



LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO COMO DERECHO HUMANO, OBLIGATORIA Y GRATUITA: REFORMA O UTOPIÍA

Rogelio Cantú Mendoza
Universidad Autónoma de Nuevo León
rogeliocantu@ymail.com

Área temática: 10. Política y gestión de la educación.



Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las reformas legislativas ocurridas recientemente en México y que establecen una nueva normatividad para el desarrollo futuro de la universidad pública, que seguramente traerán cambios importantes. Se ha legislado y modificado el artículo 3o de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y se ha promulgado la nueva *Ley General de la Educación Superior* que establecen un nuevo marco jurídico para la universidad pública. Los fundamentos de estas reformas se encuentran en la noción de que la educación es un derecho humano, por lo que todos tenemos derecho a la educación, sin embargo, convertir los propósitos legislativos en una realidad efectiva será un proceso complejo. Tenemos como objetivo reflexionar sobre los alcances de la *Ley General de la Educación Superior* en un contexto contradictorio donde el neoliberalismo y la socialdemocracia, se contraponen al intentar influir en el rumbo político de México y la educación se convierte en una arena ideal, por lo que los propósitos de la *Ley General de la Educación Superior* pueden convertirse en una reforma profunda de la universidad pública o en una utopía.

Palabras clave: Derechos humanos; Educación; Legislación; Reforma educativa; Universidad.

Introducción

En el año 2018 llegó al gobierno federal el partido “Movimiento de Regeneración Nacional” (MORENA) con lo que se inaugura una nueva época en México con orientación a la socialdemocracia, lo cual significó un cambio de rumbo para un país que ha estado gobernado por más de treinta años por las reglas del neoliberalismo.

El neoliberalismo como proyecto político se había orientado en México por las privatizaciones, la lógica del mercado, disminución de la presencia del Estado, el individualismo y la competitividad, por lo que en materia económica, se aplicaron las reglas del Tratado de Libre Comercio (TLC), propiciando consecuencias de exclusión en materia económica y educativa.

Las condiciones implantadas en México por el neoliberalismo en la economía y en la educación superior serán difíciles de revertir, sobre todo porque en materia económica están condicionadas por el TLC, lo cual limita por sí las capacidades de acción estatal y por otra parte las reglas básicas de la actividad universitaria se establecen en la norma constitucional que consagra la autonomía universitaria, que faculta a las universidades públicas al autogobierno administrativo y académico y cuyas prácticas han sido marcadas por las reglas de la competitividad neoliberal como parte del ejercicio de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Es en este sentido que se considera oportuno reflexionar sobre cuales podrán ser los alcances reales de las reformas legislativas en materia educativa, por lo que conviene hacer una interpretación de la *Ley General de Educación Superior* (LGES) que promueven la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior y la realidad del contexto universitario, muy influenciado por las políticas neoliberales. Debido a lo anterior se considera que se hace necesario profundizar en el debate orientado a lograr una reconceptualización del derecho a la educación superior, con base en el trabajo cultural, ideológico y político, debido a la instrumentación del neoliberalismo en México, que ha generado inercias de privatización

Por lo tanto otro referente obligado lo constituye la forma como el Estado, la universidad pública y la sociedad asuman respecto a la consideración de la educación superior como derecho humano y cuyo enfoque ha sido asumido por el Estado mexicano al suscribir acuerdos internacionales en esta materia como miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), cuyo sentido transfiere ahora a la normatividad educativa.

Por otra parte es necesario considerar la gratuidad de la educación superior como elemento de una reforma universitaria, la que es en sí un proceso histórico, que en cada país ha tomado distinta forma, dependiendo de las políticas públicas que el Estado promueva en esta materia y de los movimientos estudiantiles, por lo que hoy día ya en muchos países la educación superior pública es gratuita.

Desarrollo

1.-Obligatoriedad y gratuidad de la educación superior. Lo que establece la Constitución

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), con base en el artículo 3º, contiene la expresión de una visión humanista de lo que puede ser la educación cuando en su primer párrafo mandata: **Toda persona tiene derecho a la educación**, “con lo que se reconoce que la educación obligatoria es un derecho de todos, lo que implica el supuesto de que todo ser humano puede mejorar, puede ser educado y, por tanto, tiene que recibir educación” (Sacristán, 2000, p.54) ya que la apropiación de la cultura incrementa la dignidad humana, desarrollando las potencialidades del sujeto, por lo que nadie debe ser excluido de este beneficio, pero este posible beneficio no suele ser aceptado por todos y menos asumido como una función pública. Por otra parte con la reforma del artículo tercero, a partir del 15 de mayo de 2019, la CPEUM estableció la educación superior como un derecho humano.

Sin embargo, en los tiempos actuales, dos enfoques de política educativa se contraponen: Neoliberalismo y socialdemocracia, como dos visiones de mundo y del desarrollo social, así como del papel que debe jugar el Estado en la sociedad, por lo que la efectiva aplicación de estas reformas dependerán de muchos factores.

La economía y la educación parecen arenas donde la socialdemocracia pretende avanzar y se enfrenta con los obstáculos creados por el neoliberalismo a lo largo de más de treinta años de ejercicio del poder en México.

No obstante lo anterior, recientemente, el Congreso de la Unión aprobó con altos niveles de consenso las reformas al artículo tercero constitucional que avalan la obligatoriedad de la educación superior en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior (...) (Cámara de Diputados, 2022, p. 5).

Por otra parte en la fracción IV del artículo tercero se establece que: *Toda la educación que imparta el Estado será gratuita*. En un solo renglón se expresa una idea que puede ser trascendental en el desarrollo futuro de la educación superior en México. Todo depende de cómo se interpreten y apliquen las siguientes disposiciones constitucionales, como lo señalado en la fracción VII del mismo artículo tercero constitucional que establece que:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas de estudio, fijarán los términos de

ingreso, promoción y permanencia, tanto del personal académico; y administración de su patrimonio (...). (Cámara de Diputados, 2022, p. 8).

Hasta aquí podemos encontrar dos disposiciones de nivel constitucional relativas al acceso a la educación superior que se complementan y que constituyen la base de la universalización de la educación superior. Todo depende de la interpretación que se haga respecto a la consideración de la educación superior como un derecho humano.

El considerar el acceso a la educación superior como un derecho humano, nos obliga a preguntarnos: ¿Existe un derecho humano a la educación superior? La respuesta a esta pregunta tiene que ser afirmativa, según Jongitud Zamora (2017) con fundamento en lo siguiente:

1. El normativo (jurídico o legal)
2. El de la interpretación autorizada de las normas internacionales implicadas.
3. El de la conducta que registran los Estados respecto al reconocimiento del derecho a la educación superior y
4. La orientación en la evolución de los acuerdos internacionales en la materia.

De estos cuatro aspectos se derivan vertientes que se deben tomar en cuenta para el impulso de una política pública que promueva la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior en México.

En el plano normativo, existen los acuerdos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) donde se integra la educación superior como un derecho humano a la educación. También la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1966 consagra el derecho humano a la educación superior, proponiendo que los estados deben hacer lo necesario para hacer accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por los medios apropiados para la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (Right to Education, 2022) lo que se recupera en el contenido del artículo tercero constitucional y en la LGES, con lo que México atiende los acuerdos tomados en la UNESCO.

Por otra parte, la fracción X del mismo artículo tercero establece que:

La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades; federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en los términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios

de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas (Cámara de Diputados, 2022, p. 9).

2.-Orientaciones de la Ley General de Educación Superior: Obligatoriedad y gratuidad.

Como ya se ha mencionado, la reforma al artículo tercero reconoce como un derecho humano, el derecho a la educación, en particular a la educación superior, con lo que se busca establecer nuevas bases que favorezcan la equidad educativa.

Como sabemos, las condiciones de pobreza y los altos costos que implica el acceso a la universidad (cuotas, transporte, libros, tecnología, etcétera) se convierten en mecanismos de discriminación, lo que se agrava con las formas en que se oferta la educación superior, que deja fuera regiones geográficas y amplios sectores de la población.

En congruencia con lo establecido en la *Constitución* se ha establecido en la nueva LGES en su artículo 4 la noción de obligatoriedad y la no discriminación, por lo que se establece lo siguiente:

De acuerdo con lo dispuesto en la fracción X del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al principio constitucional de igualdad y no discriminación, el Estado instrumentará políticas para garantizar el acceso a la educación superior a toda persona que acredite, con el certificado de bachillerato o equivalente, la terminación de los estudios correspondientes al tipo medio superior y que cumpla con los requisitos que establezcan las instituciones de educación superior.

Para contribuir a garantizar el acceso y promover la permanencia de toda persona que decida cursar educación superior en instituciones de educación superior públicas, en los términos establecidos en esta Ley, el Estado otorgará apoyos académicos a estudiantes, bajo criterios de equidad e inclusión” (Cámara de Diputados, 2021, pp. 3 y 4).

La redacción de este artículo despierta varias interrogantes:

- ¿En qué consistirán esas políticas y cuando se realizarán éstas, para garantizar el acceso de los aspirantes que cumplan los requisitos establecidos por las IES públicas?
- ¿O más aún, que alcance tendrán esas políticas del Estado ante el carácter constitucional de la autonomía universitaria, donde cada universidad pública determina su requisitos de ingreso.
- Derivado de las cuestiones anteriores, es oportuno preguntarnos: ¿En qué momento las universidades autónomas tendrán la obligación de ofrecer la educación gratuita y por lo

tanto cuando puede un estudiante exigir tal derecho de acceso gratuito a la educación superior?

Reconociendo que en la legislación se prevé que la gratuidad se trata de un proceso gradual que dependerá de diversos factores, como la formación de un fondo especial de financiamiento, de las políticas de los gobiernos locales y de la forma como cada universidad autónoma enfrente este proceso, es posible una oposición que la posible reforma se convierta en utopía, entendida como un horizonte que estará ahí orientando esfuerzos hacia la equidad en la educación superior.

Tal parece que, teniendo una mayor jerarquía la legislación constitucional que reconoce el derecho de las universidades autónomas a autogobernarse, administrativa y académicamente en el artículo tercero, entonces, lo establecido en el artículo 4 de la LGES no modificará mucho la forma como se dan los procesos de acceso a las universidades autónomas tradicionales.

Por otra parte, en la fracción XII de la LGES se establece que la **obligatoriedad** debe ser entendida como: “las acciones que promueva el Estado para apoyar el incremento de la cobertura de educación superior, mejorar la distribución territorial y la diversidad de la oferta educativa” (Cámara de Diputados, 2021, p. 4), por lo que más adelante la LGES, reconoce que este será un proceso que dependerá del financiamiento, pues la obligatoriedad se relaciona con la gratuidad, como elemento condicionante.

Se hace necesario hacer una reflexión sobre la naturaleza de la obligatoriedad en relación al nivel de la educación superior, que en este caso la obligatoriedad implica una responsabilidad para el Estado mexicano, en su diversos niveles, federal, estatal y municipal, de proporcionar espacios y recursos en las universidades públicas para facilitar el acceso de los jóvenes que, al terminar el ciclo de la educación media superior puedan hacer efectivo su derecho a recibir la educación superior.

3.-La gratuidad y los obstáculos: Reforma o utopía

Aquí el tema es que la gratuidad de la educación superior está planteada en la legislación mexicana como una alternativa para favorecer la equidad en este nivel educativo, sin embargo, en la misma legislación existen referencias que hacen ver que la gratuidad de la educación superior no es un derecho exigible, en estos momentos, por los aspirantes a ingresar a la universidad pública, esto debido al contenido del artículo 66 de la LGES.

En relación a la gratuidad de la educación superior el artículo 66 de la LGES establece lo siguiente: “La transición gradual hacia la gratuidad, en ningún caso afectará el cumplimiento de los fines previstos en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni las finanzas de las instituciones públicas de educación superior. Para tal efecto, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y los Congresos locales de las entidades

federativas, respectivamente, deberán destinar los recursos en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal”.

Para Sánchez García (2021) el tema de la gratuidad “será un proceso gradual que, en el largo plazo, obligará a las universidades públicas a diseñar un plan para migrar a la gratuidad, lo que dependerá de la disponibilidad de presupuesto y llegar al punto de cobro cero”. A esto tenemos que agregar que dependerá también de la forma de interpretar la legislación aplicable en el marco del ejercicio de la autonomía universitaria en cada institución específica y del apoyo que cada una reciba del gobierno local, por lo que el proceso de la gratuidad además de gradual, puede ser un proceso diferenciado en cada entidad.

Las condiciones que se tendría que cumplir para favorecer la gratuidad serían diversas: No afectar los fines previstos en el artículo 3º constitucional, que lo permitan las finanzas de las universidades públicas, apoyo presupuestal suficiente del gobierno federal y de los gobiernos locales. Todas de una gran relevancia y dificultad para convertir en realidad la gratuidad del acceso a la educación superior; sin embargo, hay que reconocer que todo esto dependerá de una nueva política pública en materia de educación superior.

Por otra parte hay que reconocer, como señala Ordorika (2020, p.6) que “las propuestas de gratuidad y obligatoriedad, planteadas en la iniciativa del ejecutivo, recogen estas demandas históricas y, por fin, abren la posibilidad de que se cumpla el anhelado derecho de acceso a la educación superior para los sectores más pobres y marginados de nuestro país”.

También es oportuno señalar que son de gran importancia las circunstancias locales de cada universidad y que “más allá del marco normativo, la autonomía universitaria reside en la fuerza de sus propias comunidades y que ésta ha sido defendida por las mismas en momentos cruciales del país. Se enriquece, expande y asume su forma más progresista y transformadora a medida que impulsa procesos de cambio y democratización de las propias instituciones” (Ordorika, 2020. P. 6) y que en este caso pueden favorecer procesos de equidad, con base en la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior. Un ejemplo de esto es la propia UNAM que hoy es prácticamente gratuita lo que facilita el acceso de miles de jóvenes que en otras condiciones no podrían cursar los estudios superiores.

La interpretación del marco jurídico, el diseño de nuevas políticas públicas hacia la educación superior y la aportación de recursos suficientes, serán los elementos que puedan impulsar el proceso de obligatoriedad y gratuidad en las universidades públicas mexicanas y con ello fortalecer la equidad educativa.

Las alternativas de interpretación de este marco jurídico son diversas y en ciertos casos encontradas.

Un primer punto de partida lo propone Cruz (2018, p. 3) quien señala que “la educación superior y el conocimiento son un bien público y social al que le incumbe promover el ejercicio de las libertades fundamentales, reconociendo la plena vigencia de los derechos humanos,

sin discriminación alguna por motivo de raza, sexo, género, idioma, religión, origen social, procedencia, condición económica u otras”.

Estas consideraciones se fortalecen con los acuerdos contenidos en la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina en 2018.

Es por ello que Jongitud Zamora (2017, p.45) reconoce que “la educación superior- o enseñanza superior, como se denomina en los instrumentos internacionales- es un derecho humano, pues como tal fue aceptada al integrarse como un nivel formativo garantizado por el derecho a la educación, lo que ha estado siendo ratificado por los Estados miembros a través de la armonización de sus instrumentos jurídicos internos” como es el caso de México. Con estos antecedentes, se derivan las siguientes consecuencias para los Estados que suscriben los acuerdos:

- Los Estados deben utilizar todos los medios apropiados para la efectiva realización del Derecho a la educación superior, y la implantación de la enseñanza superior gratuita.
- La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno.

Es por lo anterior que los Estados, para promover el derecho humano a la educación superior deben: Establecer normas, generar los recursos necesarios, adoptar y aplicar un plan nacional y financiar al máximo para garantizar el acceso a la educación superior, por lo que se puede afirmar que, con las reformas a la CPEUM y a la LGES, el gobierno de México ya ha dado pasos importantes para favorecer la enseñanza gratuita universitaria, faltando concretar lo relativo a la creación de un fondo especial que le de sustento al financiamiento de la operación de las universidades públicas.

En el proceso de aplicación de la normatividad orientada a la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior en México jugará un papel importante la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la que ha jugado por décadas el papel de intérprete de las políticas del Estado mexicano orientadas a las universidades públicas.

Es por ello importante destacar los criterios que difundió la ANUIES en el documento “La gratuidad de la educación superior como derecho humano en el sistema mexicano. Anotaciones para su interpretación y efectividad” (ANUIES, 2020, p.4), donde se reconoce que la educación superior ha sido establecida como un derecho humano en la CPEUM con las reformas al artículo tercero que entraron en vigor el 15 de mayo de 2019, con fundamento también en el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales” (PIDESC), ratificado por el Senado.

En este sentido ilustra la ANUIES que “el CPIDESC (Comité autorizado para la interpretación de controversias en el marco del mencionado pacto) ha desarrollado un conjunto de contenidos para los derechos sociales, y ciertamente para el derecho a la educación superior, que fijan

criterios mínimos de cumplimiento, una vez que el Estado los ha reconocido. Estos contenidos son los siguientes:

a) Disponibilidad, b) Accesibilidad, c) Aceptabilidad y d) Adaptabilidad.

Dentro del contenido de la accesibilidad, se reconocen tres tipos: 1) Accesibilidad sin discriminación, 2) Accesibilidad material y 3) Accesibilidad económica. En este último rubro se establece la gratuidad” (ANUIES, 2020, p. 2).

Estos criterios se entienden como parte del principio de prohibición y no regresividad del derecho humano a la educación superior, por lo que el Estado ha de realizar acciones para su cumplimiento y para hacerlos efectivos.

Por otra parte el documento de la ANUIES reconoce que la LGES constituye un buen ejemplo de cómo garantizar la efectividad de un derecho humano de carácter social, ya que regula los diferentes ámbitos:

- Se crea un fondo federal especial para la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior (Art. 6 de la LGES).
- En el principio de gratuidad se expresó que comprende acciones que promueva el Estado para eliminar progresivamente los cobros de las instituciones públicas de educación superior a estudiantes por concepto de inscripción, reinscripción y cuotas escolares ordinarias.
- Se establece el imperativo de creación de un fondo especial para atender los impactos financieros.
- Vincula a las universidades públicas a partir de su disponibilidad presupuestaria a proponer mecanismos para la transición gradual hacia la gratuidad, que debe avanzar en los ciclos 2022 y 2023.

Con estas orientaciones la ANUIES señala que con la publicación de las reformas legislativas se reconoce que:

- El derecho humano a la educación superior gratuita vincula obligatoriamente a todos los poderes públicos y entes del Estado a avanzar en su efectividad.
- Que la educación superior impartida por el Estado debe ser obligatoria (con cargo al propio Estado), universal, inclusiva, pública gratuita y laica.
- La autonomía universitaria se ha de orientar funcionalmente a maximizar el alcance y la tutela del derecho a la educación superior. Las facultades de autogobierno, autorregulación

y libre administración del patrimonio se deben interpretar de conformidad con el nuevo constitucional del derecho a la educación superior y el principio de gratuidad.

Las aportaciones de la ANUIES influirán de manera significativa en el desarrollo de las actividades futuras en las universidades públicas.

Conclusiones

Con las reformas al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la educación superior ha sido reconocida como un derecho humano.

Con fundamento en la CPEUM la educación superior que imparta el Estado será obligatoria, universal, pública, gratuita, inclusiva y laica.

El proceso de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior será gradual y progresivo, con apoyo de un fondo especial y el concurso de las universidades públicas.

La obligatoriedad y la gratuidad no vulneran la autonomía universitaria de las instituciones públicas, las que deberán ejercerla de conformidad al nuevo marco constitucional de la educación superior.

La creación de un fondo especial debe servir para evitar problemas de financiamiento en las universidades públicas, las cuales deberán impulsar medidas para transitar gradualmente hacia la gratuidad.

Lista de referencias

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2021). *La Gratuidad de la Educación Superior como Derecho Humano en el Sistema Mexicano*. <https://crss.anuies.mx/wp-content/uploads/2021/06/La-gratuidad-en-la-educacio%CC%81n-superior-9junio2021.pdf>
- Cámara de Diputados (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados (2021). *Ley General de Educación Superior*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf
- Cruz, V. (2018). *El Derecho a la Educación Superior como Proceso Histórico, Abierto y Disputado*. <https://www.teseopress.com/investigarencayc/chapter/el-derecho-a-la-educacion-superior-como-proceso-historico-abierto-y-disputado/>

- Gutiérrez Alcalá, R. (2021). *Las Claves de la Nueva Ley General de Educación Superior*. <https://www.gaceta.unam.mx/ley-general-de-educacion-superior-a-punto-de-entrar-en-vigencia/>
- Jongitud Zamora, J.C. (2017). El derecho humano a la educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*,,. <https://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v46n182/0185-2760-resu-46-182-45.pdf>
- Ordorika, I. (2020). Educación superior, pública, gratuita y obligatoria. https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/iordorika/Ordorika_Audiencia.pdf
- Right to Education (2022). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.right-to-education.org/node/439>
- Rodríguez Gómez, R. (2020). Los pros y contras de la Ley General de Educación Superior. Nexos. <https://educacion.nexos.com.mx/los-pros-y-contras-de-la-ley-general-de-educacion-superior/>
- Sacristán, J. G. (2000). *La educación obligatoria: Su sentido educativo y social*. Ed. Morata, España
- Sánchez García, A. (2021). *Ley General de Educación Superior*. Tirant lo Blanch.