional, trato de contrastar la capacidad de decisión que tienen las instituciones universitarias en el diseño de las intervenciones. Lo que observo es que en el caso mexicano tienen un carácter más ejecutor que en Argentina. En este último caso, la participación de estas en espacios como el CU hace que las resistencias institucionales se puedan poner en diálogo.

8.1 La influencia de la organización y características de los sistemas de educación superior

El análisis comparado de los regímenes de políticas para la expansión de oportunidades educativas exige un ejercicio que favorezca la comprensión de las características institucionales de los sistemas de educación superior en los que se desarrollan. Hay rasgos centrales entre ambos sistemas que definen y condicionan las lógicas decisionales y dan cuenta tanto de su complejidad, como de la configuración del proceso decisional. Éstos pueden visualizarse según las particularidades de la matrícula universitaria y las instituciones de educación superior, las peculiaridades del proceso de diversificación y, el diseño institucional (Tabla 51).

En cuanto al primer rasgo se observa que en México la matrícula en licenciatura es casi el doble que en Argentina (1.8 veces mayor) y, aunque en los dos países el sistema público es predominante, en este último es mayor; 80 de cada 100 estudiantes acuden a una universidad pública mientras que en México lo hacen 66 de cada 100²⁵. En Argentina el 40 por ciento de los estudiantes se concentra en la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, lo que abarca un territorio de 13,488 km². En México, existe una mayor distribución poblacional; el 37 por ciento se concentra en la Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Nuevo León; representa una superficie de 166,729 km². En parte, esta caracterización geográfica incide en la estructura que caracteriza los proyectos de expansión institucional y la creación de nuevas instituciones.

A esta configuración se suma la distribución de alumnos por campos de formación académica que, en términos generales, comparten una concentración disciplinaria. En el caso mexicano, el 38.2 por ciento se concentra en ciencias sociales y administrativas, mientras que el 31.2 por ciento lo hace en ingeniería y tecnología (Mendoza, 2022). Por su parte, en Argentina la mitad de los estudiantes se concentra en ciencias humanas y sociales y, el 30 por ciento en ciencias aplicadas.

En términos del número de instituciones, la diferencia es abismal pues por cada institución pública en Argentina, en México hay 17. Esta característica se intensifica en el sector privado pues por cada universidad privada argentina, hay 50 instituciones privadas en

²⁵ Incluye la modalidad escolarizada y no escolarizada.

México. Además del alcance cuantitativo, hay diferencias importantes en la diversificación institucional. En México se distinguen tres subsistemas: universitario, tecnológico y de escuelas normales y formación docente. En este mismo sentido, con base en su denominación se distinguen los siguientes tipos: 1) Universidades Públicas Estatales; 2) Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS); 3) Universidades Interculturales; 4) Universidades Públicas Federales; 5) Universidades Tecnológicas; 6) Universidades Politécnicas; 7) Institutos Tecnológicos Federales y Descentralizados; 8) Escuelas normales e Institutos de Formación Docente y; 9) otras instituciones públicas. Esta diferenciación parte de principios jurídicos (instituciones autónomas, desconcentradas y descentralizadas), de las características de los grupos poblacionales que se adscriben a las mismas (universidades interculturales y universidades para el bienestar), de las características de su oferta (universidades tecnológicas, politécnicas y escuelas normales).

La diversificación institucional del sistema universitario argentino es menos heterogénea que la del mexicano, aunque no por ello menos compleja. En primer lugar, porque el sentido de la diversificación recae, sobre todo, en el sector de gestión: estatal y privado. En el primero se encuentran las universidades nacionales, universidades provinciales, institutos universitarios nacionales e institutos universitarios provinciales. En un segundo momento, la diversificación se sustenta en los rasgos de la oferta (multidisciplinario o disciplina única). De igual forma hay un proceso de diversificación que se fundamenta en la provisión de ofertas específicas que son proporcionadas por las facultades de las universidades nacionales; en esta categoría entran los CRES.

Otro rasgo que es importante para entender la incidencia de la organización de los sistemas de educación superior en el diseño de las políticas tiene que ver con los mecanismos de ingreso a la universidad pública. En Argentina domina el ideal de ingreso irrestricto. Implica que cualquier estudiante que culmine su educación media puede ingresar a una universidad pública sin que medie un examen de selección. En México tanto las instituciones autónomas federales, como las estatales aplican un examen de ingreso. En otros subsistemas como el intercultural, universidades tecnológicas o politécnicas hay mecanismos de ingreso más heterogéneos.

En México y Argentina los diseños institucionales se asemejan en sus principios valorativos. Comparten los propósitos de la garantía del derecho a la educación superior, la gratuidad y la equidad. La diferencia mayor se encuentra en que Argentina incorpora el ingreso irrestricto como una responsabilidad del Estado. Éstos se fundamentan en leyes de carácter general. Al respecto, hay una diferencia importante en términos de la temporalidad en la que fueron aprobadas. En Argentina este suceso ocurrió en 1995 en el contexto de una Reforma de Estado fuertemente apoyada por el Banco Mundial que, en el ámbito de la educación superior, colocó en el centro de atención temas como la evaluación de la calidad, el financiamiento equitativo y eficiente y, la articulación e integración del sistema universitario y no universitario. En 2015, ésta fue modificada para integrar la garantía del derecho humano a la educación superior, la gratuidad y el ingreso irrestricto. En México, la aprobación de dicha legislación se realizó en 2021. Anteriormente sólo se contaba con una Ley para la Coordinación de la Educación superior que data de 1978. Ésta se pone en marcha en el contexto de un gobierno que discursivamente defiende un cambio de régimen de un Estado neoliberal a uno basado en el bienestar. En este propósito, la legislación ha establecido la obligación del Estado en garantizar el derecho a la educación superior, la gratuidad y, la cobertura universal con equidad y excelencia.

La autonomía universitaria es otro elemento central del diseño institucional. Tanto en México como en Argentina tiene rango constitucional. En el primer caso se incorporó en 1980 y, en el segundo, en 1994. En México dicho atributo no es aplicable a todas las instituciones universitarias del sistema público. Se ha otorgado a cuatro universidades públicas federales, 35 universidades públicas estatales y, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, ésta fue la última universidad autónoma creada en el país en el año 2000. En el resto de los casos, los ejecutivos estatales o el ejecutivo federal participan en la conformación del gobierno universitario, así como en la definición de planes y programas de estudio. En Argentina, la autonomía es un atributo que poseen universidades nacionales y provinciales; constituyen la mayoría del sistema universitario público. No así, los Institutos Universitarios. La LES 24.521 refiere específicamente las dimensiones académica e institucional. En las leyes de las universidades provinciales en algunos casos se refieren ambas dimensiones y, en otros, sólo la académica.

Finalmente, el financiamiento es un tema central en los dos casos estudiados. Es uno de los componentes del proceso decisional que más tensiones genera en la definición e implementación de las políticas. En los dos países la mayor parte de los recursos provienen del sector público. A diferencia de Argentina, en México las entidades federativas (provincias) y en algunos casos los municipios participan en una proporción del financiamiento de las UPES, UI, UTN y UPOL. Tanto las universidades públicas federales como la Universidad Nacional Abierta y a Distancia se financian en su totalidad con dinero de la federación. En Argentina, las universidades nacionales se financian con presupuesto del tesoro nacional. Por su parte, las universidades provinciales que representan el 6.5 por ciento lo hacen con los recursos de los gobiernos de las provincias. En ese sentido, se podría decir que en el diseño del SESA la participación de los gobiernos subnacionales en el financiamiento es mínima.

A manera de resumen, argumento que la configuración institucional de los sistemas nacionales universitarios en México y Argentina orienta el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas en sentidos específicos. Significa que las decisiones de políticas toman forma con base en el tamaño del sistema, ya sea por el número y concentración tanto la población estudiantil, como de las instituciones universitarias. También incide el alcance de la diversificación institucional. Entre mayor sea ésta, más amplios serán los objetivos de políticas y más tensiones se podrían generar en la distribución de los recursos y los criterios para realizarlo. También es central la lógica federalista, ya sea en la planeación del desarrollo de los sistemas universitarios, así como en el financiamiento. Finalmente, la autonomía universitaria podría ser uno de los rasgos institucionales que más tensiones genera tanto en el diseño como en la instrumentación de las políticas pues su entramado ocurre en un contexto de resistencias, tensiones, negociaciones e, incluso, imposiciones entre la voluntad del Estado y, la de las instituciones universitarias.

Tabla 51. Comparación de los sistemas de educación superior pública en México y Argentina

Criterio comparativo		México	Argentina
Caracterización de la matrícula	Matrícula de Licenciatura / grado y pregrado	4,647,443 TBM: 42 por ciento	2,549,789 TBM: 95.4 por ciento
	Proporción de la matrícula en instituciones públicas	66	80
	Proporción de la matrícula en instituciones privadas	34	20
	Concentración geográfica de estudiantes	El 37 por ciento de la matrícula se concentra en la Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Nuevo León.	40.9% en la región metropolitana (CABA y GBA) y, 23.9% en la región centro (Córdoba-Entre Ríos-Santa Fé)
	Distribución por campo de formación académica	Ciencias sociales y administrativas: 38.2% Ingeniería y tecnología: 31.2% Ciencias de la salud: 13.6% Educación y humanidades: 10.8% Ciencias exactas y naturales: 3.2%	Ciencias humanas y sociales: 50% Ciencias aplicadas: 30% Ciencias básicas y Ciencias de la salud: 20%
Instituciones de Educación Superior	Número y proporción de instituciones públicas	1,122 (25%)	67 (51%)
	Número y proporción de instituciones privadas	3,299 (75%)	65 (49%)

Tabla 51. Comparación de los sistemas de educación superior pública en México y Argentina

Criterio comparativo		México	Argentina
Diversificación	Subsistemas	Diferenciación con base en: régimen jurídico, características de los grupos poblacionales que se adscriben a las mismas, orientación de la oferta educativa. Mayormente heterogénea. Diez subsistemas: Universidades Públicas Federales Universidades Públicas Estatales Universidades Públicas Estatales con apoyo solidario Institutos Tecnológicos Universidades Tecnológicas Universidades Politécnicas Universidades Interculturales Centros Públicos de Investigación Escuelas Normales Públicas Otras instituciones públicas Universidades privadas	Diferenciación con base en: régimen jurídico y, orientación de la oferta educativa. Sistema universitario: Universidades nacionales Universidades provinciales Sistema no universitario: Formación técnica y formación docente
Diseño institucional	Autonomía	Autonomía constitucional desde 1980 Universidades Autónomas Federales y Estatales. Organismos desconcentrados y descentralizados que no tienen autonomía: UPEAS, UPOL, UI, UTN, IPN, ITF. Participación de los ejecutivos estatales en el gobierno universitario.	Autonomía constitucional desde 1994 Universidades autónomas: Universidades nacionales y provinciales.
	Año de creación de la Ley de Educación Superior	2021	1995
	Financiamiento	Mayormente público: Federación, entidades federativas y Ciudad de México. En menor medida los municipios.	Gran parte del financiamiento de las universidades nacionales es del Tesoro Nacional. Las universidades provinciales se financian con recursos de los gobiernos de las Provincias.
	Principios orientadores	Derecho humano a la educación superior Gratuidad Obligatoriedad Cobertura universal con equidad y excelencia	Derecho humano a la educación superior Gratuidad Ingreso irrestricto

Fuente: Elaboración propia

8.2 ¿Qué explican las trayectorias de políticas desde una visión comparada?

La investigación en políticas públicas ha incorporado el análisis de las trayectorias como una forma de comprender las lógicas que explican las decisiones de gobierno y las acciones de política. Es una aproximación que favorece el entendimiento de los contextos, los puntos de partida, las decisiones críticas y los momentos de cambio de las políticas públicas. En esta investigación he abordado de manera detallada las trayectorias de políticas que han caracterizado la expansión de oportunidades educativas en la educación superior en México y Argentina; ha sido una reflexión muy enriquecedora que me ha permitido observar de manera integral la hechura de esta política a través del tiempo, pero, sobre todo, a afianzar el análisis de los regímenes de políticas que las sostienen (Tabla 52).

Un primer elemento que es importante destacar es el punto de partida; ¿desde cuándo se observa una dirección de Estado para la expansión de oportunidades?; ¿cuáles fueron las motivaciones?; ¿en qué contextos ingresan a la agenda pública? Aquí observo importantes diferencias entre México y Argentina que podrían explicar las bases políticas del proceso decisional. En el caso de Argentina el Movimiento de Córdoba sentó una raíz para la politización de la universidad. Años más tarde, el gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1952) y su orientación social sentarían las bases de la narrativa de una institución incluyente y democratizadora a través de la gratuidad y el ingreso irrestricto.

En el caso mexicano el inicio del proceso decisional no está marcado por un proyecto político-partidista-unipersonal, como el peronismo, sino que confluye en el contexto de luchas políticas y exigencias locales en la apertura de nuevas instituciones, así como en las discusiones desarrolladas en el seno de la ANUIES. Así, es importante destacar que la ampliación de las oportunidades educativas en el nivel superior no logró constituirse como una bandera partidista, sino como una necesidad que requería ser atendida en el contexto de la expansión del sistema universitario y, de un proyecto de planeación que encontró un espacio de concertación y acuerdo entre la ANUIES y el Estado mexicano a través de la Subsecretaría de Educación Superior.

El curso de las trayectorias en ambos países observa puntos de inflexión. El más drástico ocurrió en Argentina con el golpe de Estado de 1976 y la implantación de una dictadura militar que, para la educación superior, significó la interrupción de la política de

expansión institucional, el arancelamiento, el establecimiento de cupos y, el examen de ingreso. En este sentido, es sólo en el contexto de un cambio de régimen que los principios de ingreso irrestricto y gratuidad se han trastocado de manera abrupta. En este contexto, las acciones de política pública en la primera década del retorno de la democracia se centraron en la normalización de las instituciones, la creación del CIN y, en el fortalecimiento del ingreso irrestricto. En el caso de México, la trayectoria de políticas refleja su crisis al iniciar la década de 1980, producto de las problemáticas económicas que enfrentaba el país que, en el ámbito de la educación superior, se reflejó en una reducción drástica del gasto público. Esta situación llevó a suspender la política de creación de nuevas universidades en las entidades federativas y el desarrollo de infraestructura.

La trayectoria de las políticas permite identificar también los contextos en los que ocurren. México y Argentina comparten experiencias, aunque con magnitudes diferentes. Durante la década de 1990 Carlos Ménem impulsó una reforma de Estado en Argentina fuertemente influida por los preceptos del Banco Mundial que, en la educación superior, se reflejó en orientaciones respecto al rol del Estado en el financiamiento de la educación superior y, particularmente, en la gratuidad, así como en la formulación de una política para la evaluación y acreditación de la calidad. Esta visión quedó plasmada en la Ley 24.521, proyecto que a su vez fue dirigido por Juan Carlos del Bello entonces Secretario de Políticas Universitarias. Es un momento relevante en el que el gran cambio lo conforman la articulación del sistema universitario y el no universitario, la creación de distintos órganos como el Consejo de Universidades, los CPRES y la CONEAU y, la regulación en la creación de nuevas universidades públicas y privadas.

México también experimentó el llamado de los organismos internacionales a la liberalización económica. El gran cambio de la década de 1990 lo conformó la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN). Para la educación superior significó la construcción de un discurso modernizador que se materializó en políticas para la evaluación y acreditación de la calidad, la creación de fondos de financiamiento extraordinario y, el impulso a la educación tecnológica mediante la creación del subsistema de universidades tecnológicas y, la descentralización de los institutos tecnológicos.

Aunque ambas naciones experimentan la injerencia de los organismos internacionales, la magnitud de los cambios es diferente. En el caso de Argentina, con diversas resistencias de distintos sectores, se implementó una Ley de Educación Superior que planteó el ordenamiento y gobernanza del sistema y estableció la base para el diseño de las políticas. En México este proceso no incidió en una lógica normativa, sino en el crecimiento del subsistema tecnológico, así como en el establecimiento de una nueva lógica de acción institucional fundamentada en el eje evaluación-calidad-financiamiento (Buendía, 2020).

Las trayectorias de políticas de México y Argentina vistas desde una visión comparada reflejan también que los problemas públicos y su incorporación en la agenda evolucionan a través del tiempo. Dicha configuración está fuertemente condicionada por los contextos sociopolíticos y los proyectos gubernamentales. En México hay tres momentos que orientan la forma de concebir el problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior. El primero se desarrolla en la década de 1970 en el contexto de los propósitos de planeación gubernamental. Por primera vez se estableció un plan nacional de educación superior que expresaba preocupaciones respecto a la descentralización geográfica del sistema, la baja eficiencia terminal, la calidad educativa, el financiamiento y, las carencias de un sistema de información. El segundo sucedió en la década de 1990 que, en la lógica del proyecto modernizador, planteaba a la evaluación educativa como la vía para mejorar la calidad. Por entonces se apostó también a la diversificación del sistema de educación superior tecnológica como vía para el desarrollo. Por su parte, el tercer momento se desarrolla entre 2000 y 2022. Se aborda de manera gradual en términos de la necesidad de fortalecer la equidad, inclusión, calidad del sistema educativo y, en la garantía del derecho humano a la educación superior.

En Argentina la evolución del problema público también la observo en tres momentos. En el primero, a diferencia de México, la incorporación de un debate en torno a la inclusión del sistema de educación superior se presenta setenta años antes. Los decretos emitidos por Perón marcaron un hito para la concepción de la gratuidad y el ingreso irrestricto. Se buscó romper con la idea de una universidad de élites para transitar a una universidad de masas. El segundo momento lo observo al iniciar la restauración democrática; se intensifica la demanda de acceso directo a la educación superior. Al comenzar la década

de 1990, y en el marco de una reforma de Estado la problemática se plantea en términos de la baja calidad de la educación superior y la ineficiencia e inequidad en el gasto público educativo. Finalmente, el tercer momento transcurre en el periodo Kirchnerista. En este contexto, el problema se concibe en función de la necesidad de expandir la oferta educativa en condiciones de pertinencia, equidad y calidad para los sectores poblacionales excluidos. Asimismo, se definen las dificultades para la integración y articulación del sistema de educación superior.

Así como la trayectoria refleja la evolución en los problemas públicos, también da cuenta de las soluciones. La diferencia principal es la incorporación temprana de la gratuidad y el ingreso irrestricto en Argentina como una forma de romper con la idea de una “universidad para las élites”. A estos principios se añadiría la expansión institucional de la década de 1970 a través de la creación de nuevas universidades. Al respecto, existen coincidencias con el caso mexicano en donde también se apuesta a crear nuevas universidades en las entidades federativas. Los casos también son coincidentes en la forma en la que abordan las soluciones en la década de 1990. Ambos imponen dispositivos para evaluar la calidad de planes y programas de estudio como condición para acceder al financiamiento universitario. De igual forma, en los dos países se impulsa la diversificación institucional, sin embargo, en México se dio a través de la creación de Universidades Tecnológicas e Institutos Tecnológicos mientras que, en Argentina, se instituyeron universidades nacionales en el Conurbano Bonaerense. De igual forma, se observa que en los dos países se experimentó un crecimiento del sector privado.

En síntesis, la reconstrucción de las trayectorias de políticas para la expansión de oportunidades educativas es un ejercicio que contribuye a constatar que en la investigación de políticas públicas la historia importa. Permite visualizar a las políticas como un proceso en el que ocurren puntos de inflexión, crisis, cambio y permanencia. En este sentido, el análisis de las trayectorias me ha permitido comprender los contextos y procesos políticos que están detrás de las decisiones que se han realizado a través del tiempo y comprender por qué algunas intervenciones son más legítimas y sostenibles que otras. Ha sido una base para adentrarme a las diferencias entre los valores, arreglos institucionales y actores que



conforman el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas hoy en día, así como los factores políticos y de políticas que las explican.

Tabla 52. Comparación de las trayectorias de políticas para la expansión de oportunidades educativas

Criterio		Argentina	México
Contexto histórico-político	Punto de partida	Reforma de Córdoba de 1918.	Contexto de la posguerra y la creación de la ANUIES.
		Proyecto político-partidista-unipersonal. Eliminación del examen de ingreso Desarancelamiento universitario (gratuidad)	Exigencias locales en la apertura de nuevas instituciones. Discusiones en la ANUIES. Búsqueda de legitimidad del gobierno de Luis Echeverría Álvarez.
	Crisis de la trayectoria	Contexto de la dictadura militar: arancelamiento, cupos y examen de ingreso.	Económica: Crisis de la década de 1980.
	Cambios y puntos de inflexión	Influencia de los organismos internacionales: Reforma de Estado y creación de la LES 24.521.	Influencia de los organismos internacionales: Reforma de Estado y firma del TLCAN.
Creación de universidades nacionales en el Conurbano Bonaerense.		Creación del subsistema de universidades tecnológicas y descentralización de los Institutos Tecnológicos.	
Diseño de políticas	Evolución del problema público	Década de 1950: Educación superior para las élites. Décadas de 1980 y 1990: Esquemas restrictivos de ingreso a la educación superior, baja calidad de las instituciones universitarias, mínima articulación entre los distintos subsistemas. Gobierno Kirchnerista: Exclusión de sectores poblacionales en desventaja.	Década de 1970: Planeación de la educación superior, descentralización del servicio de educación superior en las entidades federativas, financiamiento, calidad dada la expansión del sistema. Década de 1990: Baja calidad de la educación superior, falta de infraestructura y de instituciones de educación superior. Desarrollo equilibrado y diversificación de la oferta educativa. 2000-2021: Calidad, equidad, inclusión, derecho a la educación superior.
	Evolución de las soluciones de políticas	Gratuidad (desarancelamiento) Ingreso directo Creación de nuevas universidades nacionales en el conurbano bonaerense. Regulación del sector privado. Creación de nuevas universidades nacionales en el Conurbano Bonaerense y en las provincias. Becas	Descentralización de los servicios de educación superior. Educación tecnológica como mecanismo para la modernización del país y como vía para ampliar las oportunidades de educación superior. Becas.

8.3 Valores de políticas: la fortaleza del régimen

En los capítulos seis y siete analicé los valores que han orientado la definición del problema público de la desigualdad en el acceso a la educación superior, sus soluciones y el diseño institucional en la instrumentación de las acciones para la expansión de oportunidades educativas. Los valores, creencias e ideas son principios que informan lógicas de acción pública para comprender la construcción e interpretación de los significados de las decisiones. Si a esto se suma la posibilidad de visualizarlos desde las trayectorias de las políticas el resultado es un análisis enriquecedor para observar la relación entre contextos, valores dominantes, valores ausentes y, el diseño de políticas.

Al contrastar estos valores en México y Argentina, observo un fenómeno de coincidencias y divergencias (Tabla 53 y 54). En primer lugar, los dos países comparten la mayoría de los valores e ideas que enmarcan la conceptualización de los problemas públicos en términos del incremento de la cobertura con equidad e inclusión; el fortalecimiento del acceso, la permanencia y el egreso; la mejora de la calidad y pertinencia de la oferta educativa y; la reducción del abandono escolar. Asimismo, definen a la desigualdad en la educación superior desde una mirada territorial y económica y, en el caso de México, con un énfasis en grupos sociales históricamente excluidos.

No obstante, el abordaje de estas problemáticas tiene pesos distintos en cada país. En México se ha centrado en el incremento de la cobertura educativa a nivel nacional, en la reducción de las brechas de cobertura entre las entidades federativas y, en la inclusión de sectores poblacionales históricamente excluidos. Por su parte, en Argentina se ha enfatizado la necesidad de incrementar la participación de los jóvenes de bajos recursos en la educación superior, articular la educación media con la educación superior, reducir el abandono escolar en el primer año universitario y, fortalecer las tasas de egreso y titulación oportuna.

Una segunda coincidencia se visualiza en cómo se definen los resultados esperados de las políticas. En ambas naciones se plantea al desarrollo como el resultado más importante de las intervenciones públicas para la expansión de oportunidades educativas. Dicho principio adquiere distintas dimensiones: humana, económica, social, sostenible, regional y local y se contextualiza en las demandas de las sociedades y economías del conocimiento. Las narrativas de políticas comparten también de manera central los propósitos de equidad,

igualdad de oportunidades, inclusión, pertinencia y calidad. A la par, la definición de los resultados esperados observa diferencias entre ambos países en la relevancia que el discurso de políticas en México otorga a los principios de productividad y competitividad como propósitos a lograr cuando se fortalece la expansión educativa (Tabla 54).

Un aprendizaje al analizar los valores de las políticas en ambos países es el peso que ocupan en la estructura discursiva, más allá del número de veces que pueden mencionarse en un texto de políticas. Es el caso de la igualdad de oportunidades, el derecho a la educación superior, la equidad y la inclusión. En el caso mexicano, el discurso ha definido a la igualdad de oportunidades (2000-2012), la inclusión (2013-2018) y, el derecho humano a la educación superior (2019-2024) como ejes de la intervención gubernamental. En el caso argentino, han sido la inclusión y el derecho humano a la educación superior (2003-2015). Dichos principios adquieren también distintas significaciones según los momentos políticos en los que se insertan. La variabilidad es mayor en México dado que en el periodo de análisis interactúan tres proyectos de gobierno, mientras que en Argentina el discurso de las políticas responde al proyecto político del Kirchnerismo.

En el caso de México la igualdad de oportunidades se asumió como eje de la política social, instrumento para reducir las desigualdades (2000-2012) y como mecanismo para luchar contra cualquier forma de discriminación (2019-2024). Este planteamiento macro, se traduce también en acciones específicas como la ampliación de la cobertura, el ingreso y la permanencia, la reducción del rezago educativo y la mejora de la calidad y la pertinencia. Un caso similar ocurre con la inclusión y la equidad. La inclusión se concibió como la base para organizar el sistema educativo nacional (2013-2018) y la equidad, como eje ordenador de la acción educativa (2019-2024). Al igual que como ocurre con la igualdad de oportunidades, a estos principios se les atañen ideas como el acceso, la permanencia, el egreso, la ampliación y diversificación de la oferta, así como la incorporación de los grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad.

En Argentina el discurso de las políticas durante el Kirchnerismo otorgó a la inclusión un papel preponderante. Desde un planteamiento macro se concibió como el instrumento para reparar las desigualdades sociales y como el eje del desarrollo de la universidad argentina. Desde una mirada específica se asoció a la idea de masividad en el acceso, la permanencia,

la culminación exitosa de las carreras de grado y, en la educación a lo largo de la vida. Por su parte, el principio de igualdad de oportunidades se ha visualizado desde un enfoque de equidad, vista como una forma de redistribuir ingresos, pero también con acciones orientadas al acceso, la permanencia, la pertinencia de la oferta académica, la inserción laboral y, la eficacia para titular. Es interesante destacar que ni la inserción laboral, ni la titulación oportuna están referidos explícitamente en el discurso de políticas en México como dimensiones de la equidad.

Esta configuración discursiva en México y Argentina refleja las dificultades para establecer fronteras conceptuales entre los valores que han apoyado el diseño de las políticas pues sus propósitos se entrecruzan en una red que integra el acceso, la permanencia, el egreso, la pertinencia y la calidad.

Una última consideración está en la concepción del derecho humano a la educación superior. Jurídicamente define la responsabilidad del Estado en la provisión de educación superior. En México se presenta como una vía para la universalidad en el acceso a la educación superior y, en Argentina, como la vía para su democratización.

Por otra parte, la definición de los problemas del diseño institucional para la instrumentación de políticas se encuadra en lógicas distintas en México y Argentina. En el primer caso se caracteriza por el centralismo de las decisiones de políticas, la baja participación de las entidades federativas en la planeación y el desarrollo del sistema de educación superior y la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno. En Argentina, se problematiza a partir de la fragmentación y el crecimiento desordenado del sistema.

Con este encuadre de problemas, los discursos de políticas de los dos países contienen redes de valores que reflejan principios dominantes del diseño institucional. En el caso argentino, son la articulación y la planificación. En México la participación, la coordinación y la planeación. En parte, esta configuración es resultado de la estructura y organización de los sistemas de educación superior en estos países. En el caso mexicano, las entidades federativas desempeñan, por lo menos jurídicamente, un rol relevante, tanto en la planeación como en el financiamiento de las instituciones de educación superior. En este sentido, se legitiman discursos en torno al federalismo y, se condena el centralismo decisonal.



En Argentina las provincias no participan en la conformación y desarrollo de las universidades nacionales, por lo que no cabe un discurso sobre la corresponsabilidad entre ambos órdenes de gobierno. Así, emerge con más sentido la idea de integración y articulación como la base para conectar las distintas partes del sistema, favorecer la movilidad estudiantil y, vincular la oferta educativa con el entorno social y productivo.

Tabla 53. Comparación de los valores de los resultados esperados de las políticas, la definición de los problemas públicos y sus soluciones en México y Argentina, 2000-2022.

Criterio	Argentina	México
Configuración del problema público y sus soluciones	Necesidad de recuperar el gran proyecto político de la universidad para democratizar la ciencia, la técnica y la cultura. Reducir el abandono escolar, sobre todo, en el primer año universitario. Incrementar la presencia de jóvenes de ingresos económicos bajos en las tasas de egreso. Gratuidad como instrumento insuficiente para garantizar la igualdad de oportunidades. Necesidad de desarrollar políticas e instrumentos que favorezcan la inclusión de los distintos grupos sociales. Problemas para transitar de la educación media a la educación superior. Baja calidad de la educación media. -Necesidad mejorar la calidad, relevancia y pertinencia social.	-Desarrollo desigual como principal obstáculo para acceder a los beneficios educativos. -Desigualdades territoriales entendidas como las disparidades sociales entre el medio rural y urbano, y su asociación con la pobreza y la marginación. -Desigualdades económicas relacionadas con el nivel de ingreso en los hogares. -Necesidad de un sistema que brinde mayor cobertura y mejor calidad, con independencia de la posición social de origen. -Incrementar la participación de los jóvenes proveniente de sectores rurales. -Ampliar las oportunidades educativas para el acceso y la permanencia, tanto para las regiones del país como para diversos sectores poblacionales. -Formación profesional que no logra desarrollar habilidades, competencias y capacidades para una inserción exitosa en el mercado. -Inequidad como resultado de una fragmentación de la oferta y las distintas calidades. -Incumplimiento del derecho constitucional a la educación y degradación de la calidad de la enseñanza. -Disminuir la desigualdad en el acceso y permanencia a los servicios educativos y fortalecer la pertinencia de la oferta para adaptarla a las comunidades.
Red de valores en la definición del problema y sus soluciones	Desarrollo, calidad, expansión, pertinencia, sociedad del conocimiento, equidad, derecho a la educación, inclusión, igualdad de oportunidades, globalización, democracia, productividad y justicia.	Desarrollo, equidad, productividad, justicia, bienestar, igualdad de oportunidades, calidad, competitividad, inclusión, diversidad, democracia, sustentabilidad, sociedad del conocimiento.
Igualdad de oportunidades	-Acceso y continuidad de los estudios a los sectores socioeconómicos desfavorecidos. -Enfoque de equidad basado en la redistribución de ingresos hacia el interior del sistema universitario y dentro del mismo estamento estudiantil.	-Eje de la política social y la acción de gobierno. -Instrumento para reducir desigualdades entre regiones, grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad. -Ampliación de la cobertura, ingreso y permanencia. -Combatir el rezago y, mejorar la calidad y la pertinencia.

Tabla 53. Comparación de los valores de los resultados esperados de las políticas, la definición de los problemas públicos y sus soluciones en México y Argentina, 2000-2022.

Criterio	Argentina	México
		-Colocar primero a los pobres y luchar contra cualquier forma de discriminación.
Equidad	-Igualdad de posibilidades de acceso y permanencia de los estudiantes, mitigando la influencia del origen social como variable de exclusión. -No sólo se relaciona con las oportunidades de acceso y permanencia, sino también con la pertinencia de la oferta académica, la inserción laboral y la eficacia del sistema para capacitar y titular a sus egresados en tiempos razonables. -Equidad social como principio básico del financiamiento de la educación.	-Acceso, permanencia, egreso y, en la distribución territorial de las oportunidades educativas. -Ampliar y diversificar la oferta educativa -Acercar la oferta a los grupos sociales con menores posibilidades. -Eje ordenador de la acción educativa para garantizar aprendizajes significativos y permanentes. -Incorporar la perspectiva de género e interculturalidad en las funciones académicas, administrativas y directivas de las IES.
Inclusión	-Instrumento para reparar las desigualdades sociales. -Eje del desarrollo de la universidad -Inclusión de sectores del conurbano, regiones y provincias desfavorecidos. -Diversificación de la oferta y la educación superior pública y gratuita para la inclusión. -Masividad en el acceso, la permanencia y en la culminación con éxito de las carreras de grado y en la educación posterior a lo largo de toda la vida.	-Oportunidades de acceso y permanencia a la educación a todas las regiones y sectores de la población. -Inclusión y equidad como medios para garantizar otros derechos. -Acciones para desarrollar contenidos educativos abiertos, de alta calidad, significativos, relevantes. -Acciones para atender las necesidades de las y los jóvenes pertenecientes a minorías, grupos indígenas, marginados, refugiados y discapacitados. -Incorporar la perspectiva de género e interculturalidad en las funciones académicas, administrativas y directivas de las IES.
Calidad	-Principal instrumento para recuperar la movilidad social ascendente, así como la estrategia central para lograr la igualdad de oportunidades. - Evaluación como una dimensión permanente de los procesos de toma de decisiones. -Calidad como política de Estado. -Acreditación de carreras de grado. -Referente para establecer recomendaciones de mejora, tanto en la autoevaluación como en la evaluación externa. -Capacitar para la formación continua que requiere la sociedad del conocimiento. -Concepto de calidad que se complementa necesariamente con el de pertinencia e inclusión.	-Satisfacer las necesidades de desarrollo, promover la innovación y adaptarse al cambio. -Cobertura suficiente y una oferta amplia y diversificada, con un uso eficiente de los recursos. -Camino para lograr una convivencia respetuosa y armónica, en una sociedad democrática, justa, pacífica, productiva y próspera. -Colocar a las y los estudiantes al centro del proceso educativo, promover el máximo logro de aprendizaje, desarrollar el pensamiento crítico y, fortalecer lazos entre escuela y comunidad. -Mejorar la capacidad de la población para comunicarse, trabajar en grupos, resolver problemas, usar tecnologías y comprender el entorno.

Tabla 53. Comparación de los valores de los resultados esperados de las políticas, la definición de los problemas públicos y sus soluciones en México y Argentina, 2000-2022.

Criterio	Argentina	México
		-Condición para formar profesionistas y emprendedores con alto sentido de la responsabilidad y compromiso, capaces de hacer frente a la diversidad de requerimientos sociales y productivos del país.
Pertinencia	-Que la universidad aporte a la sociedad sus conocimientos y su aptitud para enfrentar y resolver problemas complejos. -Cooperación y complementación interinstitucional. -Adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que las instituciones hacen. - Reforzar y renovar los vínculos entre la enseñanza superior y el mundo del trabajo. -Compromiso social de los universitarios y su inserción en las políticas de promoción de la inclusión social, la lucha contra la pobreza y el desarrollo local. -Priorizar áreas de formación para el desarrollo integral de la sociedad.	-Ampliación y diversificación de la oferta acorde con las demandas del entorno económico y social. -Diversificación del sistema y su presencia en distintas regiones. - Mayor vinculación de las escuelas con las necesidades sociales y productivas. -Formar profesionistas para desempeñarse en empleos más productivos y mejor remunerados, o bien como emprendedores, en contextos social, laboral y tecnológicamente cambiantes. -Oferta de educación superior para las necesidades de las comunidades con una perspectiva intercultural y territorial y que favorezca en los estudiantes aprendizajes significativos para mejorar sus condiciones de vida.
Derecho a la educación	-Obligación del Estado. -Importancia en la democratización de la sociedad. -Ampliación de la cobertura territorial y de una oferta educativa pertinente, es decir, fundada en la necesidad y demanda social.	-Una obligación del Estado -Derecho que coadyuva al bienestar y desarrollo integral de las personas- -Fomentar políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad. -Derecho humano a la educación superior con equidad, inclusión, excelencia, pertinencia e interculturalidad. -Cobertura universal.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 54. Comparación de los valores del diseño institucional de las políticas en México y Argentina

Criterio	Argentina	México
Configuración del problema	-Fragmentación del sistema de educación superior como resultado de la creación de universidades sin planificación. -Proliferación de ofertas desvinculadas de las dinámicas del mercado. -Funcionamiento del SESA como un conglomerado de instituciones, carreras y títulos. -Crecimiento desordenado del sistema.	-Centralismo absorbente caracterizado por un federalismo simulado. -Alta centralización de facultades, recursos y decisiones. -Ausencia de mecanismos para la coordinación efectiva entre órdenes de gobierno. -Ausencia de procesos de descentralización inconclusos. -Insuficiencia de modalidades e instrumentos de coordinación, financiamiento y planeación entre los niveles gubernamentales. -Carencia de un sentido de corresponsabilidad para una política educativa nacional y un uso eficiente y transparente de los recursos. -Ausencia de mecanismos que articulen los componentes del SNES. -Fragmentación de políticas, programas y acciones.
Red de valores	Articulación, planificación, participación, coordinación, autonomía, integración, acuerdos, consenso, ciudadanía.	Participación, coordinación, planeación, ciudadanía, rendición de cuentas, diálogo, federalismo, pluralidad, descentralización, consenso, gobernabilidad / gobernanza.
Planeación / planificación	-Planificación e integración como política de Estado. -Institucionalización de la planificación conjunta y cooperativa entre las IES y jurisdicciones, a nivel regional y del sistema. -Planificación de la expansión para mitigar el crecimiento desordenado del sistema. -Planificación del desarrollo del sistema de mediano y largo plazo, con financiamiento y objetivos consensuados. -Planificación universitaria estratégica y participativa.	-Integrar un sistema nacional y sistemas estatales. -Armonizar las acciones entre gobierno, sociedad y otros niveles educativos. -Metodología de la planeación estratégica en la gestión interna de las IES. -Promover una política de financiamiento con visión de Estado. -Planeación con visión territorial que explicita la participación de actores y comunidades locales.
Coordinación	-Coordinación asociada a la idea de planificación y cooperación. -Asociada a la idea de articulación horizontal. -Establecer órganos de coordinación para favorecer el diseño de una política pública consensuada entre los principales actores del sistema.	-Coordinación interinstitucional de la expansión educativa. -Participación de los distintos órdenes de gobierno y la sociedad. -Mecanismo para la cooperación, la solución de conflictos y el diálogo. -Coordinación de los componentes e integrantes del sistema (actores, subsistemas y tipos institucionales) en un plano de horizontalidad.
Participación	-Participación activa y responsable de todos los actores del sistema.	-Participación ciudadana en la construcción del país. -Social y ciudadana con una incidencia de las mujeres. -Fortalecimiento de la rectoría del Estado y la participación social de todos los sectores y grupos de la sociedad para transformar el SEN.

		-Participación corresponsable de todos los actores para dar cumplimiento a la LGES. -Como visión de Estado ampliado: participación de la sociedad en la toma de decisiones en materia de políticas de educación superior.
Autonomía	-Principio de autogobierno. -Autonomía normativa, administrativa, política, institucional y económica ejercida con responsabilidad. -Ejercicio de la autonomía universitaria con compromiso social.	-Principio de autogobierno. -Uso responsable de la autonomía y una rendición de cuentas habitual. -Respeto a la autonomía de las instituciones. -Premisa en la que se basa la relación del gobierno federal con las instituciones de educación superior. -Autonomía con rendición de cuentas. -El compromiso social de las IES se define por su capacidad autónoma para definir mecanismos y políticas que aseguren que el conocimiento está al servicio del desarrollo local y nacional.
Federalismo	No tiene peso en el discurso de políticas para la expansión de oportunidades educativas.	-Fortalecimiento de las relaciones gubernamentales en las entidades federativas y los municipios. -Plataforma para una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones. -Mejor distribución de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno. -Corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para la redistribución de funciones. -Implementación de políticas concurrentes. -Corresponsabilidad plena de las entidades federativas y el poder federal en la gestión integral del SEN. -Base organizativa para la ampliación y diversificación de la oferta de educación superior para incrementar la cobertura con equidad.
Articulación	-Mecanismo para contrarrestar la visión del SESA como un conglomerado de instituciones, carreras y títulos. -Acción central para conectar las diferentes partes del todo. -Acción para favorecer entre los estudiantes un tránsito fluido por diferentes instancias de formación superior que contrarreste obstáculos en la obtención de titulaciones. -Vinculación de la oferta educativa con el entorno social y productivo. -Articulación horizontal.	No tiene peso en el discurso de políticas para la expansión de oportunidades educativas.
Descentralización/desconcentración	-Regionalización y desconcentración del SESA como una orientación para organizar los esfuerzos del Estado, sistema, provincias, municipios y actores locales, para la ampliación	-Descentralización de las facultades y recursos de la federación hacia las entidades federativas y municipios. -Vigencia de la división de poderes.

	de la cobertura geográfica del servicio y la coordinación de recursos.	
Gobernabilidad/gobernanza	No tiene peso en el discurso de políticas para la expansión de oportunidades educativas.	-Reconocimiento a la pluralidad, la vida democrática y la participación de la ciudadanía. -Gobernabilidad democrática para la prevención y solución de conflictos. -Base para la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la capacidad del Estado.
Consenso	-Una planificación basada en objetivos consensuados con base en diagnósticos serios y públicos. -Las relaciones entre el Estado y las universidades deben superar inercias y lograr consensos entre las prioridades nacionales y regionales y, las de las universidades en el marco de su autonomía.	-CONACES como órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso.

8.4 Arreglos institucionales: la debilidad de los regímenes

La comparación de los arreglos institucionales permite observar el marco de reglas formales e informales que operan en la definición de la estructura de autoridad, la coordinación, los flujos de información y las relaciones que se entretajan al abordar los problemas públicos (Jochim & May, 2010b). En cierto modo, fugen como arreglos de gobernanza de los distintos actores. En esta investigación observo tres niveles de arreglos: 1) arreglos para el marco institucional; 2) normas institucionales de las organizaciones administrativas (arreglos del aparato burocrático) y; 3) arreglos político-administrativos (instrumentos de políticas) (Tabla 55, 56 y 57).

La conformación de arreglos del marco institucional en México y Argentina poseen diferencias importantes. Los dos países han desarrollado dispositivos normativos que contribuyen a la construcción de un proceso decisonal democrático cuya raíz recae en las Constituciones Políticas. En México estos arreglos actúan en cinco sentidos: cumplimiento de derechos sociales; planeación y organización gubernamental; financiamiento, presupuestación y rendición de cuentas; evaluación de la política social y; organización del sistema educativo y de la educación superior. En Argentina la dirección de los arreglos se configura en dos direcciones: para organizar el sistema educativo y de la educación superior y, para regular el proceso de presupuestación y evaluación de programas gubernamentales.

Según el sentido de estos arreglos, observo que el marco institucional para la deliberación y organización de las políticas para la expansión de oportunidades educativas es más amplio en México que en Argentina. Si bien es cierto que los dos países están a la par en cuanto a los arreglos existentes para la organización del sistema educativo y de la educación superior, poseen diferencias en cuanto a los arreglos que inciden en el establecimiento de los objetivos de las políticas y programas.

En México existe una base institucional para la planeación gubernamental que data de 1983 de la que se derivan líneas de planeación nacional para el desarrollo, así como de carácter sectorial e institucional, con una lógica de acción vertical. El PND establece objetivos y estrategias amplias que son retomadas en los programas sectoriales y, posteriormente, en los programas presupuestarios. Además, es común que las instituciones

de educación superior recuperen los principios y objetivos de estos planes y programas nacionales y estatales en la formulación de sus planes de desarrollo institucional.

Este rasgo no está presente en Argentina. No existe una lógica vertical de la planeación gubernamental, ni en el discurso ni en los hechos. Lo que más se asemeja es un Plan Estratégico Territorial que no expresa acciones estratégicas para la educación. Esta diferenciación es clave en la comprensión del diseño de políticas y su interacción con los arreglos institucionales formales e informales. Estos últimos parecieran ser más decisivos. Se caracterizan por la construcción de consensos, con una importante incidencia del poder legislativo y con lógicas partidistas que establecen equilibrios entre peronistas y radicales. En las universidades nacionales, la planeación institucional se configura desde principios que se dictan en las Conferencias Mundiales sobre Educación Superior, así como aquellos que se establecen en las Secretarías Ejecutivas de los CPRES.

Una segunda diferenciación se encuentra en los arreglos para la programación, presupuestación y seguimiento de los recursos que se otorgan para la instrumentación de las políticas. En el caso mexicano, desde hace dos décadas se inició un proceso de institucionalización del Sistema de Evaluación al Desempeño entendido como el conjunto de elementos metodológicos para establecer objetivos de programas y políticas públicas y valorar su desempeño, con base en el cumplimiento de metas, objetivos e indicadores estratégicos y de gestión. Dicho sistema se fundamenta en las siguientes regulaciones normativas: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Planeación, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Desarrollo Social y, Ley de Coordinación Fiscal (Transparencia presupuestaria, 2023a).

Esta base orienta el diseño de las políticas de la siguiente manera: a) la conformación de una estructura vertical de decisiones de políticas que inician con los planteamientos que se realizan en el PND, el PSE, programas institucionales y programas presupuestarios; b) la distribución de responsabilidades en términos de la corresponsabilidad entre la federación, las entidades federativas y los municipios en la instrumentación de las políticas y programas; c) la definición de los recursos que se requieren para poner en marcha las políticas y los

programas; d) los flujos de información para la toma de decisiones y; e) el seguimiento y evaluación de las políticas y programas, con base en los principios de transparencia y rendición de cuentas. A esta orientación se suman los posicionamientos que se realizan desde la ANUIES respecto al diseño de las políticas universitarias cuyo espacio de negociación y acuerdo se delimita a la Subsecretaría de Educación Superior, así como los de las instituciones de educación superior, quienes también interactúan con dicha Subsecretaría, con el poder legislativo y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En Argentina no se podría hablar de un proceso de institucionalización de la planeación, presupuestación, programación y evaluación de políticas y programas como en el caso mexicano. En este país el dispositivo regulatorio recae, en esencia, en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Éste establece las bases que regulan el proceso presupuestario, sin mayores referencias a los principios de transparencia y rendición de cuentas. Más bien, la lógica que domina el diseño de las políticas es el consenso. La definición de los objetivos de las políticas ocurre en el seno del Consejo de Universidades, con una participación muy relevante de los rectores de las instituciones nacionales, públicas y privadas. Esta dinámica incide en la forma de concebir la planeación, financiamiento y desarrollo del SESA. Sin embargo, deja a la incertidumbre normativa la evaluación de las políticas y programas y los impactos sociales que estos generan.

Por su parte, los arreglos institucionales del aparato burocrático observan similitudes en los dos países. En México su estructura se puede visualizar en dos temporalidades. La primera se desarrolla entre 1978 y 2020, bajo el planteamiento normativo de la Ley para la Coordinación de la Educación superior y, la segunda, a partir de 2021 con la aprobación de la Ley General de Educación Superior. Entre ambas fases, hay un conjunto de Arreglos Secretariales emitidos por la SEP, de Convenios entre la federación, las entidades federativas y las IES y, Reglas de Operación que fijan responsabilidades entre los distintos actores que participan en el diseño de las políticas para la expansión de oportunidades educativas. Por lo que a Argentina corresponde, estos arreglos tienen una base que se gesta en la década de 1990. Primero, con la conformación de la Secretaría de Políticas Universitarias y, posteriormente, con la sanción de la Ley 24.521. Esta última, configura las responsabilidades

que tendrán los distintos actores en el diseño de las políticas. Además, se han emitido diversas Decisiones Administrativas que refieren las responsabilidades específicas de diversas instancias organizacionales.

En los dos países existen organismos centrales para la toma de decisiones educativas que en México está representada por la Secretaría de Educación Pública y, en Argentina, por el Ministerio de Educación. Cabe destacar que dicho Ministerio ha cambiado de denominación en distintas ocasiones (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Ministerio de Educación y Deportes; Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología). De esta instancia central se derivan espacios organizacionales delimitados al desarrollo de la educación superior.

En México es la Subsecretaría de Educación Superior (SES), creada en 1978 y, en Argentina, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) conformada en 1993. Sus objetivos generales son coincidentes. En ambos casos se les faculta la formulación y conducción de políticas para impulsar una educación superior de excelencia como medio para la justicia y el desarrollo. La definición de este objetivo organizacional refleja coherencia con los discursos de políticas en cada país, particularmente, con los principios de excelencia educativa, justicia y desarrollo. Sin embargo, en México, además de éstos, también se incluyen en el objetivo general de la Subsecretaría la responsabilidad en materia de transparencia y la rendición de cuentas.

En un nivel medio de la estructura organizativa se encuentran las instancias que dependen de la SES y de la SPU. La conformación de éstas tiene sentidos distintos. En el caso mexicano, la línea media está organizada a través de Direcciones Generales que se definen por las características institucionales de los subsistemas: Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural, Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas y, Dirección General de Educación Superior para el Magisterio. Cada área tiene su instancia de planeación, gestión administrativa, gestión presupuestal y fortalecimiento institucional y, en algunos casos, existen áreas para la vinculación y la evaluación. Las funciones y facultades que a cada Dirección General le competen se establecen en el Reglamento Interior de la SEP.

En Argentina, las líneas medias de decisión están organizadas por dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Políticas Universitarias y, la Subsecretaría de Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles. La primera desarrolla funciones de gestión y organización que se ponen en marcha en la Dirección General de Presupuesto e Información Universitaria y, la Dirección General de Gestión Universitaria. La segunda se organiza con base en las orientaciones de políticas para el bienestar estudiantil a través de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado y la Coordinación de Programas para la Calidad Universitaria.

Existen diferencias también en el nivel de responsabilidad que tienen las entidades federativas y las provincias. En el marco del arreglo burocrático que se deriva de la LGES en México, algunas entidades federativas están impulsando la creación de leyes estatales de educación superior. Además, se han hecho modificaciones a las Leyes de Educación estatal para garantizar el mandato de gratuidad y universalidad de la educación superior. Adicionalmente, el diseño institucional busca conformar una base para fortalecer los sistemas estatales de educación superior mediante la consolidación de las COEPES en pro de una mayor corresponsabilidad, tanto en la planeación como en el financiamiento.

En Argentina el diseño institucional atañe responsabilidades a las provincias en la organización de la educación superior no universitaria (institutos de formación docente y escuelas técnicas). Asimismo, tienen la facultad de gestionar el desarrollo de las universidades provinciales que como se ha observado, representan una proporción muy baja del total de universidades públicas. De igual forma, participan en la conformación de los CPRES. En este sentido, la incidencia en la planeación, financiamiento y desarrollo de las universidades nacionales es prácticamente nula.

El tercer tipo de arreglos institucionales son los político-administrativos que en esta investigación se operacionalizan a través de los instrumentos de políticas que se ponen en marcha para favorecer las oportunidades educativas en el nivel superior. Al respecto, encuentro similitudes en las orientaciones generales de políticas en México y Argentina. Los dos países han implementado acciones para expandir la oferta y cobertura, desarrollar infraestructura, fortalecer la equidad y la inclusión, proveer de becas y mejorar la calidad.

Sin embargo, estas orientaciones generales adquieren rasgos específicos que dan cuenta de las diferencias entre los arreglos que se constituyen.

En cuanto a la expansión institucional de la oferta las dos naciones comparten discursos asociados a la inclusión, la equidad, la igualdad de oportunidades o la democratización de la educación superior. Sin embargo, difieren en su diseño. En el caso argentino la expansión institucional se experimentó a través de dos mecanismos: 1) creación y consolidación institucional de CRES y; 2) creación de nuevas universidades nacionales.

El primero respondió a la necesidad de desconcentración y cobertura territorial para favorecer el acceso a la educación superior. Su principal instrumento fue el Programa de Expansión de la Educación Superior. El rasgo principal del diseño fue el establecimiento de Convenios entre la SPU, universidades nacionales o privadas, municipios y ministerios de educación provinciales para ofertar carreras que, en teoría, fueran pertinentes a la región. Tanto la definición de la oferta de carreras como el conjunto de actividades académicas a desarrollar se hacen en consulta con el municipio. Por su parte, el diseño que acompaña la política de creación de nuevas universidades nacionales se apoya en un componente tecnopolítico en el que el CIN, el Congreso de la Nación y la CONEAU son los actores más relevantes. En términos normativos el proceso decisonal exige la presentación de proyectos que justifiquen su creación y cuenten con el aval presupuestal para hacerlo. No obstante, aunque técnicamente los proyectos sean inviables, la decisión política adquiere mayor peso.

En el caso mexicano la lógica de expansión se instrumentó con base en los principios de equidad, igualdad de oportunidades e inclusión a través de cuatro intervenciones: la creación de Universidades Politécnicas, Universidades Interculturales, Universidad Nacional Abierta y a Distancia y, Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. El diseño de éstas respondió a las siguientes problemáticas: 1) baja matriculación en áreas de ciencias exactas, ingenierías y tecnologías, así como la necesidad de impulsar modelos educativos innovadores en el caso de las UPOL; 2) inclusión de grupos sociales históricamente excluidos y marginados de los beneficios de la educación superior, en el caso de las UI y UBBJG y; 3) fortalecimiento del modelo de educación abierta y a distancia. En este proceso el régimen federal pareciera ser más un mito que un marco para las decisiones, lo que impide seguir un proceso de expansión responsable puesto que las nuevas universidades creadas no siempre

se acompañan de los recursos humanos y materiales que exige una intervención de esta magnitud, lo que contribuye a la fragmentación del sistema.

Existen diferencias importantes en el proceso de expansión y diversificación en ambos casos. En primer lugar, el régimen jurídico. Mientras que las nuevas universidades nacionales en Argentina nacen con autonomía, en el caso de mexicano ninguna de las instituciones creadas en las últimas décadas (excepto la UACM) posee este atributo. En este sentido, existe una influencia importante de los gobiernos estatales y del gobierno federal en las instancias de gobierno y toma de decisiones. En segundo lugar, el régimen de financiamiento. En el caso argentino las universidades nacionales se financian con recursos del Tesoro Nacional. Las provincias no adquieren una responsabilidad en este propósito. En el caso de los CRES, puede existir financiamiento provincial y municipal, según los acuerdos establecidos en cada Convenio. Por su parte, en México el financiamiento de UI y UPOL parte de una concurrencia de recursos entre las entidades federativas y la federación para el desarrollo de las funciones universitarias. En los hechos, los gobiernos estatales no siempre cumplen con este compromiso. En la UNAD y las UBBJB el financiamiento total es asumido por el gobierno federal.

En tercer lugar, se encuentra la orientación de la oferta. En México la creación de nuevas universidades ha buscado fortalecer la educación superior tecnológica y una oferta con pertinencia cultural, lingüística, regional y comunitaria. A estos propósitos responden las UPOL, UI y UBBJB, respectivamente. Vinculado a esto, resalta que la diversificación de la expansión ha incorporado los rasgos de los grupos sociales, como los grupos indígenas y, de manera más reciente, los afromexicanos. En Argentina esta orientación no existe. El CIN considera que plantear instituciones de educación superior para grupos sociales específicos contribuye a la segmentación y fragmentación institucional. En este sentido, la orientación de la oferta educativa en las universidades nacionales tiene como base la multidisciplinariedad.

Los arreglos que configuran la creación de nuevas universidades en ambos países están en tensión con el peso que tiene la voluntad política en la decisión. Aunque en México dicha decisión se vincula a los propósitos y líneas estratégicas establecidas en el PND y en los programas sectoriales, se entrecruza con los intereses políticos unipersonales o de grupos.

El diseño institucional no ha generado contrapesos normativos que mitigue esta situación. En Argentina, aunque existe una base técnica que otorga la legislación, la voluntad política del legislativo y los liderazgos locales pareciera marcar la decisión final.

Para apoyar la creación de nuevas instituciones universitarias tanto en México como Argentina se han considerado acciones para la atención a la demanda. En el primer caso se ha hecho a través del desarrollo de infraestructura y, mediante subsidios para el pago de nóminas salariales. Han sido diversos los programas para el primer propósito (Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales, Fondo de Apoyo a la Infraestructura, Fondo para Incremento de la Matrícula de las UPES y UPEAS, Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta en Educación Superior). Actualmente, el desarrollo de infraestructura se incentiva a través del Programa Expansión de la Educación Media Superior y Superior y, el Fondo de Aportaciones Múltiples en su vertiente de Infraestructura Educativa. Para el pago de nóminas salariales en UPES, UPEAS, ITF, UPOL y UTN se puso en marcha el programa Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales. En el caso de Argentina los principales programas han sido el Programa Nacional de Infraestructura Universitaria y, el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas.

La base del diseño de estos programas es muy similar en los dos países. Son bolsas de recursos que se destinan con base en las necesidades institucionales que las universidades expresan a través de proyectos, mismos que son evaluados según su factibilidad y alcance. Como instrumento de coordinación se utiliza el Convenio o el Contrato. En Argentina, a diferencia de México, una proporción del financiamiento del PNIU se realiza con apoyo de la Corporación Andina de Fomento, un Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Por tal motivo, dicho órgano establece contratos de préstamo con el gobierno argentino a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y, de manera más reciente, con el Ministro de Obras Públicas. En el caso del PROUN, el propósito es consolidar la planeación institucional a través del financiamiento plurianual de los proyectos de las universidades creadas.

En un sentido similar han operado los Fondos financieros mexicanos, los cuales son de carácter extraordinario que se distribuyen en un contexto de escasez. El acceso a los recursos depende del alcance de los proyectos que presenten las universidades y, de cierta

manera, de las capacidades institucionales que éstas poseen para lograr tal propósito. Otra vertiente de financiamiento de infraestructura universitaria la constituye el FAM-IE. Éste forma parte del Ramo General 33, el cual funciona a través de aportaciones federales a las entidades federativas y municipios. La distribución de los recursos se realiza a las entidades federativas a través de criterios que, en el caso del FAM-IE consideraron rezago social del municipio en el que se localiza la institución, matrícula, rezago en la cobertura de educación superior, entre otros. En los hechos, el interés en el financiamiento y apoyo a la expansión de la demanda no ha estado en las nuevas instituciones creadas sino en las UPES. Esto se observa en la proporción de recursos que se ha financiado a cada subsistema.

Otro arreglo político-administrativo se presenta en la instrumentación de acciones para la atención de grupos poblacionales específicos y el desarrollo de las trayectorias estudiantiles. En México estos propósitos se impulsaron a través de programas como el de Inclusión y Equidad Educativa. En su diseño, la inclusión se concibió como un proceso orientado a responder a la diversidad del estudiantado. Así, los apoyos otorgados se aplicaron en el desarrollo de infraestructura en apoyo a la población con discapacidad, en proyectos de inclusión académica para discapacidad, en estrategias de inclusión para jóvenes con discapacidad y grupos étnicos y, en el fortalecimiento de los modelos educativos. Los beneficiarios fueron, en su mayoría, la población estudiantil en condición de discapacidad y, con menor incidencia, la población hablante de lengua indígena.

En Argentina se creó el Programa Sigamos Aprendiendo con la finalidad de acompañar el tránsito de los estudiantes de la educación media a la educación superior y evitar el abandono escolar en los primeros años de la universidad e incidir en un egreso exitoso. Su diseño se apoyó en el principio del derecho humano a la educación y en el de igualdad de oportunidades. El Programa considera tres tipos de apoyo: tutorías, fortalecimiento de vocaciones tempranas y, fortalecimiento del proceso de enseñanza aprendizaje. El acceso a los recursos está condicionado a la presentación de proyectos de articulación entre la educación secundaria y las universidades, lo que implica plantear acuerdos entre el sistema educativo provincial, universidades provinciales y nacionales.

Asimismo, las universidades nacionales argentinas han establecido acciones para el bienestar estudiantil que son planteadas en un acuerdo mayor que es el del ingreso irrestricto.

Se asumen como intervenciones compensatorias que buscan contrarrestar las deficiencias formativas de la educación media, así como la reducción del abandono escolar y la mejora del egreso. En primer lugar, se encuentran los cursos preuniversitarios. Son como filtros para contener la demanda masiva de educación superior producto del mecanismo de ingreso directo. De igual forma, desde las instancias de bienestar estudiantil, cada universidad impulsa acciones específicas para fortalecer la permanencia del estudiantado y contribuir al desarrollo de trayectorias escolares exitosas.

Finalmente, entre los arreglos político-administrativos en las políticas de expansión se encuentran las becas. Discursivamente es uno de los dispositivos que más ha incidido en el propósito de la igualdad de oportunidades y la equidad educativa. Tanto en México como en Argentina se conceptualizan como una intervención que busca compensar desigualdades y favorecer el desarrollo de trayectorias escolares exitosas.

En las últimas décadas el gobierno argentino ha impulsado cuatro programas: Programa Nacional de Becas Universitarias, Programa Nacional de Becas Bicentenario, Programa Nacional de Becas para Carrera de Grado del Área Tics, Becas PROGRESAR y, Becas Manuel Belgrano. En México, los principales programas son el Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores, Programa Nacional de Becas, Jóvenes Escribiendo el Futuro y, Programa de Becas Elisa Acuña. En general, los diseños de estas intervenciones se apoyan en los planteamientos de la igualdad de oportunidades como una vía para facilitar el acceso, la permanencia y el egreso de alumnos en situación de vulnerabilidad social y económica.

Se podría decir que el alcance de las becas ha sido más heterogéneo en Argentina que en México en términos de sus orientaciones. En el caso argentino se ha buscado que las becas funjan como incentivos para atraer la demanda a ciertos sectores y disciplinas. Es el caso de las Tecnologías de Información y Comunicación, así como de aquellas carreras que el gobierno considera prioritarias para el desarrollo económico y productivo. De igual forma, se han impulsado programas para acompañar la transición de la educación media a la superior. En México, el planteamiento base del diseño es otorgar el apoyo económico al estudiante una vez que haya ingresado a alguna institución de educación superior en cualquiera de los subsistemas. A diferencia de Argentina, no se han establecido incentivos para orientar la demanda a disciplinas específicas. En algunos programas se ha buscado

extender el apoyo económico a la realización de prácticas profesionales, servicio social, superación académica y, desarrollo de investigación.

Como mencioné previamente, en los dos países las becas se asumen como mecanismos compensatorios para igualar las condiciones de los estudiantes en situación de vulnerabilidad. En Argentina, como criterio central se ha establecido que los estudiantes de universidades nacionales, universidades provinciales o institutos universitarios nacionales y provinciales provengan de familias de bajos recursos. A esta condición se han añadido beneficios que facilitan el acceso a las becas a la población en condición de vulnerabilidad multidimensional (personas de comunidades indígenas o de pueblos originarios, personas trans, personas con discapacidad, personas refugiadas y, población afrodescendiente). De igual forma, en México el diseño de los programas de becas ha buscado entrecruzar los criterios de vulnerabilidad económica en términos de los salarios mínimos de los hogares, así como de vulnerabilidad social, sobre todo, para la población indígena, estudiantes con discapacidad, mujeres y, de manera más reciente, la población afromexicana.

Otra similitud en el diseño de los programas de becas es que las variables que se toman en consideración para seleccionar a los beneficiarios ponderan la situación social de origen con el mérito. En Argentina la tendencia ha sido la de establecer el criterio de regularidad académica, a través del historial de aprobación de materias de los estudiantes. En México, en algunos casos se ha establecido el promedio como un requisito tanto para acceder a los beneficios, como para mantenerlo. Cabe destacar que en los últimos años se ha buscado que este criterio tenga menor peso.

En cuanto a la coordinación de los programas en Argentina sea optado por la conformación de Comités cuya principal función recae en la decisión de aceptación o rechazo de las solicitudes. En estos Comités suele participar la SPU, pero también instancias s en pro de grupos poblacionales específicos como la Comisión Nacional de Discapacidad, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. En el caso de las Becas PROGRESAR su coordinación está en el ámbito de la Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa del Ministerio de Educación.

En México para la coordinación y operación de los programas se han conformado instancias específicas. Entre 2000 y 2018 se observa una lógica más descentralizada en

términos de los Convenios firmados entre la SEP y las entidades federativas para la operación y aplicación de los recursos, así como para la selección de los beneficiarios. Esta decisión recayó en los Comités Técnicos Estatales y, posteriormente, en comités de becas que se conformaron que cada instancia ejecutora. A partir de 2018, el sentido de la coordinación ha tendido a centralizarse pues la selección de los beneficiarios está a cargo de una Coordinación Nacional y las entidades federativas prácticamente no participan en la operación de los programas.

Tabla 55. Comparación de los arreglos institucionales en el proceso decisional

Criterio general	Criterios específicos	Argentina	México
Arreglos institucionales para la constitución de un proceso democrático en las decisiones de políticas.	Alcance del marco institucional	Base organizativa del sistema educativo y de la educación superior. Proceso de presupuestación y evaluación de programas gubernamentales.	Cumplimiento de los derechos sociales. Planeación y organización gubernamental. Financiamiento, presupuestación y rendición de cuentas. Evaluación de la política social. Organización del sistema educativo y de la educación superior.
	Constitución Política	Artículo 14: Todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos; de enseñar y aprender. Artículo 75: Son atribuciones del Congreso sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.	Artículo 3: Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado (Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios) garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad.
	Leyes Generales de Educación	Ley de Educación Nacional. La última Ley es de 2006. Regular el ejercicio de enseñar y aprender con base en el Artículo 14 constitucional. El principal cambio fue la obligatoriedad de la educación secundaria.	Ley General de Educación. La última Ley es de 2019. Garantizar el derecho a la educación conforme al Artículo 3. El principal cambio fue la obligatoriedad de la educación superior.
	Leyes Generales de Educación Superior	Ley de Educación Superior: 1995 Articular el sistema universitario y no universitario Establecer los principios para la evaluación de la calidad, la creación de nuevas instituciones y la validez de estudios. Modificación a la Ley de Educación Superior: 2015	Ley General de Educación Superior: 2021 Obligatoriedad y gratuidad de la educación superior



		Derecho a la educación superior Ingreso directo y gratuidad de la educación superior	
	Regulación para la definición de objetivos de políticas, su presupuestación, evaluación y seguimiento.	Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Planeación, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Desarrollo Social y, Ley de Coordinación Fiscal.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 56. Comparación de los arreglos burocráticos en México y Argentina

Arreglos institucionales del aparato burocrático	Criterio	Argentina	México
	Instancia central del Estado	Secretaría de Políticas Universitarias, dependiente del Ministerio de Educación.	Subsecretaría de Educación Superior, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.
	Año de creación	1993	1978
	Objetivo general	Formular políticas universitarias nacionales para lograr una educación superior de excelencia, articulada y comprometida con la justicia social y los desafíos del desarrollo económico-productivo local, regional y nacional.	Proponer y conducir las políticas, estrategias, programas de apoyo y las condiciones necesarias para que la sociedad mexicana reciba, por medio de las instituciones de educación superior, una educación de excelencia que forme profesionistas que contribuyan de manera significativa al desarrollo del país y a la transformación justa de la sociedad que; asimismo, dirigir las reformas a la educación dentro del ámbito de su competencia con el propósito de mejorar la eficacia y eficiencia en el diseño e implementación de las políticas, el seguimiento permanente, la transparencia en la aplicación de los recursos y la rendición de cuentas.
	Instancias que dependen de ésta.	Subsecretaría de Políticas Universitarias: Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria. Dirección Nacional de Gestión Universitaria. Subsecretaría de Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles: Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado Coordinación de Programas para la Calidad Universitaria. Dirección Nacional de Ciencia y Vinculación Tecnológicas.	Dirección General de Educación Superior Universitaria Intercultural. Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas. Dirección General de Educación Superior para el Magisterio.
	Responsabilidades a nivel provincial / entidad federativa	Existencia de áreas organizacionales para el desarrollo de la educación superior de las provincias. Pueden ser coordinaciones o direcciones y dependen de los Ministerios de Educación de las provincias. Institutos de Formación Docente Institutos Técnicos Superiores Escuelas Normales	Existencia de áreas organizacionales para el desarrollo de la educación superior de las entidades federativas. Pueden ser coordinaciones o direcciones y dependen de Secretarías Públicas Estatales. Universidades Tecnológicas. Universidades Politécnicas. Universidades Interculturales. Escuelas Normales.

Tabla 57. Comparación de los arreglos político-administrativos en México y Argentina

Criterio general	Criterio específico	Argentina	México
Creación de nuevas instituciones universitarias	Tipo de institución	Universidades Nacionales. Centros Regionales de Educación Superior.	Universidades Politécnicas. Universidades interculturales. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
	Programas para el apoyo a la expansión institucional.	Programa de Expansión de la Educación Superior. Programa de Apoyo a Universidades Nuevas.	Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales. Fondo de Apoyo a la infraestructura. Programa para la Expansión de la Educación Media Superior y Superior Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales
	Rasgos del diseño	Conformación de Centros Regionales de Educación Superior en donde se ofertan carreras que son impartidas por las universidades nacionales o privadas. Para hacerlo, se establece un Convenio en el que participan la SPU, universidades, municipios y, ministerios de educación provinciales. Se crearon universidades nacionales en distintas provincias. El principal eje lo constituyó la inclusión.	Se diseñó una política de diversificación que incentivó la creación de universidades de corte tecnológico e intercultural. Fueron creadas como Organismos Públicos Descentralizados, sin autonomía. El financiamiento de estos proyectos se planteó de manera concurrente entre la federación y las entidades federativas.
	Mecanismos de coordinación y flujos de información.	Convenios entre el gobierno nacional, las provincias y , las instituciones universitarias.	Convenios entre el gobierno federal y las entidades federativas.
	Beneficiarios	Esta política beneficio, principalmente, a estudiantes provenientes de los deciles de ingreso más bajos.	La política estableció como beneficiarios a jóvenes que no tuvieran una institución de educación superior cercana a su hogar. Asimismo, buscó beneficiar a la población indígena.

	Número de instituciones creadas entre 2000 y 2022.	18 universidades nacionales, tres institutos universitarios públicos, siete institutos universitarios privados y cinco universidades provinciales.	11 universidades interculturales. 62 universidades politécnicas.
Apoyo para la infraestructura	Programas	Programa Nacional de Infraestructura Universitaria. Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas.	Fondo de Aportaciones Múltiples. Infraestructura Educativa. Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior. Fondo de Apoyo a la Infraestructura.
	Rasgos generales del diseño.	EL PNUI busca fortalecer la infraestructura universitaria para extender la cobertura y mejorar la calidad del SESA. El PROUN se propone apoyar el desarrollo de proyectos instituciones mediante financiamiento plurianual. PNUI: Financiamiento mixto del Tesoro Nacional y de la Corporación Andina de Fomento. PROUN: Recursos del Tesoro Nacional.	El PEEMSyS ha buscado mejorar la atención a la demanda educativa a través de la mejora de la infraestructura física educativa, equipamiento y gasto de operación. Los recursos del Programa provienen del gobierno federal.
	Mecanismos y espacios de coordinación	PNUI: Contrato de Préstamo entre la CAF y el gobierno argentino. PROUN: Contratos Programas Integrales.	Convenios de Apoyo Financiero entre el gobierno federal, representado por la SEP y las instituciones de educación superior beneficiadas.
Atención a grupos vulnerables y fortalecimiento de las trayectorias	Programa	Programa Sigamos Estudiando.	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.
	Rasgos generales del diseño	Se fundamenta en el derecho a la educación como derecho humano, personal y social. Sus beneficiarios son estudiantes que egresan de la educación media que buscan ingresar a la educación superior. Se organiza en tres ejes de trabajo: tutorías, fortalecimiento de vocaciones tempranas y, fortalecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje.	Fundamentado en la reforma educativa del año 2013. Se planteó como objetivo garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo. En el ámbito de la educación superior el Programa se orientó a la provisión de apoyos a las instituciones para lograr condiciones de inclusión y equidad. Su población beneficiaria se definió como la población estudiantil de las IPES en condiciones de vulnerabilidad y discapacidad auditiva, motriz o visual.
	Coordinación	Las universidades presentan proyectos de articulación.	Convenio entre las IPES y la SEP para establecer mecanismos y condiciones para la transferencia de los recursos.
	Beneficiarios		
Becas	Programa	Programa Nacional de Becas Universitarias Programa Nacional de Becas Bicentenario Programa Nacional de Becas para Carrera de Grado del Área Tics.	Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores. Programa Nacional de Becas Jóvenes Escribiendo el Futuro Programa de Becas Elisa Acuña
	Rasgos generales del diseño	-Promover la igualdad de oportunidades para facilitar el acceso, permanencia y egreso de alumnos de escasos recursos económicos. A su vez, se busca generar oportunidades de	-Contribuir a la igualdad de oportunidades para la permanencia y conclusión de la educación superior de jóvenes de ingresos económicos bajos.

		inclusión social y laboral para jóvenes en situación de vulnerabilidad. -Promover el incremento de la matrícula, retención y graduación de recursos humanos en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. -Incrementar el acceso, retención y finalización en carreras universitarias de carácter estratégico entre jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos económicos. -El mérito académico es una variable que se toma en consideración como requisito para otorgar las becas. Se valora a través de la noción de “estudiantes regulares”.	-Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa. -Contribuir a impulsar la educación y la investigación artística -Fomentar la conclusión de los estudios superiores. -Lograr la permanencia y egreso de estudiantes universitarios, la realización del servicio social, el desarrollo de prácticas profesionales (egresados), educación dual, superación académica y desarrollo de investigación (directivos y profesores). -Se consideran criterios meritocráticos a través de criterios como el promedio. En los últimos años se ha buscado disminuir la incidencia del mérito en la selección de los beneficiarios.
	Mecanismos y espacios de coordinación	-Conformación de Comités o Comisiones de Adjudicación en el que participan distintas instancias, según los rasgos de cada Programa. -Cuando éstos tienen una orientación tecnológica o estratégica inciden órganos como el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería, Red de Universidades Nacionales con carreras de informática, Instituto Nacional de Educación Tecnológica. -También se integran instancias enfocadas en la atención de grupos poblacionales específicos. Es el caso de la Comisión Nacional de Discapacidad (hoy Agencia Nacional de Discapacidad), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo y, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.	Entre 2000 y 2018 los programas operaron a través de una Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior, dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Se establecieron convenios con los gobiernos de las entidades federativas. Asimismo, se otorgó a las instancias ejecutoras (universidades) la facultad para seleccionar beneficiarios. Desde 2018 fue creada la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Dicha instancia es la responsable de seleccionar a los beneficiarios. La decisión de la persona que estará al frente de la coordinación es responsabilidad del Ejecutivo Federal.
	Beneficiarios	-Estudiantes del nivel medio que hayan cursado sus estudios en establecimientos públicos o privados con subvención estatal. -Estudiantes de carreras de grado de universidades nacionales, provinciales o Institutos Universitarios Nacionales de carreras que tengan título de validez oficial y, cursen o se inscriban en alguna de las carreras en el área de Tic's. -Estudiantes de carreras de grado, en universidades nacionales, provinciales o institutos universitarios nacionales, dictadas en modalidad presencial, excepto para quienes tengan discapacidad física.	-Estudiantes de las IPES que solicitan beca y cursan estudios de TSU o Licenciatura, y provienen de hogares cuyo ingreso es igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita mensuales. -Estudiantes, recién egresados, personal académico y profesores investigadores. -Alumnos inscritos en IPES con cobertura total o, que estén inscritos en IPES que no tengan cobertura pero que hayan concluido la educación primaria o secundaria en escuelas públicas escolarizadas ubicadas en localidades prioritarias.



		-Cursar estudios o ingresar a cursar en una carrera de grado o pregrado en universidades nacionales, provinciales, institutos universitarios nacionales, institutos nacionales de formación técnica, institutos nacionales de formación docente. - En todos los casos se requiere ser argentino, por nacimiento o naturalización. -En los criterios de selección de beneficiarios se consideran variables que priorizan el origen social de los estudiantes, ponderados con criterios meritocráticos.	

8.5 La participación de los actores los regímenes de políticas

El rol que desempeñan los actores en el proceso decisional es central en la comprensión del régimen de políticas. En este nivel se pueden observar las tensiones, negociaciones y acuerdos bajo los cuales se toman las decisiones de políticas. Para hacer la comparación entre México y Argentina, consideré la acción de los actores en tres niveles: sistema político, organizaciones universitarias e, instituciones de educación superior (Tabla 58).

He defendido que la historia de las políticas importa y, en este sentido, tanto en México como en Argentina la década de 1990 estuvo dominada por el ideal del Estado Evaluador (Suasnabar 2011, Acosta), cuya orientación de políticas giró en torno a los ejes de Evaluación-Calidad-Financiamiento (Buendía, 2020). Esta configuración de Estado ha convivido con otras formas de organización para otorgar una base decisional a las políticas de expansión en la educación superior. Con base en los discursos de políticas interpreto que en México éstas se interrelacionan con un Estado liberal democrático, defensor de la igualdad de oportunidades, y un Estado enfocado en el bienestar que busca garantizar la universalidad de la educación superior. Por su parte, en Argentina, el Estado evaluador interactúa con un Estado “neokeynesiano” fundamentado en la inclusión y la reasignación de recursos económicos y sociales (Chiroleu, 2018).

Estas concepciones de Estado configuran los arreglos institucionales en los que interactúan los actores que participan en el proceso decisional. En México y Argentina el poder ejecutivo tiene una participación relevante que, cuando se acompaña de condiciones políticas para lograr mayorías en el Congreso, resulta en cambios más tangibles de y en políticas (Del Castillo, 2020). En el caso argentino la creación de nuevas universidades nacionales se acompañó de consensos requeridos para su aprobación, aun cuando ello generara tensiones con el CIN. De manera contraria, con Macri al frente del ejecutivo, ninguna universidad fue creada.

En México la incidencia del ejecutivo también es relevante. Las propuestas de creación de nuevas instituciones como la UNAD y las UBBJG han surgido del ejecutivo federal, mientras que las de las UPOL, UTN y UI, de los ejecutivos de las entidades federativas, aunque siempre en consenso con la federación. Se podría decir que son las

voluntades políticas las que impulsan la creación de nuevas instituciones y, a diferencia de Argentina, en México se carece de un diseño institucional que contrarreste esta voluntad política que, incluso, puede llegar a ser personalista.

En general, el proceso político que ha seguido la apertura de nuevas universidades en México no ha generado tensiones o diferencias públicas entre los actores políticos. Sin embargo, la creación de las UBBJG sí generó discusiones públicas que cuestionaron la viabilidad del proyecto. Éstas fueron realizadas por legisladores con una amplia trayectoria académica y con un liderazgo político en el campo de la educación superior.

Otro rasgo interesante desde una mirada comparada tiene que ver con el peso que tienen los partidos políticos. El análisis realizado me permite argumentar que, en México, a diferencia de Argentina, la incidencia de los partidos políticos en la agenda nacional de políticas es menor. Las reglas del juego responden a lógicas distintas. En Argentina la conformación directiva del CIN busca establecer balances entre “peronistas” y “radicales”. Este equilibrio se mantiene en otros espacios decisionales como el Consejo de Universidades y en decisiones como la designación de la persona que encabezará la SPU. Se busca que quien esté al frente de la misma tenga la capacidad de generar consensos entre ambos grupos.

En la ANUIES, por su parte, su integración transcurre en consensos políticos que responden más a las relaciones entre los rectores, los ejecutivos estatales y, la Subsecretaría de Educación Superior, sin que explícitamente se reconozca una posición partidista. Se busca que quien esté al frente de la ANUIES tenga la habilidad de generar consensos con la Subsecretaría de Educación Superior. Lo que la SPU busca en Argentina es generar consensos entre las fuerzas peronistas y radicales. Por ello se busca que quien esté al frente de dicha Secretaría cuente con la legitimidad suficiente para concertar entre ambos grupos.

Los diseños institucionales han buscado también generar espacios colegiados y plurales para el consenso. En Argentina la experiencia data de 1995 cuando fue creado el CU. La conformación de dicho Consejo, las discusiones en el CIN y la capacidad de diálogo de la SPU son centrales para comprender la gobernanza del sistema y la fluidez que puedan tener las decisiones de política pública. En el caso de México, por muchos años la interlocución estuvo a cargo de la ANUIES. Sin embargo, con la aprobación de la LGES se

estableció la conformación del CONACES pensado desde la normativa como un órgano para la búsqueda de consensos.

En este sentido, desde el planteamiento normativo que establecen los diseños institucionales para las decisiones en política de educación superior, tanto el Consejo de Universidades como el CONACES se conciben como espacios para el diálogo, el acuerdo, la pluralidad y el consenso en el desarrollo de los sistemas de educación superior. En Argentina, después de más de veinticinco años se podría decir que el CU se ha constituido como un espacio para legitimar las decisiones de política que previamente fueron discutidas en el CIN y el CRUP. En el mismo sentido, aunque la operación del CONACES es reciente se podría decir que se ha constituido como un órgano para legitimar mayoritariamente decisiones previamente acordadas entre pequeños grupos.

Para fortalecer la articulación y coordinación del sistema también se han diseñado instancias en los dos países. En el caso argentino esta función recae, principalmente, en los CPRES, los cuales están organizados por regiones que se conforman por distintas provincias. En México este esfuerzo recae en las COEPES, organizadas por entidades federativas. En ambos casos se enfrentan desafíos importantes. Los CPRES no han logrado institucionalizarse como un espacio para la planeación y articulación regional. Su incidencia en el proceso decisional es mínima. La experiencia de las COEPES data de la década de 1970. A la fecha, su funcionamiento es muy dispar entre las entidades federativas, lo que da cuenta de las distintas capacidades que existen a nivel local para impulsar procesos de planeación y desarrollo de los sistemas estatales.

Entre los organismos universitarios se encuentran también los del sector privado. Si bien es cierto que éste no fue considerado en mi investigación, es interesante observar cómo en el caso argentino el CRUP forma parte del Consejo de Universidades, por lo que hay una incidencia, por lo menos normativa, en el proceso de formulación de políticas. En México las universidades privadas se congregan tanto en la ANUIES como en la FIMPES. En los hechos es mínimo el rol que éstas pueden tener en el proceso decisional. Sin embargo, con el nuevo diseño institucional que otorga la LGES, se abre la posibilidad de incrementar su participación a través del CONACES. No obstante, hasta ahora los mecanismos de

participación no han asegurado un ejercicio democrático y plural en la toma de decisiones, sino que parecieran estar alineados a los intereses del Estado.

Finalmente, las instituciones universitarias también son actores que inciden en el proceso decisional con sentidos distintos en ambos países. En Argentina, las universidades nacionales que se congregan en el CIN se apoyan en los principios de autonomía y autarquía. Dado que la formulación de políticas se construye en el seno del Consejo de Universidades, las decisiones que ahí se toman suelen ir consensuadas, de manera que las resistencias en su instrumentación pueden ser menores. Cuando estas decisiones no pasan por el CU, sino por el Congreso, como corresponde a la creación de nuevas instituciones o la modificación de alguna legislación, las resistencias pueden ser mayores. Es el caso de la legalización del ingreso irrestricto en 2015.

En México el rol de las instituciones en el proceso decisional se ha debilitado como resultado de los procesos de gobernanza que se generaron en el contexto de un esquema de acción fundamentado en la evaluación de la calidad de la educación superior como base del financiamiento ordinario y extraordinario (Acosta, 2010) con importantes afectaciones a la autonomía universitaria. Aunque la ANUIES es un espacio que aglutina a las principales universidades públicas. Dicha Asociación ha buscado establecer consensos que reduzcan los conflictos entre ésta y la Subsecretaría de Educación Superior. Para el caso de las instituciones que carecen de autonomía la incidencia en las políticas nacionales es todavía más reducida pues en su gobierno participan representantes de los ejecutivos estatales y se desarrollan en condiciones precarias de financiamiento. Muchas veces es el financiamiento extraordinario o las participaciones federales la vía para poder desarrollar proyectos que contribuyan a la atención de la demanda.

Tabla 58. Comparación de los actores que participan en el proceso decisional en México y Argentina

Criterio general	Criterios específicos	Argentina	México
Sistema político	Estado	1990-2003: Estado neoliberal /Estado evaluador 2003-2015: Estado neokeynesiano/ Estado para la inclusión Representado por la Secretaría de Políticas Universitarias	2000-2018: Estado como igualador de oportunidades (Estado liberal-democrático). 2018-2024: Estado para el Bienestar. Representado por la Subsecretaría de Educación Superior
	Poder ejecutivo	Alta influencia en el proceso decisional	Alta influencia en el proceso decisional
	Poder legislativo	Influencia Alta. Las propuestas de creación de nuevas instituciones son iniciativas de legisladores de las provincias.	Influencia Media. El Legislativo se constituye como el órgano para lograr las mayorías requeridas en la constitución de una universidad o un programa de políticas. En su mayoría, estos son propuesta del ejecutivo federal o, en su caso, de los ejecutivos estatales.
	Partidos políticos	Influencia Alta del peronismo y radicalismo en la agenda de las políticas	Influencia baja en la agenda de las políticas universitarias. Mayor desdibujamiento de este actor en el proceso decisional, no así de sus liderazgos.
Organizaciones universitarias	Nombre de las organizaciones	CIN CONEAU CPRES CRUP	ANUIES CONACES COEPES
	Rasgos generales de su participación en el diseño de políticas	CIN: Coordinación de políticas y estrategias de desarrollo universitario. CONEAU: Órgano para la evaluación de la calidad de instituciones y programas educativos. CPRES: Cooperación y articulación del sistema. CRUP: Representación de las instituciones privadas ante el Estado.	ANUIES: Promover el desarrollo de las instituciones de educación superior adscritas. CONACES: Coordinar el desarrollo nacional de la educación superior. COEPES: Fortalecer la planeación de los sistemas estatales de educación superior.
	Integración	CIN: Rectores de universidades públicas. CONEAU: Rectores y representantes del legislativo. CPRES: Rectores de universidades públicas y privadas. CRUP: Rectores de universidades privadas.	ANUIES: Rectores de universidades públicas y privadas. CONACES: Representantes de universidades públicas y privadas, estudiantes y autoridades educativas.



			COEPES: autoridades educativas locales, representantes de las instituciones universitarias.
Instituciones universitarias	Rol de las IES en el proceso decisional	Actores para el consenso de las decisiones. El principal espacio para realizarlo es el CIN.	Ejecutoras de políticas para la expansión de oportunidades educativas con una incidencia mínima en el proceso decisional.

Reflexiones finales y recomendaciones de política

He llegado a la parte final de mi investigación. Compartiré a continuación algunas reflexiones sobre el proceso de investigación que he experimentado en este trayecto formativo que ha sido por demás enriquecedor; las desarrollaré con base en los siguientes elementos: a) mi respuesta a las preguntas de investigación; b) el reto de la complejidad de los problemas públicos; c) ¿Qué significa reducir las desigualdades educativas en el nivel superior?; d) los aprendizajes teóricos del enfoque heterodoxo en la investigación en políticas públicas; e) la importancia de las trayectorias de políticas; f) la vinculación entre teoría y empirismo en el análisis de los fenómenos de las políticas y la contrastación de hipótesis; g) la investigación como helicoide; h) los alcances y aprendizajes de un estudio de política pública comparada; i) la integración de lo político y lo técnico en el proceso metodológico; j) lo que aprendí del análisis del discurso de políticas; k) la necesidad de estudios que reflejen el contexto latinoamericano y; l) líneas de investigación a desarrollar.

La respuesta a las preguntas de investigación. En esta investigación problematicé con preguntas específicas y orientadoras. Las primeras buscaron dar cuenta del rol que desempeñan los valores, los arreglos institucionales y los actores en el diseño de políticas para la expansión de oportunidades educativas. Este propósito se logra con el análisis realizado en los capítulos seis y siete. Compartiré una última reflexión al respecto.

Con el estudio de los valores de políticas he generado cuatro tipos de aprendizaje. El primero es la importancia de los valores para legitimar las decisiones de políticas y construir retóricas gubernamentales. En México los principios de igualdad de oportunidades, equidad, inclusión, derecho a la educación, gratuidad, coordinación, obligatoriedad o planeación difícilmente generan resistencias cuando son planteados como mecanismos para contrarrestar las desigualdades educativas. En Argentina, hay valores como la gratuidad y el ingreso irrestricto que están sumamente arraigados a la sociedad para presentarse como principios históricos del sistema universitario argentino. De estos derivan ideas como la inclusión, la equidad y la igualdad de oportunidades. Algunas resistencias observadas cuestionan la efectividad en la creación de nuevas instituciones. Hasta ahora, éstas no han tenido un eco mayor y, por lo general, provienen de grupos políticos conservadores.

El segundo aprendizaje tiene que ver con el rol de los valores en la conformación de un lenguaje común para enfrentar las problemáticas públicas y diseñar alternativas para su solución. Este lenguaje se comparte entre quienes toman decisiones, en los dispositivos normativos, en los documentos estratégicos, en el discurso político y en la agenda internacional.

El tercer aprendizaje es que los valores se constituyen como líneas asociativas entre los proyectos de gobierno y los programas de políticas. Esto se puede visualizar en la definición de sus objetivos, la definición de destinatarios o beneficiarios y en los espacios de coordinación, operación y negociación que se establecen para instrumentarlos. Por último, un cuarto aprendizaje es que los valores, como los problemas públicos, no son estáticos. El peso que tienen en el discurso de las políticas se mueve en el tiempo según las visiones de los proyectos de gobierno, agendas partidistas, liderazgos personales y tendencias internacionales.

Si en los casos estudiados los valores de políticas son el mecanismo a través del cual se comparten y legitiman los principios para orientar la acción pública, los arreglos institucionales resultan ser lo contrario pues en su configuración se observan las principales tensiones en el proceso decisional, sobre todo al nivel de arreglos burocráticos y, político-administrativos. En principio, podría decirse que es más fácil acordar el “qué” de las políticas, que el “cómo”.

Una primera cuestión es que los arreglos del marco del régimen democrático son una base normativa para el proceso decisional; proveen de un encuadre general para regular las decisiones de políticas. Como señalé, en Argentina estos arreglos son débiles si se piensa más allá del sector educativo pues se carece de elementos generales para la planeación, la evaluación de políticas y programas y de procesos que aseguren la rendición de cuentas de quienes toman decisiones. En México, estos arreglos son una fortaleza importante del proceso decisional.

Una segunda discusión es la necesidad de recuperar el elemento organizacional en el estudio de los arreglos institucionales. Acercarme a las reglas del aparato burocrático me permitió adquirir mayor consciencia de la relevancia que tiene el aparato administrativo en la división del trabajo para la instrumentación de políticas y el logro de sus objetivos. Este argumento

es muy racional pero necesario. Estoy consciente que las organizaciones gubernamentales funcionan más como “anarquías organizadas” y “sistema flojamente acoplados” (March y Olsen, 1997; Weick, 1976) que como modelos de orden que se integran por individuos que actúan en función de los objetivos organizacionales. Pese a ello, argumento la necesidad de asegurar un grado de certidumbre que aporte a un proceso decisonal más efectivo y consistente. Esto se podría lograr tanto con regulaciones en el proceso administrativo, como con liderazgos que respondan a la figura de emprendedores institucionales (Hardy & Maguire, 2008). El reto con los arreglos burocráticos es abordar su complejidad en tanto dispositivos racionales y normativos y, al mismo tiempo, como reglas informales que poseen una alta dinamicidad. Tanto en México como en Argentina estas últimas inciden de manera relevante en la decisión de políticas.

Una tercera inquietud recae en los arreglos político-administrativos concebidos en mi investigación como instrumentos de políticas. Entender las lógicas de estos arreglos fue uno de los mayores desafíos que enfrenté como investigadora. Éstos reflejan con claridad la dimensión técnica de la decisión pues en este nivel se pueden observar objetivos, lógicas específicas en la conceptualización del problema, definición de quienes recibirán los bienes o servicios de las políticas, espacios de coordinación, procesos operativos, criterios que rigen la distribución de los recursos y, asignación de recursos. También dan cuenta de las prioridades de políticas que tienen los gobiernos según la distribución de los recursos.

Explorar este nivel de análisis me permitió observar fallas en los diseños de las políticas y sus programas. En México se caracterizan por: a) los programas de políticas carecen de diagnósticos que justifiquen su intervención. Es una práctica común crear primero el programa, asignarle presupuesto y, posteriormente (incluso muchos años después), elaborar su diagnóstico, aún cuando es un requisito legal; b) modificar sustancialmente los objetivos de los programas sin cambios en otros componentes, como los bienes o servicios que se proporcionan, o el presupuesto asignado. El caso más emblemático es el del Programa U-079 el cual estaba destinado a fortalecer la infraestructura universitaria y ahora se le atañe la responsabilidad para la obligatoriedad y la gratuidad, incluso con una disminución drástica en su presupuesto; c) carencia de mecanismos para el flujo de información entre la federación y las entidades federativas para la coordinación de las políticas; d) mínima participación de

las entidades federativas en las decisiones de políticas y; e) limitada formación técnica y profesional del aparato burocrático de las entidades federativas y, en algunos casos, altos niveles de rotación producto de los cambios de gobierno o de personal político.

Por su parte, en Argentina las fallas en el diseño tienen que ver con: a) ausencia de un marco institucional general para la planeación, la evaluación de políticas y programas y la rendición de cuentas; b) carencia de capacidades institucionales para desarrollar estudios de factibilidad efectivos que justifiquen la propuesta de creación de una universidad nacional; c) los proyectos institucionales en la creación de nuevas universidades pueden estar condicionados a una visión personal y no a un proyecto institucional; d) inexistencia de evaluaciones que contribuyan a valorar la incidencia del programa en la solución del problema público. Las pocas que existen de manera pública tienen un carácter oficialista y; e) en algunos programas de becas tanto los objetivos como la población destinataria no se definen de manera precisa. Su vaguedad dificulta visualizar la claridad y orientación de la intervención.

Por último, identificar los actores que participan en el proceso decisional me permitió profundizar en: qué actores están en el centro de las decisiones y cuáles son los que permanecen al margen; qué actores tienen mayor poder de negociación; cuáles son sus posicionamientos; qué rol desempeña cada actor en el proceso decisional y cómo sus intereses configuran el proceso decisional.

Responder las preguntas orientadoras fue mucho más complejo. Éstas apuntaron a tres propósitos: diferenciar la configuración de valores, arreglos institucionales y actores en el diseño de las políticas, explicar las condiciones políticas y de políticas que moldean estas diferencias y, explicar cómo cada régimen de políticas contribuye (o no) a solucionar el problema público.

Con los resultados de mi investigación tengo elementos para reformular mi hipótesis inicial. Reafirmo que es el contexto sociohistórico en el que se inserta el proceso decisional el que explica las diferencias políticas y de políticas en los dos regímenes. Esto lo visualizo por la construcción histórica y la apropiación social de principios como la gratuidad, el ingreso irrestricto y la democratización de la educación superior en la base de un Estado social promotor de la inclusión.

En el caso de México la incorporación de valores como la equidad y la inclusión en el diseño de las políticas es mucho más reciente; inicia prácticamente en la década del 2000. Si bien es cierto que el proceso de expansión que se experimentó en la década de 1970 se apoyó en una idea de la universidad como mecanismo de movilidad social, no se arraigó a la sociedad una narrativa asociada a la inclusión o la igualdad de oportunidades. En realidad, la gran mayoría de los jóvenes no ingresaba a la educación superior. A esto se sumó la crisis económica de la década de 1980 que coartó todo intento de expansión y, la liberalización de los años 90's que colocó los valores de la privatización y la evaluación de la calidad como principios de la modernización educativa.

También sostengo la hipótesis referente a que la reducción de las desigualdades en la educación superior se realiza con intervenciones de Estado que defienden ciertos criterios de distribución. En el Estado neoliberal el criterio de distribución es el talento; en el Estado liberal-democrático el criterio lo constituye la desventaja y; en el Estado de bienestar el criterio de distribución es la ciudadanía. Esta clasificación me parece muy útil para explicar los principios que orientan las decisiones de Estado, pero también en la concepción de los problemas públicos, el tipo de arreglos institucionales que se construyen, en las prioridades presupuestales y en la definición de los beneficiarios de las políticas. En este sentido, lo que replantearía de mi hipótesis inicial es no circunscribir estas lógicas de acción únicamente al paradigma de la igualdad de oportunidades. Me parece más enriquecedor plantearlo en función de asociaciones con otros principios como la inclusión, la equidad, la justicia, el derecho a la educación superior e incluso, el mérito.

De la hipótesis inicial también reafirmo que tanto en México como en Argentina existen inconsistencias entre los valores que orientan el diseño de las políticas y las capacidades gubernamentales para transformar dichos valores en acciones efectivas de políticas. A la luz de los datos, me doy cuenta que este proceso es mucho más complejo y que la causalidad que planteo en esta hipótesis inicial no es suficiente para dar cuenta por qué un régimen puede “fracasar” en la solución de una problemática pública. Por ello, es importante prestar atención a la constitución de los arreglos institucionales desde una visión más integral y, desde sus dimensiones formal e informal. Insisto en esta categoría porque es el espacio para fijar las reglas para la decisión y, de cierta manera, constreñir el comportamiento de los actores

cuando sus intereses no necesariamente están alineados con los objetivos de las políticas, o regular prácticas que no contribuyen a una instrumentación efectiva. También me parece importante observar los casos en que los cambios de políticas no son producto de la institucionalidad sino de liderazgos personales que actúan como emprendedores institucionales (Hardy & Maguire, 2008).

Con base en las trayectorias de políticas, el análisis discursivo y la revisión de programas de políticas, observo que los factores que explican las diferencias en los regímenes de políticas se deben a: 1) génesis de la dirección de Estado para la expansión de oportunidades educativas (tradición partidista en Argentina frente a una tradición que se construye en la relación entre la ANUIES y la Subsecretaría de Educación Superior); 2) reformas que han reconfigurado el sistema de educación superior en ambos casos y; 3) arreglos institucionales que derivan de las reformas. Asimismo, las diferencias de las políticas se identifican en la conceptualización de los problemas públicos y sus soluciones, el diseño de los objetivos de políticas y los rasgos de los instrumentos de políticas que se han puesto en marcha.

Asimismo, la diferencia en los resultados de las políticas la identifico en función de: 1) mayor valor ideológico que otorga Argentina al carácter público de la universidad; 2) mayores y mejores procesos de evaluación de las políticas y de rendición de cuentas dada la fortaleza del marco institucional en México; 3) Argentina tiene mayores capacidades para evaluar y acreditar la calidad de planes y programas de estudio. El proceso que ha seguido México ha derivado en calidades diferenciadas entre las instituciones de educación superior; 4) la orientación de la política en Argentina ha buscado tener una mayor vinculación con la educación media con el propósito de fortalecer la permanencia de los estudiantes durante su primer año de universidad; 5) existencia de una política pública en Argentina para favorecer el bienestar estudiantil en las universidades y; 6) los acuerdos de negociación y las tensiones que confluyen para las decisiones de políticas en el marco de la autonomía universitaria.

El reto de la complejidad de los problemas públicos. Desde el inicio de mi investigación insistí que un punto de partida en toda investigación en políticas públicas es la conceptualización del problema público, más cuando se trabaja con problemáticas que parecieran no tener solución y que, en el lenguaje de las políticas se han denominado *wicked problems*. La desigualdad educativa, en cualquier de sus niveles, es uno de ellos. Plantear su

comprensión en términos de sus causas, su tamaño y su reconocimiento en la agenda en dos países latinoamericanos fue todo un reto. Este proceso ha sido una construcción social y política en el que como investigadora busqué cuidar mis sesgos y creencias en todo momento. Me costó entender y sistematizar sus causas y dimensiones y, sobre todo, su complejidad. Entender esta lógica fue esencial para mí en el desarrollo de los siguientes capítulos pues era el marco para comprender el conjunto de intervenciones en dos contextos diferentes.

Hay una dosis de racionalidad e, incluso, de homogeneización al argumentar los mismos factores causales de desigualdad en los dos casos. Esto lo hice, sobre todo, para dar orden a mis ideas, pero también para identificar el alcance según las dimensiones económicas y sociales de la problemática y su comportamiento en cada país. Para complementar y dar solidez a esta aproximación busqué dar cuenta del tamaño de la problemática con base en datos estadísticos. En el caso de México esta tarea no fue tan extenuante como sí ocurrió en Argentina. Es un aprendizaje cuando se trabaja desde una mirada comparada, pues las formas de sistematizar la información difieren. Esto lo observé, por ejemplo, al contrastar el indicador de cobertura, que es central en la estadística internacional sobre educación superior, pero también para dar cuenta en diferenciales en cuanto a la calidad o la ausencia de información actualizada que de cuenta de la participación de la educación superior de grupos en situación de vulnerabilidad. En general son datos que construyo con base en fuentes secundarias o terciarias.

La conceptualización del problema requiere también de pensar históricamente. Es un hábito que se necesita para comprender su reconocimiento en la agenda pública, la evolución en su definición, así como la forma en la que se ha buscado solucionar.

Finalmente, el mayor desafío fue argumentar la complejidad del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior. Esto no lo hubiera logrado sin valorar previamente sus causas, efectos, dimensiones, tamaño y reconocimiento en la agenda. Mi propuesta es integrar distintos elementos que interactúan constantemente según: a) tendencias internacionales para la educación superior desde el contexto global; b) su entrecruce con otras desigualdades estructurales; c) su vinculación con otras intervenciones de política social como la de salud, vivienda y desarrollo social; d) por la heterogeneidad de los grupos en condición de vulnerabilidad; e) por los distintos niveles de gobierno que participan, sus

capacidades de gobierno y sus posicionamientos políticos; f) su relación con los niveles educativos precedentes, desde la educación inicial y; su incidencia en las distintas fases de la trayectoria escolar. Es una propuesta que permite sistematizar y operacionalizar la complejidad de la problemática para pensar su definición y solución desde una perspectiva más integral. Por su puesto que es una propuesta inacabada que me gustaría poner en diálogo tanto en la discusión nacional, regional e internacional de políticas.

¿Qué significa reducir las desigualdades educativas en el nivel superior?; Después del camino recorrido en esta investigación me inquieta pensar qué significa resolver la problemática a la que he hecho referencia y qué condiciones tendrían que modificarse para llegar a una situación deseada. En este sentido, sostengo que el tramo para construir sistemas educativos de educación superior más justos y equitativos se integra por las siguientes condiciones:

- a) El origen social de los individuos no condiciona el ingreso a una universidad.
- b) Los grupos poblacionales que enfrentan mayores desventajas sociales tienen preferencia para ingresar a las instituciones públicas.
- c) Los estudiantes ingresan a la institución “que desean” y no a la “que pueden”.
- d) Existe una oferta diferenciada y de calidad para atender los distintos tipos de demanda y orientaciones vocacionales.
- e) Los estudiantes permanecen en la universidad por lo menos tres años. Lo deseable sería un egreso exitoso.
- f) Todos los programas universitarios de instituciones públicas y privadas aseguran un nivel de calidad en las funciones sustantivas y adjetivas.
- g) El Estado asegura equidad en la distribución de los recursos a cada subsistema universitario.
- h) La oferta educativa responde a las demandas del entorno social y productivo.
- i) Todas las instituciones universitarias realizan las tres funciones sustantivas de la universidad, y se prioriza alguna de éstas según su misión institucional.
- j) Existe mayor equilibrio en el peso simbólico que desempeñan las instituciones en el sistema nacional de educación superior.

- k) Los estudiantes acceden a bienes y servicios complementarios a su formación, ya sean pedagógicos, culturales, de salud, digitales, entre otros.
- l) Existe una vinculación cercana con los niveles educativos precedentes, tanto con las autoridades gubernamentales como con las instituciones educativas.
- m) Las entidades federativas cuentan con las capacidades y asumen su responsabilidad en el desarrollo de los sistemas estatales de educación superior.
- n) El Estado asume su responsabilidad pública en el financiamiento y desarrollo de la educación superior.

Los aprendizajes teóricos del enfoque heterodoxo de la investigación en políticas públicas.

Haber abordado la investigación desde la epistemología del enfoque heterodoxo de las políticas públicas y, en particular desde el marco analítico del régimen de políticas fue un acierto. Me permitió comprender el proceso decisional en sus dimensiones política y técnica, lo que dota a la investigación de mayor integralidad. Sin embargo, abordarlo desde la articulación de los valores, los arreglos institucionales y los actores fue un reto teórico mayor porque detrás de cada categoría teórica existe campos de estudio compuesto de teorías y aproximaciones metodológicas. Esto me exigió profundizar en estas discusiones para transitar de los conceptos teóricos a los conceptos empíricos. Considero que este es un aporte relevante en la tesis porque algunos estudios que han trabajado con los regímenes de políticas dan por hecho lo que significa un “valor de políticas” o un “arreglo institucional” y no es así. Es necesario operacionalizarlo para poder tener una mejor aproximación al fenómeno estudiado. Por ello, el esfuerzo de clarificar los valores, arreglos institucionales y actores a observar me permitió construir una base empírica que me facilitó el análisis de la información.

El enfoque de régimen de políticas posee un gran potencial analítico para aplicarse en la comprensión de otros problemas públicos y para brindar recomendaciones de políticas. Requiere de mucha paciencia y pasión por parte de quienes investigamos desde esta mirada porque su alcance es muy amplio, incluso en términos de la información requerida en el análisis.

La importancia de las trayectorias de políticas. Una aportación que realiza mi tesis es la construcción de las trayectorias las políticas. Fue de los ejercicios que más disfrute en el

proceso de la investigación. Representó un reto porque exigió adentrarme a procesos históricos y políticos que eran desconocidos para mí y, posteriormente, ordenarlos y presentarlos en la lógica de las decisiones de políticas. Después de esta experiencia definiendo con mayor convicción la necesidad de recuperar el contexto en las investigaciones de políticas y hacer un esfuerzo en su sistematización. Entender los procesos históricos que han marcado las trayectorias de las políticas es un aliciente para diseñar políticas públicas más consistentes que incorporen los aprendizajes y reduzcan los riesgos “del pasado”. Asimismo, es un gran motivante para entender los procesos de cambio y los efectos que estos generan.

La vinculación entre teoría y empirismo en el análisis de los fenómenos de las políticas y la contrastación de hipótesis. La tesis refleja el esfuerzo realizado para integrar la teoría de los regímenes de políticas y los datos que le dan sentido con el propósito de construir explicaciones más consistentes. Los datos recolectados a través de documentos de políticas, discursos políticos y entrevistas semiestructuradas contribuyeron a hacer del régimen de políticas una categoría teórica observable. Esto me permitió identificar con más claridad las redes de valores que sostienen el diseño de las políticas y dotarlas de significados en función de un contexto, los arreglos institucionales en sus tres niveles y, los intereses de los actores. Asimismo, me ayudó a reflexionar mi hipótesis inicial de investigación y pensar en su reformulación en aquellos aspectos en los que no hay consistencia.

La investigación como helicoide. Me gusta pensar el proceso metodológico como un helicoide (Aibar et al., 2013). El ir y venir de la teoría a los datos y viceversa retroalimentó cada capítulo de mi investigación. Además, el hecho de apostar a la construcción de las trayectorias de políticas contribuyó a fortalecer la definición del problema público y el análisis de los regímenes de políticas. Quizá los principales aprendizajes que experimenté en este andar fueron tanto la construcción de mis hipótesis de investigación. Una parte de estas se fundamentaba en la comprensión de procesos históricos, así como para lograr un diseño comparado lo más riguroso posible que me ayudara a comprender las similitudes y diferencias entre los casos.

Los alcances y aprendizajes de un estudio de política pública comparada. Cuando decidí plantear un estudio comparado no imaginé el desafío que ello representaba, sobre todo, cuando los tiempos de investigación tienen un límite. En todo momento tuve claridad de las

aportaciones que tenía desarrollar una mirada comparada del proceso decisiones de las políticas para la expansión de oportunidades educativas, tanto para visualizar cómo dos problemas pueden atenderse de manera distinta, así como para generar aprendizajes de políticas. Asimismo, me esforcé por plantear un diseño metodológico riguroso que se visualizara en la selección de los casos, en el método para seleccionar los casos, en la definición de las similitudes y diferencias, en la definición de los conceptos empíricos y, en la estrategia temporal de investigación. Esto da cuenta de la complejidad de este proceso.

La recolección de información también fue un desafío. Dado que en México se han impulsado procesos de evaluación y rendición de cuentas, existe información pública sobre los rasgos de los programas. Por las características de la política para la expansión de oportunidades muchos de ellos están sujetos a Reglas de Operación que reflejan información central en su operación. Cuando no existen dichas Reglas, los programas cuentan con diagnósticos. A esto se suma las evaluaciones que ha realizado el CONEVAL. Sin embargo, en Argentina el acceso a la información fue mucho más complejo. En primer lugar, porque era un caso desconocido para mí, pero también porque su lógica de gestión gubernamental es distinta; menos documentada y alineada en términos de planes y programas. Recolectar la información con un esquema mental distinto al de mi caso natural fue retador.

La integración de lo político y lo técnico en el proceso metodológico. En articulación con el principio epistemológico que mantengo en mi investigación, me vi en la necesidad de reflexionar la incorporación de las dimensiones política y técnica en la propuesta metodológica. Con base en el marco analítico de régimen de políticas visualicé que la dimensión política se recuperaría al analizar los discursos políticos y de políticas para identificar los valores y creencias que se promueven desde los gobiernos y se incorporan al diseño de las políticas. Esta aproximación permitió visualizar los posicionamientos de los actores que entran en juego. También busqué profundizar en los entramados políticos, los juegos de poder y el peso simbólico de los arreglos institucionales. En este propósito las entrevistas aplicadas a distintos actores fueron de bastante utilidad.

En la dimensión técnica consideré pertinente utilizar textos de políticas mayormente operativos, es decir, que hicieran explícitos elementos relacionados con los objetivos de las políticas, mecanismos de coordinación, flujos de información, definición y selección de los

beneficiarios y, criterios para la distribución de los recursos. Aposté a que este proceso no se redujera a una simple revisión documental pues en la investigación de políticas, los textos son una fuente de información muy valiosa. En este sentido, para fortalecer la rigurosidad en el análisis técnico los clasifiqué en documentos normativos, de planeación y programáticos, operativos, presupuestales y, de evaluación y seguimiento.

Este abordaje fue muy útil, aunque complejo, pues en realidad la frontera entre lo político y lo técnico la mayoría de las veces es muy nítida. No obstante, facilitó identificar el momento en el que los valores se insertan en el proceso decisional, así como aquél que plantea su instrumentalización a través de las acciones de políticas.

Lo que aprendí del análisis del discurso de políticas. Integrar el análisis del discurso me permitió ser más consciente de la importancia que representan las ideas y los valores de políticas en la definición de los problemas públicos y en las soluciones que se presentan, así como el diseño institucional en el que se apoyan. De cierta manera su inserción en la agenda, en el discurso público y en los planes y programas de gobierno es un mecanismo de legitimidad de la acción gubernamental y del proyecto de Estado. El reto principal al realizar el análisis discursivo ha sido su significación en un contextos históricos y sociales específicos y su entendimiento como marcos ideológicos y epistémicos que estructuran los *issues* que los actores colocan en la agenda de políticas.

Avanzar hacia una escuela latinoamericana para la investigación en políticas públicas. La investigación en políticas públicas tiene una tradición importante de autores estadounidenses, canadienses, ingleses, franceses y latinoamericanos. Los estudiantes de posgrado solemos diseñar nuestros marcos analíticos con base en estos referentes. En mi trabajo la propuesta de régimen de políticas se apoya en autores que están adscritos a universidades estadounidenses y canadienses. Sus propuestas analíticas resultan del análisis de contextos que son particulares a esos países; ¿qué pasaría si las construcciones teóricas resultaran de las realidades de los países latinoamericanos?; ¿habría categorías distintas para analizar un régimen de políticas?; ¿la concepción de los arreglos institucionales tendría otra lógica? Sin afán de transmitir un idealismo empedernido, considero que hay mucho trabajo por hacer en este campo. El desarrollo de investigaciones de políticas públicas desde la mirada del enfoque heterodoxo puede contribuir a un debate regional que observe coincidencias y diferencias en

la comprensión de problemáticas públicas que de cierta manera son compartidas en los países de la región, así como en las soluciones.

Líneas de investigación por desarrollar. El campo de la investigación en políticas públicas está en constante renovación. Se hace más dinámico a medida que se incorporan nuevas perspectivas analíticas. En mi investigación me he quedado con muchas ideas que me hubiera gustado desarrollar. Por ello, refiero a continuación posibles líneas de investigación que se derivan de mi trabajo: 1) profundizar en el conocimiento institucional del sistema, tanto a nivel de subsistemas como en casos más específicos. Es necesario construir argumentos más consistentes en torno al proceso de segmentación institucional producto de la política de diversificación que se ha impulsado en las últimas dos décadas. Particular atención merece el sector de educación tecnológica pues, aunque la narrativa de políticas lo coloca en el centro de la agenda, en los hechos es el subsistema más rezagado; 2) profundizar el alcance del estudio comparado. Sería un ejercicio muy interesante aplicar el mismo marco analítico en un caso como Chile en donde al parecer no existe una apropiación social sobre lo público de la universidad, producto de las reformas que el país experimentó con la dictadura militar. Asimismo, se podrían ampliar otros casos en los que también rige el principio de ingreso directo; 3) avanzar en estudios que contribuyan a comprender las bases de la igualdad de resultados y el tipo de intervención pública que se requiere para lograrla; 4) desarrollar estudios que recuperen el rol de la administración pública en el proceso decisional con el propósito de generar y aplicar conocimiento que fortalezcan tanto el diseño como la implementación de las acciones de políticas. Las aportaciones desde la Teoría Organizacional resultan bastante enriquecedoras; 5) profundizar en el conocimiento del rol del poder legislativo y de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de la educación superior y, de manera específica, en el impulso de acciones para la reducción de las desigualdades en este nivel educativo.

Recomendaciones de política

Recomendaciones de políticas para México

- Reconocer la complejidad del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior en términos de su relación con otras desigualdades estructurales, la influencia del contexto global, su relación con otros niveles educativos, su inserción

en el marco de una política social, su incidencia a lo largo de toda la trayectoria escolar e incluso más allá del egreso, los retos de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, su vinculación con los niveles educativos precedentes y, la heterogeneidad de los grupos en desventaja.

- Modificar el diseño institucional para la creación de nuevas instituciones públicas y privadas. De manera particular, incorporar en la LGES un articulado respecto a valoración técnica como requisito para abrir una nueva universidad, ya sea pública o privada. El CONACES podría ser un espacio para plantear dicha propuesta.
- Replantear la orientación de la política de diversificación institucional para evitar la segmentación y estratificación institucional. Incluso, valdría la pena valorar la creación de nuevas instituciones en los próximos cinco años y conjuntar esfuerzos para la articulación y cooperación institucional en función de: a) el tipo de subsistema; b) orientación de la oferta; c) ubicación geográfica; d) validación de títulos; e) formación continua, entre otros.
- Impulsar desde la Subsecretaría de Educación Superior acuerdos para la validación oficial de títulos entre instituciones de educación superior entre los distintos subsistemas para favorecer la flexibilidad y articulación del sistema universitario y contrarrestar el efecto de la segmentación institucional.
- Impulsar desde la Subsecretaría de Educación Superior acuerdos con las instituciones de educación superior para que, en el marco de su autonomía cuando sea el caso, diseñen modelos de ingreso que incorporen criterios que reduzcan los efectos del origen social en el acceso a la educación superior. Significa replantear el examen de ingreso como criterio único para ingresar a una universidad pública.
- Buscar que el diseño de los programas presupuestarios coloque especial atención a la heterogeneidad de grupos sociales en situación de desventaja.
- Valorar que el Fondo para la gratuidad de la educación superior opere dentro del Ramo General 33. Se podrían establecer Convenios de cofinanciamiento con entidades federativas y municipios.
- Valorar la creación de un impuesto para apoyar el desarrollo de la educación superior y, de manera especial, los de gratuidad y obligatoriedad. Hay experiencias internacionales que podrían constituirse como referentes.

- Establecer vínculos con los niveles educativos precedentes, desde la educación preescolar hasta la educación media superior, tanto para reducir el abandono escolar en los primeros dos años de universidad, como para orientar la demanda a formaciones más pertinentes. Esto se podría hacer también a través de la conformación de programas presupuestarios que apoyen la transición de la educación media superior a la educación superior.
- Impulsar un programa para la instauración de sistemas de fortalecimiento a las trayectorias estudiantiles en cada universidad pública.

Recomendaciones de políticas para Argentina

- Reconocer la complejidad del problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior en términos de su relación con otras desigualdades estructurales, la influencia del contexto global, su relación con otros niveles educativos, su inserción en el marco de una política social, su incidencia a lo largo de toda la trayectoria escolar e incluso más allá del egreso, los retos de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, su vinculación con los niveles educativos precedentes y, la heterogeneidad de los grupos en desventaja.
- Fortalecer el marco general para la toma de decisiones asociadas con la planeación gubernamental, el proceso de presupuestación, la evaluación de políticas y programas y, la rendición de cuentas.
- Complementar el sistema de información universitaria con información pública que dé cuenta de los avances de los programas que son impulsados desde el Ministerio de Educación para favorecer la expansión de oportunidades educativas con el objeto de observar el cumplimiento de sus objetivos y su incidencia en la reducción de las problemáticas públicas para las que buscan intervenir.
- Buscar que el diseño de los programas presupuestarios coloque especial atención a la heterogeneidad de grupos sociales en situación de desventaja.
- Establecer criterios metodológicos que orienten el diseño de los objetivos de los programas de políticas, sus beneficiarios y su cuantificación para reducir la vaguedad de la intervención y hacer un uso más responsable de los recursos públicos.



- Valorar la acción de los CPRES en el cumplimiento de los objetivos de cooperación y articulación del sistema y, en función de eso, establecer las modificaciones que sean pertinentes para avanzar en su institucionalización, o bien, en su desaparición.
- Fortalecer los vínculos con los niveles educativos precedentes, desde la educación preescolar hasta la educación media superior, tanto para reducir el abandono escolar en los primeros dos años de universidad, como para orientar la demanda a formaciones más pertinentes.

Bibliografía

- Acciai, C., y Capano, G. (2021). Policy instruments at work: A meta-analysis of their applications. *Public Administration*, 99(1), 118–136. <https://doi.org/10.1111/padm.12673>
- Acosta, A. (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Sociológica*, 17(49), 43–72. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026562003>
- Acosta, A. (2015). Las decisiones del poder: ideas, políticas y comportamiento institucional universitario. En A.A. Silva (Ed). *Historias Paralelas* (Primera edición. Pp. 77–106). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Acosta, A. (2020). Autonomía universitaria y estatalidad. *Revista de La Educación Superior*, 49(193), 1–23. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602020000100001
- Acosta, A. (2022). Autonomía universitaria, gobierno institucional y gobernanza interpretativa en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(59), 1–23. <https://doi.org/10.18504/pl3059-016-2022>
- Acuerdo Plenario No. 325/99, CIN. (1999). <http://www0.unsl.edu.ar/~jolguin/unvm/cin-19-04-99.htm>
- Acuerdo Plenario No. 464/03, Pub. L., CIN 1 (2003).
- Acuerdo Plenario No. 629/07, CIN 1 (2007).
- Acuerdo Plenario No. 649/07, Pub. L., CIN 1 (2007).
- Acuerdo Plenario No. 928-14. Universidad de los pueblos indígenas, Pub. L., CIN 1 (2014).
- Adrogué, C., y García de Fanelli, A. (2021). Brechas de equidad en el acceso a la educación superior argentina. *Páginas de Educación*, 14(2), 28–51. <https://doi.org/10.22235/pe.v14i2.2507>
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas* (L. Aguilar, Ed.; Primera edición). Miguel Ángel Porrúa.
- Aibar, J., Cortés, F., Martínez, L., y Zaremborg, G. (2013). *El helicoide de la investigación: Metodología en tesis de ciencias sociales* (Primera edición). FLACSO México.
- Allan, E. (2003). Constructing Women's Status: Policy Discourses of University Women's Commission Reports. *Harvard Educational Review*, 73(1), 44–72. <https://eric.ed.gov/?id=EJ669198>
- Allan, E., Iverson, S., y Ropers, R. (2010). Introduction. En E. Allan., S. Iverson., y R. Ropers Huilman (Eds.) *Reconstructing Policy in Higher Education. Feminist Poststructural Perspectives* (Primera edición, pp. 1–10). Routledge.

- Allan, E., y Tolbert, A. (2019). Research Methods for Social Justice and Equity in Education. En K. Strunk., y L. Ann. *Research Methods for Social Justice and Equity in Education* (Primera edición, pp. 137–149). Palgrave Macmillan.
- Álvarez, G. (2015). ANUIES: de la meritocracia estudiantil a la inclusión social y la equidad. In *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior 1950-2015* (pp. 227–259). <https://www.researchgate.net/publication/286907489>
- Añón, M. (2002). Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía Del Derecho*, 6. <https://www.uv.es/CEFD/6/anyon.htm>
- Antúa, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193–235.
- ANUIES. (n.d.). *Diagnóstico sobre la situación actual de la planeación de la educación superior en las entidades federativas y propuesta para la operación y el fortalecimiento de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior o instancias equivalentes*. ANUIES.
- ANUIES. (1978). *La planeación de la educación superior en México*. ANUIES. <http://publicaciones.anui.es.mx/acervo/revsup/res039/txt6.htm>
- ANUIES. (2000). *La educación superior en el Siglo. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES* (Primera edición). ANUIES. https://books.google.com.mx/books?id=knoUQNRt0MYC&printsec=frontcover&source=gs_bse_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- ANUIES. (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*. http://www.anui.es.mx/media/docs/aviso/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf
- Arias, M., y Lastra, K. (2018). Políticas de inclusión en la universidad argentina: El caso de las becas y el bienestar estudiantil en la Universidad Nacional de San Martín. *Actualidades Investigativas En Educación*, 19(1), 246-280. <https://doi.org/10.15517/aie.v19i1.35551>
- Arneson, R. (1989). Equality and Equal Opportunity for Welfare. *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, 56(1), 77–93.
- ASF. (2014). *Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior: Educación Universitaria. Auditoría de Desempeño 14-0-11100-07-0204*.
- ASF. (2020). *Auditoría de Desempeño 2019-0-11100-07-0114-2020. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0114_a.pdf
- Atairo, D. (2011). Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMEC en la Universidad Nacional de La Plata. *Propuesta Educativa*, 20(36), 87–94.

https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13692/pr.13692.pdf Información adicional en www.memoria.fahce.unlp.edu.ar

- Austgulen, M. (2020). Understanding National Preferences in EU Consumer Policy: A Regime Approach. *Journal of Consumer Policy*, 43(4), 767–798. <https://doi.org/10.1007/s10603-020-09468-8>
- Bartolucci, J., De Garay, A., Guzmán, C., y González, M. (2017). Ingreso, trayectoria escolar y egreso de la educación superior. *XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa*, 1–31.
- Bazúa, F. (n.d.). *Definiendo los problemas públicos y los problemas de política*.
- Bazúa, F., y Valenti, G. (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública. *Revista de Administración Pública*, 84, 25–82. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18795/16909>
- Bilbao, R. (2011). *El financiamiento de la Educación Superior en Argentina: un análisis sobre la distribución de recursos entre las Universidades Nacionales*. <https://www.aacademica.org>.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the policy process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (Tercera ed). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.3777/jjsam.48.415>
- Bolívar, A. (2005). Equidad Educativa y teorías de la justicia. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio En Educación*, 3, 42–69. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55103205>
- Botticelli, S. (2018). Dos concepciones liberales del Estado: Adam Smith y Friedrich Hayek. *Praxis Filosófica*, 46, 61–87. <https://doi.org/10.25100/pfilosofica.v0i46.6149>
- Bourdieu, P. (1998). Capital cultural, escuela y espacio social. Siglo XXI editores. <https://doi.org/10.2307/3541220>
- Bourdieu, P., y Passeron, J. (2003). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Siglo XXI editores.
- Brown, M., y Klein, C. (2020). Whose Data? Which Rights? Whose Power? A Policy Discourse Analysis of Student Privacy Policy Documents. *Journal of Higher Education*, 91(7), 1149–1178. <https://doi.org/10.1080/00221546.2020.1770045>
- Buendía, A. (Ed.). (2020a). *Universidades públicas: coincidencias, diferencias y pendientes frente a las políticas públicas* (Primera edición). Miguel Ángel Porrúa.
- Buendía, A., y Rivera, R. (2019). Modelo de selección para el ingreso a la educación superior: el caso de la UACH. *Revista de La Educación Superior*, 39(156), 55–72. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602010000400004
- Bulcourn, P., y Cardozo, N. (2008). *¿Por qué comparar políticas públicas?*. Política Comparada.com.ar

https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf

- Cadena, F., Van Grieken, R., y Malo, S. (2015). *Informe de Evaluación Externa 2015 de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*. CONEAU. <https://www.coneau.gob.ar/coneau/wp-content/uploads/2021/07/Evaluación-Externa-de-la-CONEAU-2015.pdf>
- Cairney, P. (2021). The politics of policy design. *EURO Journal on Decision Processes*, 9, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.ejdp.2021.100002>
- Cajamarca, C. (2018). Las ideas de Friedman en la educación y su implementación en Chile. *Hojas y Hablas*, 15, 66–83.
- Constitución de la Nación Argentina , Pub. L. No. Ley N° 24.430 (1995). Información Legislativa. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 3. Cámara de Diputados (1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28(2002), 21–38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>
- Cantero, A. (2021). Una época de transformaciones. In E. UNRN (Ed.), *Historia del sistema universitario argentino* (Primera Ed, pp. 513–522).
- Cardno, C. (2018). Policy Document Analysis: A Practical Educational Leadership Tool and a Qualitative Research Method. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, 24(4), 623–640. <https://doi.org/10.2018/Revision>
- Carrada, F. (1991). Los regímenes de política y la inestabilidad económica en un modelo de expectativas racionales de la economía mexicana. *El Trimestre Económico*, 58(230), 405–419.
- Casillas, M., y Santini, L. (2009). *Universidad intercultural modelo educativo*. SEP, Secretaría de Educación Pública, CGEIB, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. https://dgeiib.basica.sep.gob.mx/files/fondo-editorial/educacion-intercultural/cgeib_00035.pdf
- Cejudo, G., y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, XXV(1), 3–31. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001
- CENEVAL. (2021). *Informe de Resultados 2021. Examen General para el Egreso de la Licenciatura en Administración (EGEL-ADMÓN)*. CENEVAL. <https://ceneval.edu.mx/informes-anuales-de-resultados-egel/>
- CEPAL, y UNESCO. (1992). *Educación Y Conocimiento : Eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL/UNESCO.

- Chindarkar, N., Howlett, M., & Ramesh, M. (2017). Introduction to the Special Issue: “Conceptualizing Effective Social Policy Design: Design Spaces and Capacity Challenges.” *Public Administration and Development*, 37(1), 3–14. <https://doi.org/10.1002/pad.1789>
- Chiroleu, A. (1998). Acceso a la universidad: sobre brújulas y turbulencias. *Pensamiento Universitario*, 7, 3–11. https://www.pensamientouniversitario.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/pensamiento_universitario_n7.pdf
- Chiroleu, A. (2001). Las políticas de educación superior en Argentina y Brasil. Los márgenes de autonomía en la gestión. *V Congreso de La Sociedad Argentina de Análisis Político “La Primacía de La Política. Ética y Responsabilidad de Los Actores Sociales y Políticos,”* 101–120. <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v07n02/v07n02a06.pdf>
- Chiroleu, A. (2014). Desigualdades en educación superior y políticas públicas. Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela. *Universidades*, 59, 13. <https://www.redalyc.org/pdf/373/37332547003.pdf>
- Chiroleu, A. (2017). *La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión*. Universidad Nacional de Avellaneda. <https://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/17859.pdf>
- Chiroleu, A. (2018a). Claroscuros de la universidad que construimos en democracia: autonomía, cogobierno y expansión de oportunidades. *Propuesta Educativa*, 2(50), 24–38. <https://www.redalyc.org/journal/4030/403060199002/>
- Chiroleu, A. (2018b). Democratización e inclusión en la Universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação Em Revista*, 34. <https://doi.org/10.1590/0102-4698176003>
- CIN. (2004). *Conclusiones Horco Molle*. CIN. <https://www.cin.edu.ar/download/2004-cin-conclusiones-horco-molle-pdf/>
- CIN. (2010). *Universidades públicas en el año del bicentenario*. Consejo Interuniversitario Nacional. https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/2unc_seu_universidades_bicentenario_cin.pdf
- Claverie, J. (2023). Cincuenta años de la educación superior argentina: historia, rendimiento y balance en el nuevo milenio. In N. Fernández, L. Arrigazzi, & M. Álvarez (Eds.), *Cincuenta años de educación en Argentina* (Primera edición, pp. 333–366). EDUNTREF.
- COEPES. (2023). ¿Quiénes somos? <https://coepesguanajuato.mx/quienes-somos/#:~:text=En%20el%20estado%20de%20Guanajuato%2C%20la%20COEPES%20se%20constituy%C3%B3%20formalmente,que%20se%20ofertaban%20se%20multiplicaron.>
- Colorado, A. (2009). El capital cultural y otros tipos de capital en la definición de las trayectorias. *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, 1–21.
- Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación. (1993). *Ley Federal de Educación. Discurso de los diputados del Bloque Justicialista integrantes de la Comisión*

de Educación en las sesiones del 1 de septiembre de 1992, 14 de abril de 1993 y texto de la Ley Federal de Educación (24.195).

<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000498.pdf>

CONEVAL. (2013). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales.*

CONEVAL. (2022). *Educación para la Población Indígena en México: El derecho a una educación intercultural y bilingüe.*

Coordinación de Universidades Politécnicas. (2005). *Modelo educativo del Subsistema de Universidades Politécnicas.* <http://www.updelgolfo.mx/upgm/wp-content/uploads/2021/04/Modelo-Educativo-de-las-Universidades-Politecnicas.pdf>

Courtenay, L., y Fenna, A. (2019). *Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective.* (Primera edición). Edward Elgar Publishing.

CRÓNICA. (27 de febrero de 2023). *Congelan cuentas a la Universidad del Bienestar: no quería pagarle a profes que corrió* . <https://www.cronica.com.mx/nacional/congelan-cuentas-universidad-bienestar-queria-pagarle-profes-corrio.html>

Cruz, R., y Casillas, M.(2017). Las instituciones de educación superior y los estudiantes con discapacidad en México. *Revista de La Educacion Superior*, 46(181), 37–53.
<https://doi.org/10.1016/j.resu.2016.11.002>

De Garay, A. (2017). Ingreso, trayectoria escolar y egreso de la educación superior en México. *XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa*, 1–31.

Decisión Administrativa 1449/2020, Pub. L. No. DECAD-2020-1449-APN-JGM, Boletín Oficial de la República Argentina (2020).
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233444/20200811>

Decreto 84/2014. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, Poder Ejecutivo Nacional.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-84-2014-225728/texto>

Decreto DNU 90/2018. PROGRESAR, Pub. L. No. DNU 90/2018, Poder Ejecutivo Nacional (2018). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-90-2018-306422>

Decreto 50/2019. Administración Pública Nacional. Estructura organizativa, Pub. L. No. DCTO-2019-50-APN-PTE, Boletín Oficial de la República Argentina (2019).
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224026/20191220>

Decreto del ejecutivo del Estado por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Universidad Intercultural del Estado de México, Gaceta del Gobierno 16 (2003).
[https://upvm.edomex.gob.mx/sites/upvm.edomex.gob.mx/files/files/PDF/decreto de creacion.pdf](https://upvm.edomex.gob.mx/sites/upvm.edomex.gob.mx/files/files/PDF/decreto_de_creacion.pdf)

- Decreto del Ejecutivo. Creación de la Universidad Intercultural de Baja California, Periódico Oficial del Estado de Baja California. Periódico Oficial del Estado de Baja California. Tomo CXXVIII. (25 de junio de 2021).
- Decreto por el que se crea la Coordinación de Becas para el Bienestar Benito Juárez García, Diario Oficial de la Federación., [DOF] (31 de mayo de 2019).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561693&fecha=31/05/2019#gsc.tab=0
- Decreto que crea la Universidad Abierta y a Distancia de México., Diario Oficial de la Federación [DOF]. (19 de enero de 2012).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230365&fecha=19/01/2012#gsc.tab=0
- Deem, R., Case, J. M., y Nokkala, T. (2022). Researching Inequality in Higher Education: Tracing Changing Conceptions and Approaches Over Fifty Years. *Higher Education*.
<https://doi.org/10.1007/s10734-022-00922-9>
- Del Bello, J., y Barsky, O. (2021). Introducción. En J. C. Del Bello y O. Barsky (Eds.), *Historia del sistema universitario argentino* (Primera edición, pp. 1–93). Universidad Nacional de río Negro.
- Del Castillo, G. (2020). ¿Por qué pensar en enfoques alternativos de política pública a la luz de un debate renovado e innovador de las ciencias sociales? In FLACSO México (Ed.), *Política y políticas públicas* (Primera ed, p. 147).
- Del Castillo, G., y Dussauge, M. (2020). Introducción. In FLACSO México (Ed.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (Primera ed, pp. 7–24).
- Dery, D. (1984). Introduction. In U. P. of Kansas (Ed.), *Problem definition in policy analysis*.
- Didou, S. (2018). La educación superior indígena e intercultural en México en 2018: incógnitas, interrogantes y resultados. *Revista de La Educación Superior*, 47(187), 93–109.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602018000300093
- Dillon, A. (12 de mayo de 2016). La justicia bloqueó el ingreso irrestricto a la universidad. *Clarín*. https://www.clarin.com/sociedad/justicia-bloqueo-ingreso-irrestricto-universidad_0_N1y3Ao3ZW.html
- Dirección de Orientación de Estudiantes. (2022). *Acerca del CBC*. Universidad de Buenos Aires.
<https://www.uba.ar/academicos/doe/contenidos.php?id=41&ids=77&s=1>
- Doberti, J., Gabay, J., y Levy, M. (2020). *El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?* Instituto Nacional de la Administración Pública.
<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/182>
- Documento que establece las Reglas de Operación y los indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES), Diario Oficial de la Federación (2001).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=768302&fecha=16/03/2001#gsc.tab=0

- Dodds, A. (2013). Why compare public policies? In *Comparative Public Policy* (pp. 5–31). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-28489-1>
- Duryea, S. y Pagés, C. (2002). *Human Capital Policies: What they Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/human-capital-policies-what-they-can-and-cannot-do-productivity-and-poverty-reduction>
- Dubet, F. (2021). *Repensar la Justicia Social. Contra el Mito de la Igualdad de Oportunidades* (Primera edición). Siglo Veintiuno Editores.
- Dworkin, R. (1981). What is Equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy & Public Affairs*, 10(4), 283–345. <https://www.jstor.org/stable/2265047>
- Erreguerena, F. (2021). El poder de los rectores en las universidades y en la política universitaria argentina: factores históricos y determinantes estructurales. *Revista de La Educacion Superior*, 50(197), 1–18. <https://doi.org/10.36857/RESU.2021.197.1576>
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Political Economies of the Welfare State. En *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. (pp. 9–35). Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/2580262>
- Etchichury, H. (2016). La tercera década: Ley de Educación Superior y el legado del Banco Mundial. *Nómadas*. (44). 105-121. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105146818007>
- Excelsior, R. (1 de diciembre de 2012). Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>
- Fernández, C. (10 de diciembre de 2007). *Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa*. <https://www.casasosada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369>
- Fernández, G. (2021). La universidad gratuita en Argentina y el principio de igualdad de oportunidades: Desde una concepción formal a una sustancial. *Revista de Educación*, 24, 219–239. https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/5482
- Fernández, M. (2003). Política educativa, igualdad de oportunidades y pensamiento político. In *Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata y francesa* (pp. 31–58).
- Fernandez, N., Aiello, M., Álvarez, M., Fernández, L., García, P., Ickowicz, M., Paoloni, P., & Perez, C. (2015). *La innovación en las Universidades Nacionales Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo* (Primera edición). Universidad Nacional de Tres de Febrero. <https://www.redage.org/publicaciones/la-innovacion-en-las-universidades-nacionales-aspectos-endogenos-que-inciden-en-su>
- Fernandez, N., Pérez, C., Marquina, M., y Aiello, M. (Eds.) (2018). *La Educación Superior Universitaria Argentina Situación*. (Primera edición). UNTREF. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006310.pdf>

- Ferreira, M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F., Urzúa, S. 2017. *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial.
<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/fd526574-0e5e-5dbf-824e-1c6fdb95d83d>
- Flores, P. (2009). *Trayectoria del modelo de las Universidades Tecnológicas en México (1991-2009)*. UNAM. <https://www.dgei.unam.mx/cuaderno3.pdf>
- Flores, P., y García, C. (Eds.) (2021). *Análisis de la política en educación superior bajo el gobierno de AMLO ¿cambio, continuidad o regresión?* (Primera edición). ANUIES.
<http://publicaciones.anuies.mx/libros/251/analisis-de-la-politica-en-educacion-superior-bajo-el-gobierno-de>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos* (Primera Edición). Anthropos Editorial / FLACSO Ecuador.
<https://www.researchgate.net/publication/286601876>
- Freijeiro, M. (2008). ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen). *Andamios*, 5(9), 157–181. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632008000200008#:~:text=La%20ciudadan%C3%ADa%20social%2C%20en%20este,control%20sobre%20sus%20propias%20vidas.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *ECONÓMICAS CUC*, 38(2), 43–60.
<https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- García, D. (2015). PRONABES y la disminución del abandono escolar en México. *TEACS*, 17, 11–22. <https://revistas.uclave.org/index.php/teacs/article/download/1508/744/1388>
- García de Fanelli, A. (2014). Inclusión social en la educación superior Argentina: Indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación. *Páginas de Educación*, 7(2), 124–151.
http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682014000200007
- Geneyro, J. (2021). Las nuevas universidades de los 90. En J. Del Bello & O. Barsky (Eds.), *Historia del sistema universitario argentino* (Primera edición, pp. 575–588). Universidad Nacional de Río Negro.
- Giroux, H. (2020). Higher Education and the Politics of Disruption. *Chowanna*, 54(1), 1–20.
<https://doi.org/10.31261/chowanna.2020.54.05>
- Gobierno de México. (2023a). *Padrón Único de Beneficiarios del Gobierno Federal*. Gobierno de México. <https://pub.bienestar.gob.mx/>
- Gobierno de México. (2023b). *Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior U079*. Gobierno de México. <https://dgesui.ses.sep.gob.mx/programas/programa-de-expansion-de-la-educacion-media-superior-y-superior-u079>
- Gobierno de México, y CONAPRED. (2017). *Enadis 2017. Resultados sobre personas con discapacidad*. https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf

- Gómez, S. (2019). La política de acceso, permanencia y egreso universitario durante la administración Kirchnerista (2003-2015) y Macrista (2015-2019) (Argentina). *EccoS – Revista Científica*, 49. <https://doi.org/10.5585/eccos.n49.13416>
- González, G., y Claverie, J. (2017). Planeamiento de la Educación Superior en Argentina: Entre las Políticas de Regionalización y los Procesos de Innovación Universitaria (1995-2015). (25). 1-36. <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275050047112.pdf>
- González, S., y Ramón G. (2018). El acceso irrestricto de estudiantes a las universidades argentinas a través de los discursos de la prensa diaria (1982-1983). 22(54). 113-134. <https://www.redalyc.org/journal/4030/403060199002/>
- Grediaga, R. (2012). La configuración del sistema de educación superior en México: políticas públicas y desarrollo institucional. En C. Pallán y R. Rodríguez. (Eds.), *La SEP en el desarrollo de la educación superior*. (1-58). <http://romacm.azc.uam.mx/View>
- Gregorutti, G., Espinoza, O., González, L. E., & Loyola, J. (2016). What if Privatizing Higher Education Becomes an Issue? The Cases of Chile and Mexico. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 46(1), 1–21. <https://doi.org/10.1080/03057925.2014.916605>
- Gupta, K. (2012). Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process. *Policy Studies Journal*, 40(SUPPL. 1), 11–26. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2012.00443.x>
- Guzmán, C. (2012). Quedar afuera: experiencias y vivencias de los jóvenes que no logran ingresar a la universidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 6(12), 131–164. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102012000100004
- Guzmán, C., y Serrano, O. (2011). Las puertas del ingreso a la educación superior: el caso del concurso de selección a la licenciatura de la UNAM. *Revista de la Educación Superior*, XL (1)(157), 31–53. https://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602011000100002
- Guzmán, A. (2016). Comparar para construir política pública en tiempos de globalización. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 7(20), 135–156. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2016.20.204>
- Hardy, C., y Maguire, S. (2008). Institutional Entrepreneurship. En R. Greenwood, C. Oliver, T. Lawrence, y M. Renate (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (Segunda Edición, pp. 198–216). <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-handbook-of-organizational-institutionalism/book243619>
- Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*. (Primera edición). Palgrave Macmillan. <https://library.oapen.org/bitstream/id/f3358d25-56c0-47f2-9083-73332713b964/978-3-030-94580-0.pdf>

- Hernández, F. (2019). De la igualdad natural a la igualdad de oportunidades. Revisitando la teoría igualitarista frente al bienestar y la desigualdad en América Latina. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 6(1), 31–52.
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/3934>
- Hill, M., y Varone, F. (2021). *The public policy process* (Octava edición). Routledge.
- Hollingsworth, R. (2000). Doing institutional analysis: implications for the study of innovations. *Review of International Political Economy*, 7(4), 595–644.
<https://www.jstor.org/stable/4177365>
- Hopenhayn, M. (2000). Ciudadanía e igualdad social: la ecuación pendiente. *Reflexión Política*, 2(3), 1–14. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11020306>
- Howlett, M. (2009). Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. In *Sciences*. 42(1).
<https://www.jstor.org/stable/40270982>
- Howlett, M., y Lejano, R. P. (2013). Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. *Administration and Society*, 45(3), 357–381.
<https://doi.org/10.1177/0095399712459725>
- Howlett, M., y Mukherjee, I. (2018). Introduction: The importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes. En M. Howlett y I. Mukherjee (Eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (Primera edición, pp. 3–19). Routledge.
- Hyatt, D. (2013). The Critical Higher Education Policy Discourse Analysis Framework. *International Perspectives on Higher Education Research*, 9, 41–59.
[https://doi.org/10.1108/S1479-3628\(2013\)0000009006](https://doi.org/10.1108/S1479-3628(2013)0000009006)
- Ibarra, E., y Buendía, A. (2013). *Compendio del sistema universitario mexicano : perfil institucional, datos e indicadores* (Primera edición). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- INDEC (2018). *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad. Resultados definitivos 2018*.
https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf
- Iverson, S. (2005). *A Policy Discourse Analysis of U.S. Land-Grant Policy Discourse Analysis of U.S. Land-Grant University Diversity Action Plans*. The University of Maine.
<https://digitalcommons.library.umaine.edu/etd/1769/>
- Jiménez, J. (2021). Mecanismos de ingreso de las universidades públicas estatales en México: un análisis bajo el concepto de equidad. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, XII(35), 3–27. <https://www.redalyc.org/journal/2991/299169565001/html/>
- Jochim, A., y May, P. (2010). Beyond subsystems: Policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, 38(2), 303–327. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x>

- Kirchner, N. (25 de mayo de 2003). *Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner*. <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., y Hill, M. (2007a). Institutional rules. En P. Knoepfel., C. Larrue., F. Varone., y M. Hill. *Public Policy Analysis* (pp. 91–110). https://toaz.info/doc-view-2#google_vignette
- knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2007b). Policy actors. En P. Knoepfel., C. Larrue., F. Varone., y M. Hill. *Public Policy Analysis* (pp. 39–61). https://toaz.info/doc-view-2#google_vignette
- La Nación. (28 de diciembre de 2006). *Kirchner promulgó la nueva Ley de Educación*. <https://www.lanacion.com.ar/cultura/kirchner-promulgo-la-nueva-ley-de-educacion-nid870839/>
- Landinelli, J. (2008). Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y El Caribe. En A. Gazzola y A. Didriksson (Eds.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (pp. 155–178). IESALC-UNESCO. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772008000200003>
- Lasswell, H. (1992a). La concepción emergente de las ciencias de políticas. In M. Á. Porrúa (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105–117).
- Lasswell, H. (1992b). La orientación hacia las políticas públicas. In Miguel Ángel Porrúa (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79–103).
- Lehman, D. (2014). Convergencias y divergencias en la educación superior intercultural en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. (223) 133-170. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v60n223/v60n223a5.pdf>
- Lenton, M. I., Thisted, S. I., Padawer, A., Gloria, M., y Aliata, M. S. (2014). ¿Una Universidad Nacional Intercultural Indígena en Argentina? : apuntes sobre la Audiencia Pública efectuada en el Congreso Nacional, el 7 de Agosto de 2013. *Antropología y Educación*, 5(7), 13–21. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/36134>
- Ley 17.245. Ley Orgánica de las Universidades Nacionales, Abrogada por Art. 62 de la Ley 20654. (21 de abril de 1967). <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002753.pdf>
- Ley N° 22.207. Régimen Orgánico para el funcionamiento de las Universidades Nacionales, Ministerio de Cultura y Educación. Abrogada por Artículo 3 de la Ley 23068. (24 de abril de 1980). <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002641.pdf>
- Ley 24.156 Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Información Legislativa. (30 de septiembre de 1992). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>
- Ley 24.521. Ley de Educación Superior, Información Legislativa. (20 de julio de 1995). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>

- Ley No. 26.075. Ley de Financiamiento educativo, Información Legislativa. (21 de diciembre de 2005). <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>
- Ley 26.206. Ley de Educación Nacional, Información Legislativa. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>
- Ley General de Educación Superior, Diario Oficial de la Federación, [DOF]. (14 de diciembre de 2006). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20/04/2021#gsc.tab=0
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior, [LCES], Abrogada, Diario Oficial de la Federación, [DOF], (29 de diciembre de 1978). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770363&fecha=29/12/1978#gsc.tab=0
- Liebenberg, S. (1999). Social Citizenship: A Precondition for Meaningful Democracy. *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, 40, 59–65. <https://www.jstor.org/stable/4066019>
- Lloyd, M. (2019). Trayectorias laborales y percepciones de los egresados de las universidades interculturales en México. *XV Congreso Nacional de Investigación Educativa. COMIE 2019.*, 1–11.
- Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación., [DOF], (30 de marzo de 2007). https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- López, A. (2008). Ausencia de la reforma de córdoba en las universidades venezolanas: 1918-1935. *Educere*, 12(41), 337–350. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/20254>
- López, A. (2020). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina. Lunes 13 de enero, 2020.* Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-13-de-enero-2020>
- López, A. (2018). *Mensaje de AMLO en el cierre de campaña en el Estadio Azteca.* <https://lopezobrador.org.mx/2018/06/27/cierre-de-campana-amlo-en-vivo-desde-el-estadio-azteca/>
- Mántica, L. (2022). Financiamiento de las Universidades Públicas Argentinas: Autonomía, Presupuesto y Constitución Nacional. *Revista de La Educacion Superior*, 51(204), 65–83. <https://doi.org/10.36857/resu.2022.204.2279>
- March, J., y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política* (Primere edición). Colegio Nacional de las Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Marquina, M. (n.d.). *La planificación como política pública: hacia un modelo integrado de universidad.* <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11152/Presentación-Mónica-Marquina-SPU.pdf?sequence=8>

- Marquina, M., y Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa*, (43), 7-16. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403041714003>
- Marquís, C. (2001). El financiamiento universitario en Argentina. *Revista de la Educación Superior*, (117). <http://publicaciones.anui.es/acervo/revsup/res117/art11.htm>
- Marshall, C. (2010). Policy Discourse Analysis: Negotiating Gender Equity. *Journal of Education Policy*, 15(2), 125–156. <https://doi.org/10.1080/026809300285863>
- Marshall, T. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297–344. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=760109>
- Martínez, F. (1992). *La Desigualdad Educativa en México*. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Martini, M., y Robertson, S. L. (2022). UK higher education, neoliberal meritocracy, and the culture of the new capitalism: A computational-linguistics analysis. *Sociology Compass*, 16(12), 1-22. <https://doi.org/10.1111/soc4.13020>
- May, P., & Jochim, A. (2013). Policy regime perspectives: Policies, politics, and governing. *Policy Studies Journal*, 41(3), 426–452. <https://doi.org/10.1111/psj.12024>
- Mayer, I., Van Daalen, C. E., y Bots, P. (2018). Perspectives on Policy Analysis. A framework for Understanding and Design. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (Primera edición, pp. 161–179). Routledge.
- Meltzer, R., y Shcwartz, A. (n.d.). Technical Aspects of Policy Analysis. En R. Meltzer., y A. Shcwartz. *Policy Analysis as problem solving*. (pp. 141-188). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/mono/10.4324/9781315209678-6/technical-aspects-policy-analysis-rachel-meltzer-alex-schwartz>
- Méndez, J. L. (2020). II. Problematicación o de por qué hay que tener cuidado con lo que se desea. En J. Méndez. *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina* (pp. 74–133). Fondo de Cultura Económica, Colegio de México.
- Mendoca, M. (2015). La creación de nuevas universidades nacionales en la década de los años setenta. *Perfiles educativos*, 37(150), 171-187. <https://www.redalyc.org/pdf/132/13242743011.pdf>
- Mendoza, J. (2022). *La educación superior en México: expansión, diversificación y financiamiento en el período 2006-2021*. (Primera edición). IISUE UNAM. <https://www.iisue.unam.mx/publicaciones/libros/la-educacion-superior-en-mexico-expansion-diversificacion-y-financiamiento-en-el-periodo-2006-2021>
- Mendoza Rojas, J. (2015). Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6(16), 3–32. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2015.16.149>

- Miller, D. (2009). *La equidad en la Universidad. El Programa Nacional de Becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes*. ANUIES.
- Miller, D. (2009a). Trayectorias escolares y Beca del Pronabes: una mirada comparada desde las Unidades y las Divisiones de la UAM. *Reencuentro*, 5, 24–33.
<https://www.redalyc.org/pdf/340/34012024005.pdf>
- Miller, D. (2015). Exploración del vínculo entre trayectorias escolares y marcos normativos en la Universidad Autónoma Metropolitana. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, VI(17), 21–37. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2007287215000335>
- Miller, D. (2021). El derecho a educarse en condiciones de equidad: las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ). En P. Flores., y C. García. *Análisis de la política en educación superior bajo el gobierno de AMLO ¿Cambio, continuidad o regresión?* (Primera Ed, pp. 67–98). ANUIES.
- Miller, E. (2010). *Hayek's The Constitution of Liberty* (Primera edición). Institute of Economic Affairs.
<https://iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Hayek's%20Constitution%20of%20Liberty.pdf>
- Ministerio de Economía. (n.d.). *El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina*. Ministerio de Economía.
https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas públicas. (2015). *Contrato de Préstamo entre la Corporación Andina de Fomento y la República Argentina*. Corporación Adnina de Fomento y República Argentina.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/contrato_de_prestamo_-_banco_de_desarrollo_de_america_latina_-_caf_8919_acuerdo_modificatorio.pdf
- Ministerio de Educación. (2019). *Anuarios Estadísticos. Anuario 2019*.
<https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Ministerio de Educación. (2020). *Síntesis universitaria 2019-2020*. Síntesis Universitaria.
<https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>
- Ministerio de Educación. (2021a). *Programa de Voluntariado Universitario: Sigamos Estudiando: Fortalecimiento de las trayectorias y la enseñanza en la Educación Secundaria. Anexo I. Bases, pautas y condiciones*.
- Ministerio de Educación. (2021b). *Sigamos Estudiando. Universidades Públicas por el derecho a estudiar. Anexo I. Marco General y Lineamientos de la Convocatoria*.
<https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/fortalecimiento-de-las-trayectorias-estudiantiles/programa-sigamos>

- Ministerio de Educación. (2022a). *Informe becas progresar. Primera convocatoria 2022*. Ministerio de Educación Argentina.
- Ministerio de Educación. (2022b). *Síntesis de Información Universitaria. 2021-2022*. Síntesis de Información Universitaria.
- Ministerio de Educación. (2023a). *Progresar. Nivel Superior*. Ministerio de Educación. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/progresar/requisitos/progresar-nivel-superior>
- Ministerio de Educación. (2023b). *Secretaría de Políticas Universitarias*. Ministerio de Educación. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades>
- Ministerio de Obras Públicas. (2023). *Programa Nacional de Infraestructura Universitaria*. Portal electrónico del Ministerio de Obras Públicas. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/inversion-en-infraestructura-universitaria>
- Molina, M. (2 de marzo de 2021). Por una nueva ley de funanciamiento educativo. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/326957-por-una-nueva-ley-de-financiamiento-educativo>
- Mollis, M. (2016). La educación superior universitaria en los tiempos de Néstor y Cristina Kirchner. *Revista de Educación Superior Del Sur Global*, 1, 72–102. <https://www.iusur.edu.uy/publicaciones/index.php/RESUR/article/view/8/28>
- Moreno, V., y Rodríguez, J. (5 de mayo de 2017). La gratuidad universitaria está en el ADN del pueblo argentino. *Qué Pasa*. <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2017/05/la-gratuidad-universitaria-esta-en-el-adn-del-pueblo-argentino.shtml/>
- Morlino, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada* (Primera edición). Alianza Editorial.
- Muers, S. (2018). *Culture, Values and Public Policy*. University of Bath. <https://www.bath.ac.uk/publications/culture-values-and-public-policy/attachments/CultureValuesandPublicPolicy.pdf>
- Mukherjee, I., Coban, M. K., y Bali, A. S. (2021). Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sciences*, 54(2), 243–268. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>
- Mulderring, J., Montesano, N., y Farrelly, M. (2020). Introducing critical policy discourse analysis. En N. Montesano., M. Farrelly., y J. Mulderring. *Critical Policy Discourse Analysis* (pp. 12–22). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/edcoll/9781788974950/9781788974950.00006.xml>
- Munck, G. L., & Snyder, R. (2007). Debating the Direction of Comparative Politics: An Analysis of Leading Journals. *Comparative Political Studies*. 40(1), 5–31. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414006294815>
- Muñoz, C., y Ulloa, M.(1992). Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas Una reflexión apoyada en el caso de México *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*

- (México): Vol. XXII (2), 11-58.
https://www.cee.edu.mx/rlee/revista/r1991_2000/r_texto/t_1992_2_02.pdf
- Naime, M. (2020). Defining wicked problems for public policy: The case of Mexico's disappearances. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 64–80.
<https://doi.org/10.24965/gapp.i23.10648>
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J. E., Nykvist, B., Rudberg, P., y McGuinn, J. (2012). Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395–423. <https://doi.org/10.1002/eet.1589>
- Nowlin, M. (2011). Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends. *Policy Studies Journal*, 39(SUPPL. 1), 41–60. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00389_4.x
- Núñez, P., y Fuentes, S. (Comps.) (2022). *Estudiar y transitar la secundaria y el nivel superior*. (Primera edición). HomoSapiens.
- OCDE. (12 de septiembre de 2017). *Benefits of university education remain high but vary widely across fields of study*. <https://web-archive.oecd.org/2017-09-12/449374-benefits-of-university-education-remain-high-but-vary-widely-across-fields-of-study.htm>
- OCDE. (2018). *Educación superior en México. Resultados y relevancia para el mercado laboral*. https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/educacion_superior_en_mexico.pdf
- OCDE. (2019). *El futuro de la educación superior en México: Fortalecimiento de la calidad y la equidad*. OCDE. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2014.13.122>
- Ortega, J., López, R., y Alarcón, E. (2015). *Trayectorias escolares de educación superior. Propuesta metodológica y experiencias en México* (Primera edición). Instituto de Investigaciones en Educación. Universidad Veracruzana.
<https://www.uv.mx/bdie/files/2016/01/Libro-Trayectorias-escolares-educacion-superior.pdf>
- Pacheco, R. (2015). Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos. *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 22(63), 221–263. <https://doi.org/10.32870/espisal.v22i63.1671>
- Parsons, W. (2007). *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (Primera ed.). FLACSO México.
- Paulsen, M. (2001). The Economics of Human Capital and Investment in Higher Education. In M. B. Paulsen, y J. C. Smart (Eds.), *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy and Practice* (pp. 55-94). New York: Agathon Press.
- Peña, M. (2019). El análisis crítico de discurso en textos de políticas públicas: lineamientos para una praxis investigativa. *La Trama De La Comunicación*, 23(1), 31-46.
<https://latrama.unr.edu.ar/index.php/trama/article/view/678>

- Perelló, C. (2015, November 4). Adriana Puiggrós, diputada argentina: “Con la nueva ley, no queda ninguna duda que el Estado garantiza totalmente la Educación Superior” (Exclusiva de Nodal Universidad). *Nodal Universidad*. <https://www.nodal.am/2015/11/adriana-puiggrós-diputada-argentina-con-la-nueva-ley-no-queda-ninguna-duda-que-el-estado-garantiza-totalmente-la-educacion-superior/>
- Pérez, C. (2010). *Programa para la implantación planificada de nuevas universidades nacionales*.
- Pérez, C. (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración y Conocimiento*, 2, 8–32.
- Pérez, C. (2015). La democratización del acceso a la Universidad: La experiencia de las universidades del conurbano bonaerense. En F. Lamarra (Dir.). *La innovación en las Universidades Nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. UNTREF. https://www.redage.org/sites/default/files/adjuntos/untref_-_la_innovacion_en_las_uunn.pdf
- Pérez, G., y González, J. (2021). Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: Entre las buenas intenciones y el desierto de lo real. In U. A. de B. C. ANUIES, Dirección de Producción Editorial, Universidad Autónoma de Querétaro (Ed.), *Análisis de la política en educación superior bajo el gobierno de AMLO ¿Cambio, continuidad o regresión?* (Primera Ed, pp. 99–115).
- Pérez, J. (2015). La inclusión de las personas con discapacidad en la educación superior en México. *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación*, 46, 1–15. <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/614>
- Peters, G. (2020). The Comparative Method and Comparative Policy Analysis. In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis* (Primera ed, pp. 1–425). Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierella, M. (2015). El ingreso a la universidad pública en la Argentina. Los profesores de primer año como actores claves en el diseño de políticas inclusivas. En S. Lago.- y N. Horacio. *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI*. (Coords.). (167-176). Teseo, UBA, ALAS. <https://www.teseopress.com/universidadyciencia/chapter/el-ingreso-a-la-universidad-publica-en-la-argentina-los-profesores-de-primer-ano-como-actores-claves-en-el-diseno-de-politicas-inclusivas-2/>
- Pis Diez, N. (2019). La supresión del cobro de aranceles universitarios en Argentina (1949/1952/1954). Posiciones y oposiciones en torno a una pieza clave del “modelo peronista de universidad”. En M. Benente (Comp.). *Donde antes estaba solamente admitido el oligarca”: la gratuidad de la educación superior a 70 años* (pp. 21–42). EDUNPAZ. <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/32>

- Pla, J., Poy, S., Salata, A., y Salvia, A. (2021). Desigualdades de clase y acceso a la educación superior en Argentina y Brasil durante una fase expansiva del sistema educativo. *Foro de Educacion*, 19(2), 69–92. <https://doi.org/10.14516/fde.874>
- Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, Diario Oficial de la Federación., [DOF], (30 de mayo de 2001).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial de la Federación., [DOF], (31 de mayo de 2007).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007#gsc.tab=0
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación., [DOF], (20 de mayor de 2013). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación., [DOF] (12 de julio 2019).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Presidencia de la Nación. (2023). *Red Interuniversitaria de Discapacidad. Su rol en la construcción de política de accesibilidad en la Educación Superior*.
<https://www.argentina.gob.ar/andis/red-interuniversitaria-de-discapacidad-su-rol-en-la-construccion-de-politica-de-accesibilidad>
- Programa Nacional de Educación 2001-2006. Diario Oficial de la Federación., [DOF]. (15 de enero de 2003).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=706001&fecha=15/01/2003#gsc.tab=0
- Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994. Diario Oficial de la Federación. [DOF] (20 de enero de 1990).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990#gsc.tab=0
- Programa Sectorial de Educación 2013-2018, Diario Oficial de la Federación., [DOF] (13 de diciembre de 2013). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569
- Programa Sectorial de Educacion 2020-2024, Diario Oficial de la Federación., [DOF] (6 de julio de 2020). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/20
- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación (1996).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871357&fecha=19/02/1996#gsc.tab=0
- Pomey, M., Morgan, S., Church, J., Forest, P., Lavis, J., McIntosh, T., Smith, N., Petrela, J., Martin, E., y Dobson, S. (2010). Do provincial drug benefit initiatives create an effective policy lab? The evidence from Canada. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35(5), 705–742. <https://doi.org/10.1215/03616878-2010-025>
- Pugliese, J. (2003). *Políticas de Estado para la Universidad Argentina*. Secretaría de Políticas Universitarias. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002743.pdf>

- Pugliese, J. (2007). Documento para el debate de una Nueva Ley de Educación Superior. Universidad Nacional de Rosario.
<https://www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2013/Pugliese/11.DOC>
- Quintana, D. (2015). *Cuba entre revolución y reformas. La Política de la política educativa en los cambios actuales*. FLACSO México.
- Quintana, D. (2020). El régimen de políticas públicas o el árbol dentro del bosque. In *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 209–238). FLACSO México.
- Rama, C. (2009). La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 50, 173–195.
<https://rieoei.org/RIE/article/view/668>
- Rama, C. (2005). La política de educación superior en América Latina y el Caribe. *Revista de La Educación Superior*, XXXIV(34), 47–62.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60411920005>
- Ramallo, M., y Sigal, V. (2010). *Los sistemas de admisión de las Universidades en la Argentina*. Universidad de Belgrano.
https://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/608/255_Sigal.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Recalde, A. (2019). A 70 años de la sanción de la Gratuidad Universitaria (1949-2019). In U. N. de Q. / CLACSO (Ed.), *La conquista de un derecho. Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina* (Primera ed, p. 238). CLACSO.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191122115654/Gratuidad-universitaria.pdf>
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación (2020).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600454&fecha=15/09/2020#gsc.tab=0
- Reglas de Operación del Programa de Becas Elisa Acuña para el ejercicio fiscal 2022, Diario Oficial de la Federación., [DOF], (30 de diciembre de 2021).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639870&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0
- Resolución 299, Pub. L. No. Resolución No. 299, (21 de septiembre de 2009).
- Resolución C.E. No. 415/07, Pub. L. No. Resolución CE No. 415/07, CIN 1 (2007).
- Resolución C.E. No. 437/07, Pub. L. No. Resolución C.E. No. 437/07, CIN 1 (2007).
- Resolución 1368/12, Ministerio de Educación. Ministerio de Educación. (27 de agosto de 2012).
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1368-2012-201323>
- Resolución 642/2013, Reglamento General del Programa Nacional de Becas Universitarias. Resolución No. 413/2010. Modificación. (6 de marzo de 2013).

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-642-2013-209117/texto>

Resolución 153/2016. Reglamento General del Programa Nacional de Becas Universitarias, Secretaría de Políticas Universitarias (18 de mayo de 2016).

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-153-2016-261746/texto>

Resolución 61/2021. Creación de Becas Manuel Belgrano, Boletín Oficial (28 de mayo de 2021). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246497/20210705>

Resolución 1673/2023. Boletín Oficial de la República Argentina (25 de julio de 2023). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/291070/20230727>

Resolución 442/2023. Boletín Oficial de la República Argentina. (28 de febrero de 2023). Ministerio de Educación.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/281985/20230302#:~:text=-+Dejar+establecido+que+el+per%C3%ADodo+de+inscripci%C3%B3n+para+la+l%C3%ADnea,+a+las+necesidades+del+sistema>

Resolución 411/2022. Reglamento general Programa Nacional de Becas Estratégicas “Manuel Belgrano” para carreras científicas y técnicas, Boletín Oficial de la República Argentina (8 de febrero de 2022).

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/257417/20220211>

Ricardo, J. (7 de octubre de 2022). *Causan “malestar” Universidades para el Bienestar*.

https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlre+direct=https://www.reforma.com/causan-malestar-universidades-para-el-bienestar/ar2482419?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a--

Riccono, G. (2015). La universidad argentina en la voz de Perón: sus discursos sobre educación superior. *Horizontes Sociológicos*, 9–27. <https://doi.org/10.1016/j.biotechadv.2020.107584>

Rivera, R., Buendía, A., y Pérez, A. (2021). *Entre la desigualdad y la meritocracia: rutas y huellas de la equidad. El caso de Chapingo*. Fundación Chapingo / UAM.

Rochefort, D., y Cobb, R. (1994). Problem Definition: An Emerging Perspective. In *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda* (University, pp. 1–31).

Rodriguez, L., y Soprano, G. (2009). La política universitaria de la dictadura militar en la Argentina: proyectos de reestructuración del sistema de educación superior (1976-1983). *Nouveaux Mondes*. <https://journals.openedition.org/nuevomundo/56023>

Rodríguez, R. (1998). Expansión del sistema educativo superior en México 1970-1995. In *Tres décadas de políticas del Estado en la educación Superior* (pp. 1–33). http://works.bepress.com/roberto_rodriguez/24

- Rodríguez, R. (26 de octubre de 2017). *Los fondos de expansión de la oferta y la ASF*. Seminario de Educación Superior.
<https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=2431>
- Rodríguez, R., y Márquez, A. (2011). Las políticas de acceso a la educación en la primera década del siglo XX. Elementos para el debate sobre la orientación de la política social en educación: entre el universalismo y focalización. *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa*, 1–11.
- Roemer, J. E. (1998). Igualdad de oportunidades. *Isegoría*, 18, 71–87.
<https://doi.org/10.3989/isegoria.1998.i18.146>
- Rose, R. (2005). Learning from Comparative. In *Policy*. Routledge. Taylor and Francis Group.
- Sabzalieva, E., Chacón Eglis, Bosen, L., Morales, D., Mutize, T., Nguyen, H., Roser, J., & UNESCO. (2021). *Pensar más allá de los límites perspectivas sobre los futuros de la Educación Superior hasta 2050*. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377529>
- Salvia, A., y Gutiérrez, P. (2013). La estructura social del trabajo en Argentina en el cambio de siglo: Cuando lo nuevo no termina de nacer. *Papeles de Poblacion*, 19(76), 163–200.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252013000200006
- Sánchez, E. (2002). *La legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones*. Universidad de Belgrano.
https://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/392/102_sanchez_martinez.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del común?* (Primera edición). Debate.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparado. In *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial, S.A.
- Schmitt, S. (2012). Comparative approaches to the study of public policy-making. *Routledge Handbook of Public Policy*, 29–43. <https://doi.org/10.4324/9780203097571.ch3>
- Schmitter, P. C. (2009). The nature and future of comparative politics. *European Political Science Review*, 1(1), 33–61. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000010>
- Seia, G. (2020). The government of the republican socialist coalition in Puerto Rico: Workers and the policy of “industrial peace”, 1933-1940. *Paginas*, 12(30).
<https://doi.org/10.35305/rp.v12i30.450>
- SEP. (1997). *Procedimientos para la conciliación de la oferta y demanda de educación superior en las entidades de la Federación (Propuesta de refuerzos de la misión de las Coepes)*. SEP.
https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/procedimientos_para_la_conciliacion_de_oferta_y_demanda_de_e.pdf

- SEP. (2016a). *Diagnóstico del Programa Actualizado U079 Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior*, Secretaría de Educación Pública. <https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sites/default/files/2020-01/Diagnostico%20Programa%20U079%202014-vf.pdf>
- SEP. (2016b). *Diagnóstico del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa S244*, Secretaría de Educación Pública. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261717/S244_Programa_para_la_Inclusio_n_y_la_Equidad_Educativa_-_Diagno_stico_2017.pdf
- SEP. (2021). *Diagnóstico 2022. Programa de Becas Elisa Acuña. Clave presupuestaria S243*. Gobierno de México. Secretaría de Educación Pública. https://evaluacion.becasbenitojuarez.gob.mx/es/documentos/diagnos_pob/S243_Diagnostic_o_2022.pdf
- SEP. (2022). *Principales cifras 2021-2022*. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>
- SEP. (2023). *La Educación y sus Normas Jurídicas. Acuerdos Secretariales publicados en el DOF*. Secretaría de Educación Pública. https://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Publicados_en_el_DOF
- SEP. (2018). *Diagnóstico del Programa U006 Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales*. Secretaría de Educación Pública. http://www.dgadae.sep.gob.mx/EEPF/doc/Diagnosticos/2019/2019_Diag_U006.pdf
- Sen, A. (1979). ¿Igualdad de qué? *Ciclo Tanner de Conferencias Sobre Los Valores Humanos*, 134–156.
- Shearer, J., Abelson, J., Kouyate, B., Lavis, J., y Walt, G. (2016). Why do policies change? Institutions, interests, ideas and networks in three cases of policy reform. *Health Policy and Planning*, 31(9), 1200–1211. <https://doi.org/10.1093/heapol/czw052>
- Siddiki, S., y Curley, C. (2022). Conceptualising policy design in the policy process. *Policy and Politics*, 50(1), 117–135. <https://doi.org/10.1332/030557321X16346727541396>
- Sigal, V. (1993). El acceso a la educación superior . El ingreso irrestricto: ¿una falacia? *Desarrollo Económico*, 33(130), 265–280. <https://www.jstor.org/stable/3467255>
- Silva, M. (2019). Tres iniciativas de equidad educativa universitaria en la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 24 (80) 43–68. https://scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-66662019000100043&script=sci_abstract
- Silva, M., y Rodríguez, A. (2012). *El primer año universitario entre jóvenes provenientes de sectores de pobreza: un asunto de equidad* (Primera edición). ANUIES. <https://www.researchgate.net/publication/313904661>
- Stewart, J. (2009). *Public Policy Values* (Primera edición). Palgrave Macmillan.

- Stocker, R. (1989). A regime framework for implementation analysis: cooperation and reconciliation of federalist imperatives. *Policy Studies Review*, 9(1), 29–49.
- Stubrin, A. (2021). La normalización del sistema universitario. In E. UNRN (Ed.), *Historia del sistema universitario argentino* (Primera Ed, pp. 449–460).
- Suasnábar, C., y Rovelli, L. (2011). *Políticas Universitarias en Argentina: Entre los Legados Modernizadores y la Búsqueda de una Nueva Agenda*.
- Subirats, J., Knoepfel, P., y Larrue, C. (2008). Las políticas públicas. En *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 35–50). Editorial Ariel, S.A.
- Subsecretaría de Educación Superior. (2013). *Fondo de Consolidación Universidades Interculturales 2013. Lineamientos para la presentación de proyectos*. Secretaría de Educación Pública. <https://www.uv.mx/planeacioninstitucional/files/2013/02/FCUI-2013-CONSOLIDACION-DE-LAS-UNIVERSIDADES-INTERCULTURALES.pdf>
- Subsecretaría de Educación Superior. (2020). *Programa de Trabajo 2020-2024. Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas*. Secretaría de Educación Pública. https://dgutyp.sep.gob.mx/Prensa/2020/Programa_Trabajo_20_24.pdf
- Subsecretaria de educación superior. (2021). *Palabras del Dr. Francisco Luciano Conchero Bórquez, subsecretario de educación superior, durante la primera sesión del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, realizada en día 18 de agosto de 2021, en el Salón Iberoamericano de la Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México*. Secretaría de Educación Pública. <https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/discurso.pdf>
- Subsecretaría de Educación Superior. (2022). *Propuesta Técnica de la Secretaría de Educación Pública para Modificar la Denominación del Programa Presupuestario U079 “Expansión de la Oferta de Educación Media Superior y Superior”, como Programa Presupuestario Fondo para la Obligatoriedad y Gratuidad*. Secretaría de Educación Pública. https://educacionsuperior.sep.gob.mx/pdfs/2022/diagnostico_U079.pdf
- Subsecretaría de Educación Superior, y CONACES. (2022). *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior*. https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/1_presentacion.pdf
- Swinkels, M. (2020). How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods. *International Review of Public Policy*, 2(3), 281–316. <https://journals.openedition.org/irpp/1343https://doi.org/10.4000/irpp.1343>
- Tamarit, G. (2021). Perspectiva crítica de la política de educación superior. En O. Barsky ., y J. Del Bello. *Historia del sistema universitario argentino* (Primera ed, pp. 597–604). UNRN.
- Tejada, J., y Arias, F. (2003). El significado de tutoría académica en estudiantes de primer ingreso a licenciatura. *Revista de la Educación Superior*, 32(127), 25–38. http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista127_S2A2ES.pdf

- Templado, I., Catri, G., Nistal, M., y Volman, V. (2022). *Desigualdad educativa en el nivel superior*.
https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/Desigualdad_educativa.docx.pdf
- Theodoulou, S. Z. (2013). The structure and context of policy making. In *Public Policy. The Essential Readings* (Segunda ed, pp. 287–299). Pearson.
- Transparencia presupuestaria. (2023a). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Transparencia Presupuestaria. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Sistema-Evaluacion-Desempeño>
- Transparencia Presupuestaria. (2023b). *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. SHCP.
<https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=11U083>
- Ubasart, G., y Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. *Política y Gobierno*, XXIV, 213–236.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372017000100213
- UMICH. (2017, November 23). Se pronuncia ANUIES por el rescate de las Universidades en crisis financiera. *UMICH*. <https://www.prensa.umich.mx/?p=34678>
- UNESCO. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. UNESCO.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583_spa
- UNESCO. (1995). *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098992_spa
- UNESCO. (1998). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción*. UNESCO.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345_spa
- UNESCO-IESALC. (2020). *Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales*. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/11/acceso-universal-a-la-ES-ESPANOL.pdf>
- UNESCO. (2021). *Pensar más allá de los límites perspectivas sobre los futuros de la Educación Superior hasta 2050*. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377529>
- UNESCO. (2022a). *Conferencia Mundial de Educación Superior. Reinventando la Educación Superior para un futuro sostenible*.
- UNESCO. (2022b). *El derecho a la educación superior: Una perspectiva de justicia social* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ed.; 1st ed.). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp

- UNESCO. (2023a). *Avances hacia el ODS 4 en educación superior: desafíos y respuestas políticas en América Latina y el Caribe*. UNESCO. https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2023/01/Documento-de-Trabajo-03_Espanol_FINAL-1.pdf
- UNESCO. (2023b). *Indicadores estadísticos. Educación Superior*. SITEAL. <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>
- Universidad Nacional de la Plata. (2019). *Ingreso 2020. Guía completa de los cursos de nivelación*. <https://unlp.edu.ar/ensenanza/ingreso-2020-guia-completa-de-los-cursos-de-nivelacion-17398-22398/>
- Uzun, S., y Englander, K. (2015). Exposing ideology within university policies: a critical discourse analysis of faculty hiring, promotion and remuneration practices. *Journal of Education Policy*, 30(1), 62–85. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.895853>
- Veleda, C., Rivas, A., y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2536.pdf>
- Vélez, C. M., Wilson, M. G., Lavis, J. N., Abelson, J., & Florez, I. D. (2020). A framework for explaining the role of values in health policy decision-making in Latin America: A critical interpretive synthesis. *Health Research Policy and Systems*, 18(1). <https://doi.org/10.1186/s12961-020-00584-y>
- Vidovich, L. (2013). Policy Research in Higher Education: Theories and Methods for Globalising times. *International Perspectives on Higher Education Research*, 9, 21–39. [https://doi.org/10.1108/S1479-3628\(2013\)0000009005](https://doi.org/10.1108/S1479-3628(2013)0000009005)
- Villa, L. (2013). Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México. *Revista de La Educación Superior*, XLII, 81–103. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60429661006>
- Villa, L. (2016). Educación superior, movilidad social y desigualdades interdependientes. *Universidades*, 68, 51–64. <https://www.redalyc.org/pdf/373/37346303006.pdf>
- Villa, L. (2019). La configuración de la educación superior clasifica a las y los universitarios y afecta sus oportunidades educativas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(81), 615–631.
- Villalobos, G., y Pedroza, R. (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. *Tiempo de Educar*, 10, 273–306. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31112987002>
- Villaseñor, G. (2003). *La función social de la educación superior en México: la que es y la que queremos que sea*. UNAM, UAM Xochimilco, Universidad Veracruzana. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/dcsh-uam-x/20170524030753/pdf_676.pdf

- Von Lüpke, H., Leopold, L., y Tosun, J. (2023). Institutional coordination arrangements as elements of policy design spaces: insights from climate policy. *Policy Sciences*, 56(1), 49–68. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09484-0>
- Wilder, M. (2017). Comparative Public Policy: Origins, Themes, New Directions. *Policy Studies Journal*, 45, S47–S66. <https://doi.org/10.1111/psj.12200>
- Wilson, C. (2000). Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy*. 20(3), 247–274. <https://www.jstor.org/stable/4007691>
- Winkel, G., y Leipold, S. (2016). Demolishing Dikes: Multiple Streams and Policy Discourse Analysis. *Policy Studies Journal*, 44(1), 108–129. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/psj.12136>
- Yazdi-Feyzabadi, V., Bazayr, M., y Ghasemi, S. (2021). District health network policy in Iran: the role of ideas, interests, and institutions (3i framework) in a nutshell. *Archives of Public Health*, 79(1), 1–11. <https://doi.org/10.1186/s13690-021-00737-7>