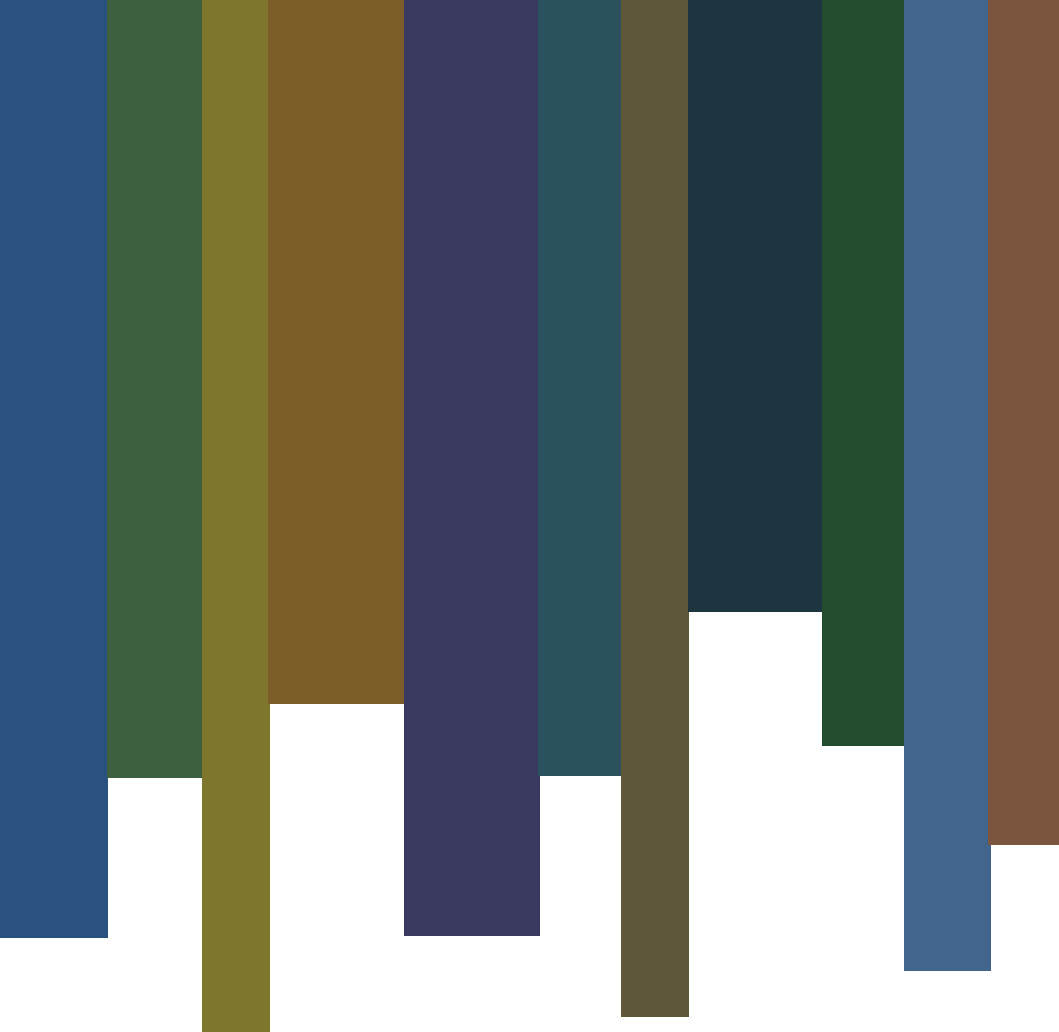




La educación en el sexenio 2018-2024

Miradas desde la investigación educativa



iiisue

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOBRE LA UNIVERSIDAD
Y LA EDUCACIÓN

Catalogación en la publicación UNAM

Nombres: Cruz Flores, Gabriela de la, editor. | Gallardo, Ana Laura, editor. | Aguilar Nery, Jesús, autor. | Alcántara Santuario, Armando, autor. | Amador Bautista, Rocío, autor. | Canales Sánchez, Alejandro, autor. | Cejudo Ramos, Denisse de Jesús, autor. | Chehaibar Náder, Lourdes, autor. | Cruz Flores, Gabriela de la, autor. | Díaz Barriga, Ángel, autor. | Ducoing, Patricia, autor. | Gallardo Gutiérrez, Ana Laura, autor. | García Reyes, Jesús, autor. | González-Ledesma, Miguel Alejandro, autor. | Inclán, Catalina, autor. | Lloyd, Marion, autor. | López Ramírez, Mónica, autor. | Márquez Jiménez, Alejandro, autor. | Mireles Vargas, Olivia, autor. | Orozco Fuentes, Bertha, autor. | Pérez Castro, Judith, autor. | Piña Osorio, Juan Manuel, autor. | Plá, Sebastián, 1970- , autor. | Rodríguez, Santiago Andrés, autor. | Romero Gonzaga, Rosalina, autor. | Rosa, Carlo, autor. | Rueda Beltrán, Mario, autor. | Vera, Héctor, autor. | Zorrilla Alcalá, Juan F., autor.

Título: La Educación en el sexenio 2018-2024 : miradas desde la investigación educativa / Gabriela de la Cruz Flores, Ana Laura Gallardo (coordinadoras).

Descripción: Primera edición digital. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2024.

Identificadores: LIBRUNAM 2248955 (libro electrónico) | ISBN 9786073095471 (ePub) | ISBN 9786073095501 (PDF).

Temas: Educación -- México -- Historia -- Siglo XXI. | Educación -- México -- Investigación -- Siglo XXI.

Clasificación: LCC LA421.83 (libro electrónico) | DDC 370.972—dc23

Este libro es un esfuerzo colectivo del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM y fue sometido a cuatro dictámenes abiertos.

Coordinador Editorial

Jonathan Girón Palau

Edición

Dania Fabiola Beltrán Parra

Corrección de pruebas

Adriana Cataño

Diseño de cubierta

Diana López Font

Primera edición: 2024

DR© Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,

Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,

Coyoacán, 04510, México, D. F.

www.iisue.unam.mx

Tel.: 55 56 22 69 86

DOI: <https://doi.org/10.22201/iisue.9786073095501e.2024>

ISBN (PDF): 978-607-30-9550-1

ISBN (ePub): 978-607-30-9547-1



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Hecho en México/Made in Mexico.

La reforma del Marco Curricular Común para la Educación Media Superior <i>Gabriela de la Cruz Flores, Olivia Mireles Vargas y Juan Fidel Zorrilla Alcalá</i>	238
El horizonte por-venir: a manera de cierre y agenda <i>Ana Laura Gallardo Gutiérrez</i>	257
Referencias	262
 Capítulo 4. Educación superior, ciencia y tecnología	
<i>Armando Alcántara Santuario, Alejandro Canales Sánchez y Miguel Alejandro González Ledesma (coordinadores)</i>	269
Implementación de la Ley General de Educación Superior y de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación <i>Alejandro Canales Sánchez</i>	272
La evaluación en la educación superior <i>Mario Rueda Beltrán</i>	282
Universidades estatales y autonomía <i>Denisse Cejudo Ramos</i>	289
Universidades interculturales y las Universidades del Bienestar Benito Juárez García <i>Marion Lloyd</i>	297
Sistema Nacional de Posgrados y Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores <i>Armando Alcántara Santuario y Miguel Alejandro González Ledesma</i>	307
Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores <i>Héctor Vera</i>	314

Universidades interculturales y las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

MARION LLOYD

UNIVERSIDADES INTERCULTURALES

Una de las propuestas de equidad social del gobierno de López Obrador fue expandir el acceso a la educación superior para estudiantes de minorías étnicas, en particular miembros de los 68 grupos originarios en el país. Al tomar protesta, en diciembre de 2018, el presidente enumeró 100 compromisos de gobierno, empezando por “darle [*sic*] atención especial a los pueblos indígenas de México” (Presidencia de la República, 2018). En el discurso, afirmó que “es una ignominia que nuestros pueblos originarios vivan desde hace siglos bajo la opresión y el racismo, con la pobreza y la marginación auestas. Todos los programas del gobierno tendrán como población preferente a los pueblos indígenas de las diversas culturas del país” (Presidencia de la República, 2018).

Como parte de esta estrategia, su administración ha creado ocho universidades interculturales (UI), elevando a 19 el número de instituciones que forman parte del subsistema de la Secretaría de Educación Pública. El gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) inauguró la primera UI en 2003, en el Estado de México, y para 2012 hubo un total de 11 instituciones operando en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa,⁶ Tabasco y Veracruz.⁷ El modelo intercultural busca promover

⁶ La Universidad Autónoma Indígena de México fue creada en 2001 por un grupo de antropólogos de la Universidad Autónoma del Occidente, en Sinaloa, y se incorporó al subsistema de las universidades interculturales de la SEP en 2005.

⁷ La Universidad Veracruzana Intercultural es la única de las UI que forma parte de otra institución, en este caso de la Universidad Veracruzana, y como tal no es integrante

la revitalización y rescate de las lenguas y culturas indígenas, a través de un currículo que incorpore los conocimientos y las tradiciones de las comunidades originarias. También aspira a formar profesionistas e intelectuales indígenas comprometidos con el desarrollo sustentable de sus comunidades de origen (Lloyd, 2023b). Se ofrecen carreras novedosas como Salud Intercultural, Lengua y Cultura e Ingeniería en Agroecología y Soberanía Alimentaria, que pretenden responder a las necesidades de las comunidades indígenas y rurales.

No obstante, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), no se fundó universidad intercultural alguna y fue hasta el tercer año del gobierno de López Obrador que se retomaría la expansión del subsistema. Entre 2021 y 2024 se crearon nuevas universidades interculturales en los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, Sonora y Tlaxcala. Destaca el hecho de que muchas de las nuevas instituciones se encuentran en estados con poblaciones indígenas relativamente reducidas. A su vez, la más nueva de ellas, la Universidad Intercultural de la Igualdad, en Aguascalientes, parte de una visión más amplia de la interculturalidad, al dirigirse a alumnas y madres solteras como parte de una “política de igualdad sustantiva” (SEP, 2023a).

Una de las tensiones en torno al modelo se centra en las distintas definiciones de la interculturalidad. En América Latina, ésta ha sido entendida como educación para indígenas y, en algunos casos, para afrodescendientes, mientras que la UNESCO y otras instancias internacionales promueven una visión más amplia, que pone el acento en el diálogo de saberes en condiciones de igualdad entre todos los grupos, sean minoritarios o no. También se ha señalado la necesidad de “interculturalizar” la educación superior convencional, a través de currículos que incorporen saberes “otros”, así como políticas que promuevan la inclusión de grupos desfavorecidos. No obstante, en México, se sigue privilegiando la creación de nuevas universidades interculturales, sin incidir en el sistema en su conjunto; tal situación podría obedecer al hecho de que la mayoría de las universidades públicas federales y estatales

oficial del subsistema. Sin embargo, pertenece a la Red de Universidades Interculturales en México y sigue un modelo curricular muy similar a las demás UI.

cuentan con autonomía académica y de gestión, que limita el rango de influencia del gobierno federal.

Dicho lo anterior, la expansión del subsistema permitió ampliar la cobertura de estudiantes indígenas y otros grupos históricamente subrepresentados en más de la mitad de las entidades del país; las instituciones también reciben a estudiantes de otras entidades, en donde no existe la oferta intercultural. Entre los periodos de 2018-2019 y 2022-2023 —el último año en que hay datos disponibles—, la matrícula de las UI creció de 14 655 a 21 493 estudiantes (ANUIES, 2024; EXECUM, s. d.). La cifra no incluye la matrícula de cinco de las ocho nuevas instituciones y se espera que aumente el número de alumnos de forma importante en los próximos años.

Además, en 2023, se crearon otras dos universidades públicas dirigidas a minorías étnicas: la Universidad de las Lenguas Indígenas de México (ULIM), en la Ciudad de México, y la Afrouniversidad Politécnica Intercultural, en la costa de Oaxaca. La ULIM busca formar profesionales en idiomas originarios y “trabajar por la revitalización y florecimiento de las lenguas indígenas” (INPI, 2023), mientras que la Afrouniversidad es la primera en el país en dar prioridad a las comunidades afromexicanas (*Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, 2023) —una población que ha sido prácticamente invisible en la política pública en México—. El Censo de Población y Vivienda de 2020 fue el primero en incluir entre sus apartados a la población afromexicana; como resultado, 2.5 millones de mexicanos (2% de la población) se reconocieron como afrodescendientes (Quiroga, 2021).

CUADRO 1. NUEVAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES
Y AÑO DE CREACIÓN

NUEVAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES	AÑO DE CREACIÓN
Universidad Intercultural de Baja California	2021
Universidad Intercultural de Campeche	2022
Universidad Intercultural de Colima	2022
Universidad Intercultural del Estado de Guanajuato	2022
Universidad del Pueblo Yaqui (Sonora)	2022
Universidad Intercultural para la Igualdad (Aguascalientes)	2023

Universidad Intercultural de Tlaxcala	2023
Universidad Intercultural de Jalisco	2024
OTRAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES	
Universidad de las Lenguas Indígenas de México (CDMX)	2023
Afrouniversidad Politécnica Intercultural (Oaxaca)	2023

Fuente: elaboración propia con base en el *Boletín Oficial. Órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora* (2022), Congreso del Estado de Jalisco (2024), DOF (2023b), Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (2023), *El Estado de Colima* (2022), Gobierno del Estado de Baja California (*s. d.*), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* (2022), *Periódico Oficial del Estado de Campeche* (2022), *Periódico Oficial de Tlaxcala* (2023) y SCJN (2023).

RETOS Y TENSIONES DEL MODELO DE LAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES

Si bien el gobierno de López Obrador ha impulsado una gran expansión en el subsistema de universidades interculturales, el modelo enfrenta fuertes retos al tratar de cumplir con su misión de atender a poblaciones históricamente marginadas, en los que se incluyen: escasez de recursos (financieros y humanos), falta de autonomía, precariedad laboral, intromisión de partidos políticos y la baja correspondencia entre el currículo intercultural y las demandas del mercado de trabajo. Aunado a ello, existen fuertes debates en torno a la propia definición de la interculturalidad: entre una interculturalidad “funcional” al sistema dominante y otra que parte de una perspectiva “crítica” y que busca propiciar cambios más profundos en la sociedad (Lloyd, 2023a).

A pesar de la promesa de López Obrador de darle prioridad a la población indígena, el presupuesto de las UI se ha mantenido sin cambios durante el periodo, con un subsidio ordinario de 74 millones de pesos en 2023 (Moreno y Cedillo, 2023). Como resultado, el gasto por estudiante ha caído. A su vez, el gobierno redujo drásticamente los fondos extraordinarios para las UI y otras instituciones estatales y de apoyo solidario —de 11 612 millones de pesos, en 2016, a 117 millones, en 2024—, minando la capacidad de las instituciones de fortalecer sus instalaciones y plantas docentes (Moreno y Cedillo, 2023).

Por otro lado, sólo una de las instituciones —la Universidad Autónoma Indígena de México, en Sinaloa— cuenta con autonomía constitucional y únicamente tres pueden incidir en el nombramiento de sus rectores y otros altos directivos. En las demás instituciones, los rectores son nombrados por los gobernadores del respectivo estado, y una pequeña minoría proviene de comunidades originarias. Incluso, una queja frecuente por parte de profesores y estudiantes de las UI es que los directivos son escogidos más por su cercanía al gobernador en turno que por sus conocimientos del modelo intercultural. A su vez, es común que se les pida a los estudiantes —particularmente los que provienen de comunidades indígenas— que participen en eventos políticos vestidos en sus trajes típicos, una folclorización de la cultura con fines partidarios (Lloyd, 2023b).

Tal situación contradice las legislaciones nacional e internacional relacionadas con los pueblos indígenas, que reconocen su derecho a la autodeterminación.⁸ En el caso de México, eso incluye el derecho a ser educados en su idioma original, en todos los niveles del sistema educativo, y de ser participantes activos en el proceso (Lloyd, 2023a). La falta de autonomía de las instituciones mexicanas contrasta con el modelo de educación superior intercultural implementado en otros países latinoamericanos, en donde las instituciones han surgido “desde abajo” —es decir, desde las organizaciones comunitarias o de la sociedad civil— (Dietz, 2009).

Por último, existen debates en torno al desfase entre el currículo intercultural y las demandas del mercado laboral. Ante la escasez de trabajos bien remunerados para los egresados, algunas instituciones ofrecen carreras “convencionales” como Contaduría, Derecho y Medicina, al lado de programas interculturales (Lloyd, 2023a), con la intención

⁸ El artículo 3º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, establece lo siguiente: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (ONU, 2007). A su vez, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2016, consagra el derecho a la libre determinación en sus artículos 3º y 21 (OEA, 2016).

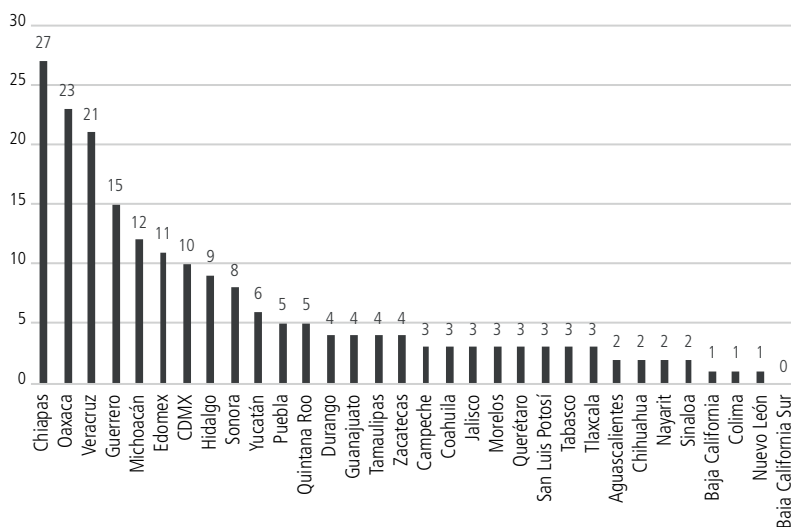
de ampliar las posibilidades laborales de sus egresados. En el proceso, sin embargo, se diluye la misión de estas instituciones de promover el rescate y la revitalización de las lenguas y culturas indígenas.

En este contexto, urge que el gobierno cumpla con sus propios mandatos legales y constitucionales para fortalecer el modelo, tanto en términos financieros como en la autonomía de gestión. Además, debe dejar de utilizar a las universidades interculturales como botín político y trabajar para crear una alternativa viable de educación superior para la población más marginada del país.

UNIVERSIDADES PARA EL BIENESTAR BENITO JUÁREZ GARCÍA

Sin duda, una de las promesas más ambiciosas del gobierno de la 4T fue la creación de un nuevo subsistema de universidades con capacidad para 300 000 alumnos en localidades de alta y muy alta marginación y sin acceso a la educación superior. Para el primer año de su gobierno, López Obrador prometió que: “En 2019 estarán funcionando 100 universidades públicas, con carreras acordes a cada región del país para atender con educación de calidad y sin pago de colegiatura a 64 mil estudiantes del nivel superior” (Presidencia de la República, 2018). A principios de 2024, el gobierno reportó 203 sedes de estas universidades que operaban en 31 estados del país (UBBJG, 2024). La distribución varía por región, con la mayor concentración de sedes en los estados del sureste: Puebla, con 21; Oaxaca, 23, y Chiapas, 27. Tal distribución corresponde a la escasez de instituciones de educación superior en dichas entidades, así como a los altos niveles de marginación y de poblaciones indígenas. En contraste, Baja California Sur no tiene ninguna Universidad para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG), mientras que Baja California, Colima y Nuevo León tienen una (UBBJG, 2024).

GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA
DE LAS SEDES DE LA UBBJG



Fuente: elaboración propia con datos de la página oficial de las UBBJG (2024).

No obstante, las UBBJG enfrentan fuertes retos para cumplir con lo prometido. Durante los primeros cuatro años, la matrícula no rebasó los 40 000 alumnos y, para 2023, hubo 62 000 inscritos en 37 carreras (SEP, 2023b). A su vez, si bien se duplicó el número de sedes proyectadas, las UBBJG difícilmente pueden considerarse universidades. La mayoría opera en instalaciones provisionales, poco adecuadas para salones de clase. También faltan equipamientos y materiales para las carreras de ingenierías y de la salud, en particular. La mayoría de las sedes sólo ofrece una carrera y la proporción de estudiantes por profesor —de casi 60 a 1— está muy por arriba del promedio del sistema de educación superior en general. Además, los 1 369 docentes que reportó el gobierno en 2023 trabajaban en esquemas de *outsourcing* disfrazado y sin las mínimas prestaciones laborales (Sáez, 2022).

Las malas condiciones del subsistema contrastan con el tamaño de la inversión, que aumentó de 1 000 millones de pesos por año al princi-

pio del sexenio a 1 500 millones en 2023 (González, Mejía y González, 2021; Maya, 2023). La cantidad es relevante, como la dimensión del proyecto también lo es. Sin embargo, el mayor problema consiste en que no es posible conocer en qué y cómo se han distribuido los recursos, porque la coordinación no tiene a disposición pública la información sobre el programa ni es una estructura administrativa que forme parte de la Subsecretaría de Educación Superior. El subsistema de las UBBJG no ha reportado datos a través de los formatos 911 de la SEP (EXECUM, 2024), por lo que no es posible corroborar la información sobre la matrícula o los profesores que ha anunciado el presidente en sus conferencias de prensa. El Organismo Coordinador para las UBBJG argumentó que es responsabilidad de la SEP proporcionar la información, alegato que ésta rechaza, debido a que dicho organismo es una entidad pública descentralizada y cuenta con “personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión” (SEP, 2019).⁹

A pesar de que el gobierno afirmó que la selección de carreras obedeció a las necesidades regionales, no se ha hecho público ningún estudio de factibilidad (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2020). Al principio del programa, nueve de las 100 sedes ofrecían la licenciatura en Educación Física, con especialidad en béisbol, una elección que parecía obedecer más a los gustos personales del presidente que a la demanda real del mercado de trabajo (Milenio, 2019). Actualmente, la mayoría de la oferta curricular se concentra en las ingenierías agropecuarias y en la salud. Por ejemplo, las siguientes cinco carreras concentran 37% de la oferta: Ingeniería en Procesos Agroalimentarios, ofrecida en 26 sedes; Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria (20 sedes), Licenciatura en Enfermería y Obstetricia (11 sedes), Ingeniería Agroforestal e Ingeniería en Desarrollo Regional y Sustentable, ambas en nueve sedes. Mientras tanto, sólo 9% de las sedes ofrece licenciaturas en Administración, Ciencias Sociales o Humanidades, y únicamente dos carreras están disponibles en más de una sede: la Licenciatura en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural (6 sedes) y la Licenciatura en Estudios Sociales (4 sedes) (UBBJG, 2024). Es decir, a

⁹ Respuesta de la SEP, el 17 de octubre de 2019, a una solicitud de datos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con el folio 0001100474519.

pesar de la gran extensión del subsistema, la oferta curricular para estudiantes está extremadamente limitada y orientada hacia ciertas áreas de conocimiento.

Varias investigaciones también han señalado irregularidades en la asignación de sedes de las UBBJG. Aunque el programa establece que las universidades deben ubicarse en zonas de alta y muy alta marginación, y sin acceso a la educación superior, apenas 36% de las casi 100 sedes creadas en 2019 cumplieron con esos requisitos (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2020). Otro estudio realizado por el Centro Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) encontró inconsistencias en la información proporcionada por la coordinación del programa y en el manejo de los recursos; además, en 2019, por lo menos 18% de las sedes no había obtenido sus claves de autorización ante la SEP (Ortega, 2020).

Las evidencias de los estudios han puesto en relieve las serias dificultades administrativas del programa e incluso los problemas legales. Desde 2019 se han presentado numerosas demandas ante la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje por el despido de más de 200 docentes de distintas sedes de la UBBJG. Aunque muchos de los juicios han resultado favorables para los profesores, no han sido reinstalados en sus puestos (Camarillo, 2023).

A su vez, han surgido protestas de los estudiantes por la falta de maestros, las malas condiciones de las aulas y las trabas en los procesos de titulación, entre otros problemas. No obstante, en general, las quejas han caído en oídos sordos. La respuesta de la coordinadora del programa, Raquel Sosa Elízaga, a una demanda por parte de alumnos de las UBBJG en 2022 da cuenta de ello: “En vez de que nos estemos agriando todos porque ustedes no tienen la sede que deben tener, no anden por la calle nada más protestando, mejor hagan un trabajo útil”, dijo la también profesora de Ciencias Políticas de la UNAM (Rodríguez, 2022b).

En efecto, el subsistema de las UBBJG está lejos de cumplir su misión de ofrecer una educación superior de calidad para poblaciones marginadas. No representan verdaderas opciones educativas ni preparan a los estudiantes para insertarse exitosamente en el mercado laboral; es decir, en vez de abrirles oportunidades, les cierra su futuro. Probablemente

hubiera sido más eficaz fortalecer la oferta en las instituciones existentes, incluyendo las universidades interculturales, el sistema tecnológico y las universidades autónomas estatales. Esto podría lograrse por medio de la creación de nuevas sedes regionales o de programas de acción afirmativa en las universidades públicas para estudiantes de zonas rurales e indígenas, como se ha hecho Brasil, Colombia y otros países de la región. Si, en cambio, se decide continuar con el modelo de las UBBJG, urge mejorar las condiciones académicas, laborales y de infraestructura. Además, el subsistema debe cumplir con las normas de transparencia y rendición de cuentas, como sí hace la vasta mayoría de las IES en el país.