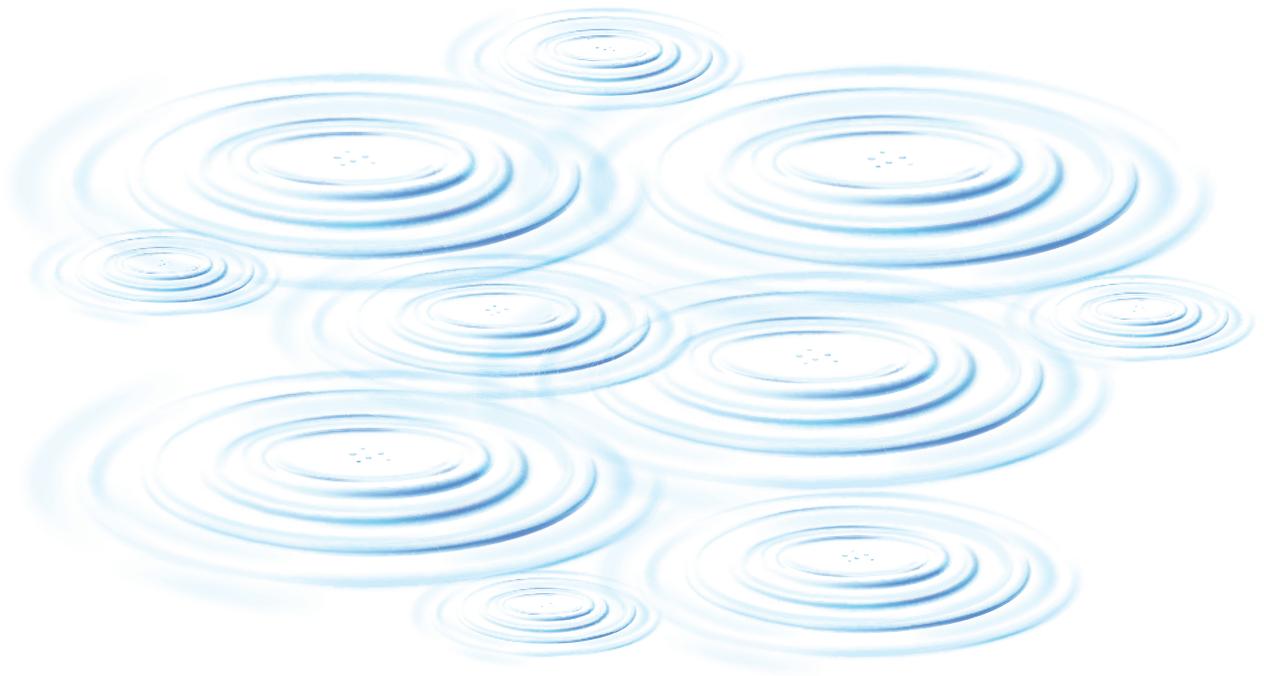


Informe del Desarrollo en México



Horizontes 2030 para el
desarrollo



Horizontes 2030 para el desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Enrique Provencio Durazo
Rolando Cordera Campos
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2023

Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Horizontes 2030 para el desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Horizontes 2030 para el desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Enrique Provencio Durazo
Rolando Cordera Campos
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2023

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Leonardo Lomelí Vanegas

RECTOR

Enrique Provencio Durazo

COORDINADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información
Provencio Durazo, Enrique, autor. | Cordera, Rolando, autor.

Horizontes 2030 para el desarrollo / Enrique Provencio Durazo, Rolando Cordera Campos (coordinadores).
Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2023. | Serie: Colección
informe del desarrollo en México.

Identificadores: LIBRUNAM 2223105 (libro electrónico)

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN del volumen: 978-607-30-8655-4

Temas: Desarrollo sustentable -- México -- Siglo XXI. | Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. |
México -- Condiciones sociales -- Siglo XXI. | México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI.

Clasificación: LCC HC79.E5 (libro electrónico) | DDC 333.7—dc23

Primera edición: 1 de diciembre de 2023

D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN del volumen: 978-607-30-8655-4

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510

<http://pued.unam.mx/>

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los
derechos patrimoniales.

Hecho en México.

CRÉDITOS Y RECONOCIMIENTOS

Coordinadores

Enrique Provencio Durazo
Rolando Cordera Campos

Autores

Adrián Acosta Silva
Ana Karina Videgain Martínez
Cristina Hernández Engrandes
Eduardo Robledo Rincón
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Héctor Ernesto Nájera Catalán
Iliana Yaschine Arroyo
Israel Manuel Banegas González
Jesuswaldo Martínez Soria
Jorge José Máttar Márquez
José Ignacio Casar Pérez
José Luis Samaniego Leyva
María del Carmen Rodríguez Juárez
María Julia Carabias Lillo
Mario Luis Fuentes Alcalá
Mauricio Rodríguez Álvarez
Naxhelli Ruiz Rivera
Ramón Carlos Torres Flores
Roberto Rodríguez Gómez
Samuel Ponce de León Rosales
Saúl Arallano Almanza
Servando Valdés Cruz
Tonatiuh Guillén López

Asistente general

Eva García Rivera

Diseño, edición y formación

Nayatzin Garrido Franco

Becarios

Alan Adan Flores García
Jesús André Martínez Castro
José Adrián Cortazar Enriquez
Jimena Rueda González
Leire San Román Hevia
Luis Fernando Azeem Torres Vega
Nancy Berenice Pérez Reynosa
Rigell Osiris Ayala Rivera
Sherlyn Muñoz González
Uriel Villaseñor Saucedo
Ximena Añorve Flores

EDUCACIÓN Y DESARROLLO EN MÉXICO: UN PRESENTE POBLADO DE FUTUROS

Adrián Acosta Silva

Profesor-investigador en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara

Roberto Rodríguez Gómez

Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Introducción

México cuenta hoy con uno de los sistemas educativos más grandes y complejos de América Latina y del mundo; 27 millones de estudiantes y 2.1 millones de profesores que imparten cotidianamente clases en más de 260 mil aulas conforman uno de los componentes institucionales de población, infraestructuras e inversiones públicas y privadas más importantes para cualquier tipo imaginable de desarrollo nacional. No obstante, desde hace décadas, el Sistema Educativo Nacional (SEN) padece problemas de equidad, calidad, eficiencia e impacto de sus contribuciones socioeconómicas, políticas y culturales en un contexto que combina desigualdades sociales acumuladas, políticas públicas contradictorias o insuficientes, y ciclos cortos de crecimiento y prosperidad con ciclos largos de estancamiento y débil crecimiento económico.

Esta combinación endurece fenómenos asociados históricamente a las estructuras de la desigualdad social que se traducen en obstáculos, en ocasiones insalvables, para el ejercicio efectivo, universal, del derecho a la educación, enunciado como un derecho humano en el artículo tercero constitucional. Las principales dificultades para cristalizar esa norma son de distinta magnitud y dimensiones, y tienen pesos específicos diferenciados entre

las poblaciones y territorios del país. Explorar algunas de esas dimensiones permite apreciar con mayor claridad el tamaño y complejidad de los desafíos que enfrenta hoy, de cara al futuro, la educación mexicana.

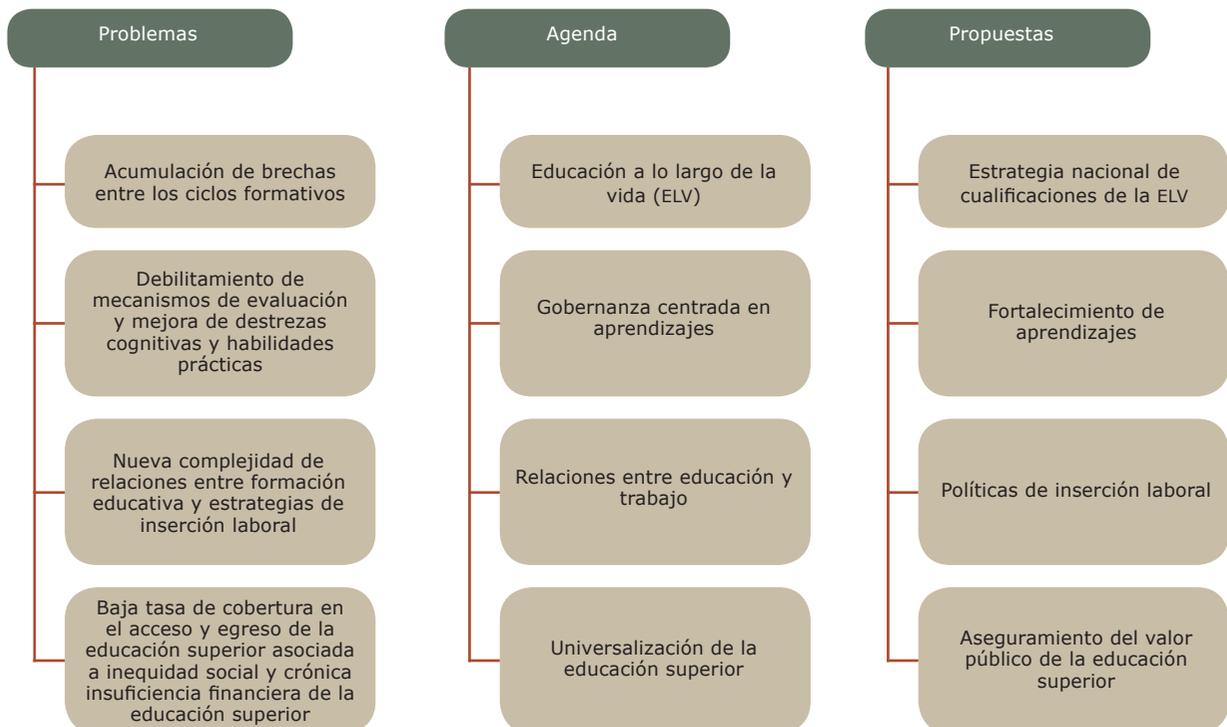
En síntesis, se pueden identificar, desde una perspectiva sistémica, cuatro grandes temas de la agenda educativa nacional para los próximos años: *i*) políticas para la educación a lo largo de la vida; *ii*) gobernanza centrada en aprendizajes; *iii*) relaciones entre educación y trabajo, y *iv*) universalización de la educación superior. Cada uno de estos puntos concentra buena parte de las causas, problemas y desafíos socioinstitucionales que enfrenta la educación mexicana, y que marcarán su rumbo en el corto y mediano plazo (2030-2035).

Desde esta perspectiva, se pueden formular consecuentemente cuatro grandes propuestas de acción para reducir la brecha entre la norma constitucional del derecho a la educación y el ejercicio efectivo de ese derecho a partir del reconocimiento de la distancia que hoy existe entre la norma y los hechos educativos. Son propuestas incrementales más que disruptivas, pensadas como estrategias de acción pública que actúen sobre las causas y no sobre los efectos de los problemas educativos mexicanos.

1. Crear una estrategia nacional de cualificaciones educativas a lo largo de la vida.
2. Construir una gobernanza educativa centrada en el fortalecimiento de los aprendizajes.
3. Articular políticas de inserción laboral de estudiantes y egresados de los diversos niveles y modalidades educativas, con un enfoque territorial y sectorial.
4. Asegurar el valor público de la educación superior.

Estas propuestas tienen como premisa una idea básica común: la educación es un componente vital del desarrollo si se combinan coherentemente los procesos formativos asociados a la escolarización con el mejoramiento de los entornos económicos y socioinstitucionales de grupos e individuos pertenecientes a estratos sociales, territorios y contextos poblacionales heterogéneos. Esta idea supone un par de principios complementarios. Primero, la construcción de una visión de prospectiva estratégica, sistémica, de las políticas educativas de nivel básico y superior. Segundo, la construcción de una institucionalidad pública capaz de asegurar de manera sostenible oportunidades vitales a los individuos.

Figura 1. Educación y desarrollo: México 2030



Fuente: Elaboración propia (2023).

Educación como componente estratégico del desarrollo

Desde finales de la segunda guerra mundial, existe un consenso prácticamente universal en torno a la importancia de la educación como uno de los motores del desarrollo económico, la movilidad social ascendente, la modernización cultural, o la democratización política de las sociedades. Sin embargo, existen diferencias importantes en las políticas que se han diseñado e instrumentado para incrementar el peso cuantitativo y cualitativo de la educación como articulador institucional de los diversos componentes del desarrollo. Desde las macro-teorías de la modernización, las meso-teorías del capital humano, o bajo la influencia del paradigma de la sociedad del conocimiento (y más recientemente, de la "sociedad digital"), se reconoce con distintos énfasis no solo la importancia de una cobertura amplia de la educación entre la población, sino también la relevancia de la calidad y profundidad de los aprendizajes, competencias, habilidades y destrezas que los individuos logran desarrollar en el tránsito de sus procesos educativos a lo largo de la vida.

No obstante, la variedad de políticas educativas implementadas por gobiernos, sociedades e instituciones educativas en distintos contextos nacionales, una de las premisas de las definiciones contemporáneas sobre el concepto de desarrollo tiene que ver con la idea de que este significa una ampliación progresiva de las libertades individuales. Esta idea, formulada por Amartya Sen (1999) desde la perspectiva de la economía del bienestar, se colocó en el centro de un nuevo paradigma del desarrollo a través de la hechura de políticas nacionales e internacionales dirigidas a identificar los diversos componentes que influyen o determinan las capacidades de los individuos para mejorar sus oportunidades vitales a partir de sus capacidades, deseos y aspiraciones personales.

Bajo esta premisa, la educación es uno de esos componentes estratégicos del desarrollo, y las experiencias nacionales permiten identificar algunas lecciones básicas

¿Qué sabemos hasta hoy? Podemos formular sintéticamente cuatro tesis generales al respecto, extraídas de la extensa bibliografía clásica y contemporánea sobre el tema:

1. Cada generación es más escolarizada que la anterior. Después de la segunda guerra mundial, es posible observar en México, y en prácticamente todo el mundo, un crecimiento absoluto y relativo de los niveles de escolaridad de la población, derivado en buena medida de políticas sociales orientadas a ampliar las oportunidades del acceso educativo. A lo largo de estos años, la educación básica se convirtió prácticamente en universal, y la educación media y superior pasó de niveles cuasi-elitistas a niveles de masificación y en algunos casos de universalización del acceso (más de 50% de la cohorte poblacional correspondiente inscrita en alguna modalidad de la educación terciaria).
2. La educación no significa solo escolarización. Aunque la escolarización de la población se incrementó de manera sostenida y significativa, el interés por la consistencia formativa y las cualificaciones técnicas o profesionales se convirtió en parte de las preocupaciones públicas sobre el tema de la calidad educativa. El proceso de masificación educativa trajo consigo el problema de la evaluación de los aprendizajes efectivos, y de las relaciones entre el éxito educativo y los entornos sociales y familiares de los individuos. Gobiernos nacionales, organizaciones internacionales y comunidades académicas impulsaron agendas de políticas dirigidas a evaluar y comparar las relaciones entre la masificación educativa y la calidad de los aprendizajes.
3. La educación es un potente dispositivo de movilidad social (un "ascensor social"), pero que depende de los entornos sociofamiliares de los estudiantes y de la estructura de oportunidades vitales que se desprenden de las políticas públicas. Por sí misma, la educación es un mecanismo insuficiente para traducir

sus contribuciones en prosperidad social y económica para individuos y sociedades. Son los orígenes sociales y las instituciones públicas los factores que influyen de manera determinante en traducir el capital educativo de los individuos en capital social productivo, cooperativo y cohesivo.

4. Las posibilidades de transitar hacia la construcción de sociedades basadas en la "economía de la inteligencia" (innovadoras, cohesivas, cooperativas), será el resultado de un incremento en la cantidad y calidad de poblaciones crecientemente escolarizadas y educadas. El tránsito de la economía basada en el conocimiento a la sociedad basada en la inteligencia requiere de mayores niveles de cualificación de la población. El riesgo de ampliar las brechas de desigualdad de oportunidades laborales se encuentra estrechamente ligada a la desigualdad educativa.

Este conocimiento acumulado permite formular desde una perspectiva de derechos y sostenibilidad los principales desafíos de la educación mexicana para los próximos años.

Educación a lo largo de la vida

El derecho a la ELV fue declarado desde comienzos del siglo XXI como uno de los enunciados normativos de varios países de la Unión Europea. Esto como parte de una nueva generación de políticas de los Estados de Bienestar. Ello significa la hechura de políticas públicas de formación y empleo "desde la cuna hasta la tumba", que amplíen las capacidades sociales de las economías para enfrentar los cambios tecnológicos y las incertidumbres propias de la era de la post globalización. Enunciado como derecho universal, la ELV requiere de condiciones de financiamiento, accesibilidad y asequibilidad que permitan a los gobiernos nacionales y subnacionales garantizar las condiciones y oportunidades suficientes para que niños y niñas, jóvenes y adultos, puedan alargar sus procesos formativos en relación a las necesidades cambiantes del mundo del

trabajo y del bienestar social (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (*UNESCO*, por sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional de la unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (*IESALC*) 2020a y 2020b).

Desde esta perspectiva, México enfrenta el enorme desafío de asegurar la cobertura educativa nacional reduciendo las brechas de desigualdad en la inclusión, el acceso y la permanencia acumuladas durante décadas y, al mismo tiempo, implementar políticas educativas que reconozcan el derecho de las personas a la formación escolar desde la edad temprana (dos a tres años) hasta la educación superior, diversificando las opciones públicas y privadas de acceso educativo. La adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas a lo largo de la vida permitirá a los individuos y a los diversos grupos sociales mejorar sus posibilidades de inserción laboral en un contexto donde la innovación tecnológica, los puestos de trabajo y las profesiones requieren de una actualización constante de las formaciones educativas y de los aprendizajes correspondientes.

El desafío educativo incrementa su importancia y complejidad cuando se analiza bajo la lupa de las presiones demográficas que hoy experimenta el país y las que se vislumbran en el futuro próximo. Según proyecciones recientes del Consejo Nacional de Población (CONAPO) cada año durante los próximos siete (2023-2030) aumentará en promedio un millón de habitantes la población mexicana, pues se estima pasar de 131.1 millones de hoy a 138 millones en 2030, para alcanzar los 147 millones en 2053. Junto a ello, la esperanza de vida al nacer promedio de los mexicanos pasará de los 68.9 a los 76.5 años en 2030, y a los 78.4 en 2040 (CONAPO, 2023). Bajo estas circunstancias, se estima que la esperanza de vida escolar (es decir, la cantidad de años promedio que puede esperar cubrir un mexicano o una mexicana nacidos en 2020) puede pasar de los casi catorce años actuales a los 14.7 en 2030, y a los 15.1 en 2040 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI», 2023a).

El rezago educativo, la baja eficiencia terminal de los estudiantes debido a las altas tasas de deserción y reprobación en ciertas regiones y poblaciones,¹ y la ralentización de la educación a lo largo de los diferentes niveles del sistema educativo mexicano (en especial de los niveles básico y medio superior) requiere de un nuevo enfoque de políticas, centrado en la necesidad de reconocer a la educación como el eje de los aprendizajes a lo largo de la vida, no solo para el desarrollo de habilidades laborales, sino también para la formación de ciudadanías comprometidas con la sustentabilidad ambiental, la sostenibilidad socioeconómica o el fortalecimiento de la democratización política.

Gobernanza centrada en los aprendizajes

A pesar de la existencia de disposiciones normativas de orden constitucional que señalan desde el año 2012 la obligatoriedad del Estado para garantizar un mínimo de doce años de escolaridad a la población (un mínimo que comprende la educación primaria, secundaria y media superior), la escolaridad promedio en México es, según datos censales de 2020, de 9.7 años de escolaridad. Es decir, poco menos del primer año de preparatoria. Visto en perspectiva, tomando datos de 2000, 2010 y 2020, a cada década se agrega un año promedio de escolaridad en la población adulta, lo que significa que para alcanzar el mínimo obligatorio constitucional (doce años) nos llevará, al ritmo actual, a obtener preparatoria completa promedio de los mexicanos por lo menos dos décadas más, hacia el 2040. Esto supone que la esperanza de vida escolar actual no corresponde a las disposiciones normativas contempladas en el artículo tercero constitucional y demás leyes secundarias.

1 Según datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022), se estima que de cada 100 niños que ingresaron a primero de primaria en el ciclo escolar 2004-2005, solo 26 egresaron de alguna licenciatura en el ciclo 2021-2022.

Además, sabemos que las brechas de desigualdad de la escolaridad entre las diversas entidades y municipios del país son altamente significativas. Así, según datos del INEGI correspondientes a 2020, mientras que el estado con menor escolaridad promedio es Chiapas (7.78, es decir, segundo año de secundaria), la Ciudad de México es la entidad con escolaridad más alta del país, con un promedio de 11.4 años (es decir, segundo año de preparatoria) (INEGI, 2023a).

Algunos estudios sociológicos recientes en México muestran las relaciones de causalidad que parecen explicar el nivel de escolarización y de oportunidades de aprendizajes entre la población. Estas relaciones están fuertemente influenciadas no solo por la voluntad o los méritos individuales de las personas para construir sus trayectorias educativas y los aprendizajes correspondientes, o de las intencionalidades de las políticas públicas para mejorar las posibilidades de acceso, tránsito y egreso del sistema educativo, sino por los entornos sociofamiliares de pertenencia de los individuos. Autores como Blanco (2023), por ejemplo, al tomar como unidad de análisis la familia de origen de los individuos, identifica tres dimensiones clave para explicar las brechas de desigualdad en el acceso, trayectorias y desempeño escolar: *i*) ingresos; *ii*) nivel educativo, y *iii*) ocupación del jefe/jefa del hogar.

Este tipo de estudios permiten apreciar el hecho de que son dos los factores causales que mejoran las oportunidades de aprendizaje de las personas: el ingreso económico y el capital educativo de las familias de pertenencia de los individuos. Estos factores están en la base explicativa de las diferencias en el acceso, logros y resultados de los diversos e inequitativos comportamientos educativos observados entre la población escolarizada del país.

Pero este problema de cobertura, eficiencia y oportunidades de acceso a mejores niveles de escolarización está asociado a los relativamente bajos niveles de aprendizajes observados a través de los datos disponibles

(*Programme for International Student Assessment*, PISA y Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes PLANEA, ambas aplicadas por última vez en 2018, antes de la crisis pandémica de los años 2020-2022). Los resultados en las pruebas PISA de habilidades de lectura, matemáticas y ciencias de los estudiantes de quince años, o los que se obtuvieron de la experiencia de planea organizada por el extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para medir los logros de los aprendizajes en educación básica, coinciden en identificar bajos niveles de aprendizajes en la mayor parte de la población escolar considerada (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos «OCDE», 2019; INEE, 2018; Backhoff, 2019).

Si se colocan en perspectiva las relaciones de causalidad entre oportunidades vitales, entornos sociofamiliares y desempeños de aprendizajes, parece claro que es necesario un nuevo enfoque de políticas educativas que vaya más allá de las narrativas meritocráticas sobre el éxito o el fracaso escolar, o de las intencionalidades políticas de las políticas públicas. Se trata de construir una gobernanza centrada en los aprendizajes, es decir, políticas inteligentes que articulen la política social con la política educativa, dirigidas a la mejora de los entornos sociofamiliares de los individuos, pero también al fortalecimiento de un sistema educativo que mejore de manera estratégica la calidad de las condiciones escolares y del ejercicio docente. El objetivo de mediano (2030) y largo plazo (2035) es asegurar no solo que la población alcance los doce años obligatorios de la educación básica y media superior, y el acceso a más de 50% de los jóvenes entre 18 y 22 años de edad a la educación superior, sino también mantener y mejorar los dispositivos de evaluación y mejoramiento de los aprendizajes efectivos de estas poblaciones, reduciendo las brechas de desigualdad e inequidad hoy existentes.

Relaciones entre educación y trabajo

El problema de la escolaridad, la educación y los aprendizajes se encuentra estrechamente ligada a las relaciones entre educación, trabajo y empleo (Acosta, 2019; Planas, 2014). Desde hace tiempo se sabe que las posibilidades de encontrar oportunidades laborales y mejores empleos (estables, con salarios dignos y mínimos de seguridad social, que incluyen acceso a servicios de salud, vivienda, pensiones y jubilaciones) se encuentra estrechamente ligada a los niveles de escolaridad de los individuos. Según distintos estudios al respecto, en nuestro país los ingresos salariales más altos de la población están asociados no solo a la escolaridad, sino también, como lo vimos en la sección anterior, a los contextos sociales de los individuos y de sus familias de origen.

La paradoja contemporánea es que a pesar de que tenemos una población más escolarizada, se ha expandido también el fenómeno de la precarización laboral. Esta es la expresión de múltiples causas: el enorme peso de la economía informal, la baja tasa de expansión de las ofertas de empleos públicos y privados, las transformaciones en el mundo del trabajo, el bajo crecimiento de la economía, o la persistencia de desigualdades históricas entre territorios y poblaciones del país.

Según cifras recientes de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 4.9 millones de personas (8.4% de la población ocupada) estuvieron subocupadas (personas que declararon tener necesidad y disponibilidad de trabajar más horas). Dentro de esta población, destacan los jóvenes entre los 18 y los 29 años de edad, que conforman un segmento que experimenta la precariedad laboral como modo de vida, cuyos componentes son la inestabilidad temporal de los empleos, la vulnerabilidad laboral, la insuficiencia salarial y la desprotección social (INEGI, 2023b).

En términos generales, la tasa de desempleo y subocupación entre la población que cuenta con estudios de nivel universitario es más baja que entre la población que solo

cuenta con educación básica completa o incompleta. No obstante, estudios recientes muestran que, aunque el origen social (escolaridad de los padres) es un factor determinante en la obtención de la calidad y cantidad de empleos a lo largo de la vida de los individuos, la educación es un factor que actúa como mediador de los efectos “fatales” o “salvadores” del origen social en la obtención de empleos (Martínez, 2020). En otras palabras, el incremento de la escolaridad tiende a disminuir o desvanecer paulatinamente las “marcas de clase” entre los individuos y grupos sociales.

Según datos recientes de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), las relaciones entre nivel educativo y posibilidades de desempleo o subocupación dependen fuertemente de la renta nacional global, un factor meta-educativo de naturaleza estructural. Según un informe reciente, 82% de los países de renta baja y 70% de los de renta media-baja (entre los que se encuentra México), la tasa de desocupación es mayor para quienes tienen un nivel educativo avanzado respecto de quienes tienen un nivel educativo básico. Este fenómeno se invierte en el caso de los países de renta media-alta (31%) y alta (16%) (Gammarano, 2018).

Pero las relaciones entre educación y empleo están marcadas también por la dimensión del rezago educativo. Este se define como un componente de las carencias sociales que padecen muchos sectores de la población, por lo cual, se le suele identificar como un factor que incide en la explicación general sobre la pobreza en sus diferentes niveles y dimensiones. En términos conceptuales, el rezago educativo es una situación que existe “cuando no se garantiza la escolarización de los individuos en las edades típicas para asistir a los niveles educativos obligatorios vigentes”, según lo define el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de desarrollo social (CONEVAL, 2023).

“Niveles obligatorios vigentes” significa el mínimo normativo que marca el artículo tercero constitucional, que desde 2012

incorporó a la educación media superior como parte de los mínimos educativos obligatorios que el Estado debe garantizar a su población. Esto significa que, para los nacidos a partir de ese año, la preparatoria o algunos de sus equivalentes debe ser el mínimo educativo básico de su formación escolar, lo que podrá medirse con claridad hacia el año 2030, cuando los jóvenes de esa generación y posteriores hayan cumplido los 18 años de edad. Los que no tengan los doce años obligatorios de escolaridad que marca la constitución, serán parte de los millones de mexicanos que forman parte de ese universo estadístico y vital llamado rezago educativo.

Esta tasa se incrementó ligeramente entre los años 2016 y 2022, al pasar de 18.5 a 19.4% de la población total (CONEVAL, 2023). Esta disminución obedece, parcialmente, a la crisis pandémica experimentada entre 2020 y 2022, en la cual se presentaron altos índices de no inscripción y abandono escolar. Esto significa que pasamos de 22.3 millones de personas a 25.1 millones en situación de rezago en estos seis años, o sea, que hoy uno de cada cinco mexicanos y mexicanas se caracteriza por un déficit de escolarización que los coloca en desventaja relativa frente a la mayoría. Es la expresión estadística de la pobreza educativa que nos acompaña desde hace décadas, pero que esconde millones de trayectorias vitales que construyen estrategias muy diversas para sobrevivir en una economía y una sociedad caracterizadas por la desigualdad, la exclusión y la falta de oportunidades laborales estables y bien remuneradas para los individuos con bajas escolaridades.

Según estimaciones del mismo informe, la población de 16 años o más nacidas entre 1982 y 1997 sin secundaria completa es de 16.6%. La población de 22 años o más, nacida a partir de 1998 sin educación media superior asciende a 36.7%. Mientras que la población de 16 años o más nacidas antes de 1982 sin primaria completa representa 23.7% del total correspondiente. En un contexto donde la población de 15 años o más tienen un promedio general de escolaridad de 9.7 años

(según datos del censo 2020), se endurece la brecha entre lo que marca la norma y lo que muestran los hechos.

En estas condiciones, los desafíos laborales estarán ligados no solo a los déficits educativos sino también a la cantidad y calidad de los empleos disponibles. En especial, el ascenso de la economía del trabajo basada en la inteligencia artificial (IA), transformará el mundo del trabajo, aun cuando es difícil predecir en qué campos y en qué actividades específicas. No obstante, en el horizonte del futuro próximo el impacto de la IA afectará significativamente las relaciones entre educación, empleo y trabajo, incrementando las brechas de desigualdad entre la escolarización, los aprendizajes y la empleabilidad de la población (OCDE, 2023).

Universalización de la educación superior

Dos supuestos permeaban la optimista construcción discursiva sobre la importancia y el potencial de cambio de la educación superior en el arranque del siglo XXI. El primero, la convicción según la cual la inversión en ese nivel de enseñanza abría amplias posibilidades para la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo social. En el escenario de la globalización, se sostenía, la llave de acceso a las ventajas del comercio internacional sería contar con capital humano con un alto nivel de preparación y con capacidades para la innovación y el emprendimiento. Por consiguiente, los países protagonistas del cambio tecnológico en ciernes serían aquellos que lograran articular políticas de educación superior y de ciencia y tecnología estratégicamente alineadas a los sectores económicos de producción y servicios.

El segundo supuesto se desplegó en torno a la noción de “sociedad del conocimiento”, expresión que buscaba combinar el potencial valor económico del conocimiento científico y tecnológico con su valor cultural, social y político en favor del bienestar de las

personas, las comunidades y los países en su conjunto. Desde esa perspectiva, el desarrollo de sociedades del conocimiento implicaría inversiones públicas y privadas para mejorar la calidad de la educación y la capacitación, así como para determinar el orden de destrezas y conocimientos económicos y socialmente relevantes. A nivel político, la idea de aprendizaje continuo y permanente se ubicaba como una prioridad clave, con particular énfasis en moldear sujetos adaptables y con capacidad para adquirir nuevas competencias y aprendizajes.

En el marco de tales ideas y con una renovada caja de herramientas, los sistemas de educación superior, así como las universidades, centros de investigación y entidades de formación tecnológica emprendieron dinámicas de cambio. Las políticas públicas comenzaron a impulsar, en todas las regiones, procesos de crecimiento de la matrícula; desconcentración y diversificación de la oferta; creación de nuevas modalidades; planeación estratégica; implementación de fórmulas de evaluación, certificación, acreditación y rendición de cuentas; impulso a la gobernanza con participación de sectores interesados; financiamiento diversificado y competitivo; reformas curriculares y promoción de nuevas carreras; fomento a la investigación; modelos de educación superior a distancia; programas de internacionalización e intercambio; incentivos a la vinculación con el sector productivo; convergencia horizontal de políticas e instrumentos; e impulso a la inversión privada en el sector, entre otros procesos.

El reto que representa generar las condiciones para hacer posible un acceso universal a la educación superior, en el sentido de ser disponible para todos aquellos que aspiran a ese nivel de formación y han satisfecho los tramos educativos previos, es en primer lugar de naturaleza económica, y proviene de la decisión de destinar suficientes recursos públicos para abastecer el crecimiento y desarrollo de las instituciones que integran los sistemas nacionales. Pero no es el único desafío. La opción de generalizar las posibilidades de acceso y de una

formación profesional de alto nivel académico pone en tensión la cultura de meritocracia que impregna las prácticas de enseñanza y aprendizaje en ese nivel de estudios. Ello tiene una implicación, de ninguna manera trivial, en el reto de desarrollar con creatividad alternativas de naturaleza pedagógica y didáctica, así como en los mecanismos de evaluación y acreditación de los conocimientos. Una educación superior al alcance de todos requiere reformular el currículum universitario y tecnológico en prácticamente todos sus aspectos. Tampoco es trivial enfrentar el desafío que corresponde al vínculo entre la formación educativa y la inserción en el terreno de las ocupaciones y el empleo, sobre todo al tomar en cuenta las tendencias que limitan un escenario que asegure la plena ocupación de los graduados.

En el curso de solo dos décadas y media hemos transitado del optimismo de las soluciones y las grandes imágenes promisorias del pasado reciente al reto de problemas que no encuentran alternativas de solución simple y directa porque dependen de transformaciones que involucran al orden económico, político y social vigente en su conjunto ¿Será posible encontrar respuestas viables y satisfactorias? De la respuesta a esta interrogante depende la orientación, el ritmo y el rumbo al que se encamine la universidad del futuro.

Pertinencia y calidad

Se puede afirmar que la sola ampliación del acceso social a los sistemas de educación superior resulta insuficiente para que estos califiquen como un bien público en toda la extensión de la palabra. Si la masificación de los servicios no está acompañada de su mejora no resuelve satisfactoriamente las expectativas de los individuos, ni las de la sociedad en su conjunto, ni en todo caso las del Estado.

Una educación superior mediocre o de mala calidad difícilmente genera la clase de externalidades positivas que se esperan de

la formación en las profesiones y disciplinas que incluye. De igual manera, si las tareas de investigación que se realizan son irrelevantes para la generación de nuevos conocimientos, difícilmente se consigue traducir los resultados de esa función en respuestas a los problemas del desarrollo, en aplicaciones tecnológicas originales, o en procesos de transferencia educativa.

Aunque hay un acuerdo generalizado sobre la necesidad de impulsar procesos de calidad para un sano desarrollo de los sistemas de educación superior, la cuestión se complica bastante a la hora de definir qué se entiende por calidad y cuáles son, en concreto, las mejores vías para obtenerla. Al respecto conviven dos vertientes interpretativas, que de hecho han estado presentes en el debate sobre dicha noción en distintos ámbitos: calidad es lo mejor de algo, o calidad es el cumplimiento de un estándar convenido.

De aplicarse la primera noción de calidad a los sistemas de educación superior el mayor problema a resolver es de factibilidad: ¿puede un sistema que conjunta tareas de docencia, investigación y difusión aspirar a la excelencia en todos los componentes y procesos que incluye?, ¿resulta factible que la totalidad de las instituciones, programas y proyectos sean de tal naturaleza? La respuesta es necesariamente negativa, porque la idea misma de excelencia está ligada a las de comparación y competencia. En cambio, si se opta por discernir la calidad académica desde una perspectiva centrada en la definición de estándares, los problemas a resolver son, fundamentalmente, de orden práctico. No debe perderse de vista, sin embargo, que la ruta de la calidad apoyada en la adecuación de programas educativos y proyectos de investigación respecto a marcos de referencia comunes y compartidos tiene como punto de partida la respuesta a la pregunta: ¿quién y cómo define los estándares de calidad de tales funciones?

La última pregunta y sus posibles respuestas no radican en el terreno técnico, tiene que ver, más bien, con la configuración

histórica y política de los sistemas de educación superior. En algunos contextos la fuerza relativa de los gremios profesionales, de las comunidades académicas, o de los conglomerados institucionales ha marcado pauta. Aunque, a primera vista, un control de calidad académica que radica en cuerpos de especialistas independientes del poder público puede parecer óptimo, no siempre es posible ni deseable.

En primer lugar, porque un modelo tal supone comunidades profesionales y académicas maduras, con la capacidad de diferenciar el interés general de los intereses particulares, grupales, gremiales o institucionales, lo que naturalmente no es simple. Ello ha justificado, en no pocos casos, la presencia del Estado en la regulación y coordinación de procesos de calidad. Con relativa frecuencia, los mecanismos y procesos de control de calidad académica resultan de una combinación de

actores y agencias en los que están presentes las asociaciones de directivos universitarios, los colegios profesionales, especialistas en evaluación, y diversos órganos de carácter gubernamental.

La multiplicación de agentes que intervienen en torno al propósito de mejorar los sistemas de educación superior tiene ventajas y desventajas. Por un lado, propicia una deliberación más rica y mejor balanceada, aunque, por otro lado, tiende a burocratizar en exceso los procesos de diagnóstico, evaluación, reforma, innovación y rendición de cuentas en torno al tema de la calidad académica. A falta de una solución perfecta, las políticas de educación superior contemporáneas parecen debatirse en torno a la búsqueda de un santo grial: la conjunción óptima de la universalización del acceso al sistema y el logro de niveles de calidad satisfactorios.

Consideraciones finales

Desde una visión de prospectiva estratégica, el pleno ejercicio del derecho universal a la educación en México requiere de enfrentar tres desafíos básicos en los próximos años (2030-2035):

1. Cambiar el enfoque de las políticas educativas, combinando mixturas de instrumentos regulatorios (normativos) con instrumentos de financiamiento público sostenido y creciente, e instrumentos de evaluación y mejora constante de la cobertura educativa y la calidad de los aprendizajes en todos los niveles, desde la educación temprana hasta el posgrado.
2. Estructuración de un sistema de cualificaciones basados en el reconocimiento del alto valor público de la formación a lo largo de la vida, como parte de las estrategias que los individuos utilizan o pueden utilizar como mecanismos de mejora de sus oportunidades educativas y laborales a lo largo y a lo ancho de sus itinerarios vitales.
3. Establecer vínculos sistémicos entre la política social y la política educativa, con una visión de mediano y largo plazo, que permita articular la atención en el mejoramiento de los entornos de bienestar social de la población con las oportunidades objetivas del ejercicio a los derechos educativos.



Referencias

- Acosta, A. (2019). *El futuro de las relaciones entre educación superior y trabajo: perspectivas teóricas, implicaciones prácticas*. ANUIES.
- Avram, S. y Cantó, O. (2017). Situación laboral y origen familiar en Europa durante la crisis: no somos todos iguales. *El Observatorio Social*. <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/-/situacion-laboral-y-origen-familiar-en-europa-durante-la-crisis-no-somos-todos-iguales>
- Backhoff, E. (2019). México en PISA 2018. *Revista Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/mexico-en-pisa-2018/>
- Blanco, E. (2023). La desigualdad de oportunidades educativas en México. El efecto de los ingresos, la educación y la ocupación del hogar de origen. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 28(98), 809-836. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9091421>
- CONAPO. (2023). Conciliación Demográfica de 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2020 a 2070. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-a-2070>
- CONEVAL. (2023). *Medición de pobreza, 2022. Informe pobreza multidimensional*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Pobreza_multidimensional_2022.pdf
- Gammarano, R. (2020). La educación vale la pena, pero hay que tener paciencia. *ILOSTAT*. <https://ilostat.ilo.org/es/education-pays-off-but-you-have-to-be-patient/>
- INEE. (2018). *Planea, Resultados nacionales 2018. 6to. de primaria. Lenguaje y Comunicación, Matemáticas*. https://www.inee.edu.mx/images/stories/2018/planea/PLANEA06_Rueda_de_prensa_27nov2018.pdf
- INEGI. (2023a). Esperanza de escolaridad por entidad federativa. *Serie de ciclos escolares de 2015/2016 a 2021/2022*. [Base de datos]. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_13_c457f93a-1497-43b9-8c16-962c4cf3af40
- INEGI. (2023b). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Martínez, J. (2020). Origen social y paro: ¿importa la ocupación de los padres para evitar el desempleo? *Revista Internacional de Sociología*. 78(03). <https://doi.org/10.3989/ris.2020.78.3.19.005>
- MEJOREDU. (2020). *Repensar la evaluación para la mejora educativa. Resultados de México en PISA 2018*. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/pisa-final.pdf>
- OCDE. (2019). *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2018. Resultados*. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX_Spanish.pdf
- OCDE. (2023). *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>
- Planas, J. (2014). *Adecuar la oferta de educación a la demanda de trabajo. ¿Es posible? Una crítica a los análisis "adecuacionistas" de relación entre educación y empleo*. ANUIES.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

- SEP. (2022). Eficiencia del sistema educativo escolarizado, nacional. En *Principales cifras del sistema educativo nacional 2020-2021* (pp. 14-16). Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf
- UNESCO-IESALC. (2020a). *Towards universal access to higher education: international trends*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375686>
- UNESCO-IESALC. (2020b). *El derecho a la educación superior: Una perspectiva de justicia social*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382285>

Horizontes 2030 para el desarrollo de la colección *Informe del Desarrollo en México*, editado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, publicado en medio electrónico internet, formato digital pdf el 14 de diciembre de 2023, tamaño del archivo 6.2 Mb y consta de dos ejemplares. La formación, edición y diseño de portada estuvo a cargo de Nayatzin Garrido Franco. La edición estuvo al cuidado de Vanessa Jannett Granados Casas

El volumen “Horizontes 2030 para el desarrollo” de la colección “Informe del Desarrollo en México”, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pone a discusión un conjunto de propuestas estratégicas para el desarrollo nacional que contribuyan al diseño de una agenda de gobierno para la Administración Pública que se renovará en el año 2024.

Se enfoca en la elaboración de recomendaciones que permitan la construcción de políticas públicas que articulen y ordenen distintas iniciativas y perspectivas de análisis a partir de denominadores comunes: el bienestar y la cuestión social; la sustentabilidad ambiental; la dinámica económica y el empleo; el desarrollo territorial y el conjunto de temas políticos, económicos y sociales para la construcción de un nuevo proceso de desarrollo inclusivo y sostenible.

Se conforma por cuatro secciones integradas por 19 apartados temáticos: I. Desarrollo, crecimiento, ingreso y empleo; II. Bienestar y cuestión social; III. Ambiente y territorio, y IV. Paz, gobierno y visión de desarrollo.

ISBN: 978-607-30-8655-4

