

BREVE PRESENTACIÓN

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) tiene una importante responsabilidad en abordar los grandes problemas nacionales, incluyendo la transformación constante de la educación superior. En este sentido, el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) desempeña un papel clave al analizar la problemática de este ámbito y proporcionar elementos reflexivos para la toma de decisiones.

Para cumplir con este compromiso se estableció un equipo de investigación en colaboración con la Subsecretaría de Educación Superior para promover un amplio proceso de análisis y desarrollar un documento orientado a la creación del Espacio Común de Educación Superior (ECOES) para México. Este Espacio, tal como lo estipula la Ley General de Educación Superior (LGE), obedece a la necesidad de facilitar y promover la libre movilidad de estudiantes y personal docente, así como de crear redes de colaboración y alianzas interinstitucionales para el desarrollo de los estudios superiores en nuestro país.

Si bien la responsabilidad final de elaborar el documento quedó en manos del equipo de trabajo del IISUE, ambas partes, la gubernamental y la universitaria, participaron en una serie de reuniones virtuales de trabajo para discutir a detalle la temática relativa al ECOES y, a partir de ahí, desarrollar el índice que guio la redacción del texto. Es importante señalar que el documento presentado no pretende ofrecer posiciones definitivas, sino que busca proporcionar un insumo para la formulación de los lineamientos del ECOES por parte del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (CONACES). El equipo del IISUE de la UNAM, compuesto por Miguel Alejandro González Ledesma, Javier Mendoza, Ilse Castro y Hugo Casanova, se encargó de la redacción integral del documento, el cual se pone a disposición del público en general para su consulta abierta y reflexión continua.

El documento consta de seis secciones. En la sección inicial, se exponen los antecedentes internacionales y nacionales del ECOES, haciendo hincapié en ejercicios similares llevados a cabo en Europa, Asia y América Latina. El segundo apartado analiza los aspectos normativos y programáticos que fundamentan y dan sentido a la iniciativa de conformar el Espacio. En el tercero se ofrece una descripción general del Sistema de Educación Superior de nuestro país, destacando su complejidad y dimensiones. En el cuarto apartado se presentan posibles escenarios de futuro para el ECOES, considerando visiones de corto, mediano y largo plazo, así como una posible agenda y ruta crítica para la conformación Espacio. El quinto apartado se enfoca en la armonización de la LGES en México y los lineamientos que podrían dar forma al ECOES en este contexto. Finalmente, el sexto apartado propone criterios preliminares para la elaboración de políticas específicas en materia de financiamiento, evaluación, colegialidad y gobernanza.

EL ESPACIO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR (E C O E S)

NOTAS PRELIMINARES PARA SU DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

Hugo Casanova Cardiel / Alejandro González Ledesma/ Javier Mendoza Rojas / Ilse Castro Zavaleta



iiisue



DR© Universidad Nacional Autónoma de México,

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510, Ciudad de México,
www.iiue.unam.mx
Tel. 55 56 22 69 86

ÍNDICE

Introducción.....	5
1. Antecedentes internacionales y nacionales del Ecoes.....	8
1.1. Antecedentes	8
1.1.1. Experiencias internacionales	9
1.1.2. Experiencias nacionales	23
2. Marco normativo y programático.....	32
2.1. Marco normativo	32
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	32
2.1.2. Ley General de Educación y Ley General de Educación Superior	34
2.1.3. Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México	40
2.1.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.....	41
2.1.5. Leyes de educación estatales.....	42
2.1.6. Universidades autónomas	43
2.1.7. Conceptualización y definición de las opciones de educación superior	44
2.2. Marco programático y de gestión.....	49
2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo	49
2.2.2. Plan Sectorial de Educación	49
3. Sistema Nacional de Educación Superior.....	53
3.1. Subsistema Universitario	56
3.2. Subsistema Tecnológico	59
3.3. Escuelas normales e instituciones de formación docente	61
4. Escenarios de futuro para el Espacio Común de Educación Superior .	64
4.1. Visión y horizontes temporales del Ecoes	65
4.2. Agenda y ruta crítica	67
4.2.1. Gobernanza sistémica	67
4.2.1. Financiamiento	68
4.3. Transformaciones sustantivas	69

4.3.1. Movilidad, portabilidad y cooperación interinstitucional.....	71
4.4. El Marco Nacional de Cualificaciones y el Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos.....	72
4.4.1. El Marco Nacional de Cualificaciones.....	73
4.4.2. El Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos	75
4.5. Las dimensiones del Ecoes: estatal, nacional, latinoamericana y mundial	77
5. Bases y lineamientos para la conformación del Ecoes	80
5.1. Acuerdo nacional para la transformación de la educación superior	80
5.2. Definición del Ecoes	83
5.3. Objetivos estratégicos y específicos.....	84
5.4. Armonización de leyes y reglamentos	86
5.5. Diseño del Marco Nacional de Cualificaciones y del Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos	88
5.5.1. El Marco Nacional de Cualificaciones.....	88
5.5.2. Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos	91
6. Determinación de políticas específicas	98
6.1. Para subsistemas y niveles	98
6.2. Definición de los mecanismos de financiamiento e identificación de su fuente	101
6.3. Establecimiento de mecanismos de evaluación del Ecoes y sus programas.....	104
6.4. Definición de los procesos de colegialidad y gobernanza (competencias y atribuciones en la operación del Ecoes)	107
Epílogo.....	110
Referencias.....	111
Anexos	117

INTRODUCCIÓN

Entre las responsabilidades centrales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se encuentra la atención a los grandes problemas de la vida nacional. En el caso de la educación superior y sus constantes procesos de transformación, el papel del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) es muy claro: participar, desde sus campos de especialidad, en el análisis de la problemática de dicho ámbito. Por extensión, el IISUE también busca aportar elementos reflexivos que contribuyan a la toma de decisiones en este y otros ángulos educativos.

Con base en lo anterior —y a partir de una serie de acuerdos entre la unam y la Subsecretaría de Educación Superior— es que se integró un equipo de investigación cuyo propósito fue promover un amplio proceso de análisis y, de manera ulterior, desarrollar un documento orientado a la constitución del Espacio Común de Educación Superior (Ecoes) para México. Ésta es la propuesta que se presenta aquí —con un carácter necesariamente preliminar—, para cumplir el compromiso de la unam de contribuir a la solución de la problemática del país.

La constitución del Ecoes responde a las disposiciones de la Ley General de Educación Superior (LGES) aprobada en abril de 2021, así como a la agenda de trabajo 2021-2022 del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces). Entre las funciones de dicho Consejo se encuentra la relacionada con el Ecoes en los siguientes términos:

Expedir los lineamientos para la creación y el funcionamiento del espacio común de educación superior, que tendrá como propósito facilitar la libre movilidad de estudiantes y personal académico, redes y alianzas entre las instituciones de educación superior nacionales y extranjeras que contribuyan al desarrollo de sus funciones académicas, con pleno respeto al federalismo, a la diversidad y a la autonomía universitaria (LGES, art. 53, fracción VI).

Si bien en una primera etapa se había previsto una participación paritaria en las discusiones y la elaboración del documento final, lo cierto es que, conforme avanzó el tiempo, el IISUE de la UNAM asumió la responsabilidad de confeccionarlo y presentarlo como un insumo para la toma de decisiones. Debe considerarse, no obstante, la realización de una serie de reuniones virtuales de trabajo en las que ambas partes –la gubernamental y la universitaria– avanzaron en la discusión de la temática relativa al Ecoes y en la construcción de un índice de trabajo. Además, en el proceso de debate académico participaron otros estudiosos como Axel Didriksson y Roberto Rodríguez de la UNAM, Pedro Sánchez de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY) y Norberto Fernández Lamarra de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Unitref) de Argentina. Por su parte, el equipo del IISUE de la UNAM estuvo conformado por Miguel Alejandro González Ledesma, Javier Mendoza, Ilse Castro y Hugo Casanova, en quienes recayó la redacción integral del documento.

Es necesario aclarar que el presente escrito no pretende ofrecer posiciones acabadas. Se trata de un documento abierto que, además de plantear un ejercicio reflexivo, busca constituirse como un insumo para la ulterior formulación, por parte del Conaces, de los lineamientos para la creación y funcionamiento del Ecoes.

La revisión histórica sobre otros espacios comunes en México y en el mundo, la normatividad aplicable al Ecoes, así como las reflexiones presentadas a lo largo de los diversos apartados, constituyen información de gran relevancia que podrá ser considerada por los tomadores de decisiones en torno al Ecoes, que es uno de los proyectos con mayor significación para la construcción del Sistema Nacional de Educación Superior en el futuro inmediato.

El presente documento consta de seis apartados. En el primero se exponen los antecedentes internacionales y nacionales del Ecoes, entre los que destacan ejercicios tales como el Espacio Europeo de Educación Superior o el referido a la Association of Southeast Asian Nations. En el segundo apartado se abordan los aspectos normativos y programáticos que dan fundamento y sentido al Ecoes. En el tercer apartado se ofrece una descripción general del Sistema de Educación Superior, poniendo de relieve sus dimensiones y complejidad. Sobre tales bases, en el cuarto apartado se brindan posibles escenarios de futuro para el Ecoes, con una visión de corto, mediano y largo plazos. Esta sección ofrece, además, reflexiones útiles acerca

de una posible agenda y ruta crítica del Espacio. A su vez, en el quinto apartado se abordan las bases y los lineamientos que podrían dar forma y sentido a la conformación del Ecoes con base al estado en que se encuentra la armonización de la LGES en México. Finalmente, en el sexto apartado se ofrecen algunos planteamientos y criterios preliminares que podrían orientar la elaboración de políticas específicas para los subsistemas de educación superior; el financiamiento y la evaluación, así como la colegialidad y gobernanza del Espacio.

Éstos son, en suma, los primeros resultados de un ejercicio reflexivo que busca aportar elementos para la construcción informada de decisiones en materia de política educativa. Insistimos en el carácter abierto del documento y en la importancia de llevar a cabo una amplia reflexión acerca de un asunto que contribuirá, sin duda, al fortalecimiento del sistema de educación superior de nuestro país.

1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NACIONALES DEL ECOES

1.1. Antecedentes

La creación y el desarrollo de espacios comunes de educación superior cuenta con referentes internacionales en los que se han gestado acuerdos de carácter supranacional, los cuales inician con unos cuantos países que comparten cierta posición geográfica e intereses políticos, económicos y sociales, y, posteriormente, debido a la amplia aceptación que tienen, se extienden a otras naciones, con base en criterios regionales e históricos (Martínez, *et al.*, 2010; Rodríguez, 2021).

De igual manera se han llevado a cabo ejercicios de carácter nacional, con fines de cooperación, que han impulsado la movilidad académica interinstitucional y la implementación de sistemas de créditos, promoviendo el compromiso de las instituciones de educación superior (IES) con la reformulación e innovación de programas y procesos educativos con pertinencia y responsabilidad social, para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, las artes y las humanidades. Dichos procesos son de suma relevancia porque permiten ponderar las condiciones de viabilidad del proyecto de Espacio Común de Educación Superior (Ecoes) en México, tal y como se plantea en la Ley General de Educación Superior (LGES) (Martínez *et al.*, 2010; Rodríguez, 2021).

Las diferentes experiencias alrededor del mundo indican que los espacios comunes de educación superior implican reformas en términos académicos, curriculares y administrativos en las universidades e instituciones de educación superior. En el mismo sentido, suponen grandes esfuerzos de los distintos ámbitos de gobierno en términos legales, organizacionales y financieros. Uno de sus principales objetivos ha sido facilitar la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, así como asegurar la calidad, la armonización y la internacionalización de los estudios, respetando la au-

tonomía y el libre desarrollo de contenidos, de docencia y de investigación (Martínez *et al.*, 2010).

La movilidad estudiantil es una realidad en el contexto internacional a través de los espacios comunes que se han construido en las últimas décadas, siendo el crédito académico el instrumento que ha permitido un mayor reconocimiento de los aprendizajes y se ha constituido como una unidad de transferencia entre universidades e IES (Sánchez y Martínez, 2004).

Uno de los retos que enfrentará la movilidad con la creación del Ecoes en México será empatar las diferentes agendas políticas, visiones y contextos, mediante procesos graduales de adaptación y negociación entre los distintos órdenes de gobierno y las instituciones de educación superior (IES) en, al menos, los siguientes aspectos (Sánchez y Martínez, 2004):

- Definición conceptual y operativa del crédito académico.
- Lenguaje común para la movilidad.
- Escalas de calificaciones.
- Catálogos de programas, asignaturas y unidades de aprendizaje.
- Nomenclaturas que brinden información del área, nivel y tipo de los cursos o actividades.
- Tipos de programas (escolarizados, no escolarizados y mixtos).
- Requisitos esenciales para las cartas descriptivas de los cursos o actividades.
- Revisión de las actividades de aprendizaje establecidas en los programas para expresar su valor en créditos académicos.

Asimismo, habrá que delimitar las definiciones de conceptos básicos como enseñanza y aprendizaje, reconociendo –entre otros aspectos– que la formación profesional no sólo se basa en la adquisición de conocimientos teóricos, sino en la aplicación de éstos en la resolución de problemas reales y significativos (Sánchez y Martínez, 2004).

1.1.1. Experiencias internacionales

La creación y el desarrollo de espacios comunes de educación superior, a escala nacional e internacional, se han gestado de manera gradual y paulatina, retomando elementos de la cultura organizacional e institucional de los

diferentes sistemas educativos y universitarios que, en su momento, se han considerado puntos clave para la homologación de prácticas académicas y administrativas.

Tal es el caso de la experiencia del Sistema de Educación Superior (SES) de Estados Unidos en el manejo de créditos académicos, implementado desde fines del siglo XIX por la Universidad de Harvard, con el propósito de permitir el tránsito entre los distintos campos del conocimiento y romper con la rigidez y la inflexibilidad de los currículos.¹ La experiencia estadounidense en el uso de créditos como una unidad que permitía medir y certificar los avances académicos del estudiantado, estandarizar procesos administrativos y permitir la apertura de los currículos a diversas disciplinas, se fue expandiendo a otros países, adoptándose como un instrumento en grado de facilitar la movilidad estudiantil no sólo dentro de una universidad, sino entre diferentes instituciones de educación superior, facilitando, además, las homologaciones y las transferencias entre programas e impulsando el reconocimiento interinstitucional (Restrepo, 2005).

Aunado al sistema de créditos, en Estados Unidos se creó una escala universal de calificaciones, conocida como Grade Point Average (GPA), a través de la cual se transfieren, además de los créditos, las calificaciones. En este sentido, la licenciatura se caracteriza por un alto grado de flexibilidad, al permitir que el estudiantado decida la carga horaria semestral y transferir sus créditos o calificaciones para elegir un área de especialización dentro o fuera de su disciplina e institución de origen, o para acceder a una maestría o doctorado (Sánchez y Martínez, 2004).

Una de las acciones más parecidas a un ejercicio de espacio común en las que ha participado Estados Unidos más allá de sus límites fronterizos ha sido con sus vecinos del bloque de Norteamérica: Canadá y México. Ello, a través del Programa para la Movilidad de la Educación Superior en América del Norte (Promesan), que, a su vez, se desprendió del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Entre sus objetivos se encuentran:

- a) El reconocimiento y la transferencia de créditos académicos entre las instituciones de América del Norte;

¹ Previamente la organización del año escolar en Harvard era de 46 semanas, de dos semestres de 16 a 18 semanas cada uno (Sánchez y Martínez, 2004; Restrepo, 2005).

- b) El desarrollo de currículos compartidos, común o únicos entre las instituciones de América del Norte.
- c) La adquisición del lenguaje y la introducción a las culturas de México.
- d) El desarrollo de prácticas profesionales u otras experiencias de trabajo relacionadas.
- e) Una mayor cooperación e intercambio de personal académico entre las instituciones en América del Norte (Sánchez y Martínez, 2004: 117).

Sin embargo, este programa nunca pudo concretarse por no presentar medidas y mecanismos de compensación para solucionar las asimetrías y diferencias entre México, Estado Unidos y Canadá (Didriksson y Herrera, 2010). Sólo se incorporaron algunas universidades de cada país.

Sin embargo, este ejercicio reflejó los retos a los que se enfrenta la creación de espacios comunes de educación superior, como las diferentes modalidades de medición del trabajo académico y el monto de los créditos exigidos para otorgar los títulos y grados. El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) ha logrado resolver este problema llegando a criterios de valoración comunes para las distintas IES de esa región y de otras que se han ido adhiriendo al proyecto a lo largo del tiempo (Restrepo, 2005).

De acuerdo con García (2010), el EEES se creó para hacer más factible el libre intercambio laboral de profesionales, para dar mayor competitividad al sistema educativo europeo en el ámbito internacional, así como para atender los retos profesionales que demandaba el nuevo siglo. Su desarrollo fue posible debido a la experiencia adquirida por programas anteriores como ERASMUS, que surgió en 1987 para financiar la movilidad de los estudiantes y promover una mayor cooperación entre las universidades de la entonces Comunidad Europea.

El desarrollo del programa ERASMUS tuvo como eje la creación de convenios bilaterales entre las universidades de los países participantes, siendo una de sus características más sobresalientes la naturaleza voluntaria de la incorporación de las universidades al programa. Se implementó la utilización de un sistema de créditos y calificaciones, y se promovió la estandarización de procesos administrativos, generando un ambiente de confianza para las universidades y los representantes institucionales de relaciones internacionales, quienes fungieron como encargados de los acuerdos (García, 2010). Dicho programa tuvo una amplia extensión y diversificación en las primeras décadas del siglo XXI.

En 1998, en la Universidad de la Sorbona, en París, representantes de Francia, Italia, Alemania y el Reino Unido firmaron una declaración conjunta en la que se habló por primera vez de una zona o un espacio comunitario de educación superior. Con ese antecedente, en 1999 se logró una convocatoria de 29 estados de la Unión Europea (UE), los cuales, motivados por el propósito de incrementar la competitividad de la educación superior de la región, firmaron la Declaración de Bolonia, en la que se estableció el compromiso de crear el Espacio Europeo de Educación Superior en 10 años (García, 2010; Pintos, 2016).

Los objetivos estratégicos del EEES, según la Declaración de Bolonia, se centran en:

- 1) La implantación de un sistema fácilmente comprensible y comparable de titulaciones que permitan fomentar el acceso al mercado laboral e incrementar la competitividad del sistema universitario europeo, para convertirse en un destino atractivo para los estudiantes y profesores de otras regiones del mundo.
- 2) La adopción de un sistema de créditos compatibles que promueva la movilidad (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos, ECTS).
- 3) La promoción de la cooperación europea para garantizar la calidad de la educación superior mediante el desarrollo de redes, proyectos conjuntos, organismos específicos de soporte, etcétera, para definir criterios y metodologías comparables.
- 4) La promoción de la movilidad de estudiantes, profesores y de personal administrativo de las universidades y otras IES europeas.

El Sistema Europeo de Transferencias de Créditos fue creado entre la implementación del programa ERASMUS y el inicio del Proceso de Bolonia para facilitar el reconocimiento de logros académicos y competencias profesionales de estudiantes y egresados. El crédito se utilizó como una suerte de moneda para cambiar de una institución a otra, o de un sector laboral a otro, manteniendo la validez de sus certificados. El sistema de créditos fue superando paulatinamente su función original de impulso a la movilidad y se instituyó en el concepto de acumulación, hecho que fue planteado en 2001 en la Convención de Salamanca y la Conferencia de Praga (Sánchez y Martínez, 2004; Restrepo, 2005; Pintos, 2016).

El EEES propuso reestructurar de modo general los planes de estudio, estableciendo algunos estándares para las universidades e IES de todos los países adscritos: se instituyeron tres niveles para la educación superior, a saber grado (*bachelor*), maestría (*master's degree*) y doctorado (PhD). Asimismo, se planteó que los estudios se organizarían en semestres y se adoptaría el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos. El ECTS indica que el valor de un crédito corresponde a 25-30 horas de estudio de los alumnos (García, 2010: 13).

De ese modo, se instauró una configuración general de 60 créditos para un año académico, lo que supone entre 1 200 y 1 500 horas de estudio (Sánchez y Martínez, 2004). La carga de trabajo de los programas educativos de pregrado la dividen en dos grandes grupos: los programas educativos de pregrado de 180 ECTS y los programas de 240 ECTS; en el primer grupo están los países de Francia, Italia, Liechtenstein y Suiza, mientras que en el segundo se encuentran los sistemas educativos de Georgia, Grecia, Kazajistán, Turquía y Ucrania. Existe también un tercer grupo, el de 210 ECTS, en el que están cerca de un cuarto de todos los países miembros de EEES, pero para la mayoría este modelo sólo aplica para 5% de sus programas de pregrado o equivalentes. La distribución geográfica de los dos modelos principales sugiere que en el sudeste de Europa y en un número de estados postsoviéticos los programas de pregrado conllevan una carga mayor de trabajo en comparación con otras partes del EEES.

El Proceso de Bolonia planteó la estandarización de los currículos únicamente en lo relativo a la longitud de los estudios, armonización de títulos y grados, así como la estructuración en semestres y los créditos como una medida común del aprendizaje, sin incidir en los contenidos de los programas y su longitud dentro de las materias. Esto posibilitó una implementación exitosa del modelo en los diferentes países y sus instituciones, ya que no confrontó la autonomía de los Estados y de las propias universidades. Además, los lineamientos del EEES establecieron que cada Estado se reservaba el derecho a la acreditación de los títulos académicos, al igual que en el sistema estadounidense (Sánchez y Martínez, 2004; García, 2010). Asimismo, cabe señalar que las declaraciones firmadas por los 49 países adscritos al EEES, en cada una de las reuniones bianuales de seguimiento, funcionaron como acuerdos políticos, sin ser jurídicamente vinculantes, en los que se asumió un compromiso voluntario para que cada miembro coordinara sus sistemas de educación superior (García, 2010).

Desde su formulación, hace poco más de 20 años, las universidades continúan adaptándose a las políticas de integración al EEES lo que, de acuerdo con diversos autores (Bautista, Gata y Mora, 2003; Arias, 2003; Eurydice, 2015; Palma, 2019; Gómez, 2019; Anta, 2019), supone un proceso altamente complejo que no está exento de resistencias, con muchos aspectos a mejorar en cuanto a la compatibilidad y comparabilidad de los sistemas educativos, los acuerdos interinstitucionales y los problemas derivados de la insuficiencia financiera, en particular de la oferta de becas para la movilidad.

Otra de las principales resistencias a los cambios viene de los cuerpos docentes, que ven en este proceso de convergencia algo positivo, pero poco claro, distante, que se entromete en la manera de entender la ciencia y la asignatura (Bautista, Gata y Mora, 2003). De esta experiencia podemos resaltar que la participación de los profesores como parte activa de la comunidad académica universitaria juega un importante rol para el éxito de la convergencia entre sistemas educativos y para el logro de la armonización curricular. En ello también cabe destacar el proyecto Tuning que, surgido en 2001, abonó a las propuestas para el reconocimiento de los estudios universitarios a través de una metodología que fue reconocida y empleada en el ámbito internacional. Ésta se basaba en las competencias genéricas y específicas que desarrollarían los estudiantes y no en las asignaturas. El proyecto Tuning operó mediante diversas fases bianuales en Europa y se extendió a América Latina en 2004, contando con la participación de universidades de 18 países (González, Wagenaar y Beneitone, 2004).

Las universidades de México que participaron en Tuning de América Latina fueron: la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad de Guadalajara (UdeG), la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), la Universidad de Sonora (Unison), la Universidad de Guanajuato (UG) y la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), las cuales fueron elegidas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Centro Nacional Tuning-México, 2004). Posteriormente se incorporaron la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), la Universidad Autónoma de Chiapas (Unach), la Universidad de Colima (Ucol), la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

En la región de América Latina y el Caribe, las experiencias de espacios comunes se han llevado a cabo, principalmente, por la vía de acuerdos

subregionales. En primer lugar, se encuentra la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), constituida en 1991, que ha integrado a universidades públicas y autónomas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay para la cooperación en el ámbito científico, tecnológico, educativo y cultural (AUGM, 2022a).

A lo largo de sus tres décadas de desarrollo, la Asociación ha creado diversos programas, entre los que se encuentran el Espacio Académico Común Ampliado Latinoamericano (Escala) de Estudiantes de Grado y el Escala de Estudiantes de Posgrado. Dichos programas cuentan con versiones virtuales creadas recientemente: el Escala Virtual de Estudiantes de Grado y el Escala Virtual de Estudiantes de Posgrado. Este programa también incluye a otros actores universitarios: el Escala Docente y el Escala Gestores y Administradores.

Para que los estudiantes de grado o de licenciatura puedan participar en el programa deben cumplir con ciertos requisitos, a saber:

deberán estar matriculados como estudiante regular en la universidad de origen y tener aprobado por lo menos el 40% de la carrera o licenciatura que cursa, ser menores de 30 años de edad y no ocupar cargos docentes.

La duración de cada intercambio es de un semestre y cada universidad seleccionará entre sus estudiantes los que habrán de participar [...].

El aspirante deberá presentar un plan de estudios de las disciplinas que desee cursar en el exterior, así como las que pretenden le sean reconocidas en su propio plan de estudios, el que deberá ser acordado entre las unidades académicas de las dos universidades participantes. Dentro del plan acordado, el estudiante podrá incluir asignaturas de carácter optativo, trabajo final u otras actividades académicas, además de las específicas de su carrera (AUGM, 2022b).

Respecto al Escala Virtual de Estudiantes de Grado, se plantea que los alumnos pueden cursar hasta dos asignaturas en una o dos universidades distintas y de países diferentes a la universidad de origen. Los requisitos que deben cumplir para acceder a este programa son similares a aquellos de la versión presencial. La movilidad se encuentra condicionada a las plazas ofertadas por cada universidad (AUGM, 2022c).

El Escala de Estudiantes de Posgrado establece que los alumnos de maestría y doctorado regulares y con 30% de créditos pueden realizar un

periodo de movilidad académica en una universidad miembro de la AUGM de otro país, acreditando el conocimiento del idioma respectivo. Se plantea que en dicha movilidad se realicen actividades establecidas en el plan de estudios del estudiante o actividades de investigación que pueden durar 15 días o hasta un semestre. Las postulaciones las realiza la universidad de origen (previa solicitud del alumno) y se encuentran sujetas a la aceptación de la IES de destino. Cabe señalar, además, que el financiamiento a la movilidad es compartido, pues la universidad de origen financia los gastos de traslado y la de destino el alojamiento y la manutención (AUGM, 2022d).

Estas disposiciones también son retomadas en el Escala Virtual de Estudiantes de Posgrado. A ellas se agrega que los alumnos pueden cursar como máximo dos cursos, disciplinas o actividades en una universidad distinta a la de origen y la duración de la movilidad será de acuerdo con lo estipulado en los cursos, disciplinas o actividades de la universidad de destino (AUGM, 2022e).

Por último, se alude al Escala Docente, que busca impulsar y hacer más sólido el intercambio entre académicos, así como posibilitar las investigaciones conjuntas. El programa establece dos categorías: para Docentes Noveles y para Docentes Formados. Respecto a los primeros, se busca que avancen en su formación, mientras que de los segundos se pretende que desarrollen las actividades sustantivas de la universidad, como la docencia, la investigación, la extensión y actividades de gestión. El periodo de la movilidad es breve, de 5 y hasta 15 días (AUGM, 2022f). En cuanto a los requisitos, se puntualiza que cada universidad decidirá los criterios para cada una de las modalidades y que, además:

El aspirante debe contar con la “Carta-invitación” de la universidad de destino, firmada por la autoridad de la Facultad a la que pertenece el docente que le invita y por el/la Delegado/a Asesor/a de la universidad de destino.

Asimismo, debe contar con un Plan de Actividades que se encuentra contemplado dentro del Formulario de presentación, el cual debe estar avalado por la autoridad de su Facultad, y por el/la Delegado/a Asesor/a ante AUGM de su Universidad (AUGM, 2022f)

La selección de los docentes es realizada por la universidad de destino y el financiamiento es compartido: la IES de origen solventará los gastos de traslado y la de destino los de alojamiento y manutención (AUGM, 2022f).

Todos estos programas ilustran el trabajo realizado por la Asociación de Universidades Grupo Montevideo e incluso se han adecuado a las condiciones que impuso la pandemia causada por la difusión del virus SARS-CoV2, al introducir la modalidad virtual.

Por otro lado, se encuentra la experiencia del Mercado Común del Sur (Mercosur)² que organizó un bloque educativo desde su constitución, en 1991, teniendo como referente directo la experiencia de la AUGM y su programa Escala (Didriksson y Herrera, 2010). Como parte de los propósitos del Mercosur educativo se pusieron en operación programas de movilidad entre las IES de los países miembro. Asimismo, grupos de universidades paraguayas, argentinas y uruguayas comenzaron a desarrollar iniciativas institucionales para un sistema de transferencia de créditos, integrando guías y protocolos para su inclusión en los programas académicos en los distintos niveles de formación, dando un primer paso en la implementación de un sistema supranacional de créditos académicos (Restrepo, 2005).

Esto se concretó en la constitución del Sistema Integrado de Movilidad del Mercosur (Simercosur) en 2014, el cual tuvo como objetivos específicos:

- a) Incorporar los programas existentes de movilidad académica universitaria del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) así como otras iniciativas de movilidad académica que sean acordadas en el ámbito de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior y refrendadas en las instancias pertinentes [...]
- e) Impulsar la movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales universitarios en el espacio regional de educación del MERCOSUR [...]
- g) Promover la flexibilización de mecanismos de gestión para el reconocimiento de las actividades académicas realizadas en el marco de la movilidad y dentro de las autonomías institucionales (Mercosur, 2014: 4-5).

Si bien en América Latina no se ha logrado integrar a todos los sistemas de educación superior tal como en la Unión Europea, sí se han acumulado y organizado experiencias de movilidad universitaria, redes, asociaciones re-

² Acuerdo de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al cual se han sumado Venezuela y Bolivia, esta última en proceso de incorporación.

gionales y subregionales, programas de movilidad dirigidos por organismos internacionales, grupos de trabajo interinstitucionales, equipos y colectivos transnacionales, asociaciones y conglomerados de estudiantes y académicos por parte de las IES más importantes (Didriksson y Herrera, 2010; Fernández, 2004). Un ejemplo de ello es la Red de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe.

La iniciativa para crear la Red de Macrouniversidades fue asumida por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Central de Venezuela (UCV) y el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC). Se instituyó formalmente en 2002 como un espacio para la cooperación e integración de las principales universidades de la región (Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe, 2020a).

Inicialmente la Red contó con la participación de 23 universidades públicas autónomas; sin embargo, con el paso del tiempo se fueron sumando otras hasta llegar a 37 (véase Anexo 3). A pesar de sus diferencias y su heterogeneidad, las universidades que conforman la Red comparten características que las distinguen de las demás de la región y del mundo, por ejemplo:

- Su tamaño: “son instituciones de entre 40 mil o más de 60 mil estudiantes [...]. Debe mencionarse que la región [cuenta] con varias universidades que rebasan este indicador, y que llegan a sobrepasar los cien mil o los doscientos mil estudiantes”.
- Su complejidad: “mantienen una estructura organizacional que cubre el conjunto de las áreas del conocimiento moderno, las más variadas disciplinas en las más diversas carreras”.
- Sus tareas de investigación: “estas universidades características de la región tienen el mayor y el principal peso y calidad de la investigación científica que se realiza en América Latina y el Caribe [...] [Además] concentran la mayor parte, y en algunas áreas casi la exclusividad de la actividad científica nacional [...] concentran en grado mayúsculo la formación de posgraduados, particularmente de doctores e investigadores”.
- Su financiamiento público: “Las macrouniversidades concentran [...] la mayor parte de los presupuestos nacionales orientados al sistema de educación superior y son, por lo tanto, todas ellas, de carácter público”.
- Su patrimonio histórico y cultural: “tienen bajo su resguardo, protección y desarrollo un tremendo y muy importante patrimonio histórico

y cultural, tanto tangible como intangible, que las hace únicas en el panorama regional” (Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe, 2020a).

Las universidades de México que están adscritas a la Red son: la BUAP, la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), la UdeG, la UNAM, la UANL, la Universidad Veracruzana (UV), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT) (Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe, 2020b)

Entre los programas desarrollados por la Red, se destaca el de movilidad, que comprende a estudiantes de posgrado y académicos, creado para fortalecer la capacidad académica de la región a través de la generación y transferencia de conocimientos científicos y humanísticos. Una de sus principales estrategias ha sido otorgar becas para la manutención de los estudiantes con duración de tres a cinco meses. Las universidades que cuentan con este beneficio son aquellas que tienen convenios bilaterales, así como convenios con el Programa Universidades del Banco Santander (Didriksson y Herrera, 2010).

La estructura colegiada que sustenta el programa comprende el Consejo Académico Regional (CAR), el Comité Académico Local (CAL) y comités tutorales, estos últimos conformados por un tutor de la universidad de origen y uno de la IES de destino que dan seguimiento a las actividades académicas de los estudiantes (Didriksson y Herrera, 2010). Además,

El programa opera con tres estructuras de apoyo. La Coordinación General Regional, a través del Observatorio de la Red, organiza el control académico de estudiantes, concentra información de los posgrados y conforma el padrón de tutores de la Red. La Coordinación General de la Red de Macrouniversidades [...] su labor es esencialmente de selección académica [...] y el Observatorio de las Macrouniversidades es un sistema de información integral cuyo objetivo es sistematizar, organizar y actualizar de manera permanente la información (Didriksson y Herrera, 2010: 44).

Las macrouniversidades están comprometidas a reconocer los estudios realizados en este programa, lo cual se garantiza con una carta compromiso emitida por la universidad de origen. Por último, es relevante mencionar

que el programa de movilidad de la Red se ha enfrentado a algunos obstáculos, como la falta de una visa académica que agilice el tránsito y estancia de los estudiantes en los países de la región (Didriksson y Herrera, 2010).

Del lado opuesto del mundo, en la subregión de Asia Oriental han surgido instancias para la creación de espacios comunes de educación superior, así como algunos programas piloto. Una de las experiencias más consolidadas es la Red de Universidades de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) creada en 1995, la cual inicialmente integró a 13 universidades de los países miembro que incluían a Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam y Brunei Darussalam. Cabe mencionar que la ASEAN se constituyó en 1967 para atender asuntos de estabilidad política y seguridad, a los cuales posteriormente se incorporaron temas económicos y socioculturales. En estos primeros años, la Red de Universidades de la ASEAN (AUN) impulsó la movilidad de estudiantes y personal universitario a pequeña escala, transformándose en los años posteriores (ASEAN, 2022a; Choi, 2017).

Con la incorporación de más países asiáticos a la ASEAN desde fines de la década de los noventa, la AUN también se expandió, llegando a un total de 30 universidades de 10 países. Así, desde 1999, las actividades de la Red también se complejizaron “con programas como el desarrollo curricular conjunto, la cooperación en [tecnologías de la información y la comunicación] TIC y el establecimiento de subredes” (ASEAN, 2022a), aumentando con ello su financiamiento y formalizando su operación mediante el establecimiento de una oficina permanente en Bangkok. El programa de movilidad que opera actualmente está dirigido a alumnos de pregrado y posgrado, y opera a través del Sistema de Transferencia de Créditos de la ASEAN (ACTS), implementado en 2011 (ASEAN, 2022a; ASEAN, 2022b).

Dicho sistema establece una cantidad de créditos para cada ciclo escolar: 60 para un año, 30 para un semestre y 20 para un trimestre. Por medio del sistema en línea del ACTS los estudiantes pueden conocer la lista de universidades que emplean dicho sistema, así como los cursos y la cantidad de créditos que otorgan. La inscripción puede realizarse en línea y debe ser aprobada por la universidad de origen y la de destino. Cada IES miembro del AUN otorga, al menos, cinco becas para que los estudiantes puedan participar en el programa de movilidad (ASEAN, 2022b).

Cabe destacar el acompañamiento de la UE a éste y otros procesos de integración educativa en el nivel superior, con base a su propia experiencia.

Tal es el caso del proyecto Apoyo de la Unión Europea a la Educación Superior en la Región de la ASEAN (SHARE), establecido en 2015, y que tuvo como objetivos:

1. Mejorar la armonización del área de educación superior (ES) de la ASEAN a través de la formulación de los marcos de educación superior teniendo en cuenta la experiencia de la UE y el trabajo que ya se está realizando en la ASEAN a través de asociaciones internacionales;
2. Apoyar el reconocimiento mutuo y la movilidad estudiantil entre las IES de la ASEAN para fortalecer la conectividad entre personas (European University Association, 2022).

Así, la experiencia de la constitución de un Espacio Común en la Unión Europea se empleó para fortalecer el Espacio Común en el Sudeste de Asia. Esta colaboración busca mejorar el programa de movilidad de la ASEAN, fortalecer la calidad y la internacionalización de la educación superior en la región, así como fomentar la colaboración entre universidades de la ASEAN y de la UE. Las instituciones de la Unión Europea que han participado en la implementación del SHARE son el British Council, el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (ENQA) y la Asociación Europea de Universidades (EUA), y de Asia, la Secretaría de la ASEAN, la Red de Garantía de Calidad de la ASEAN (AQAN) y la AUN (SHARE, 2022; European University Association, 2022).

Otra de las experiencias de la región, instaurada en 2010, es el Programa de Acción Colectiva para la Movilidad de Estudiantes Universitarios en Asia (CAMPUS Asia), en el cual participan universidades de China, Japón y Corea del Sur (CAMPUS Asia, 2022). Dicho programa está dirigido a alumnos de pregrado y posgrado, opera “a través del intercambio de créditos, la doble titulación y los programas de titulación conjunta y apunta a conformar un grupo de talentosos ‘expertos asiáticos’ por medio de una plataforma compartida de recursos y conocimiento” (Choi, 2017: 36).

La diversificación de las redes regionales de Asia ha generado una dispersión de los recursos y esfuerzos a medida que las naciones se comprometen en varias iniciativas. No obstante, los proyectos de cooperación han traído beneficios como el intercambio intercultural y de conocimientos.

Los espacios comunes de educación superior en el ámbito internacional han llegado a diferentes grados de consolidación. El caso europeo ha tenido mayores avances en cuanto al establecimiento de acuerdos para llevar a cabo reformas académicas y administrativas en beneficio de la movilidad y el intercambio interinstitucional. Por otro lado, los casos de Norteamérica, América Latina y Asia, a pesar de tener experiencias subregionales, no han logrado una integración regional que permita un lenguaje común entre las instituciones. Es por ello que la experiencia de la Unión Europea sigue siendo el principal referente para las IES que orientan sus reformas hacia la convergencia en aras de la movilidad, el intercambio de créditos y una mayor fluidez en el establecimiento de redes de colaboración científica y académica con sus pares nacionales e internacionales.

Cuadro 1. Antecedentes y experiencias internacionales

Fines del siglo XIX	La Universidad de Harvard empieza a utilizar los créditos académicos para permitir el tránsito de los estudiantes entre los distintos campos del conocimiento y flexibilizar, así, los currículos.
1987	Se instaura el programa ERASMUS para financiar la movilidad de los estudiantes y promover una mayor cooperación entre las universidades de la entonces Comunidad Europea.
1991	Se constituye la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) que integra a universidades públicas y autónomas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay para la cooperación en el ámbito científico y tecnológico, educativo y cultural.
1994	Creación del Programa para la Movilidad de la Educación Superior en América del Norte (Promesan), que se desprende del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito por Estados Unidos, México y Canadá.
1995	Se constituye la Red de Universidades de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que inicialmente integró a 13 universidades de Indonesia, Filipinas, Malasia, Filipinas, Singapur, y Tailandia, Vietnam y Brunei Darussalam.
1998	Firma de la Declaración Conjunta para la Armonización del Diseño del Sistema de Educación Superior Europeo en La Sorbona por representantes de Francia, Italia, Alemania y el Reino Unido, antecedente de la Declaración de Bolonia.
1999	La Declaración de Bolonia es firmada por 29 países de la Unión Europea. Esta declaración establece el compromiso de crear el Espacio Europeo de Educación Superior en 10 años.
2001	Se desarrolla el proyecto Tuning que abonó a las propuestas europeas para el reconocimiento de los estudios universitarios a través de una metodología que fue reconocida y empleada en el ámbito internacional.
2002	Se constituye la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe como un espacio para la cooperación e integración de las principales universidades de América Latina.

2004	Implementación del proyecto Tuning América Latina en 18 países de la región, en el cual participó México.
2010	Se establece el Programa de Acción Colectiva para la Movilidad de Estudiantes Universitarios en Asia (CAMPUS Asia), en el cual participan universidades de China, Japón y Corea del Sur.
2014	Se crea el Sistema Integrado de Movilidad del Mercosur (Simercosur) que articula los diversos esfuerzos realizados por el organismo en temas de movilidad académica desde 1991.
2015	Se instaure el proyecto Apoyo de la Unión Europea a la Educación Superior en la Región de la ASEAN (SHARE).
2022	Se establecen las modalidades virtuales del Espacio Académico Común Ampliado Latinoamericano (Escala): el Escala Virtual de Estudiantes de Grado y el Escala Virtual de Estudiantes de Posgrado.

Fuente: Elaboración propia.

1.1.2. Experiencias nacionales

En el marco de la XIII Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), celebrada en 1971, se presentó la Declaración de Villahermosa, que planteó una reforma educativa integral, con la cual se “crearan un sistema nacional de enseñanza, con créditos académicos comunes y de equivalencias que den fluidez al sistema [...] en una cooperación interinstitucional que haga más fácil la colaboración y la movilidad de profesores y estudiantes” (Sánchez y Martínez, 2004: 115).

En 1972 se establecieron los Acuerdos de Tepic, que permitieron trabajar en torno a los requisitos para la asignación de créditos. Sin embargo, dicha iniciativa no logró el propósito de constituirse como instrumento para la movilidad académica y estudiantil, como medio para flexibilizar los planes y programas de estudio, y como herramienta de política educativa, ya que tampoco tuvo incidencia en los postulados de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior³ de 1978, ni en la agenda del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes) desarrollada entre la SEP y la ANUIES en los años ochenta. Pese a ello, dicho sistema de créditos fue el único referente por décadas (Sánchez y Martínez, 2004; Rodríguez, 2021).

³ Ley que se derogó a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Educación Superior publicada en abril de 2021.

Otro de los antecedentes se sitúa en 1993, con la recién promulgada Ley General de Educación (LGE) que, en la fracción VIII, del artículo 12, planteó como una atribución de la autoridad educativa federal “regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro” (LGE, 1993: 44). Sin embargo, este ordenamiento no llegó a concretarse (Rodríguez, 2021). Lo que sí fue un hecho es que diversos programas de las políticas federales impulsaron el principio de flexibilidad curricular y las universidades comenzaron a adoptarlo en sus reformas y planes de estudio (Sánchez y Martínez, 2004).

En 2000, derivado del artículo 12 de la LGE, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) dos acuerdos secretariales importantes: el 279 y el 286. En el primero se enuncian los requisitos para el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) del tipo superior, otorgado por las autoridades educativas, en el ámbito federal y estatal, a las instituciones particulares. Por otro lado, se establecieron las características que debían tener los planes y programas de estudio, los cuales debían ceñirse a un número de horas mínimas bajo la conducción de un académico y su equivalente en créditos para los distintos niveles, desde el técnico superior universitario (1 440 horas/180 créditos), la licenciatura (2 400 horas/300 créditos), la especialidad (180 horas/45 créditos), la maestría (300 horas/75 créditos) y el doctorado (600 horas/150 créditos), siendo acumulables para pasar de un ciclo a otro (Sánchez y Martínez, 2004).

Por su parte, el Acuerdo 286 estableció los “lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo” (Acuerdo 286, 2000).

Sin embargo, ese acuerdo tuvo alcances limitados en la práctica administrativa, debido a que planteó más obstáculos que posibilidades para la revalidación de estudios y el fomento a la movilidad. Uno de estos obstáculos era el referido a la equiparación, pues se planteaba que, para revalidar los estudios realizados en el extranjero, éstos debían ser similares a los impartidos en el país. Dado que este requisito no llegaba a ser cumplido,

se generaban inconvenientes para el reconocimiento de dichos estudios, validándolos sólo de manera parcial o a través de una evaluación en la que se pudiera constatar que el alumno contaba con los conocimientos y las habilidades requeridos. Así, la falta de un sistema de créditos ha hecho más compleja la revalidación de estudios, llegando a afectar a los alumnos que realizan movilidad académica (López, 2010)

Las políticas del gobierno de Vicente Fox Quesada establecidas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se vieron influidas por el clima de reformas en el nivel superior surgido al amparo del Proceso de Bolonia y la creación del Espacio Europeo de Educación Superior. Así, en el subprograma de educación superior se plantea:

contribuir a la transformación del actual sistema de educación superior cerrado, en uno abierto, flexible, innovador y dinámico, que se caracterice por la intensa colaboración interinstitucional, por la operación de redes para el trabajo académico de alcance estatal, regional, nacional e internacional, por la movilidad de profesores y alumnos, y por la búsqueda permanente de nuevas formas de enseñanza-aprendizaje (SEP, 2001: 184).

A la par de estas disposiciones dio inicio la discusión y el análisis de un nuevo Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos (SATCA) en 2001, el cual llegaría a aprobarse por la Asamblea General de la ANUIES años después. En el ámbito institucional, es relevante mencionar la iniciativa tomada por la UNAM, y respaldada por el IPN y la UAM, para la constitución del Espacio Común de Educación Superior (Ecoes) en septiembre de 2004, el cual se dirigió a las universidades públicas autónomas federales y estatales para promover la movilidad estudiantil, incluyendo en la firma del convenio de colaboración inicial a cinco instituciones más (Ecoes, 2019a; Martínez *et al.*, 2010).⁴

El Ecoes se ha centrado en “la movilidad de estudiantes y profesores, la armonización de los planes y programas de estudio y el fortalecimiento de áreas estratégicas” (Ecoes, 2019a). Actualmente, participan 43 univer-

⁴ Se trata de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; la Universidad Autónoma de Sinaloa; la Universidad de Guadalajara, y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

sidades, prácticamente todas las de carácter autónomo federal y estatal de todos los estados del país (véase Anexo 1) (Ecoes, 2019b).

Este espacio común ha representado una forma de diálogo entre las autoridades de las universidades e IES con mayor desarrollo académico en el país, para generar acuerdos que impulsen las posibilidades educativas y de aprendizaje del estudiantado, mediante el Programa de Movilidad Estudiantil Nacional. Desde 2005, las IES involucradas y el Grupo Santander han destinado apoyos económicos mensuales para que los estudiantes puedan tomar cursos o realizar estancias de investigación de entre 3 y 5 meses. El programa está dirigido a los alumnos que cursan la licenciatura o el posgrado en alguna de las instituciones adscritas a este espacio, que sean regulares y tengan un promedio mínimo de 8.5 (Martínez *et al.*, 2010).

Derivado del Ecoes, y ante la necesidad de mejorar y expandir la cobertura, en 2007 se creó el Consorcio del Espacio Común de Educación Superior a Distancia (Ecoesad), con el fin de ofrecer programas académicos a distancia de bachillerato, licenciatura, posgrado y educación continua, mediante el aprovechamiento de las TIC (Ecoesad, 2007; Martínez *et al.*, 2010). En su constitución participaron la BUAP, el IPN, la UANL, la UdeG, la UAM, la UNAM y la UV. Actualmente son 36 universidades en total las que conforman el Ecoesad (véase Anexo 2), en su mayoría de carácter autónomo (Ecoesad, 2021).

Entre las actividades que promueve el Ecoesad se encuentra “permitir la movilidad estudiantil virtual creando programas específicos para ofertarlos y compartirlos en la modalidad a distancia y en los niveles educativos medio superior, licenciatura y posgrado” (Ecoesad, 2007). Para el caso del nivel superior, los requisitos establecidos para participar en el Programa de Movilidad Estudiantil Nacional en Modalidad Virtual del Ecoesad son: ser alumno regular y tener un promedio mínimo de 8.0, así como haber cubierto 40% de los créditos del programa académico de adscripción. Para el caso de los alumnos de posgrado se especifica que para solicitar su participación en el programa deben haber cursado un semestre de su plan de estudios (Ecoesad, 2022).

En 2007, también fue aprobado el SATCA en la XXXVIII sesión ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. El sistema se basó en una serie de principios orientadores básicos para “que fuera simple y aplicable a cualquier institución; que tuviera un carácter nacional; que otorgara nuevos lineamientos para asignar créditos a diversas actividades académicas, y que

permitiera una transición entre los diversos criterios locales y este nuevo parámetro nacional” (Sánchez y Martínez, 2011: 125).

Dicho sistema pretendía optimizar procedimientos académicos, normativos y pedagógicos, pero, sobre todo, administrativos, para la revalidación y equivalencia de estudios basados en la revisión de los contenidos de planes y programas de estudio; es decir, afrontar directamente las razones por las cuales el Acuerdo 286 no había logrado ser efectivo. Se trataba de impulsar un cambio de paradigma, en el sentido de reconocer los aprendizajes del estudiantado por medio del crédito académico y no necesariamente de asignaturas; de unificar criterios del logro académico, en el entendido de que la diversidad de contenidos enriquece la formación y no es necesaria su revisión para efectos de movilidad, vinculación y cooperación interinstitucional (Sánchez y Martínez, 2011: 128). El cuadro 2 muestra el tipo de actividades que se contemplan en el SATCA y el valor de un crédito académico.

Cuadro 2. Especificaciones del crédito académico del SATCA

Tipo	Ejemplos de actividad	Criterio
Docencia: instrucción frente a grupo de modo teórico, práctico o a distancia.	Clases, laboratorios, seminarios, talleres, cursos por internet, etc.	16 hrs. = 1 crédito.
Trabajo de campo profesional supervisado.	Estancias, ayudantías, prácticas profesionales, servicio social, internado, estancias de aprendizaje, veranos de la investigación, etc.	50 hrs. = 1 crédito
Otras actividades de aprendizaje individual o independiente a través de tutoría o asesoría.	Tesis, proyectos de investigación, trabajos de titulación, exposiciones, recitales, maquetas, modelos tecnológicos, asesorías, vinculación, ponencias, conferencias, congresos, visitas, etc.	20 hrs. = 1 crédito Para asignar créditos a cada actividad se debe: 1) Especificar y fundamentar la actividad en el plan de estudios. 2) Prestablecer el porcentaje de créditos que pueden obtenerse en un programa específico. 3) Un producto terminal que permita verificar la actividad.

Fuente: SEP-ANUIES (2007, 15).

Con el fin de mantener su carácter universal, el SATCA fue diseñado sin considerar las diferencias locales, institucionales o individuales como criterio de asignación de créditos (ej. la carga académica de los docentes, la dificultad de la asignatura e, incluso, cuestiones de índole estructural, como las

desigualdades del sistema educativo de nuestro país). Sin embargo, se decidió que las calificaciones debían ser transferidas al igual que los créditos, “por lo que se llegó a proponer que se mantuviese la escala nacional para el nivel básico de 5 a 10 y su consecuente consideración en la elaboración de tablas de conversión” (Sánchez y Martínez, 2011: 131).

Si bien el SATCA tuvo una aceptación general desde el punto de vista académico, no proliferó en todas las universidades e instituciones de educación superior debido, principalmente, a los altos costos que representan los cambios administrativos y de control escolar necesarios para su implementación. Sin embargo, sí se logró adaptar, a partir de 2010, al Espacio Común de Educación Superior Tecnológica (ECEST).

El ECEST ha sido una de las experiencias más recientes de espacios comunes en el país; fue fundado en 2008 a través de un acuerdo de colaboración entre el IPN y las instituciones que integraban el Sistema Nacional de Educación Tecnológica: institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y universidades politécnicas (Rodríguez, 2012). El ECEST se estableció con base en seis ejes:

- Instauración de Redes Temáticas de Colaboración Académica.
- Fortalecimiento de los Procesos de Habilitación y Mejoramiento del Profesorado.
- [Uso compartido de] Infraestructura y Equipamiento [...] así como la importancia de la construcción de la Red Nacional de Bibliotecas y de Programas conjuntos para la producción de Medios y Métodos Educativos.
- Impulso e innovación para los modelos de los Sistemas de Educación Abierta y a Distancia.
- Fomento de la Movilidad Estudiantil y Académica.
- Vinculación con los diferentes sectores social y productivo (SEP-DGEST, 2009a)

De manera inicial se impulsaron tres acciones: la convocatoria de movilidad estudiantil; la convocatoria de movilidad docente, así como el establecimiento de la Biblioteca Digital (SEP-DGEST, 2009b). El ECEST se formalizó hasta 2011, cuando se realizaron convenios entre la SEP y las entidades federativas para su operación (Rodríguez, 2012).

Respecto a la movilidad estudiantil, se plantearon “cursos curriculares, elaboración de tesis, desarrollo de un proyecto de investigación, realiza-

ción de residencias profesionales, estadías o prácticas de laboratorio” (SEP, 2012: 1). En la convocatoria se estableció que los alumnos podían acceder a una beca y que la duración de las estancias era de uno a seis meses. Asimismo, los requisitos y las condiciones para realizar la movilidad fueron:

1. Ser estudiante regular de los niveles de [técnico superior universitario] TSU, licenciatura, maestría o doctorado, inscrito en alguna institución pública perteneciente a alguno de los subsistemas integrantes del ECEST.
2. Contar con un promedio mínimo general de ocho (8.0), no tener asignaturas reprobadas o pendientes de acreditar y haber cubierto, al menos, 50 por ciento de los créditos académicos (o equivalente) de la carrera en la que esté inscrito el (la) estudiante en la institución de origen.
3. Observar las normas y condiciones académicas que rijan a la institución receptora.
4. Contar con la aceptación oficial de la institución receptora.
5. Contar con la aceptación, en caso de que así se requiera, del académico responsable que fungirá como tutor.
6. La institución receptora expedirá al estudiante constancia en la cual se acredite el cumplimiento del objetivo académico durante el periodo de la movilidad. A su vez, la institución de origen reconocerá las constancias emitidas por la institución receptora.
7. En caso de cursos curriculares, el alumno deberá obtener una calificación aprobatoria para acreditar las asignaturas cursadas, conforme a la escala de calificaciones de la institución de educación superior receptora (SEP, 2012: 2).

En cuanto a la movilidad docente, se establece la asignación de becas para la impartición de cursos, estancias de investigación, realización de tesis u otras actividades de su disciplina o campo de conocimiento. Pueden participar los académicos adscritos a una institución que forme parte del ECEST y tenga asignadas 15 o más horas (SEP, 2012).

Las actividades que el docente plantee desarrollar tienen que ser congruentes con el programa de adscripción en su universidad de origen. De igual manera, dichas actividades deben tener incidencia en el Plan de Desarrollo Institucional o su similar. La duración de la movilidad también es de uno a seis meses y se requiere que el docente cuente con la aceptación

oficial de la institución que le recibe y, si es el caso, con la aceptación de su tutor. La movilidad se acredita con una constancia en la que se estipule el cumplimiento del objetivo de la estancia (SEP 2012).

Tanto para el programa de movilidad estudiantil como para el de docentes, se establece como condición necesaria que el programa receptor sea parte de alguna de las instituciones del ECEST y que, preferentemente, esté evaluado en el nivel 1 de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o acreditado por un organismo que cuente con el reconocimiento del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes). Respecto a los programas de posgrado, se indica que éstos deben formar parte del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Por último, se destaca que se dará prioridad a las solicitudes que se realicen entre instituciones de distintos subsistemas (SEP, 2012; Rodríguez, 2012).

Cabe señalar además que, en 2017, la Secretaría de Educación Pública realizó modificaciones al Acuerdo 279 relativo al Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, y al Acuerdo 286, que norma la revalidación y equivalencia de estudios realizados en el extranjero, así como la acreditación de conocimientos adquiridos de manera autodidacta o a través de la experiencia laboral. Los cambios al Acuerdo 279 dieron mayor especificidad a diversos rubros que así lo requerían, a partir de la experiencia acumulada desde su publicación en 2000; en cuanto al Acuerdo 286, los cambios se centraron en la disminución de los requisitos y el tiempo para realizar la acreditación de conocimientos.

López (2010) señala que no todos los retos que se presentan para la implementación del Espacio Común de Educación Superior y sus respectivos sistemas de asignación y transferencia de créditos para el reconocimiento de aprendizajes se derivan de la falta de flexibilidad educativa, por lo que se debe avanzar con voluntad política y académica, de manera gradual y paulatina, para llegar a acuerdos mediante negociaciones que beneficien a la mayoría de las IES, pero, sobre todo, al estudiantado.

Cuadro 3. Antecedentes y experiencias nacionales

1971	Se presenta la Declaración de Villahermosa que planteó una reforma educativa integral a través de la creación de un sistema nacional de enseñanza, así como la utilización de créditos académicos que permitieran una mayor cooperación entre las instituciones y la movilidad de sus actores.
1972	Se establecieron los Acuerdos de Tepic, en los cuales se sentaron las bases para la creación de un sistema de créditos en la educación superior.
1993	En el artículo 12, fracción VIII, de la recién promulgada Ley General de Educación se planteó como una atribución de la autoridad educativa federal “regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro”. Algo que no llegó a concretarse.
2000	Tomando como base el artículo 12, fracción VIII, de la Ley General de Educación se publicaron los acuerdos 279 y 286. En el Acuerdo 279 se enuncian los requisitos para el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) del tipo superior otorgado por las autoridades educativas, en el ámbito federal y estatal, a las instituciones particulares que cumplieran con los requisitos. Asimismo, se puntualizaron las características que debían tener los planes y programas de estudio para establecer un número específico de créditos en cada nivel de la educación superior. El Acuerdo 286 estableció los “lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo” (Acuerdo 286).
2001	Dio inicio la discusión y análisis para la creación de un Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos (SATCA).
2004	Por iniciativa de la UNAM y la participación del Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana se creó el Espacio Común de Educación Superior (Ecoes) que, inicialmente, integró a ocho instituciones.
2007	Se constituyó el Espacio Común de Educación Superior a Distancia (Ecoesad) con la participación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Veracruzana. Se aprobó el Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos (SATCA) en la XXXVIII Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
2008	Se creó el Espacio Común de Educación Superior Tecnológica (ECEST) a través de un acuerdo de colaboración entre el Instituto Politécnico Nacional y las instituciones que integraban el Sistema Nacional de Educación Tecnológica: institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y universidades politécnicas.
2017	Se reformaron los acuerdos 279 y 286.

Fuente: Elaboración propia.

2. MARCO NORMATIVO Y PROGRAMÁTICO

2.1. Marco normativo

El diseño y la operación del Espacio Común de Educación Superior (Ecoes) que habrá de ser aprobado por el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) deberá estar enmarcado por el conjunto de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter normativo sobre el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) y el reconocimiento de títulos y grados académicos.

La normativa relevante para el propósito de la construcción del Ecoes corresponde, en el ámbito nacional, a los niveles federal, estatal e institucional, y en el ámbito internacional, a los acuerdos para la movilidad académica y la cooperación internacional.

2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) constituye el principal referente normativo para la construcción del Ecoes. En mayo de 2019 se publicó el decreto que reformó dicho artículo, como resultado de la reforma constitucional en materia educativa. Entre los principales cambios destaca la consideración de la educación superior como derecho humano, al incorporarse, en su párrafo inicial, la obligatoriedad de este tipo educativo:

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. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y

la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo.

La fracción X precisa que la obligatoriedad de la educación superior recae en el Estado y no en las personas:

La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en 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.

Con esta reforma, el Estado se obliga a proporcionar los medios para que toda persona egresada de la educación media superior, que cumpla con los requisitos para el ingreso, realice los estudios correspondientes en la educación superior.

A su vez, el contenido de la fracción VII, referente a la autonomía universitaria, retomó en sus términos lo dispuesto desde la reforma al artículo tercero de 1980:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las 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; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

La autonomía reconocida a las universidades en sus leyes orgánicas las facultad para determinar sus planes y programas, tanto en el ámbito institucional (planes de desarrollo) como curricular (planes y programas de

estudio). Actualmente se cuenta con 45 universidades públicas autónomas en el territorio nacional, cuya matrícula de educación superior representa la tercera parte de la matrícula nacional y la mitad de la pública.

A las instituciones de educación superior (IES) particulares, al igual que todas las instituciones educativas particulares, el artículo 3 las faculta a impartir programas educativos en los términos que establecen la Ley General de Educación (LGE) y Ley General de Educación Superior (LGES). Las figuras jurídicas que se aplican son las de autorización expresa por parte del Estado para el caso de las escuelas normales, al igual que la educación básica, y el otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial a los Estudios (RVOE) para cada uno de los programas que se impartan.

La obligatoriedad de la educación superior, el reconocimiento de la autonomía universitaria y la regulación de los particulares por parte del Estado, junto con la tendencia hacia la universalización de este tipo educativo en el mediano plazo, son elementos que habrá que considerar para la conformación del Ecoes.

Los escenarios de cobertura, elaborados en la fase prepandemia de la COVID-19, situaron el alcance del umbral de la universalización en 2024, con una tasa bruta de cobertura (TBC) de 50%, que para 2030 alcanzaría 60% (en el ciclo escolar 2021-2022 la TBC fue de 42.5%). Si bien en los dos últimos años de pandemia disminuyó el ritmo de ampliación de la cobertura y parece improbable alcanzar la meta al final de la presente administración, se espera que la educación superior continúe su proceso de expansión y diversificación, con lo cual la demanda de movilidad académica y cooperación interinstitucional en el marco del Ecoes será cada vez mayor.

2.1.2. Ley General de Educación y Ley General de Educación Superior

Estas dos leyes se tratan en un mismo apartado por tener disposiciones comunes o complementarias en los aspectos relacionados con la conformación del Ecoes. La LGE, publicada el 30 de septiembre de 2019, y la LGES, del 20 de abril de 2021, son dos de las cinco leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional en materia educativa de mayo de 2019.

La LGE contiene diversas disposiciones relativas al tránsito de estudiantes y la movilidad académica en el Sistema Educativo Nacional (SEN) y

establece los instrumentos para el otorgamiento del RVOE a los particulares. Además, contiene un capítulo con disposiciones para la validez de estudios y certificación de conocimientos en el SEN. En esta ley general, al igual que en la correspondiente a educación superior, se hace referencia explícita al desarrollo del Ecoes.

En la fracción XI, del artículo 113, se señala como atribución exclusiva de la autoridad educativa federal el establecimiento y la regulación de un “marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos”, con el propósito de facilitar el tránsito de los estudiantes a lo largo del SEN, disposición que también se encuentra en el artículo 19 de la LGES:

La Secretaría, tomando en cuenta la opinión del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior [Conaces], elaborará un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos, que faciliten el tránsito de estudiantes por el Sistema Educativo Nacional.

Los instrumentos señalados en el párrafo anterior tendrán como objeto facilitar la movilidad dentro del Sistema Nacional de Educación Superior, de modo que, a partir de la valoración de los trayectos formativos se posibilite el cambio de carreras y programas, la continuidad de estudios entre la educación superior universitaria, tecnológica y de educación normal.

Las instituciones públicas de educación superior con autonomía constitucional y legal se regirán por sus propias normas y en materia de revalidación y movilidad estarán a lo que decidan sus autoridades escolares.

A este respecto, cabe señalar que en 2014 se elaboró el Marco Mexicano de Cualificaciones, el cual tuvo incidencia en el tipo de educación media superior y en el ámbito de la certificación de competencias laborales, mediante el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer).

En materia específica del Ecoes, tanto la LGE como la LGES mandatan su creación, si bien la primera remitió a la segunda para determinar su integración y los principios para la operación de dicho espacio, precisiones que no fueron incorporadas por los legisladores en la norma.

El artículo 51 de la LGE señala lo siguiente:

Se apoyará el desarrollo de un espacio común de educación superior que permita el intercambio académico, la movilidad nacional e internacional de estudiantes, profesores e investigadores, así como el reconocimiento de créditos y la colaboración interinstitucional. La Ley General de Educación Superior determinará la integración y los principios para la operación de este sistema.

Por su parte, la fracción VII, del artículo 53 de la LGES señala como una de las funciones del Conaces:

Expedir los lineamientos para la creación y el funcionamiento del espacio común de educación superior, que tendrá como propósito facilitar la libre movilidad de estudiantes y personal académico, redes y alianzas entre las instituciones de educación superior nacionales y extranjeras que contribuyan al desarrollo de sus funciones académicas, con pleno respeto al federalismo, a la diversidad y a la autonomía universitaria.

La decisión de los legisladores fue dejar al Conaces —órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso— la responsabilidad de establecer los lineamientos del Ecoes, con la presunción de que este espacio de trabajo colegiado es el más adecuado para que los diseños que se acuerden en su seno logren los propósitos de movilidad académica nacional e internacional, el establecimiento de redes interinstitucionales y la colaboración entre las IES de los diversos subsistemas y tipos institucionales.

El Ecoes deberá concebirse como uno de los componentes centrales del Sistema Nacional de Educación Superior (SNES), así como de los correspondientes sistemas locales en cada una de las entidades federativas. El artículo 20 de la LGES caracteriza al SNES como el

conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la educación superior.

Para los sistemas locales, en el artículo 23 de la LGES se explicita que uno de sus propósitos será “coadyuvar a la integración y articulación de

espacios locales y regionales de educación superior, ciencia, tecnología e innovación”. En este sentido, el reto será constituir espacios comunes de educación superior en los diferentes ámbitos territoriales, debidamente articulados para que propicien la sinergia en todas las regiones del país.

La política establecida en la LGE da particular atención al impulso de la movilidad de los estudiantes indígenas y de los profesores normalistas. La fracción VII, del artículo 58, obliga a las autoridades educativas a establecer esquemas de coordinación para asegurar la existencia de programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, “con especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas”. En atención a esta disposición, el Ecoes deberá considerar acciones afirmativas dirigidas a los alumnos de estas comunidades en las diferentes regiones del país.

A su vez, entre las acciones que se consideran para el fortalecimiento de las instituciones públicas de formación docente en la fracción II, del artículo 95, la LGE estipula que las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de sus competencia (federal o local), tendrán a su cargo la promoción de la movilidad de los docentes en los diferentes sistemas y subsistemas educativos, “particularmente en aquellas instituciones que tengan amplia tradición y experiencia en la formación pedagógica y docente”.

La movilidad estudiantil guarda estrecha relación con las disposiciones aplicables a la validez de estudios y certificación de conocimientos. La LGE establece cinco artículos que constituyen un referente normativo a ser considerado para la conformación del Ecoes:

- El artículo 141 señala que los estudios realizados dentro del SEN tendrán validez en toda la República, obligando a las instituciones educativas a expedir certificados y otorgar constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido estudios de conformidad con los requisitos establecidos en los planes y programas de estudio correspondientes, con la “obligatoriedad de su registro en el Sistema de Información y Gestión Educativa”. Se mandata a la Secretaría de Educación Pública (SEP) promover que los estudios con validez oficial sean reconocidos en el extranjero.
- El artículo 142 se refiere a la revalidación de los estudios realizados en sistemas educativos extranjeros, de acuerdo con las normas y los criterios generales que determine la SEP. Se especifica que la revalidación podrá otorgarse por niveles educativos, grados escolares, créditos académicos, asignaturas u otras unidades de aprendizaje.

- El artículo 143 autoriza las equivalencias de estudios realizados dentro del SEN por niveles educativos, grados o ciclos escolares, créditos académicos, asignaturas u otras unidades de aprendizaje, señalando que ellas deberán facilitar el tránsito de los estudiantes en el SEN.
- El artículo 144 faculta a la SEP para determinar las normas y los criterios generales, aplicables en toda la República, a los que se ajustará la revalidación, así como la declaración de estudios equivalentes. Las autoridades educativas locales, por su parte, sólo podrán otorgar revalidaciones y equivalencias en el ámbito de su competencia. Para todos los casos, aplican los principios de simplificación administrativa que deberán atenderse en esta materia: celeridad, imparcialidad, flexibilidad y asequibilidad, además de la utilización de mecanismos electrónicos de verificación de autenticidad de documentos académicos.
- El artículo 145 faculta a la SEP a establecer procedimientos para expedir constancias, certificados, diplomas o títulos a quienes acrediten los conocimientos parciales respectivos a determinado grado escolar de educación básica o terminales que correspondan a cierto nivel educativo, adquiridos en forma autodidacta, de la experiencia laboral o a través de otros procesos educativos.

La LGES, por su parte, establece diversas disposiciones relativas al otorgamiento del título profesional, diploma o grado académico, así como a las equivalencias y revalidación de estudios.

- El artículo 14 faculta a las IES a otorgar título profesional, diploma o grado académico a toda persona que haya cumplido con los requisitos académicos establecidos en sus planes de estudio. Se indica que serán las propias IES —sin especificar su personalidad jurídica— las que determinarán los requisitos y modalidades de titulación. Los títulos que expidan los particulares, por su parte, requerirán de autenticación por parte de la autoridad o institución pública que haya concedido la autorización o el RVOE. Se especifica, al igual que en la LGE, que todos los certificados, diplomas, títulos profesionales y grados académicos tendrán validez en todo el territorio nacional.
- En el artículo 15 se retoma lo dispuesto en la Ley de Profesiones sobre la obligatoriedad del servicio social de los estudiantes, previa obtención del título de licenciatura, con la opción de prestarlo mediante tutorías a educandos en el tipo educativo básico y de media superior.

- El artículo 16 señala que las equivalencias y las revalidaciones de estudio se realizarán considerando la “equiparación de asignaturas, la similitud o afinidad de los planes y programas de estudio, el número de créditos correspondientes al plan de estudios, o bien cualquier otra unidad de aprendizaje, ciclo escolar o nivel educativo”. La movilidad nacional e internacional de los alumnos requerirá contar con un marco aceptado por las diferentes IES participantes en el Ecoes.
- El artículo 17 replica lo señalado en el artículo 144 de la LGE, reafirmando los principios de celeridad, imparcialidad, flexibilidad y asequibilidad para los procesos de revalidación y equivalencia de estudios, además de reconocer las atribuciones de las universidades autónomas de regirse por sus propias normas.

En cuanto a la movilidad internacional de estudiantes, en el artículo 113 de la LGE se establece como facultad exclusiva de la autoridad educativa federal la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica y tecnológica. Asimismo, en la fracción VI, del artículo 115, se indica como atribución concurrente de las autoridades educativas federal, de los estados y de la Ciudad de México, la “suscripción de acuerdos y convenios que faciliten el tránsito nacional e internacional de estudiantes, así como promover la suscripción de tratados en la materia”.

En concordancia con lo anterior, la fracción XXI, del artículo 49 de la LGES retoma como atribución concurrente de las autoridades educativas de los dos órdenes de gobierno “promover la internacionalización del Sistema Nacional de Educación Superior y de los Sistemas Locales, a través de convenios de movilidad y de otras formas de cooperación académica”. En esta misma ley, la internacionalización que se busca promover tiene el carácter de internacionalización solidaria, entendida como “la cooperación y el apoyo educativo, con pleno respeto a la soberanía de cada país, a fin de establecer procesos multilaterales de formación, vinculación, intercambio, movilidad e investigación, a partir de una perspectiva diversa y global” (LGES, artículo 8, fracción XIII). En consecuencia, las acciones de movilidad y cooperación académica que se realicen en el marco del Ecoes deberán tener en consideración el criterio de internacionalización solidaria.

Al igual que para la revalidación y equivalencia de estudios, la LGES, en su artículo 17, reconoce la atribución de las universidades públicas autónomas de regirse por sus propias normas y órganos de gobierno.

Finalmente, en la fracción VI, del artículo 53, de la LGES, se otorga al Conaces la función expresa de expedir los lineamientos del Ecoes:

El Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior tendrá entre otras funciones la de expedir los lineamientos para la creación y el funcionamiento del espacio común de educación superior, que tendrá como propósito facilitar la libre movilidad de estudiantes y personal académico, redes y alianzas entre las instituciones de educación superior nacionales y extranjeras que contribuyan al desarrollo de sus funciones académicas, con pleno respeto al federalismo, a la diversidad y a la autonomía universitaria.

2.1.3. Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México

Esta ley reglamentaria fue expedida en 1945 y ha sido reformada en cinco ocasiones (enero y diciembre de 1974, 1993, 2010 y 2018). Originalmente se aplicaba al Distrito Federal, hoy Ciudad de México, si bien en ella se establece que el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, “podrá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la unificación del registro profesional” (artículo 13), esto sobre la base de instituir un solo servicio para el registro de títulos profesionales, reconocer en toda la República las cédulas profesionales expedidas en las entidades federativas y en la Ciudad de México, y establecer los requisitos necesarios para el reconocimiento de los títulos profesionales.

Esta ley señala que toda persona, a quien legalmente se le haya expedido título profesional o grado académico, podrá obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, previo registro de dicho título o grado (artículo 3). El título profesional se entiende como el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, así como por instituciones particulares que tengan RVOE, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios, de conformidad con esta ley y otras disposiciones aplicables (artículo 1).

En esta ley reglamentaria se especifican, entre otros, los requisitos para obtener un título profesional, las instituciones autorizadas para expedirlos, así como las condiciones para el ejercicio profesional y la prestación del ser-

vicio social de estudiantes y de profesionistas. El Ecoes, para la movilidad estudiantil, la transferencia de créditos académicos y el reconocimiento de títulos y grados, encuentra en esta ley las disposiciones más generales que aplican para el ejercicio profesional.

2.1.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

Otro instrumento normativo, a ser considerado por el Ecoes, es el Reglamento Interior de la SEP, el cual tuvo su última modificación en septiembre de 2020, que incorporó las reformas administrativas realizadas en la Secretaría al inicio de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. En este reglamento se precisan las atribuciones de las personas titulares de las subsecretarías y de las tres direcciones generales que dependen de la Subsecretaría de Educación Superior: Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural (DGESUI), Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (DGUTyP) y Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESUM).

Entre las atribuciones de los subsecretarios está la de “suscribir convenios, acuerdos de cooperación, de coordinación y de concertación con autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno y de organismos internacionales”. Se precisa, además, que la Subsecretaría de Educación Superior, para un mejor desempeño en el ejercicio de sus facultades, se auxilia, entre otras, por la Coordinación Sectorial de Movilidad y Cooperación Académica en Educación Superior (artículo 8).

Por su parte, a la Dirección General de Política Educativa, Mejores Prácticas y Cooperación (DGPEMPYC) se le atribuyen facultades en materia de cooperación e intercambio académico internacional: la fracción primera del artículo 31 señala la atribución de “coordinar y fomentar [...] las relaciones en materia educativa con otros países y órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, así como participar e intervenir, en su caso, en la formulación de programas educativos de cooperación, políticas educativas y estrategias de financiamiento en la materia”.

El Reglamento especifica las atribuciones en materia de acreditación y certificación, otorgadas a la Dirección General de Acreditación, Incorpora-

ción y Revalidación (DGAIR), entre ellas: acreditar y certificar conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas adquiridos; expedir constancias, certificados, diplomas, títulos o grados, en coordinación con las unidades administrativas de la SEP, las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal o local; proponer procedimientos para su expedición a las personas que acrediten conocimientos parciales o terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o de otros procesos educativos; proponer lineamientos para el régimen de certificación aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo; proponer las políticas de la Secretaría en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios; otorgar revalidaciones y equivalencias de estudios para la educación superior distintas a las de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica; expedir, actualizar y distribuir tablas de correspondencia que faciliten el tránsito de educandos por el SEN, así como asesorar a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, a los organismos públicos descentralizados que impartan educación, y a las autoridades educativas de los estados y de la Ciudad de México, en la aplicación y el cumplimiento de las tablas para la atención de trámites de revalidación y equivalencia de estudios que sean de su competencia.

Como se observa, la DGAIR es la dependencia administrativa de la SEP con atribuciones normativas en materia de acreditación y revalidación de estudios. Esta dirección, por tanto, es la responsable de la elaboración del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y el Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos (SNAATCA), cuya versión preliminar fue presentada en la primera sesión ordinaria del Conaces para su retroalimentación, celebrada en noviembre de 2021.

2.1.5. Leyes de educación estatales

El artículo sexto transitorio del decreto que expidió la Ley General de Educación, publicado el 30 de septiembre de 2019, obligó a las legislaturas de los estados a armonizar su marco jurídico de conformidad con las nuevas disposiciones de la ley, para lo cual se dio un periodo de seis meses. En

consecuencia, la mayoría de las legislaturas locales realizaron las reformas correspondientes a sus leyes de educación (a mayo de 2022 solamente siete entidades federativas no habían armonizado su normativa).

Asimismo, el decreto que expidió la Ley General de Educación Superior, publicado con posterioridad (20 de abril de 2021), obligó a los congresos locales a realizar la armonización de la legislación correspondiente. En virtud de la distinta temporalidad de ambas leyes, y el contexto de la pandemia por la COVID-19, hasta mayo de 2022 pocas legislaturas estatales habían incorporado en sus correspondientes leyes de educación las disposiciones aplicables de la LGES al ámbito local. Solamente Puebla y Jalisco contaban con una ley estatal de educación superior armonizada con la LGES.

En virtud de lo anterior, las leyes educativas locales han incorporado o, en su caso, deberán incorporar, aquellas disposiciones de aplicación local en los términos de la LGE y de la LGES en materia de movilidad estudiantil, cooperación académica y reconocimiento y equivalencia de estudios. Aquellas entidades en las que la expedición de su ley de educación local fue posterior a la publicación de la LGES, como es el caso de la Ciudad de México, se encuentran armonizadas con esta última. La adecuación de las distintas leyes, independientemente que hayan considerado las características específicas de los sistemas de educación y, en su caso, de educación superior, habrán de ser convergentes con las disposiciones de carácter federal.

2.1.6. Universidades autónomas

La autonomía de las universidades está reconocida en la fracción VII del artículo 3 de la CPEUM. Como se abordó con anterioridad, estas instituciones tienen la facultad y la responsabilidad de establecer sus planes y programas de desarrollo institucional, así como sus planes y programas de estudio, junto con todas las disposiciones referentes a la formación de sus estudiantes.

Para tal efecto, las universidades cuentan con los instrumentos normativos que se derivan de sus leyes orgánicas, entre ellos estatutos y reglamentos en materia de gobierno, personal académico, alumnos, inscripciones y exámenes, aprobación y modificación de planes de estudio, modalidades educativas, servicio social, e incorporación y revalidación de estudios.

La normatividad de las universidades autónomas contiene disposiciones sobre cooperación y movilidad académica, tanto nacional como internacional, y faculta a sus autoridades a firmar convenios en la materia. Todas las universidades autónomas, con sustento en su normativa interna, cuentan con estrategias y con programas de movilidad estudiantil y del personal académico, así como de intercambio y cooperación en materia de formación profesional, investigación y difusión. En todos los casos existen unidades administrativas (a nivel central o por escuela y unidad académica) responsables del impulso y de la coordinación, en su caso, de dichos programas.

Sin embargo, la variedad de normas en materia de reconocimiento y revalidación de estudios representa uno de los principales retos para el establecimiento del Ecoes, por lo que se requerirá de un análisis específico de la normatividad institucional para identificar los obstáculos y las oportunidades que se tienen para propósitos del espacio común.

2.1.7. Conceptualización y definición de las opciones de educación superior

El Acuerdo 20/10/22, que emite los lineamientos para la conceptualización y definición de las opciones educativas del tipo superior, parte del reconocimiento de las asimetrías generadas por la aplicación de criterios heterogéneos e, incluso, contrapuestos en la caracterización de los tipos, las instituciones y las modalidades de educación en nuestro país. En ese sentido, la Primera Disposición General determina que el objetivo es el de *armonizar la oferta académica* en este nivel educativo. El contenido del acuerdo es particularmente relevante para la construcción del Ecoes, toda vez que guarda relación con el MNC y SNAATCA. Al respecto, son de interés las definiciones que se ofrecen en la tercera de las disposiciones, especialmente las siguientes:

- I. *Crédito*, el que para el Tipo de educación superior se establezca en el ordenamiento que regule el Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos;
- II. *Documento académico o de certificación*, a los previstos en el artículo 141 de la Ley General de Educación y a los certificados de competen-

cias laborales que emiten los organismos certificadores a que alude la fracción IX de este Lineamiento;

- III. *Instalaciones*, a la infraestructura y/o espacios físicos, en su caso, tecnológicos (aulas virtuales y salas multimedia), especiales (laboratorios, talleres, anexos o cualquier tipo de instalación diferente a un aula); así como ambientes de aprendizaje que estén vinculados con el Plan de Estudio.

El capítulo segundo, “De las opciones educativas del tipo de Educación Superior”, se brindan definiciones importantes, tales como la de *mediación docente*, entendida como la intervención de las figuras académicas durante el proceso educativo, que puede ser:

- a) Obligatoria para la institución educativa, por lo que deberá acreditar que cuenta con el Personal Docente con la preparación adecuada para impartir educación superior conforme a sus planes y programas de estudio;
- b) Opcional para la institución educativa, en función de las necesidades de asesoría del estudiantado (cuarta disposición general, núm. III).

Y la de *trayectoria curricular*, es decir, el orden y la manera en que deben lograrse los aprendizajes definidos institucionalmente para cada plan de estudio. La trayectoria curricular puede ser:

- a) *Preestablecida o Rígida*. Es la que contempla una serie de asignaturas, módulos, o unidades de aprendizaje, y una secuencia para cursarlas y acreditarlas.
- b) *Flexible*. Es en la que el estudiantado elige las asignaturas, módulos, o unidades de aprendizaje a cursar y el orden en el que las acredita.
- c) *Combinada*. Es en la que existe un determinado número de asignaturas, módulos, o unidades de aprendizaje que se consideran (cuarta disposición general, núm. IV).

Cabe señalar que el acuerdo, además de brindar criterios más claros para la diferenciación de los tipos y las modalidades de educación superior en nuestro país, sienta las bases para dar cuenta de las diferentes realidades educativas que han surgido tras la pandemia de la COVID-19. La educa-

ción de la emergencia, en efecto, supuso el recurso masivo a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mantener las actividades académicas en el contexto del aislamiento social. Si bien es cierto que las actividades presenciales han comenzado a normalizarse, es evidente que la experiencia de las comunidades escolares en el uso de las TIC y la socialización de sus resultados representan un atisbo de la importancia creciente que jugará las modalidades no escolarizadas, mixtas y duales en el futuro cercano. El Acuerdo 20/10/22, en el numeral IV, de la cuarta de sus disposiciones generales, define la *Mediación tecnológica* como “la utilización de los medios digitales y, en general, al uso de las TICCAD, plataformas tecnológicas educativas, sistemas, aplicativos, necesarios para la interacción entre las figuras de apoyo (docente, técnico, psicosocial, o administrativo), los contenidos del Plan de Estudio y el estudiantado”, siendo de carácter obligatorio u opcional.

Finalmente, la disposición sexta, materia nodal de este acuerdo, define las siete opciones reconocidas para el tipo de educación superior, a saber: escolarizada (presencial); no escolarizada (en línea o virtual, abierta o a distancia, certificación para exámenes); mixta (en línea o virtual, abierta o a distancia), y dual (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Conceptualización y definición de las opciones de educación superior (modalidades y opciones)

MODALIDAD	ESCOLARIZADA	NO ESCOLARIZADA	Abierta o a distancia.	Certificación para examen.	MIXTA	Abierta o a distancia.	DUAL
<i>Opción</i>	Presencial. Se caracteriza por la existencia de coincidencias espaciales y temporales entre quienes participan en un programa académico y la institución que lo ofrece.	En línea o virtual. Se caracteriza principalmente por la virtualidad en los procesos educativos, por lo que no existen coincidencias espaciales entre los actores educativos. Puede darse la coincidencia temporal, a través de medios sincrónicos.	Abierta o a distancia. Se caracteriza por que el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje se lleva a cabo mediante procesos autónomos de aprendizaje y/o con apoyo didácticos. Para las actividades de aprendizaje se sugieren recursos de uso independiente. Para las actividades de aprendizaje se sugieren recursos, de uso independiente, aunque puede darse la coincidencia temporal; a través de medios sincrónicos, combina elementos de la modalidad escolarizada y no escolarizada.	Certificación para examen. Se caracteriza por que el desarrollo del proceso del aprendizaje se lleva a cabo de manera autónoma. Para las actividades de aprendizaje se sugieren recursos, de uso independiente. El estudiantado demuestra el aprendizaje, los conocimientos, las habilidades u otros aspectos, mediante pruebas u otros instrumentos psicométricos.	En línea o virtual. La característica principal es la virtualidad en los procesos educativos, por lo que no existen coincidencias espaciales entre los actores educativos, aunque puede darse la coincidencia temporal; a través de medios sincrónicos, combina elementos de la modalidad escolarizada y no escolarizada.	Abierta o a distancia. Se caracteriza por que el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje se lleva a cabo mediante procesos autónomos de aprendizaje y/o con apoyos didácticos. Para las actividades de aprendizaje se sugieren recursos, de uso independiente, aunque puede darse la coincidencia temporal; a través de medios sincrónicos, combina elementos de la modalidad escolarizada y no escolarizada.	Dual. Se caracteriza por que el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje se lleva a cabo de manera combinada tanto en las instituciones de educación superior como en contextos reales en los sectores productivo y social, a través de fases teóricas y prácticas interrelacionadas que se complementan entre sí.

Las y los estudiantes	Mediación docente: 100% de los créditos de la duración del plan de estudio. Mediación docente obligatoria en el plantel. Tienen en el plantel un espacio de estudio fijo. Siguen una trayectoria curricular preestablecida o rígida. Deben ajustarse a un calendario y horario fijos. Pueden prescindir de la mediación tecnológica. Deberán sujetarse a las evaluaciones que para acreditar los programas de estudio aplique la institución de manera presencial. Obtendrán el documento académico de la institución educativa.	Mediación docente: 40% de los créditos de la duración del plan de estudio. Mediación docente opcional dentro del plantel. Tienen en el plantel un espacio de estudio diverso. Siguen una trayectoria curricular flexible. Deben ajustarse a un calendario y horario flexibles. Requieren mediación tecnológica obligatoria. Deberán sujetarse a las evaluaciones que se apliquen para acreditar los programas de la institución educativa (presencial o en línea/virtual). Obtendrán el documento académico de la institución.	Mediación docente: 40% de los créditos de la duración del plan de estudio. Mediación docente opcional en el plantel. Tienen en el plantel un espacio de estudio libre. Siguen una trayectoria curricular flexible. Deben ajustarse a un calendario y horario libre. La mediación tecnológica es opcional. Deberán sujetarse a las evaluaciones que se apliquen para acreditar los programas de la institución educativa (presencial o en línea/virtual). Obtendrán el documento académico de la institución.	Mediación docente: 40% de los créditos de la duración del plan de estudio. Mediación docente opcional en el plantel. Tienen en el plantel un espacio de estudio libre. No realizan una trayectoria curricular. No requieren ajustarse a un calendario ni horario. La mediación tecnológica es opcional para realizar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Deberán sujetarse a la evaluación que aplique la institución evaluadora determinada por la Secretaría de Educación Pública en el marco de las disposiciones aplicables, de manera presencial. Obtendrán el documento académico de la autoridad educativa correspondiente.	Mediación docente en 41 a 99% de los créditos establecidos en el plan de estudio. Mediación docente obligatoria en el plantel. Tienen en el plantel un espacio de estudio diverso. Siguen una trayectoria curricular combinada. Deben ajustarse a un calendario y horario flexibles. Requieren de mediación tecnológica obligatoria para realizar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Deberán sujetarse a las evaluaciones que para acreditar los programas de estudio aplique la institución educativa ya sea de forma presencial o en línea/virtual. Obtendrán el documento académico de la institución educativa.	Mediación docente en 41 a 99% de los créditos de duración del plan de estudio. Mediación docente obligatoria en el plantel. Tienen en el plantel un espacio de estudio libre. Siguen una trayectoria curricular combinada. Deben ajustarse a un calendario y horario libre. La mediación tecnológica es opcional para realizar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Deberán sujetarse a las evaluaciones que para acreditar los programas de estudio aplique la institución educativa ya sea de forma presencial o en línea/virtual. Obtendrán el documento académico de la institución educativa.	Mediación docente en un mínimo de 41% y un máximo de 99%. Mediación docente obligatoria en las fases de aprendizaje teóricas y prácticas dirigidas por las IES y las unidades económicas. El plan de formación establece las competencias y habilidades. El plantel tiene espacio de estudio diverso. Siguen una trayectoria curricular combinada. Deben ajustarse a un calendario y horario acordado entre IES y la unidad económica. La mediación tecnológica es opcional. Se sujetarán a evaluaciones de las IES y la unidad económica. Obtendrán el documento académico.
------------------------------	---	--	--	---	---	--	---

Fuente: adaptado del Acuerdo 20/10/22.

2.2. Marco programático y de gestión

El diseño y la operación del Ecoes se justifican en una serie de principios generales acerca del derecho a la educación en México, así como en la visión específica establecida por el gobierno de la república respecto del papel de la educación superior para el futuro del país. Dicha visión se sustenta en un principio de justicia que reconoce los beneficios de ampliar el acceso de los jóvenes a este nivel educativo (empleo, paz social, formación de ciudadanía, desarrollo del país, etcétera).

2.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Los elementos programáticos sobresalientes en materia de política de educación superior se encuentran en los ejes rectores I y II, “Política y gobierno” y “Política social”, respectivamente, del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En el punto número dos del eje 1, “Garantizar empleo, educación, salud y bienestar”, se menciona el “cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior [...] por medio de programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo”. En el eje rector 2 se presentan dos de estos programas, focalizados y de carácter nacional, a saber: las Becas del Bienestar Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el futuro, ambos destinados a jóvenes matriculados en alguna institución superior. El apartado menciona las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG), que iniciaron sus actividades en 2019, como parte del esfuerzo gubernamental por combatir la exclusión educativa. Finalmente, la “Visión de 2024” con la que cierra el documento señala que “ningún joven que desee cursar estudios de licenciatura se quedará fuera de la educación superior por falta de plazas en las universidades y ninguno estará condenado al desempleo, al subempleo o a la informalidad.”

2.2.2. Programa Sectorial de Educación 2020-2024

El Programa Sectorial de Educación (PSE) establece seis objetivos prioritarios para el sector educativo, tres de ellos (1, 2 y 6) contienen estrategias

relevantes, con sus respectivas acciones puntuales, a ser consideradas para la implementación del Ecoes.

El objetivo prioritario 1. “Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes”, contiene tres estrategias.

Estrategia prioritaria 1.2, sobre el ingreso y la permanencia en el sistema educativo. Se establece el objetivo de incrementar la participación de las mujeres en carreras científicas, ingeniería y matemáticas (acción 1.2.7). Los programas de movilidad estudiantil del Ecoes deberán orientarse hacia la eliminación de la brecha de género, en particular, en aquellas carreras en que las mujeres se encuentran subrepresentadas. Por otra parte, en dicha estrategia se contempla la implementación de un Marco Mexicano de Cualificaciones para facilitar el tránsito en el Sistema Educativo Nacional (acción 1.2.10). La iniciativa refleja el objetivo de contar con un sistema educativo flexible y que responda a las características de la población escolar en todos los niveles educativos; el correlato de este objetivo para la educación superior es el Marco Nacional de Cualificaciones (PSE, 2019: 38).

Estrategia prioritaria 1.3, sobre la reorientación y transformación de las instituciones educativas. La acción 1.3.5 propone transformar a las instituciones de educación superior de manera que vinculen sus actividades sustantivas hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos sociales y del sector productivo. Al respecto, y al igual que a lo largo de todo el documento, se establece claramente que ello debe llevarse a cabo en el pleno respeto de la autonomía universitaria (PSE, 2019: 39).

Estrategia prioritaria 1.6, sobre garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior. La acción 1.6.1 propone favorecer el acceso educativo a la educación media superior y superior a través de la ampliación de modalidades no escolarizadas y mixtas. Cabe destacar la importancia de este objetivo de cara a la experiencia educativa en el uso intensivo de tecnologías con motivo de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2. En la misma línea, las acciones 1.6.3 y 1.6.5 apuntan hacia un incremento gradual, planificado y armónico de la matrícula, con una oferta incluyente, pertinente, flexible y diversificada. Este esfuerzo debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la capacidad instalada de los diferentes subsistemas de educación superior (acción 1.6.8) (PSE, 2019: 42).

En el objetivo prioritario 2. “Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional”, sobresalen tres estrategias.

Estrategia prioritaria 2.1, sobre la pertinencia de los planes y programas de estudio. Esta sección es particularmente relevante para la implementación del Ecoes en la medida en que se establecen pautas concretas para la revisión y la actualización de los planes de estudio en el nivel superior. Como ya se ha mencionado, las acciones enlistadas en dicha estrategia recalcan la importancia del respeto a la autonomía universitaria. Sus principios generales son los siguientes: derechos humanos y perspectiva de género; diversidad étnica, cultural y lingüística; compromiso social y vinculación con el territorio y el sector productivo. La estrategia contempla el robustecimiento de los procedimientos de evaluación, acreditación y certificación de programas en pro del aseguramiento de la excelencia académica. Además, se señala explícitamente la necesidad de armonizar “los planes y programas de estudio de los servicios educativos de todos los tipos niveles y modalidades para facilitar la transición y movilidad entre los mismos” (acciones puntuales 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.6, 2.1.7, 2.1.8 y 2.1.9) (PSE, 2019: 43).

Estrategias 2.5 y 2.7, sobre vinculación de los resultados de la evaluación y la toma de decisiones, y sobre la necesidad de garantizar los beneficios de la ciencia, la tecnología y la innovación, respectivamente. La primera plantea el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SEAES) para la mejora continua de las IES bajo una nueva perspectiva de excelencia académica (acción 2.5.8) (PSE, 2019: 47). Un sistema de evaluación de esa naturaleza bien podría brindar información esencial para la armonización de los programas en términos de calidad, lo que permitiría ponderar el desempeño de las instituciones en programas equivalentes. Ello ayudaría, además, a orientar las convocatorias de movilidad estudiantil y académica en el marco del Ecoes. En cuanto a la segunda estrategia, la acción 2.7.3 propone “impulsar acciones de cooperación e intercambio científico, tecnológico, académico, estudiantil y cultural, en los ámbitos nacional e internacional” (PSE, 2019: 49).

El objetivo prioritario 6 plantea “Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos”. Este objetivo sienta

las bases de gobierno (rectoría del Estado) y gobernanza (relación entre los actores educativos) de la educación superior, lo cual, para efectos del presente documento, es de suma relevancia por la relación entre el Conaces y el Ecoes. Destacan dos estrategias.

Estrategia prioritaria 6.1, sobre la generación de condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional. Una acción específica dentro de dicha estrategia es “desarrollar el Sistema Nacional de Educación Superior para facilitar la gobernabilidad, la coordinación entre autoridades e IES, la planeación integral, el desarrollo institucional, la complementariedad y la colaboración entre subsistemas” (6.1.2).

En el mismo sentido, se establece la necesidad de crear espacios de consulta y deliberación para promover mejores prácticas dentro del SEN (6.1.3), así como robustecer los procesos de planeación y evaluación con la intención de establecer prioridades de cara al objetivo de la mejora continua (6.1.4). En cuanto a la ministración de recursos, la acción puntual 6.1.5 consiste en “realizar las gestiones necesarias para operar, de forma transparente y eficaz, el Fondo de Educación Superior, para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, así como la plurianualidad de la infraestructura en las instituciones públicas de este tipo educativo”. De manera complementaria, la acción 6.1.9 establece la necesidad de dotar a los diferentes tipos y niveles educativos de certeza jurídica y fortalecer los esquemas de planificación de largo plazo. Asimismo, se propone “incentivar, respetando la autonomía de las universidades, la revisión de los mecanismos de ingreso a las IES públicas a fin de fomentar la inclusión con equidad de la población joven que proviene de grupos históricamente discriminados” (6.1.10) (PSE, 2019: 62).

Finalmente, en la *Estrategia 6.2, sobre la consolidación de sistemas de información y análisis del SEN*, se propone “crear un sistema de información integral de la educación superior que apoye la evaluación de todos los subsistemas, soporte la toma de decisiones que oriente el desarrollo hacia el bienestar de la población y la inclusión de los grupos históricamente discriminados” (6.2.9) (PSE, 2019: 63).

3. SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley General de Educación Superior (LGES), el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) es

el conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la educación superior (LGES, 2021).

En ese sentido, el conjunto de instancias, instituciones de educación superior y universidades autónomas, desconcentradas, descentralizadas y particulares, reúne a los actores que reconoce la ley como parte del Sistema, entre los que se encuentran estudiantes, personal académico y administrativo, y autoridades institucionales, federales, estatales y municipales, quienes, a la vez, llevan a cabo procesos de planeación y evaluación de políticas dentro del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces), en las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y en los sistemas locales y las instancias de vinculación participación y consulta.

Algo que ha caracterizado al sistema de educación superior en México es la diversidad de sus instituciones, desde su denominación (universidades, tecnológicos, centros, escuelas e institutos); su personalidad jurídica (instituciones federales, estatales, autónomas y particulares); la magnitud de su matrícula; sus funciones principales; las áreas del conocimiento que comprenden; su extensión territorial; su calidad, y las características de su personal académico. Dicha diversidad institucional ha sido considerada como una fortaleza porque ha logrado ampliar las opciones, sobre todo para sectores desfavorecidos que históricamente habían sido excluidos de la educación superior (Mendoza, 2018).

A continuación se presentan los principales rasgos del sistema de educación superior para, posteriormente, abordar las especificidades de los subsistemas que lo conforman (universitario, tecnológico y escuelas normales e instituciones de formación docente). Las cifras fueron recopiladas del documento *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2021-2022* (SEP, 2022),⁵ realizado con base en el Formato 911 y procesado por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Para el inicio del ciclo escolar 2021-2022, la SEP reportó un total de 4 421 IES, de las cuales 1 122 (25%) son de régimen público y 3 299 (75%) de régimen privado. El total de escuelas reportadas asciende a 6 960. En cuanto al número de estudiantes, el régimen público concentró a 3 252 074 estudiantes, lo que equivale a 64% de la matrícula total, mientras que el régimen privado se integró por 1 817 037 estudiantes, que corresponde a 36%.

Los niveles que conforman el tipo de educación superior son: Técnico superior universitario, Profesional asociado o similar, Licenciatura y Posgrado. Los tres primeros conforman el pregrado, cuya matrícula asciende a 4 647 443 (91.7%) y el posgrado (especialidad, maestría y doctorado) a 421 668 (8.3%) (SEP, 2022).

A pesar de que la LGES, en su artículo 12, establece cuatro modalidades de educación (escolarizada, no escolarizada, mixta y dual), los datos estadísticos generalmente aluden a las modalidades escolarizada y no escolarizada. Así, la modalidad escolarizada cuenta con una matrícula de 4 004 680 estudiantes, que corresponde a 79% del total, y la no escolarizada se conforma de 1 064 431, el 21% de la matrícula (SEP, 2022). Por otro lado, también es importante aludir a la diversidad de los periodos lectivos, pues algunas instituciones establecen ciclos anuales, semestrales, cuatrimestrales y trimestrales. Cuatro periodos que permiten el curso de la educación superior en el país.

La titulación también se ha constituido en un indicador relevante, por ser la culminación de los estudios universitarios. Para su obtención, tiene que cubrirse una serie de requisitos que incluyen, de manera general, ha-

⁵ A excepción de la categoría “Universidades Públicas Federales” dentro del Subsistema Universitario, donde también se incorporaron datos de Mendoza (2018).

ber cubierto 100% de créditos del plan de estudios que se cursa, realizar el servicio social y acreditar la comprensión o el dominio de un idioma extranjero, así como la presentación de una de las múltiples modalidades de titulación; entre éstas se encuentran: tesis, tesina, proyectos de investigación, memoria o informe de experiencias o prácticas profesionales (informes de servicio social y práctica profesional), examen general sobre áreas del conocimiento, examen general de conocimientos, cursos de posgrado o de especialización, seminarios de titulación, diseño de equipo, máquinas o *software* especializado, elaboración de material didáctico, memoria o informe del servicio social, titulación por promedio y aprobación de diplomado.

En el artículo 28 de la LGES se establece que:

el Sistema Nacional de Educación Superior se integra por los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales y formación docente, en sus diferentes modalidades [escolarizada, no escolarizada, mixta y dual], a fin de garantizar una oferta educativa con capacidad de atender las necesidades nacionales, regionales, estatales y locales, además de las prioridades específicas de formación de profesionistas, investigadoras e investigadores para el desarrollo sostenible del país [...] orientadas al desarrollo humano integral del estudiante.

Con el fin de presentar datos estadísticos representativos, cabe reconocer que en los subsistemas universitario y tecnológico es posible categorizar a los distintos tipos de universidades e instituciones públicas en cuanto a su alcance y sostenimiento (federal, estatal o municipal), así como su régimen (autónomo, desconcentrado o descentralizado). El total de instituciones de estos dos subsistemas es de 605. Además, existen 293 escuelas normales públicas que imparten licenciatura y/o posgrado, 186 instituciones públicas donde los informes de la SEP se clasifican como “otras instituciones públicas”, 23 centros públicos de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) con cerca de 40 escuelas y 3 299 IES particulares que se agrupan en tres categorías (educación normal particular licenciatura: 127; educación normal posgrado: 9, y universidades particulares: 3 163) (SEP, 2022). Es por la diversidad anterior que habrán de analizarse a detalle para valorar el subsistema al que pertenecen las IES, así como sus distintos tipos institucionales.

3.1. Subsistema Universitario

La educación superior universitaria, según el artículo 29 de la LGES, tiene por objeto:

la formación integral de las personas para el desarrollo armónico de todas sus facultades [docencia], la construcción de saberes, la generación, aplicación, intercambio y transmisión del conocimiento [investigación], así como la difusión de la cultura y la extensión académica en los ámbitos nacional, regional y local, que faciliten la incorporación de las personas egresadas a los sectores social, productivo y laboral.

El primer tipo institucional en este subsistema corresponde a las universidades públicas federales (UPF). Para el ciclo 2021-2022 matricularon a 647 779 estudiantes en total, 591 943 de licenciatura y 55 836 de posgrado, distribuidos en 1 952 programas educativos de pregrado y posgrado. La SEP, en el documento de *Principales Cifras*, ubica, sin especificar, a 102 IES; esto es así porque incorpora a las de corte pedagógico (incluyendo a las unidades descentralizadas de la Universidad Pedagógica Nacional [UPN]) y de investigación (como el Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE] y El Colegio de México [Colmex]). En sentido estricto, el tipo de universidades federales abarca a cinco IES: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAANarro), Universidad Autónoma Chapingo (UACHapingo) e Instituto Politécnico Nacional (IPN). Si bien esta última formalmente es una institución tecnológica, su modelo académico corresponde al de una universidad federal.

El segundo tipo de IES universitarias está integrado por las 35 universidades públicas estatales (UPES), distribuidas en todas las entidades federativas del país, que atienden a un total de 1 301 309 estudiantes, siendo el tipo universitario de carácter público que cuenta con la mayor matrícula de licenciatura (1 253 783), y quedando muy cerca de las federales en el posgrado, con 56 526. Asimismo, cuentan con el mayor número de programas (6 109). Las UPES tienen la figura jurídica de organismos descentralizados estatales y se han constituido en las principales instituciones públicas de sus respectivas entidades federativas, las de mayor reconocimiento social y

tradición académica. En cuanto al subsidio ordinario que reciben, dos terceras partes lo otorga el gobierno federal y la tercera parte, en promedio, el estatal, con fuertes variaciones en cada estado (Mendoza, 2018; Conaces, 2022).

Complementando al conjunto de UPES, se encuentran 23 universidades públicas estatales de apoyo solidario (UPEAS), creadas igualmente por decreto de los gobiernos estatales, la mayoría de ellas en la década de los noventa. Se distinguen por el tratamiento presupuestal que reciben de la Federación, que destina recursos para sus gastos de operación, dejando en los gobiernos estatales la responsabilidad de cubrir los gastos correspondientes al pago de nómina del personal docente y administrativo. “En virtud de lo anterior, las UPEAS pueden establecer sus propios tabuladores y programas de estímulos, al no estar regulados en el ámbito federal, como es el caso de las UPES” (Mendoza, 2018: 45). Estas universidades cuentan con 503 programas educativos y tienen una matrícula total de 67 086 estudiantes, 65 838 en licenciatura y 1 248 en posgrado (SEP, 2022).

La Secretaría, a través de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB),⁶ creó las universidades interculturales para formar a los estudiantes desde un enfoque intercultural en regiones que tienen una mayor presencia de población indígena. Esa categoría de universidades es una de las de menor tamaño, ya que en el ciclo 2021-2022 contó únicamente con 11 instituciones y una matrícula total de 19 000 estudiantes: 18 813 de licenciatura y 187 de posgrado. Los 35 programas que se imparten

están orientados a incidir en la problemática local: lengua y cultura; desarrollo sustentable; gestión comunitaria y gobiernos locales; salud comunitaria; comunicación intercultural; turismo alternativo; informática administrativa; derecho con orientación en asuntos indígenas; desarrollo económico regional; e ingenierías: forestal, en agronegocios y en tecnologías de la información y comunicaciones (Mendoza, 2018: 51).

Para la Administración federal 2018-2024, la creación de universidades interculturales es una de las estrategias centrales de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP.

⁶ Dependencia de la SEP creada en 2001.

Como lo señala la fracción VII del artículo 29 de la LGES, los 35 centros públicos de investigación del país también pertenecen al subsistema universitario, siendo “aquellas entidades paraestatales de la Administración Pública Federal o de alguna entidad federativa, que de acuerdo con su instrumento de creación tienen como objeto predominante realizar actividades de investigación científica, tecnológica y humanística” (LGES, 2021). Actualmente se desarrollan 237 programas que incluyen a 11 342 estudiantes, con mayoría en el posgrado (6 943) (SEP, 2022).

El agrupamiento de “Otras instituciones públicas” incluye “instituciones que no encuentran ubicación en el resto de los subsistemas y que tienen perfiles institucionales muy heterogéneos” (Mendoza, 2018: 54); además, abarcan diversos campos del conocimiento. Entre las IES de este tipo se encuentran las escuelas del Instituto Nacional de Bellas Artes; la Escuela Nacional de Antropología e Historia; la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea y la Heroica Escuela Naval Militar; la Universidad Abierta y a Distancia de México (Unadm), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN (Cinvestav). Asimismo, en este rubro se incluyen las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, tres universidades pedagógicas descentralizadas y los centros de Actualización del Magisterio.

Cabe señalar que a lo largo de la historia ha cambiado la clasificación de las IES en los distintos tipos institucionales, principalmente las correspondientes a este subconjunto. En total se tiene un registro de 186 instituciones públicas, con 1 547 programas educativos y una matrícula de 176 758 estudiantes, la mayoría de licenciatura (154 831) y una proporción mínima de posgrado (21 927).

Con base en la fracción V del artículo 29 de la LGES, se reconoce como parte del subsistema universitario a las “universidades e instituciones particulares de educación superior, que son aquellas creadas por particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios” (LGES, art. 29, fracción V). De esta forma, agrupándolas en una sola categoría, son las que muestran una mayor heterogeneidad y diversidad en cuanto a trayectoria, desarrollo y consolidación académica, teniendo a aquellas con larga tradición y reconocimiento social, y otras de tamaño pequeño y baja calidad, así como las de tipo corporativo, religiosas, empresariales y transnacionales; algunas de ellas incluso tienen presencia en diversas entidades

federativas, y otras se encuentran en fase de expansión. La mayoría de ellas se considera instituciones de *absorción de demanda* con fines de lucro (Álvarez-Mendiola 2008).

Para el ciclo 2021-2022 se reportaron un total de 3 163 IES particulares, sin contar a las normales, con casi 30 000 programas educativos y 1 817 037 estudiantes, de quienes 1 534 809 están en pregrado y 268 139 en posgrado. Estas cifras rebasan en números absolutos a todas las demás categorías que conforman el subsistema universitario (SEP, 2022). De acuerdo con Mendoza (2018), las entidades en las que se han establecido más unidades o campus de instituciones particulares son Ciudad de México, Puebla, Estado de México, Jalisco, Veracruz, Tamaulipas, Guanajuato y Nuevo León.

3.2. Subsistema Tecnológico

La educación superior tecnológica, de acuerdo con el artículo 30 de la LGES, tiene por objeto “la formación integral de las personas con énfasis en la enseñanza, la aplicación y la vinculación de las ciencias, las ingenierías y la tecnología con los sectores productivos de bienes y servicios, así como la investigación científica y tecnológica” (LGES, art. 30).

Si bien el IPN está clasificado como parte del Subsistema Universitario por su perfil y desarrollo académico, históricamente fue el pionero en la conformación del Subsistema Tecnológico. Desde 1948 dicho subsistema estuvo conformado por los institutos tecnológicos, los cuales han tenido distintas formas de coordinación, incorporándose en 1959 al IPN y, posteriormente, a la SEP. Asimismo, han tenido cambios en su denominación. Hasta la década de los ochenta estas instituciones se encontraban bajo control federal, y no fue sino hasta la década de los noventa que, en el contexto de la descentralización educativa “se establecieron los Institutos Tecnológicos Descentralizados (ITD) como organismos descentralizados de los estados con patrimonio y personalidad jurídica propios” (Mendoza, 2018: 53).

A partir de 2014, los institutos tecnológicos federales y los institutos tecnológicos descentralizados pasaron a formar parte del Tecnológico Nacional de México (TecNM). Para el ciclo 2021-2022 los federales alcanzaron 128 sedes, con una matrícula de 348 750 estudiantes (344 104 de pregrado y 4 646 de posgrado), distribuidos en 1 316 programas educati-

vos. Por su parte, los tecnológicos descentralizados (organismos descentralizados estatales) tuvieron 122 planteles que atendieron a 228 065 alumnos (227 012 de técnico superior universitario y licenciatura y poco más de 1 000 de posgrado), distribuidos en 1 104 programas educativos.

Como parte del subsistema tecnológico, a principios de la década de los noventa se crearon las universidades tecnológicas (UT) para impulsar el nivel de técnico superior universitario, basado en programas terminales de dos años de duración con salida al mercado laboral; con ello, se buscó ampliar y desconcentrar la oferta educativa. Dichas universidades se ubicaron en localidades de mediana y alta marginación, como organismos descentralizados de los gobiernos estatales (Mendoza, 2018: 47).

Después de una evaluación al funcionamiento académico y administrativo de las UT, en 2009 expandieron su oferta educativa a programas de licenciatura centrados en “las ingenierías básica, eléctrica, mecánica y química; así como en áreas orientadas a la bioquímica, medio ambiente, minería, mecatrónica, nanotecnología y energía renovable” (*ibid.*: 48), eliminando la restricción de los programas de técnico superior universitario de carácter terminal. En la actualidad se cuenta con 121 universidades tecnológicas a lo largo de todo el territorio nacional, que atienden a 225 847 estudiantes en los niveles de técnico superior universitario y licenciatura a través de 2 122 programas educativos. Por su parte, en el posgrado solamente se atienden a 254 estudiantes.

El tipo institucional que complementa el Subsistema Tecnológico es el de las universidades politécnicas (UP), creadas a inicios de milenio bajo un modelo educativo basado en competencias. Hasta el momento hay 62 universidades politécnicas, con 493 programas educativos que albergan a 102 633 estudiantes, de entre quienes sólo 1 311 están matriculados en el posgrado (SEP, 2022).

3.3. Escuelas normales e instituciones de formación docente

El artículo 31 de la LGES establece que la educación normal tiene por objeto:

formar de manera integral profesionales de la educación básica y media superior, en los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado [...] desarrollar actividades de investigación, de extensión y de capacitación en las áreas propias de su especialidad estableciendo procedimientos de coordinación y vinculación con otras instituciones u organismos nacionales e internacionales que contribuyan a la profesionalización de docentes y al mejoramiento de sus prácticas educativas (LGES, art. 31).

La formación normalista pasó a ser parte del tipo educativo superior en 1983, cuando sus estudios fueron elevados al nivel licenciatura. En su desarrollo han participado tanto la Federación como los estados, ya que, hasta la descentralización educativa en la década de los noventa, había dos tipos de instituciones: escuelas normales federales y escuelas normales estatales (Mendoza, 2018).

Dada la cercana relación de las escuelas normales con las dependencias de educación básica de la SEP, su vínculo y su reconocimiento frente a otras instituciones de educación superior ha sido paulatino, dando un paso importante en 2005, cuando se creó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DEGESPE) dentro de la Subsecretaría de Educación Superior (Mendoza, 2018). Esta dirección cambió de nombre en 2021 a Dirección General de Educación Superior del Magisterio (DEGESUM).

En este subsistema, la tipología de las instituciones está delimitada a escuelas normales públicas y particulares que cuentan con autorización de la autoridad educativa correspondiente, las universidades pedagógicas, las normales rurales y los centros de actualización del magisterio. En cuanto a las escuelas normales públicas, en la actualidad se cuenta con 242 que imparten el nivel licenciatura y 51 escuelas que lo hacen a nivel posgrado. La matrícula de licenciatura asciende a 111 135 estudiantes, distribuidos en 1 006 programas educativos. En el posgrado se atiende a 3 116 estudiantes

en 110 programas. Por su parte, se cuenta con 127 escuelas normales particulares que cuentan con autorización de la autoridad educativa federal o estatal, y atienden una matrícula de licenciatura de 13 607 estudiantes, distribuidos en 315 programas; en el posgrado solamente ocho escuelas, con 11 programas educativos, atienden a 482 estudiantes (SEP, 2022).

Cuadro 5. Educación superior por subsistema

Instituciones de educación superior	Total (Modalidad escolarizada y no escolarizada)					
	Alumnos					
	Total	Licenciatura	Posgrado	Instituciones	Escuelas	Carreras
Universidades públicas estatales	1,310.31	1,253.78	56,526	36	1,015	6,109
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	67,086	65,838	1,248	23	102	503
Universidades interculturales	19,000	18,813	187	11	35	192
Universidades politécnicas	102,633	101,322	1,311	62	63	493
Universidades tecnológicas	226,101	225,847	254	121	143	2,122
Institutos tecnológicos descentralizados	228,065	227,012	1,053	122	143	1,104
Institutos tecnológicos federales	348,750	344,104	4,646	128	133	1,316
Universidades públicas federales	647,779	591,943	55,836	102	278	1,952
Subtotal	2,949,723	2,828,662	121,061	605	1,912	13,791
Educación normal pública	111,135	111,135	-	242	253	1,006
Educación normal pública-posgrado	3,116	-	3,116	51	53	110
Subtotal	114,251	111,135	3,116	293	306	1,116
Centros públicos de investigación	11,342	4,399	6,943	38	66	237
Otras instituciones públicas	176,758	154,831	21,927	186	316	1,547
Subtotal	188,100	159,230	28,870	224	382	1,784
Total público	3,252,074	3,099,027	153,047	1,122	2,600	16,691
Educación normal particular	13,607	13,607	-	127	143	315
Educación normal particular-posgrado	482	-	482	9	9	11
Universidades particulares	1,802,948	1,534,809	268,139	3,163	4,208	29,667
Total privado	1,817,037	1,548,416	268,621	3,299	4,360	29,993
Total	5,069,111	4,647,443	421,668	4,421	6,960	46,684

Fuente: SEP (2022: 40).

4. ESCENARIOS DE FUTURO PARA EL ESPACIO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Las distintas tendencias internacionales en educación superior han supuesto múltiples transformaciones para las instituciones educativas y universitarias. La masificación y el incremento de la demanda en estudios superiores, la presencia de los *rankings*, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y los procesos de internacionalización han significado transformaciones en la formulación y la implementación de políticas, en el ámbito local y federal, que han permeado, en distintos grados y niveles, las estructuras y los procesos de la formación superior en México. En ese contexto es importante considerar, además, el impacto de la pandemia por la COVID-19 en términos de equidad, calidad y acceso a la educación superior.

En este apartado se plantean algunos de los escenarios futuros y la visión hacia 2030 para el Espacio Común de Educación Superior (Ecoes), con base en las tendencias antes señaladas. Dicha descripción prospectiva se sostiene en una visión a largo plazo, así como en los consensos y acuerdos en torno a su construcción. La implementación del Ecoes implica esfuerzos en distintos niveles gubernamentales, institucionales, académicos y sociales. En ese sentido, el presente apartado busca contribuir con elementos de análisis que enriquezcan el diálogo y la discusión sobre el desarrollo del Espacio como una estrategia para fortalecer el Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) a través del trabajo en redes y la cooperación y colaboración institucional a nivel nacional e internacional.

4.1. Visión y horizontes temporales del Ecoes

La visión del Espacio está encaminada a incidir en la agenda educativa nacional e internacional. Se postula que para 2030 las instituciones de educación superior (IES) continúen ejecutando su papel como promotoras del desarrollo económico y social a través de la mejora de los procesos de movilidad académica, la realización de investigaciones colaborativas (para generar propuestas de solución a problemáticas sociales) y la aplicación de modelos innovadores en los procesos de docencia, investigación y difusión, junto con la internacionalización solidaria en las diferentes regiones del mundo.

El trabajo en red, la articulación y la convergencia de los sistemas escolares de las IES son, en conjunto, algunos de los principios que forman parte de la estructura que sustenta un espacio de educación superior y que deberán consolidarse en los próximos años. Para lograrlo, son necesarios distintos instrumentos que faciliten, entre otros aspectos, la movilidad académica y la colaboración interinstitucional en proyectos de investigación, así como mecanismos de evaluación que garanticen la calidad de la educación superior a nivel nacional. La temporalidad requerida para la construcción del Ecoes se puede clasificar en corto, mediano y largo plazo.

Hablar del corto plazo implica mencionar los esfuerzos que se realizan actualmente para crear la arquitectura institucional y de políticas que sentarán las bases para esta plataforma; son las acciones que se están llevando a cabo y tienen como meta concretarse en alrededor de un año. Ejemplo de ello es el diálogo iniciado por los grupos de académicos, y el trabajo de construcción de acuerdos del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces), organismo clave para la integración y coordinación del SNES que habrá de impulsarse al amparo de la Ley General de Educación Superior (LGES).

En el mediano plazo, la tarea se concentra en el inicio y la continuidad de la aplicación de las reformas, los lineamientos y los criterios que demandarán, en mayor o menor medida, cambios y adaptaciones en las estructuras, los sistemas escolares, los roles y los procesos académicos y de gestión. Entre las principales acciones, están los acuerdos en torno a un sistema de agrupación, acumulación y acreditación de créditos académicos (SNAAT-CA); el consenso sobre un marco común de cualificaciones; los sistemas de

equivalencias, y la búsqueda de un financiamiento sostenible que garantice el funcionamiento y la operación de esta plataforma. Durante dicha etapa será fundamental la aprobación de las leyes estatales de educación superior con el objetivo de armonizar las disposiciones locales a la LGES.

En el largo plazo, que arrancaría en 2030, se espera que la mayoría de las IES formen parte del Ecoes e implementen las políticas y los lineamientos del Marco Nacional de Cualificaciones y del Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos, lo que debería redundar en un avance sustancial respecto a los indicadores de movilidad y la colaboración institucional. Para este periodo, el Ecoes se ha de consolidar como un espacio de vinculación y cooperación que se fortalezca a través de mecanismos de coordinación y toma de decisiones horizontales. El objetivo para este periodo de tiempo es consolidar, en las dimensiones estatal, nacional e internacional, una oferta de movilidad académica y estudiantil consistente, sustentada en programas integrados de estudio, formación e investigación.

La tarea de establecer y consolidar el Ecoes representa un reto complejo y en constante evolución, pues cambia conforme a las necesidades y demandas educativas. La experiencia adquirida en Europa arroja lecciones positivas en las que de forma necesaria habrá que poner atención, pero también ofrece ejemplos claros de efectos indeseados que podrían darse si no se tiene en cuenta esta experiencia a lo largo del complejo proceso de implementación del Espacio. En cuanto a los efectos positivos, se debe destacar, precisamente, el incremento de la movilidad de estudiantes y profesores, el reconocimiento de títulos y cualificaciones, los esfuerzos de colaboración científica y tecnológica, así como la adopción de una mirada europea de los problemas económicos, políticos, sociales y ambientales (Matei, 2019; Klemenčič, 2019).

En cuanto a los efectos negativos, como lo han advertido autores como Matei e Iwinska (2018), la dimensión técnica del proceso de construcción del EEES tiende a imponerse por sobre la libertad de cátedra, limitando considerablemente esta última en nombre de la convergencia formativa y la equivalencia de la formación universitaria. En México, dichas dificultades podrían sortearse en la medida en que el Conaces logre consolidarse como un mecanismo efectivo de coordinación respecto a la soberanía de los estados y a la autonomía universitaria, como lo establecen sus lineamientos y la LGES.

4.2. Agenda y ruta crítica

Dentro de la complejidad que implica la implementación de una plataforma de la magnitud del Ecoes, destacan temas y elementos a considerar por su relevancia. Éstos son, en primer lugar, la gobernanza y la toma de decisiones, y, en segundo lugar, el financiamiento, especialmente en lo relacionado con becas y apoyos para movilidad, pero también para la implementación, la adopción y la operación a nivel nacional, regional, interinstitucional e internacional, del marco de cualificaciones y de un sistema de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos.

4.2.1. Gobernanza sistémica

En el contexto nacional mexicano, la construcción de acuerdos y políticas en torno a la educación superior ha seguido una lógica de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo), en la que contaba el peso relativo de las IES, pero, sobre todo, las propias prioridades educativas de los gobiernos en turno. Hasta antes de la aprobación de la LGES, las IES principalmente han sido agrupadas en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), las cuales han generado diagnósticos sobre la situación de la educación superior en México y han elaborado propuestas y recomendaciones de política a las autoridades estatales y federales. Sin embargo, las autoridades educativas federales, por lo general, han tenido la última palabra en materia de políticas públicas para este tipo educativo.

Tras la aprobación de la LGES, el esquema de gobernanza que se proyecta para la educación superior es tipo *button-up* (es decir, de abajo hacia arriba). Se trata de promover una serie de arreglos institucionales en grado de articular horizontalmente la participación de los actores educativos hacia la consecución de una serie de objetivos sistémicos establecidos por la ley (gratuidad, obligatoriedad, inclusión, etcétera) (Elmore, 1978; Aguilar, 2006; Acosta, 2017). Las instancias que tienen entre sus atribuciones la búsqueda de consensos y acuerdos interinstitucionales son el Conaces, órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso para acordar las acciones y estrategias que permitan el desarrollo de la educación superior en el ámbito nacional, y las Comisiones Estatales para la Pla-

neación de la Educación Superior (Coepes) u organismos equivalentes, para el acuerdo de políticas y acciones dirigidas a fortalecer los sistemas locales de educación superior.

Cabe recordar que la fracción VI del artículo 53 de la LGES otorga al Conaces la función expresa de establecer los lineamientos del Ecoes; en concreto: a) facilitar la libre movilidad de estudiantes y personal académico, y b) crear redes y alianzas entre IES nacionales y extranjeras, con pleno respeto del federalismo y la autonomía universitaria. En el mismo sentido, la LGES especifica (artículo 19) que se tomará en cuenta la opinión del Conaces tanto para la elaboración del MNC como para el SNAATCA, con la intención de facilitar el tránsito de estudiantes por el SEN.

El Conaces es, pues, la entidad encargada de coordinar a todas las partes interesadas y responsables en el desarrollo del Ecoes. Al ser un órgano colegiado, integra la participación de distintos actores del ámbito de la educación superior, lo que favorece la gobernanza; sin embargo, es en la operación cuando se observará de mejor manera la efectividad o menos de los mecanismos de toma de decisión abiertos y plurales, en la medida en que se consideren las desigualdades económicas y sociales de las regiones del país, así como las distintas capacidades institucionales y financieras de las IES. Por su parte, a las Coepes compete desarrollar acciones que contribuyen a la construcción del Ecoes, entre ellas,

fomentar la colaboración entre las instituciones de educación superior de la entidad que permita un desarrollo coordinado de este tipo de educación, la movilidad de las y los estudiantes y del personal académico, así como su vinculación con los sectores público, social y productivo (LGES, art. 54, fracción V).

4.2.2. Financiamiento

Un factor clave para la operación del Ecoes está en los recursos económicos destinados para su implementación. El desafío estará en las negociaciones que deben llevarse a cabo para incluir en los presupuestos federal y estatales los recursos económicos requeridos para la operación del Espacio y para el apoyo, a través de becas, en la movilidad de los estudiantes y del personal académico. Al respecto, es importante tener en mente que el Programa Sec-

torial de Educación (PSE) 2020-2024 establece claramente, dentro de su *Estrategia prioritaria 6.1*, el objetivo de “realizar las gestiones necesarias para operar, de forma transparente y eficaz, el Fondo de Educación Superior” (PSE, 2019: 62). Sin embargo, dicho objetivo se centra explícitamente en garantizar la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, por lo que dependerá de la capacidad del Conaces para establecer con claridad la importancia del Ecoes y sus instrumentos operativos (el MNC y el SNAATCA) en la consecución de dicho objetivo.

En ese contexto, los temas principales de la agenda serán los mecanismos de financiamiento para la implementación del MNC y el SNAATCA, así como todo lo relacionado con la movilidad académica. Al respecto de esta última, como se ha mencionado líneas atrás, el programa European Region Action Scheme for the Mobility of University Students (ERASMUS) constituye un ejemplo interesante. Financiado por la Comisión Europea, dicho programa ofrece becas de movilidad a estudiantes que quieran formarse en otros países de la Unión Europea. Desde su fundación, en 1987, ha beneficiado a poco más de 12 millones de personas. Sin embargo, a pesar de sus innegables éxitos, el monto de las becas ERASMUS no ha sido suficiente para cubrir los costos reales de la movilidad (alojamiento y alimentos, libros, materiales y colegiaturas, etcétera), de ahí que una crítica frecuente sea que, en realidad, beneficia principalmente a los jóvenes provenientes de familias acomodadas que pueden permitirse solventar estos gastos (Stockwell, Bengoetxa y Tauch, 2011). En la implementación del Ecoes será necesario evitar el riesgo de que la movilidad no refuerce las desigualdades, convirtiéndose en un subsidio a los estudiantes provenientes de familias más privilegiadas.

El presupuesto destinado al Espacio deberá considerar todos los aspectos importantes para su implementación, operación y monitoreo, pero también cuestiones como la equidad y el combate a las desigualdades educativas. Es necesario tener en cuenta que la magnitud y la temporalidad de los resultados esperados dependerán de los recursos disponibles para alcanzar estos fines.

4.3. Transformaciones sustantivas

El SNES, como se vio más arriba, está conformado por instituciones educativas disímiles, entre ellas, las destinadas a la docencia y la investigación, a la

formación técnica, politécnica y normal. El financiamiento, ya sea privado, estatal o federal, constituye otro rasgo diferencial. El paisaje que ofrece el tipo educativo superior comporta una cierta complejidad en la búsqueda de acuerdos y el logro de consensos de cara al objetivo de implementar el Ecoes. Esta diversidad, no obstante, constituye una oportunidad para la conformación de un SNES integrado, eficiente y sensible a las necesidades del país.

Aun cuando hay muchos factores y características de las IES en grado de coadyuvar a la constitución del Espacio, habrá algunos cambios sustantivos que las instituciones deberán adoptar para hacerlo posible. Algunos, como la progresiva eliminación de los exámenes de selección, serán incentivados a nivel federal; otros, como la reformulación de los planes y programas de estudios y las convocatorias de movilidad, deberán llevarse a cabo desde el nivel institucional y de gestión. Dichas transformaciones deben darse en el marco de gobernanza y toma de decisiones colegiadas del Conaces. Asimismo, la adopción de los instrumentos operativos del Ecoes tendrá que hacerse con el pleno respeto a la autonomía universitaria.

La LGES proporciona el marco normativo que da legitimidad a las transformaciones necesarias tanto a nivel sistémico como institucional. Sin embargo, se debe subrayar que gran parte de estos cambios se ha venido impulsando con anterioridad, tanto al amparo de acuerdos internacionales en materia de educación superior como en el marco de procesos de cambio de carácter propiamente nacionales. Un ejemplo del primer caso es la Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones Relativas a la Educación Superior, realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en noviembre de 2019. Este evento se centró en la promoción de la movilidad académica y el acceso inclusivo a la formación superior a través del reconocimiento del derecho de los individuos de contar con mecanismos transparentes, justos y no discriminatorios para la evaluación internacional de sus estudios. Los acuerdos alcanzados en la Convención constituyen un referente obligado para la conformación del Ecoes y su proyección hacia la movilidad internacional.

En cuanto a los antecedentes nacionales, destaca la experiencia del Espacio Común de Educación Superior Tecnológico (ECEST), el cual, como se ha visto, lanzó sus primeras convocatorias de movilidad estudiantil y docente en 2009. Ese mismo año entró en funciones la estructura operativa

y los comités técnicos encargados de coordinar las áreas prioritarias. Dos años más tarde se suscribieron convenios necesarios para su formalización en cada entidad federativa (Rodríguez, 2012).

En términos netamente operativos, el Espacio logró conformarse en apenas tres años; sin embargo, el impulso modernizador del subsistema tecnológico se remonta a la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Con una proyección de sistema, es claro que la implementación del Ecoes requerirá de un esfuerzo mucho mayor en términos de la ampliación de la cobertura de todos los subsistemas.

4.3.1. Movilidad, portabilidad y cooperación interinstitucional

Favorecer el tránsito entre los diferentes subsistemas de educación superior requiere del diseño de estrategias que incentiven el intercambio, la cooperación y la movilidad académica. Para ello, el Conaces tendrá la tarea de formalizar la cooperación interinstitucional en el ámbito interno de cada subsistema, promoviendo reformas sustantivas en los departamentos de servicios escolares de las instituciones de educación superior. Ello, con la finalidad de impulsar los procesos de movilidad con esquemas de interacción intra e interinstitucional, que sean ágiles y, al mismo tiempo, rigurosos.

Para el mejor cumplimiento de los objetivos del Ecoes, se reconoce la necesidad de consolidar la vinculación comunicacional y operativa entre las instituciones que se incorporen y operen dentro de la plataforma. Con esto se busca contribuir a la articulación y la identidad de la educación superior en México, promoviendo el libre tránsito y la portabilidad de estudios de los estudiantes.

En ese sentido, para que una institución educativa reconozca las unidades de aprendizaje curriculares acreditadas por otra institución, se requiere de cambios importantes en la estructura de gestión escolar. Esto sólo puede conseguirse a través de acuerdos de cooperación interinstitucional. El Conaces debe, por lo tanto, generar los espacios adecuados para el diálogo y el diseño de estrategias a fin de actualizar la estructura institucional desde un modelo competitivo a uno colaborativo y cooperativo, que incentive la articulación y convergencia entre los distintos tipos de instituciones del país.

4.4. El Marco Nacional de Cualificaciones y el Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos

La discusión en torno a las ventajas y desventajas de un mecanismo para la asignación y transferencia de créditos educativos a nivel nacional está presente, al menos, desde la década de los setenta del siglo xx, y forma parte, como se vio anteriormente, del debate que llevó al Acuerdo de Tepic (1972). Ahí se explicitó, por primera vez, la necesidad de contar con estructuras e instituciones educativas con mayor flexibilidad curricular y con mecanismos para favorecer la cooperación y la movilidad académica. También ha sido señalado que tiempo después, en el año 2000, se formuló uno de los primeros esfuerzos por contar con un sistema de reconocimiento de estudios a través del Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos (SAATCA).

Para la construcción del Ecoes, por tanto, dos de los instrumentos más importantes serán el MNC y el SNAATCA. La operación, el funcionamiento y el éxito dependerá, en gran medida, de la implementación que las IES realicen en sus procesos educativos. En dicha etapa es importante reconocer que la diversidad de sistemas escolares y la desigualdad social y económica entre las regiones del país son obstáculos para el avance en la implementación tanto del MNC como del SNAATCA. Cada institución, en el ejercicio de su autonomía y consciente de su contexto social, será la responsable de suscribir su compromiso con el espacio común, integrando a sus procesos los instrumentos necesarios para el fortalecimiento de la movilidad para sus estudiantes y académicos.

En noviembre de 2021, la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR) presentó al Conaces un borrador de lineamientos generales para la regulación de ambos instrumentos. Desde la perspectiva de la gobernanza, la implementación de este sistema requiere de la coordinación y colaboración intergubernamental e interinstitucional, lo que representa un desafío y, al mismo tiempo, una oportunidad que plantea modificaciones que pueden llevar a un cambio institucional positivo, encaminado a la vinculación y el trabajo en red para el desarrollo de proyectos dentro del Ecoes.

4.4.1. El Marco Nacional de Cualificaciones

El PSE 2020-2024 propuso que el Marco Mexicano de Cualificaciones (MMC), establecido formalmente en 2014, permitiera, de manera eficiente, facilitar el tránsito de los estudiantes por el SEN, y sirviera como referente de los procesos formativos, de evaluación o de acreditación de aprendizajes formales y no formales” (Estrategia 1.2, Acción Puntual, PSE, 2019: 38). Para ello, debía funcionar como un referente en grado de permitir la comparación de los procesos formativos (evaluación, acreditación de aprendizajes, etcétera), estableciendo parámetros para el acceso, la permanencia y el egreso de los estudiantes.

Dicho instrumento implementó las normas de acreditación y certificación correspondientes a los conocimientos, las habilidades, las capacidades y las destrezas adquiridos. La Secretaría de Educación Pública (SEP) lo definió, en 2014, como:

Un instrumento que forma parte de un sistema de cualificaciones y que permite desarrollar y clasificar cualificaciones conforme a una serie de criterios sobre niveles de aprendizaje alcanzados. Esta serie de criterios puede hallarse implícita en los descriptores de cualificaciones o definirse explícitamente mediante un conjunto de descriptores de nivel. [...] Todos los marcos de cualificaciones suponen una base para mejorar la calidad, la accesibilidad, la interrelación y el reconocimiento público o laboral de cualificaciones, sea dentro de un país o a escala internacional (SEP, 2014: 4).

Dentro de los marcos de cualificaciones, para el tipo educativo superior, lo más importante corresponde al acceso, la permanencia y el tránsito de las y los estudiantes. Los dos primeros, porque se requiere de cursar y concluir para la obtención de un título o grado; en el caso del tránsito, éste depende de la decisión de cursar un posgrado y si para acceder a él se requiere de ciertos grados cumplidos o una cualificación acreditada. Hasta ahora, la noción de la educación superior como un derecho se ha limitado al acceso, descuidando la permanencia y, sobre todo, el egreso de las y los jóvenes que realizan sus estudios en alguna IES (Ferreya y colaboradores, 2017). El diseño de los instrumentos del Ecoes deberá contemplar los factores (sociales, económicos y culturales) que constituyen y determinan las trayectorias educativas de las y los jóvenes.

El Marco Mexicano de Cualificaciones, constituido en 2014, y el Marco Nacional de Cualificaciones, que habrá de sustituirlo en los términos de la Ley General de Educación (LGE) y la LGES, tienen como referente la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), autorizada por la Conferencia General de la UNESCO. Este instrumento de referencia facilita los procesos de homologación y las equivalencias entre instituciones educativas de distintos países (véase el cuadro 6). Los criterios aplicables para el tránsito educativo son: el crédito académico, la asignación, la acumulación y la transferencia de créditos y el sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos.

Cuadro 6. Educación terciaria: Clasificación Internacional Normalizada de Educación

Nivel	Equivalente	Definición
CINE 8	Educación terciaria. Doctorado o equivalente	Los programas de doctorado o equivalente suelen tener como principal objetivo conducir a un título de investigación avanzada. Los programas de este nivel están dedicados a estudios avanzados e investigaciones originales, en tanto suelen ser ofrecidos exclusivamente por IES dedicadas a la investigación. Se imparten programas de doctorado tanto en el campo académico como en el profesional.
CINE 7	Educación terciaria. Maestría o equivalente	Los programas de maestría, especialización o equivalente suelen tener como principal objetivo impartir al participante competencias académicas y/o profesionales avanzadas que conduzcan a un segundo título o a una certificación equivalente. Los programas de este nivel pueden incluir un importante componente de investigación, aunque no otorgan las certificaciones relacionadas con el nivel de doctorado. Se caracterizan por ser esencialmente teóricos —si bien pueden incluir un componente práctico— y por estar basados en investigaciones que reflejan los últimos avances del campo o en las mejores prácticas profesionales.
CINE 6	Educación terciaria. Licenciatura o equivalente	Los programas en educación terciaria o nivel equivalente están destinados a impartir conocimientos, destrezas y competencias académicas o profesionales intermedias que conducen a un primer título o a una certificación equivalente. Los programas de este nivel son esencialmente teóricos, si bien pueden incluir un componente práctico, y están basados en investigación que refleja los últimos avances en el campo o las mejores prácticas profesionales. Tradicionalmente, los programas de este nivel son ofrecidos por universidades y otras IES.
CINE 5	Educación terciaria de ciclo corto	Los programas de educación terciaria de ciclo corto suelen estar destinados a impartir conocimientos, habilidades y competencias profesionales. Dichos programas se caracterizan por estar basados en un componente práctico, estar orientados a ocupaciones específicas y preparar al estudiante para el mercado laboral. Sin embargo, también pueden facilitar el ingreso a otros programas de educación terciaria.

Fuente: Elaborado con base en la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (UNESCO, 2011: 50-61)

Para el Ecoes, el MNC representará un avance para el tránsito y la movilidad institucional entre IES; su adopción permitirá el reconocimiento de habilidades, conocimientos y competencias, contribuyendo a mejorar la accesibilidad y la vinculación. El MNC es un instrumento que posibilita las acciones para la vinculación entre distintos espacios comunes de educación superior e instituciones educativas, lo que abre las puertas a una movilidad nacional e internacional efectiva y eficaz; su logro dependerá de los acuerdos y convenios que se formalicen con otros países y regiones. En 2017 la UNESCO, en su Inventario Global del Marco de Cualificaciones nacionales y regionales (UNESCO, 2017: 9), reportaba 150 países con un marco de cualificaciones.

4.4.2. El Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos

Como cualquier otro sistema para asignar y transferir créditos, el SAATCA de 2014 y el SNAATCA (de próxima publicación por la DGAIR-SEP) se sustentan en algunos supuestos que también se traducen en las limitaciones que su formulación conlleva (Sánchez y Martínez, 2014). Estos supuestos son: a) que los sistemas escolares asumen que los planes de estudio se miden en créditos y se completan al acumular cierto número de ellos; b) que se enfocan especialmente en facilitar la transferencia y movilidad, mediante el establecimiento de un sistema mutuo de reconocimiento y conversión de créditos entre instituciones (equivalencias), y c) que estos sistemas pretenden facilitar el desarrollo de planes y programas de estudio flexibles; es decir, vislumbra la opción de crear programas de acuerdo con los intereses del alumno, las fortalezas de la institución y las oportunidades laborales (Sánchez y Martínez, 2014: 17).

Entre los aspectos a considerar para el desarrollo y la implementación de un sistema de asignación y transferencia de créditos, los mismos autores mencionan los siguientes, que, en síntesis, son aspectos técnicos y operativos de suma importancia para el funcionamiento de los espacios de educación superior; entre ellos, la elaboración de tablas de conversiones de escalas de calificaciones; la elaboración de catálogos de asignaturas para facilitar la equivalencia; el establecimiento de un sistema nacional de nomenclaturas

que permita identificar el área, el nivel y el tipo de curso o actividad ofrecida de acuerdo con un marco común de cualificaciones, y revisar y llegar a acuerdos sobre la clasificación de los programas escolarizados y no escolarizados.

Por lo tanto, un reto del SNAATCA es conformar unidades medida, en créditos académicos, de las cualificaciones existentes en el SNES. Atendiendo a lo señalado líneas atrás, el sistema permitirá que los créditos obtenidos y acumulados para lograr una cualificación puedan ser ponderados y transferidos durante el tránsito entre las IES de cada subsistema de educación superior.

El SNAATCA permitirá que las personas puedan acceder a una cualificación, parcial o total, de los estudios realizados. En situaciones de movilidad, ayudará, asimismo, a establecer equivalencias en los términos del propio MNC. Además de la duración de los estudios, la ponderación del logro deberá tomar en cuenta la complejidad de los aprendizajes, como se establece en el sistema CINE de la UNESCO. Por su parte, en la asignación de créditos académicos se debe reflejar, en lo posible, si su obtención fue mediada por trabajo docente o si fue por trabajo independiente, prácticas de campo u otras.

La creación y la implementación de este sistema, sin embargo, plantea algunas dudas que parten de las limitaciones propias de una propuesta de tal magnitud. En primer lugar, su integración tendrá que ser por etapas, considerando las capacidades y condiciones de cada institución. Otro de los cuestionamientos, ya no tanto hacia la operación, sino más bien hacia la propuesta en sí del sistema, tiene que ver con el peso y la consideración que tendrán las nuevas tendencias de la enseñanza-aprendizaje, particularmente la transición del *learning by doing* al *learnig by living*; además de la integración y adaptación de los sistemas educativos a la enseñanza remota y el aprendizaje para toda la vida, como mostró la experiencia de la pandemia sanitaria de 2020 y 2021.

Los retos a futuro están relacionados con encontrar estrategias desde nuevas perspectivas que ayuden a disminuir la resistencia al cambio de las estructuras y los procesos dentro de las IES, combatir el rezago y la rigidez académica, así como fomentar el trabajo colaborativo. Es, en ese sentido, que se vuelve necesario el análisis de los criterios vigentes, heterogéneos, dispares y/o desiguales para la construcción de dicho sistema, un aspecto esencial para facilitar la movilidad local, nacional e internacional. A la

par, entre otros aspectos a considerar están los mecanismos de evaluación, vigilancia y/o supervisión que garanticen la correcta y transparente implementación.

Para el corto y mediano plazo existen algunas consideraciones de orden normativo, curricular y administrativo que deben estudiarse para valorar las posibilidades y etapas de implementación, así como para prever los escenarios futuros derivados de la aplicación del SNAATCA, instrumento que aporta a las instituciones una alternativa para favorecer y fortalecer los lazos de cooperación interinstitucional y la movilidad académica, que, a la vez, generará entre la población beneficiada un sentido de identidad, pertenencia y ciudadanía.

4.5. Las dimensiones del Ecoes: estatal, nacional, latinoamericana y mundial

En líneas anteriores se ha señalado la relevancia que tiene, para la creación e implementación del Espacio, identificar los elementos y las líneas de acción a corto, mediano y largo plazo, así como las implicaciones a nivel de política pública, gobernanza sistémica y gestión institucional. Los distintos niveles de acción y etapas de implementación tienen un grado de complejidad en la interrelación entre distintos niveles de gobierno y la geopolítica del conocimiento; es decir, la influencia que tiene la posición geográfica de una entidad o país en el desarrollo de sus políticas educativas (Walsh, 2003).

La integración y puesta en marcha del Ecoes puede analizarse a través de las dimensiones estatal, nacional, regional (latinoamericana) y mundial. Tales dimensiones permiten desagregar en niveles y etapas la implementación, el monitoreo y la evaluación de los procesos del Espacio. En cada dimensión se identifican los factores, las limitaciones y las áreas de oportunidad.

A nivel local, el enfoque está en la relación de los gobiernos con las IES que integran cada uno de los tres subsistemas de educación superior: universitario, tecnológico y de escuelas normales e instituciones de formación docente. En el caso de las IES públicas con la figura jurídica de organismos descentralizados estatales (universidades públicas estatales, tecnológicas, politécnicas e interculturales e institutos tecnológicos descentralizados

(TecNM), parte del financiamiento proviene del presupuesto de la entidad federativa y, en cierta medida, las políticas estatales de educación superior son un fundamento que, respetando la autonomía universitaria, pueden ser de gran apoyo no sólo para el financiamiento de las actividades universitarias asociadas al Ecoes, sino también para la legitimación de los objetivos y trabajos de esta plataforma. La participación de los gobiernos estatales en la integración del Espacio contribuirá a la gobernanza del SNES y enriquecerá la discusión. En ésta y en las demás dimensiones se considera también el carácter social y cultural de cada estado, mientras que la movilidad académica entre instituciones de distintas entidades federativas abre la puerta a nuevas tradiciones y experiencias que, en suma, fortalecen un sentido de pertenencia y ciudadanía.

En la dimensión nacional, las categorías de gobierno y territorio se integran en las políticas públicas federales. El reto y la mayor área de oportunidad estarán en la socialización e implementación del MNC y el SNAATCA. A través de los instrumentos de política pública se deben lograr acuerdos y consensos que integren las visiones de todas las regiones del país, desde el norte hasta el sur.

El Ecoes, en ese sentido, se plantea como una plataforma que busca la homologación y equivalencia en criterios que favorezcan la cooperación, la vinculación y la movilidad académica, pero reconociendo, a la vez, los distintos niveles de desarrollo educativo y de rezago en las regiones del país, lo que se traduce en la necesidad de adaptar o generar estrategias específicas para la integración de los estados o las regiones que presenten dificultades derivadas de su contexto social y/o económico.

La formulación del MNC con sustento en los criterios de la UNESCO, así como la creación e implementación de un SNAATCA, constituirán también un gran paso para la conformación de espacio común latinoamericano e internacional. Otro de los referentes en cuanto a espacios comunes de este tipo es el Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (Enlaces), integrado por organizaciones nacionales y regionales, redes e instituciones de educación superior que tienen como objetivo modernizar los sistemas universitarios de la región, con el propósito de lograr una mayor compatibilidad entre programas, instituciones, modalidades y sistemas, integrando y articulando la diversidad cultural e institucional. Actualmente, 16 países de Latinoamérica y del Caribe forman parte del Enlaces. La naturaleza de este espacio de dimensión regional coincide en muchos aspectos con el

espacio nacional a consolidarse en México, lo que representa un área de oportunidad para lograr acuerdos entre plataformas similares en la región.

Como ha sido señalado, la internacionalización de la educación superior debe tener ante todo un carácter solidario, entendido en la LGES como

la cooperación y el apoyo educativo, con pleno respeto a la soberanía de cada país, a fin de establecer procesos multilaterales de formación, vinculación, intercambio, movilidad e investigación, a partir de una perspectiva diversa y global (art. 8, fracción XIII).

Finalmente, el Ecoes, desde la dimensión internacional, apuesta por una visión de internacionalización de la educación, entendida desde su definición operativa como “el proceso de integrar la dimensión internacional/intercultural en la enseñanza, la investigación y el servicio de la institución” (Knight, 1994). Dicha perspectiva, como eje transversal para la mejora y la modernización de los procesos educativos, integra en su propuesta la disposición de estándares y procedimientos regionales de aseguramiento de la calidad, las equivalencias, las transferencias y la movilidad.

En síntesis, en cada una de las dimensiones, desde la estatal hasta la internacional, existen ejes transversales que permitirán el funcionamiento del Ecoes: el gobierno, la gobernanza sistémica y las políticas públicas; la gestión intergubernamental y la cooperación interinstitucional, y la internacionalización.

5. BASES Y LINEAMIENTOS PARA LA CONFORMACIÓN DEL ECOES

Toda vez que se han presentado los antecedentes, el marco legal que encuadra la conformación del Espacio Común de Educación Superior (Ecoes) y los posibles escenarios a futuro de tan importante iniciativa, en este apartado se proponen las bases sobre las que habrá de sustentarse su conformación. Se retoman elementos de la propuesta de lograr un acuerdo nacional para la transformación de la educación superior, signada por un conjunto de actores involucrados en la formulación y la implementación de políticas sectoriales. Con base en ese acuerdo y en la normativa correspondiente, el Ecoes se definirá a partir de su doble carácter de instrumento *remedial* (de deficiencias asociadas a la atención de las trayectorias estudiantiles) y como horizonte de políticas para la construcción del futuro de la educación superior en México.

Asimismo, el presente apartado aborda el estado de la armonización de la Ley General de Educación Superior (LGES), así como los elementos constitutivos del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y el Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos (SNAATCA), sobre la base del trabajo realizado por parte de las diferentes comisiones creadas en el seno del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) y, específicamente, de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

5.1. Acuerdo nacional para la transformación de la educación superior

De acuerdo con los antecedentes señalados, se aprecia la necesidad de diseñar estrategias innovadoras para el establecimiento y la operación del

Ecoes en el marco de las disposiciones de la LGES, la cual sienta las bases para la conformación del Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) bajo un esquema de gobernanza, que incluye a todos los actores involucrados en el desarrollo de la enseñanza superior en el país.

La disposición de un marco nacional de cualificaciones y de un sistema nacional de asignación, acumulación y transferencia de créditos académicos, cuya elaboración estará a cargo de la SEP y contará con opinión del Conaces (LGES, art. 19), será clave para poder regular la movilidad y brindar certezas sobre el rigor académico de las instituciones que conforman nuestro SNES.

Por otro lado, las experiencias de las instituciones de educación superior en materia de movilidad estudiantil y de personal académico, así como para la cooperación académica interinstitucional, deben ser los pilares para la construcción gradual del Ecoes, cuyos lineamientos, de acuerdo con el artículo 53 de la LGES, serán expedidos por el Conaces y a tal propósito busca contribuir el presente documento. Dichos lineamientos deben inscribirse en la política de transformación de la educación superior que se viene impulsando en los años recientes para atender simultáneamente: i) las disposiciones del artículo tercero constitucional y de la LGES; ii) los objetivos, las estrategias y las líneas de acción establecidas en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, y iii) los nuevos retos educativos que han surgido tras la pandemia de la COVID-19.

En este sentido, se tiene la gran oportunidad de que el Espacio trascienda los esfuerzos de cooperación e intercambio hasta ahora realizados, y se constituya en uno de los elementos clave para la conformación de un efectivo SNES y de los 32 sistemas locales de educación superior, como lo mandata la ley. Para ello, cabe retomar el compromiso para transformar la educación superior y las políticas hacia ese tipo educativo, expresado en el Encuentro Nacional por el Fortalecimiento de la Educación Superior, celebrado en octubre de 2019, con la participación de instituciones, autoridades educativas y diversas comisiones del H. Congreso de la Unión, así como académicos, estudiantes y sindicatos universitarios.

En la declaración final del encuentro se expresó que la:

transformación económica y social del país requiere de cambios profundos en las universidades, instituciones tecnológicas, escuelas normales, y centros de investigación y de cultura en todas las regiones del país, que exigen compro-

misos firmes de todos los actores involucrados en la educación superior. Nos pronunciamos por establecer un Acuerdo Nacional para la Transformación de la Educación Superior que conjunte las voluntades y las capacidades de los distintos órdenes de gobierno, del Poder Legislativo y de las autoridades, comunidades académicas, trabajadores y sindicatos de las instituciones públicas de educación superior (Declaración, 2019: 2).

Así, además de contribuir a la conformación del SNES y de los sistemas locales, el Ecoes habrá de perfilarse como un espacio para impulsar la transformación de la educación superior, al identificar los cambios normativos deseables y socializar las reformas de los paradigmas y los modelos educativos y de gestión académica de las instituciones de educación superior de los distintos subsistemas. Ello, con la finalidad de potenciar la ampliación de los programas de movilidad, intercambio académico y cooperación entre las instituciones, los subsistemas y las regiones. Por tanto, el acuerdo nacional para el establecimiento del Espacio deberá ser una parte nodal del gran consenso que se requiere para la transformación de este nivel educativo. Al respecto, el punto 11 de la Declaración emitida tras el Encuentro Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Superior (Declaración, 2019: 2-3) especifica la necesidad de:

- Diseñar estrategias para atender el mandato de la reforma constitucional, el principio de obligatoriedad y la ampliación de la cobertura, apoyando la expansión de la oferta educativa en las modalidades presencial, abierta y a distancia.
- Mejorar las funciones académicas de docencia, investigación, extensión y difusión de la cultura.
- Fortalecer la coordinación, la planeación y la gobernanza del Sistema Nacional de Educación Superior y de los 32 sistemas locales.
- Mejorar la gestión institucional, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Vincular los proyectos educativos con las necesidades de las comunidades sociales y productivas, impulsando la formación dual, el emprendimiento y el desarrollo de las habilidades transversales demandadas por el trabajo.

Cabe destacar que, en el marco del Encuentro, las instituciones de educación superior –a través de sus titulares– refrendaron los compromisos adquiridos durante la LIII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), en el sentido de sintonizar sus procesos académicos y organizacionales a partir del espíritu del artículo 3 constitucional, así como de las necesidades de sus respectivas comunidades y contextos (local, regional y nacional).

Asimismo, se comprometieron a un uso racional y transparente de sus recursos financieros y de sus capacidades instaladas, con la finalidad de ampliar el acceso a este nivel educativo e incrementar los beneficios de la educación a la población. Éstos y otros acuerdos se establecen en el entendido de la necesidad de una mayor integración del SNES; de acompañar y apoyar a las autoridades educativas, federales y locales en el esfuerzo de transformar la educación superior; de elaborar proyectos estratégicos para el desarrollo de este nivel educativo, y de atender los grandes retos en materia de financiamiento que enfrenta el sector (Declaración, 2019: 4-5).

5.2. Definición del Ecoes

Como se señaló en el apartado dedicado al marco normativo, las definiciones básicas del Ecoes estarán, en buena medida, sujetas a los lineamientos específicos de los instrumentos de política que le darán forma y sentido; es decir, el MNC y el SNAATCA. Como lo establece la LGES, la SEP se encargará –con base en las opiniones emitidas por el Conaces– de especificar las características y los alcances de dichos instrumentos. En términos generales, la ley establece que la finalidad es la de facilitar el tránsito de estudiantes por el Sistema Educativo Nacional (SEN). Más específico, se señala que tanto el MNC como el SNAATCA permitirán a las autoridades facultadas ponderar las trayectorias formativas de los individuos con la finalidad de permitirles cambiar de carreras y programas, así como de contar con la posibilidad de continuar sus estudios en instituciones distintas a las de origen, sin que ello implique cursar desde el inicio el programa de estudios en la institución de destino (LGES, art. 19).

Sobre esta base, en los “Lineamientos para la operación y funcionamiento del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior” se especifica que el Espacio Común de Educación Superior es el:

Mecanismo de coordinación en el que las autoridades e instituciones de educación superior impulsarán la colaboración y la conjunción de esfuerzos con una perspectiva territorial, para fortalecer la integración del Sistema Nacional de Educación Superior, con el propósito de elevar los niveles académicos y fortalecer las funciones sustantivas de docencia, investigación, extensión y difusión de la cultura, en beneficio de las comunidades de estudiantes, académicos, de las instituciones participantes y de las localidades y regiones del país (Conaces, 2021).

Tanto la definición de los instrumentos de política como el carácter de mecanismo de coordinación que se le atribuye al Ecoes aluden a dos aspectos fundamentales acerca de la naturaleza de esta iniciativa. Por un lado, los instrumentos se presentan desde un enfoque *remedial*, orientado a subsanar viejas deficiencias de nuestro sistema de educación superior, relativas a la naturaleza mutable de las trayectorias académicas de los individuos. Por otro lado, el Espacio aparece como un mecanismo en grado de integrar al SNES bajo la perspectiva de mejorarlo en sus funciones sustantivas.

Al respecto, queda claro que el diseño del MNC y del SNAATCA es esencial para la puesta en marcha del Ecoes, pero éste –en los términos en los que se establecen sus objetivos– va más allá de dichos instrumentos. Así, mientras el diseño de los instrumentos de política está a cargo de la SEP, los lineamientos para la conformación del Espacio es responsabilidad del Conaces; ello, en virtud de que sus arreglos de gobernanza alinean sus objetivos formales (la mejora continua, la expansión de los beneficios de la educación superior, etcétera) con una práctica de reflexión y coordinación constante, basada en la experiencia acumulada en el tiempo por los actores que conforman el Consejo.

5.3. Objetivos estratégicos y específicos

Objetivos estratégicos:

- 1) Fortalecer la integración del Sistema Nacional de Educación Superior y de los Sistemas Locales de Educación Superior, elevar los niveles académicos y fortalecer las funciones sustantivas de docencia, investigación,

extensión y difusión de la cultura, en beneficio de las comunidades de estudiantes, académicos, de las instituciones participantes y de las localidades y regiones del país.

- 2) Facilitar la libre movilidad de estudiantes, profesores e investigadores entre las IES pertenecientes a los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales e instituciones de formación docente, y de éstas con instituciones de otros países, así como la colaboración, complementariedad, intercambio académico y constitución de redes y alianzas que contribuyan al desarrollo de sus funciones académicas, con pleno respeto al federalismo, a la diversidad institucional y a la autonomía universitaria.

Objetivos específicos:

- 1) Acordar los criterios y procedimientos para el reconocimiento y la transferencia de créditos académicos en el marco del Ecoes, con base en el Marco Nacional de Cualificaciones y el Sistema Nacional de Asignación, Reconocimiento y Transferencia de Créditos Académicos.
- 2) Acordar criterios nacionales de calidad para el fomento de la movilidad de estudiantes.
- 3) Impulsar y dar seguimiento a los programas de movilidad académica en los ámbitos local, regional, nacional y mundial.
- 4) Facilitar la conjunción de esfuerzos entre las instituciones de educación superior de los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales e instituciones de formación docente, con una perspectiva territorial que fortalezca la vinculación y la transferencia de conocimiento para la atención de las necesidades locales y regionales.
- 5) Contribuir a la mejora continua de los planes y programas educativos de Técnico Superior Universitario, Licenciatura y Posgrado, mediante la evaluación de las experiencias de movilidad e intercambio académico.
- 6) Impulsar el desarrollo de proyectos de investigación interinstitucionales e interdisciplinarios que complementen las capacidades existentes en las distintas regiones del país.
- 7) Construir una base sólida para la conformación de un Espacio Común de Educación Superior en América Latina y el Caribe, así como ante otros espacios internacionales.

5.4. Armonización de leyes y reglamentos

El establecimiento del Ecoes requiere de modificaciones normativas en los ámbitos federal, estatal e institucional. El Quinto Transitorio del Decreto que expidió la LGES estableció un plazo de 180 días después de su entrada en vigor para que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, armonicen el marco jurídico de conformidad con la LGES. En agosto de 2021, en el marco de la sesión de instalación del Conaces, se integró una comisión para la armonización de las leyes estatales con la LGES. Dicha comisión elaboró el documento “Análisis de la Ley General de Educación Superior destacando los elementos básicos a considerar en la armonización de las leyes estatales de educación superior” (Conaces, 2021a), con el propósito de identificar los principios y ejes, así como elementos básicos en materia de educación superior, que se estiman oportunos de considerar por las legislaturas locales. El documento fue elaborado bajo el principio de pleno y estricto respeto a la soberanía de cada entidad federativa, así como de los poderes legislativos locales; además, se ideó para que funcione como un documento informativo y de consulta para los demás actores del Sistema Nacional de Educación Superior. Con base en dicho documento y las disposiciones de la LGES, se considera que algunos de los aspectos que deberán tomarse en cuenta en los procesos de armonización normativa en materia del Ecoes son los siguientes:

- La adecuada operación del Ecoes requiere de la identificación de las disposiciones normativas de orden federal relacionadas con la movilidad de estudiantes, el reconocimiento y la revalidación de estudios, así como la transferencia de créditos académicos. Será prioritario que las disposiciones que contenga el MNC y el SNAATCA, a cargo de la SEP, en el ámbito del SEN, sea compatible con los lineamientos de conformación y operación del Ecoes.
- Las direcciones generales de Educación Superior Universitaria e Intercultural, de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, y para el Magisterio, así como los órganos desconcentrados de la SEP –Tecnológico Nacional de México (Tecnm), Universidad Abierta y a Distancia de México (Unadm) y Universidad Pedagógica Nacional (UPN)– deben revisar y, en su caso, ajustar su normativa interna para facilitar la cooperación aca-

démica, la movilidad de las y los estudiantes y del personal académico en el marco del Ecoes.

- Las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes) tienen, entre sus funciones, “d) fomentar la colaboración entre las instituciones de educación superior de la entidad que permita un desarrollo coordinado de este tipo de educación, la movilidad de las y los estudiantes y del personal académico, así como su vinculación con los sectores público, social y productivo” (art. 54, fr. V). Por lo tanto, los lineamientos de las Coepes deberán incorporar esta función, bajo la consideración de que estos espacios locales de planeación y desarrollo de la educación superior constituirán uno de los pilares para la conformación del Ecoes.
- Esta función de las Coepes debe ser explícita en la ley de educación de cada una de las entidades federativas; se sugiere que, de manera complementaria, en dicha ley se disponga que las autoridades educativas estatales ajustarán sus reglamentos, acuerdos y procedimientos para facilitar la coordinación entre las instituciones de educación superior de la entidad, la movilidad de las y los estudiantes y del personal académico, así como su vinculación con los sectores público, social y productivo.
- De igual manera, la normativa debe establecer como política de la autoridad educativa local la realización de todas las acciones que resulten necesarias para la conformación y la operación del Ecoes en los ámbitos local, estatal, regional, nacional e internacional.
- Para las universidades e instituciones de educación superior autónomas, por ley se sugiere identificar las áreas en que se requieran modificaciones normativas para facilitar su incorporación al Ecoes, con pleno respeto a la autonomía de cada una de ellas, así como proponer estrategias y líneas de acción para tal efecto. Entre otras áreas críticas, se pueden mencionar: créditos académicos; sincronización de periodos lectivos y de calendarios escolares; modelos educativos flexibles y rígidos; currículum; actividades teóricas y prácticas, y modalidades educativas (escolarizada, no escolarizada, híbrida y dual).
- Por último, es necesario identificar y diseñar, en su caso, nuevos elementos normativos en los distintos niveles (institucional, estatal y federal), lo cual sería una tarea por realizar, junto con las anteriores, tras el inicio de la primera fase de constitución del Ecoes.

Además, partir de estas consideraciones la Comisión de Armonización del Conaces elaboró una “Propuesta de ley marco de educación superior” para las entidades federativas, en la que se hace énfasis en los aspectos de la LGES que las legislaciones locales deberían incluir, así como aquellos asuntos específicos de la ley que deben diseñarse para adaptar la legislación a las realidades de cada entidad. La Propuesta ha sido ampliamente discutida en foros regionales organizados por el Conaces, con la finalidad de que se lograra una armonización plena de las leyes estatales. Hasta el momento nueve entidades federativas han armonizado sus leyes: Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Tlaxcala; otros estados que han reportado avances significativos son: Nayarit, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Estado de México y Oaxaca (Conaces, 2022).

5.5. Diseño del Marco Nacional de Cualificaciones y del Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos

En la sección anterior fueron señaladas cuestiones generales acerca del MNC y del SNAATCA, concretamente sobre la importancia de ambos instrumentos en los escenarios de futuro del Ecoes. La intención de este apartado es brindar elementos concretos acerca de las características que podrían tener dichos instrumentos una vez implementados. Lo que se plantea a continuación se apoya en el trabajo elaborado de la DGAIR de la SEP en el primer semestre de 2022 para elaboración de los lineamientos tanto del MNC como del SNAATCA.

5.5.1. El Marco Nacional de Cualificaciones

La función del MNC es convertirse en referente obligado en los procesos formativos, de evaluación o de acreditación de aprendizajes formales, no formales e informales. En el mismo sentido, debe orientar la ponderación de

las cualificaciones existentes con la finalidad de mejorar las características del acceso, la permanencia y el egreso de la formación superior, bajo una perspectiva académica, científica y para la vida, así como desde los diferentes ámbitos laborales donde se desenvuelven las trayectorias profesionales de los individuos.

El MNC está basado en los ocho niveles que constituyen la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), desarrollados, para efectos de comparación, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2011).⁷ Los niveles que van del uno al cuatro corresponden a la educación básica y media del CINE; del cinco al ocho al nivel superior. Para adaptar esta última al contexto nacional, se subdividió al nivel cinco para distinguir la Licenciatura profesional o Licenciatura (5A) del Técnico superior universitario o Profesional asociado (5B). Asimismo, se dividió el nivel siete para considerar por separado las especialidades (7A) de los estudios de maestría (7B) (véase el cuadro 7). El MNC se complementa con el Sistema Nacional de Competencias Laborales (SNCL),⁸ que está conformado, a la vez, por cinco niveles, de los cuales solo el IV y el V corresponden a la educación superior (se trata de los niveles 5, 6 y 7A del MNC).⁹

Cuadro 7. Adaptación de la CINE al contexto del MNC

Referente respecto de la CINE	Niveles del MNC	Subniveles del MNC	Referentes nacionales del MNC
Nivel CINE 8. Educación terciaria. Doctorado o equivalente.	8	No aplica	• Doctorado
Nivel CINE 7. Educación terciaria. Maestría o equivalente.	7	7B	• Maestría
		7A	• Especialidad

⁷ El cuadro completo de la cine referente a la educación superior se puede consultar en la sección tres de este documento.

⁸ El I corresponde al nivel 2 (secundaria); el II al nivel 3 (bachillerato general, tecnológico y técnico terminal); el III a los niveles 3 y 4 (educación postsecundaria no terciaria); el IV al nivel 5 (profesional asociado, técnico superior universitario), y el V a los niveles 6 (licenciatura) y 7A (especialidad).

⁹ Cabe señalar que los certificados de competencias laborales no son proporcionales con los documentos emitidos por las instituciones educativas (DGAIR, 2021: 11).

Nivel CINE 6. Educación terciaria. Licenciatura o equivalente.	6	No aplica	• Licenciatura
Nivel CINE 5. Educación terciaria de ciclo corto	5	5B	• Técnico superior universitario o Profesional asociado
		5A	• Licenciatura profesional o Licenciatura técnica

Fuente: DGAIR-SEP (2021: 8 y 19).

Con base en estas clasificaciones, la DGAIR establece que la cualificación es el producto formal de un proceso formativo de evaluación o acreditación. Para obtener este reconocimiento, los individuos deben demostrar –mediante procesos preestablecidos– que cuentan con los conocimientos, destrezas, habilidades, actitudes y valores requeridos para obtener una constancia, certificación, diploma, título, grado o equivalente de acuerdo con el MNC. Las cualificaciones, ya sean laborales, académicas o de otra índole formativa, deben sustentarse en criterios como la *complejidad* (de acuerdo con el nivel de formación y grado de aprendizaje con referencia al MNC), *duración* (tiempo estimado de la formación para la obtención de un resultado de aprendizaje) y *área de aprendizaje* (en línea con los objetivos de la cualificación que se desea obtener) (DGAIR, 2021: 3 y 11).

Además de las clasificaciones apenas señaladas, es importante agregar que un referente fundamental del MNC es el Acuerdo 286, que regula –entre otras cosas– la revalidación y la equivalencia de estudios.¹⁰ Por ello, para que la implementación del Ecoes funcione, será necesaria la aplicación de

¹⁰ En el Acuerdo 286 se “establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo, mismo que fue modificado por diverso número 02/04/17, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2000 y el 18 de abril de 2017, respectivamente” (DGAIR, 2021: 1).

cambios administrativos en las propias instituciones de educación superior, así como en las instancias designadas para tal efecto en cada uno de los subsistemas que integran este nivel educativo. Esto, como se ha mencionado, con la finalidad de expedir, actualizar y distribuir tablas de correspondencia que faciliten el tránsito de educandos por el SEN, así como asesorar a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, a los organismos públicos descentralizados que impartan educación y a las autoridades educativas de los estados y Ciudad de México en la aplicación y el cumplimiento de las tablas para la atención de trámites de revalidación y equivalencia de estudios que sean de su competencia.

5.5.2. Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos

Si el objetivo del MNC es facilitar el tránsito de los individuos a través del SEN, la finalidad del SNAATCA consiste en identificar las unidades de medida –créditos académicos– de las cualificaciones formales, no formales e informales existentes para el ingreso, el tránsito, la permanencia y el egreso en los diferentes niveles que integran dicho sistema. La asignación de créditos, entre otras cosas, posibilita:

- I. El reconocimiento, el ingreso, el tránsito, la permanencia y el egreso a un plan y/o programa de estudios determinados.
- II. Contar con un registro de la formación alcanzada tras haber logrado los resultados de un aprendizaje formal.
- III. Contar con un documento oficial que estime, de manera objetiva, la carga de trabajo de un plan y/o programas de estudios, a fin de tener elementos que faciliten, en su caso, la expedición de resoluciones y dictámenes de revalidación o equivalencia de estudios.
- IV. Portar los créditos académicos obtenidos para estudiar en el extranjero, toda vez que son susceptibles de reconocerse internacionalmente.
- V. Cuantificar los créditos académicos obtenidos mediante aprendizajes no formales e informales, de la formación académica y, en su caso, para el trabajo, con el propósito de reconocer las cualificaciones según corresponda (DGAIR, 2021: 12-13).

La validación de los aprendizajes amparados por el conjunto de créditos académicos debe estar a cargo de las autoridades competentes en cada caso. De acuerdo con lo establecido por la DGAIR, esto significa que éstas deberán verificar la autenticidad de los documentos presentados por los individuos a tal efecto, así como la calidad, la cualidad y la equivalencia de los estudios realizados (DGAIR, 2021: 13). Previamente, tanto autoridades como instituciones educativas deben establecer estándares claros acerca de los elementos presentes en dichos documentos, amén de las tablas de equivalencias que tendrán que ser consideradas para la equivalencia mediada por los créditos académicos. En ese sentido, se proponen diversos rubros a tomar en cuenta en las certificaciones o las certificaciones complementarias:

1. Datos del estudiante (nombres y apellidos, Clave Única de Registro de Población –CURP–).
2. Datos de la autoridad o institución educativa (nombre, domicilio, clave de centro de trabajo, año de fundación, Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios –RVOE–).
3. Información de la certificación (denominación, tipo).
4. Información sobre el nivel de la certificación (nivel de MNC).
5. Información sobre el contenido y los resultados obtenidos (unidades de aprendizaje curricular: asignaturas, módulos y calificaciones).
6. Tabla de horas de formación y créditos obtenidos.
7. Información sobre el Sistema Educativo Nacional, subsistema y servicio educativo (en lo posible, una imagen o descripción del marco mexicano de cualificaciones) y del sistema de créditos aplicable.
8. Información sobre la función de la certificación (resultados de aprendizaje, perfil de egreso).
9. Información adicional (premios obtenidos, reconocimientos u otras formaciones realizadas por el educando).
10. Aseguramiento de la calidad (acreditaciones con que cuenta la institución o el programa de estudios, mecanismos de evaluación).
11. Certificación o autenticación del documento.
12. Folio de registro de documentos en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), previsto en el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación (DGAIR, 2021: 22).¹¹

¹¹ De acuerdo con el numeral XXXIII de los lineamientos, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) es operado por “la Dirección General de Planeación, Programación

Ahora bien, además de respaldar el acceso de los individuos a una cualificación dada, los créditos académicos cumplirán la función de brindar criterios y certidumbre acerca de aquellas personas que se encuentran en situaciones de movilidad. Ello en virtud de que este instrumento permite dar cuenta del cumplimiento parcial de los créditos, brindando claridad sobre los conocimientos y aptitudes que habrán de adquirirse para la obtención de una cualificación. En términos prácticos, los individuos en situación de movilidad podrán contar con historiales académicos que reflejen de manera confiable los estudios parciales realizados, expresados en *fragmentos de crédito*.¹² Cabe señalar que, hasta el momento, los lineamientos esbozados por la DGAIR no contemplan casos en que los individuos abandonen momentáneamente sus estudios y decidan completarlos en otra institución (o incluso la misma). Es decir, una vez que ha sido determinada la equivalencia queda pendiente por definir si los créditos obtenidos (totales o parciales) serán válidos por un tiempo determinado o si podrán ser usados por tiempo indefinido.

Abordar esta cuestión será determinante no sólo para acompañar trayectorias académicas no tradicionales, sino también para dar forma y sentido al reconocimiento de trayectorias de formación permanente o “para la vida”. Además de reflejar la duración y la complejidad de los aprendizajes adquiridos (con base en el MCN), se deberá especificar si los créditos académicos derivaron ya sea de formación 1) *mediada por docente en el aula física o virtual*; 2) *formación derivada de estudio independiente*, o 3) *for-*

y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación pública con el objeto de integrar, entre otras, un registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del Sistema Educativo Nacional” (DGAIR, 2021: 6). El SIGED, además, tiene por objeto dotar al SEN de una sola plataforma tecnológica de información que permita a la autoridad educativa federal llevar a cabo su planeación, operación, administración y evaluación, facilitando la transparencia y la rendición de cuentas (SIGED, 2022).

¹² El apartado Décimo Cuarto del Capítulo II de los Lineamientos propuestos por la DGIRE señala que los créditos parciales, o fragmentarios, podrían expresarse “sin o con dos decimales redondeados” (DGAIR, 2021: 13).

mación desarrollada por la experiencia de campo, laboral, social o prácticas supervisadas (véase el cuadro 8).

Cuadro 8. Detalle de horas de formación y créditos asignados

Tipo de formación	Descripción de la formación
Mediación docente. Mediación docente en el aula física o virtual	Tiempo de contacto directo del estudiante con docentes y capacitadores, incluyendo clases o sesiones de talleres y laboratorios, entre otras de aprendizaje directo, o tiempo dedicado a la evaluación de aprendizajes. El contacto directo entre docentes y capacitadores no necesariamente debe ser presencial y puede ocurrir con apoyo del uso de las tecnologías; la mediación y comunicación puede ser sincrónica o asincrónica. Incluye prácticas demostrativas, guiadas, supervisadas o autónomas en espacios educativos.
Estudio independiente. Formación derivada del estudio independiente	Estudio dentro o fuera de espacios educativos, como el estudio en casa, en biblioteca o en otros espacios; elaboración de tareas o realización de otras actividades que implican la relación de trabajo independiente para el aprendizaje que en algún caso es sujeto a supervisión, como tesinas, recitales, exposiciones, asesorías, ponencias, conferencias o congresos, entre otras. También podrán, bajo esta fórmula, asignarse créditos al tiempo destinado para la producción de obra literaria o científica publicada, a la invención patentada y a otros procesos que conlleven la demostración del aprendizaje desarrollado como parte del plan de estudios.
Prácticas de campo. Formación desarrollada por la experiencia de campo, laboral, social o prácticas supervisadas	Supervisada o autónoma en el sector productivo o social mediante el desempeño laboral o en campo, como estancias, prácticas laborales, ayudantías o internados y servicio social, entre otras actividades que contribuyan al cumplimiento de los propósitos del plan de estudio. En el caso de la educación media superior, el servicio social constituye un requisito para los estudios que otorgan título de formación profesional, pero no para fines de asignación de créditos, debido a que no todos los perfiles de egreso de este tipo educativo incluyen la formación profesional.

Fuente: DGAIR (2021: 13).

Los lineamientos propuestos por la DGAIR establecen que la transferencia de créditos podrá realizarse por tres vías, a saber:

- a) *Transferencia lateral.* Consiste en transferir créditos académicos de una formación correspondiente a un nivel a otra formación del mismo nivel, en la misma institución o en otra. Este tipo de transferencia presupone que los créditos reconocidos equivalen en número, nivel de

complejidad y área del conocimiento.

- b) *Transferencia descendente*. Bajo esta modalidad, los créditos se transfieren a una formación de nivel inferior. Presupone que los créditos reconocidos son iguales o mayores en número, complejidad y área de conocimiento.
- c) *Transferencia ascendente*. La transferencia de créditos se hace a un nivel inmediato inferior a otro de nivel inmediatamente superior; ello, siempre y cuando se trate del mismo tipo educativo. Presupone que los créditos reconocidos son iguales o menores en número, complejidad y área de conocimiento (DGAIR, 2021: 15).

Con base en estas definiciones, la Dirección establece claramente que la primera de estas modalidades tendrá la precedencia por sobre las otras, sin que ello suponga la imposibilidad de la asignación ascendente, descendente o, incluso, el rechazo de la transferencia ahí donde existan diferencias inconciliables entre los aprendizajes certificados y la cualificación o la equivalencia a la que se aspira.

Tanto el MNC como el SNAACTA están pensados para operar en el conjunto del SEN. Los créditos académicos asignados en el nivel básico, por ejemplo, sólo serán válidos para efectos de tránsito del alumnado, con base en los tiempos establecidos para la adquisición de aprendizajes preestablecidos. En el caso del nivel medio superior, entre otros, se postulan criterios específicos en el número de horas frente a docente, estudio independiente y prácticas laborales, sociales y/o supervisadas (DGAIR, 2021: 16).

En el caso de la educación superior, de acuerdo con el apartado Vigésimo Quinto, Sección III, del documento, el crédito académico deberá ser

equivalente a los aprendizajes adquiridos en dieciséis horas de formación de mediación docente en aula; de formación derivada de Estudio Independiente (EI) o de las Prácticas de Campo laboral, social o prácticas supervisadas (PC), previstas en el plan y programa de estudios correspondiente (DGAIR, 2021: 19).

Como elemento de referencia, a cada nivel y subnivel corresponde un periodo determinado de estudios, su respectiva cualificación y un periodo de estudios, así como un mínimo y un máximo de horas y créditos académicos (véase el cuadro 9).

Cuadro 9. Cualificaciones de los niveles superior y posgrado o equivalentes

Nivel MNC	Subnivel	Cualificación	Periodo estimado de estudios	Mínimo de horas y créditos académicos		Máximo de horas y créditos académicos	
Nivel 5	5A	Técnico superior universitario o Profesional asociado	2 años	3 000	180 créditos	4 000	250 créditos
	5B	Licenciatura profesional o Licenciatura técnica	3 años	4 000	250 créditos	6 000	375 créditos
Nivel 6	6	Licenciatura o equivalente	4 años	4 800	300 créditos	10 000	625 créditos
Nivel 7	7A	Especialidad o equivalente	1 años	720	45 créditos	4 000	250 créditos
	7B	Maestría o equivalente	2 años	1 200	75 créditos	4 000	250 créditos
Nivel 8	8	Doctorado o equivalente	3 años	2 400	150 créditos	6 000	375 créditos

Fuente: DGAIR (2021: 19-20).

Para la asignación de créditos por parte de las autoridades federales del SEN, y con base en el tipo y nivel educativo, se especifica que, entre otras fuentes, podrían tomarse en cuenta las siguientes:

- Certificados de competencia laboral.
- Certificaciones de estudios cursados en el Sistema Educativo Nacional.
- Resoluciones de equivalencia o revalidación de estudios.
- Dictámenes emitidos por instancias evaluadoras designadas o reconocidas por la autoridad educativa federal.
- Reconocimientos oficiales a la competencia ocupacional.
- Constancias, certificados o diplomas nacionales de nivel de idioma.
- Certificados de aptitud y otras certificaciones emitidas por autoridad competente.
- Obras publicadas con registro ISBN.
- Artículos e investigaciones publicadas en revistas indexadas.
- Invencciones que cuenten con patente (DGAIR, 2021: 22).

Con los avances del trabajo de la DGAIR sobre esta materia, los lineamientos del MNC y el SNAATCA que sean publicados en el *Diario Oficial de la Federación* habrán de constituir dos de los referentes normativos para la conformación del Ecoes.

6. DETERMINACIÓN DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS

La determinación de políticas concretas entre subsistemas y tipos de instituciones es un paso necesario para la implementación del Espacio Común de Educación Superior (Ecoes). A partir de dichas acciones será posible identificar objetivos específicos, distinguir beneficios potenciales y establecer metas que orienten el quehacer de los diferentes actores involucrados en el Ecoes. Por lo tanto, es importante diseñar políticas proactivas que especifiquen con claridad las estrategias que se implementarán en concordancia con las diferentes realidades regionales y las instituciones.

En este apartado se brindan elementos útiles para ello; en concreto, se delinean aspectos relativos a la movilidad para los subniveles que conforman el sistema de educación superior nacional y las políticas de financiamiento y evaluación, así como las cuestiones relacionadas con el contexto de la colegialidad y la gobernanza del Espacio.

6.1. Para subsistemas y niveles

Excepto en aquellos casos en los que la movilidad se encontrará motivada por factores principalmente extracadémicos (por ejemplo, el cambio de residencia), los programas que abrirán el camino a la circulación de estudiantes, académicos y personal administrativo dependerá, sobre todo, de los recursos asignados para su puesta en marcha. La pregunta acerca de cómo habrán de erogarse tales recursos y quién será la entidad encargada de hacerlo es fundamental para el futuro del Ecoes.

Los lineamientos contenidos en el cuadro 10 incluyen la implementación de programas de becas para estudiantes, académicos y personal administrativo, además del intercambio de formas de evaluación y buenas prácticas entre las instituciones que conforman los diferentes subsistemas. Es claro que si se desea que los alcances del Espacio sean lo más amplios

posibles, el gobierno deberá participar decididamente en su financiamiento; sin embargo, los lineamientos de los que forman parte también pueden ser asumidos como parte de un esfuerzo institucional y, en gran medida, por los individuos en situación de movilidad. En este último escenario es claro que los alcances del Ecoes serán muy modestos, aunque se debe tener en cuenta que podría tratarse de un horizonte factible si se considera el adverso panorama económico mundial y el carácter restrictivo de las asignaciones financieras para el sector en los últimos tres ejercicios presupuestales.

Cuadro 10. Lineamientos generales para la movilidad en los subsistemas de educación superior en el marco del Ecoes

SUBSISTEMAS UNIVERSITARIO, TECNOLÓGICO Y NORMAL			
a) Técnico superior universitario profesional asociado u otros equivalentes	b) Licenciatura	c) Posgrado	
		Especialidad y maestría	Doctorado
Establecer programas de becas de movilidad para estudiantes a nivel nacional. Establecer programas de becas de movilidad para docentes a nivel nacional. Establecer programas de becas de movilidad para personal administrativo. Actualizar y profesionalizar la planta docente y directiva. Mejorar su infraestructura y equipamiento para un aprovechamiento permanente. Conocer y evaluar los estudios, los títulos y las competencias de otras instituciones de educación superior a niveles nacional e internacional, así como la confianza entre dichas instituciones, e impulsar el reconocimiento mutuo. Establecer acuerdos derivados del Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos (SINATCA). Ofrecer oportunidades para años sabáticos y estancias de trabajo en el extranjero. Compartir con las demás instituciones de educación superior y sus cuerpos académicos las tecnologías de la información y la comunicación relacionadas al Ecoes. Establecer e impulsar programas a distancia. Fortalecer el aprendizaje de lenguas de la región para favorecer la integración regional. Estrechar la vinculación con los sectores público, social y privado, así como la integración de los estudiantes a la actividad productiva. Promover el desarrollo de bibliotecas digitales.	Las establecidas en a). Establecer mejores prácticas en materia de internacionalización, a efectos de promover la movilidad de estudiantes y docentes, así como la creación de redes colaborativas en materia académica y formativa. Crear un comité consultivo y un comité técnico responsables de la implementación y el seguimiento del proceso de internacionalización. Instaurar en su programa de estudios (desarrollado e implementado conjunta o separadamente por, al menos, dos o más instituciones de educación superior) la titulación conjunta o doble.	Las establecidas en a) y b).	Las establecidas en a) y b). Establecer programas de becas de movilidad para investigadores a nivel nacional. Establecer vínculos y cooperación bilateral con instituciones extranjeras, compartiendo experiencias y mejores prácticas en materia de internacionalización, a efectos de promover la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores, así como la creación de redes colaborativas en materia académica, formativa y de investigación. Apoyar a los investigadores para acudir a convocatorias competitivas de proyectos de investigación y fomentar la formación de unidades de excelencia, la captación de talento y la colaboración con investigadores de alta calidad de otros centros nacionales e internacionales. Empezar proyectos conjuntos de investigación.

Fuente: Elaboración propia.

6.2. Definición de los mecanismos de financiamiento e identificación de su fuente

En definitiva, el financiamiento para la implementación y el fortalecimiento de la movilidad académica es imprescindible, ya que la mayoría de los estudiantes y docentes (principalmente, aquellos adscritos a instituciones públicas) no contaría con los recursos para costear una estancia en alguna otra institución educativa. La realidad que se debe afrontar es que actualmente son pocos y no permanentes los recursos destinados para la movilidad de estudiantes y docentes, por lo que es necesario buscar alternativas que permitan un financiamiento permanente y creciente en el tiempo.

Son indudables los beneficios (sobre todo, en el ámbito social) que traería consigo contar con programas de movilidad académica con un financiamiento regular, ya que ello estaría contribuyendo potencial y directamente al progreso personal y regional; en lo personal, por la experiencia y ventaja competitiva que implica realizar una estancia en alguna otra institución y, en lo regional, por el desarrollo social que posibilita contar con profesionistas mejor preparados.

Aunque existe una tendencia mundial que indica que la movilidad de estudiantes ocurre, principalmente, entre aquellos con mayores posibilidades socioeconómicas, es importante definir estrategias y acciones que permitan acceder a fuentes de financiamiento para contrarrestar o disminuir la dependencia de los recursos familiares de las personas en situación de movilidad académica. Contar con un mayor financiamiento para el Ecoes ayudará a reducir inequidades, al impulsar que estudiantes de familias con menos recursos accedan a una formación más integral, lo cual es clave como un principio estratégico y de justicia en términos de combate a las desigualdades educativas.

Así pues, se debe apostar por reducir la principal fuente de financiamiento actual, que es la familia, y encaminar los esfuerzos por ampliar el financiamiento público federal, estatal y municipal, buscando con esto el desarrollo de las comunidades, al contar con estudiantes egresados de instituciones de educación superior formados con una visión global, pero con la perspectiva de retribuir a sus comunidades los conocimientos y las experiencias que posibilitaría el Ecoes.

El otro enfoque de la movilidad es representado por los académicos, quienes, al pretender de manera pertinente realizar alguna estancia de docencia o de investigación, se condicionan a contar con fuentes de financiamiento suficientes, lo que implica definir estrategias, políticas y agendas institucionales que permitan generar escenarios favorables para elevar el nivel de habilitación de los docentes en disciplinas específicas y avanzar en la productividad académica gracias a la colaboración entre instituciones y pares.

Para ese tipo de movilidad (la académica), los esquemas actuales de financiamiento que prevalecen en mayor o menor medida son el apoyo directo de la institución y el país anfitrión, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y los consejos estatales de ciencia y tecnología, así como otros organismos y fundaciones nacionales o internacionales.

Además de la falta de financiamiento, son diversas las condiciones que limitan la capacidad de las instituciones de educación superior para participar activa y efectivamente en programas de movilidad académica; entre éstas, se encuentra la poca o nula normatividad para regular, impulsar y fortalecer la movilidad, el desconocimiento de la oferta y la falta de apoyo en la creación de más redes de colaboración. Aunado a lo anterior, en los tiempos que se viven hoy en día se identifican aspectos adicionales que ejercen apremio para buscar nuevos esquemas de financiamiento respecto a la educación superior en general, como el efecto de la crisis sanitaria por la pandemia de la COVID-19, la falta de disponibilidad de recursos públicos y el incremento de la demanda de los servicios de este tipo educativo.

Con el compromiso de la obligatoriedad y la gratuidad, de acuerdo con el decreto publicado el 20 de abril de 2021 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo tercero constitucional (fracción X),¹³ el financiamiento de la educación superior se tornará más complejo y continuará recayendo en el Estado. Para la movilidad académica, el financiamiento con recursos públicos federales es necesario y crucial para su implementación; sin embargo, ante lo escaso de éstos, será funda-

¹³ “La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en 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”.

mental una participación decisiva de los otros dos órdenes de gobierno, por lo que deberán ser aplicadas nuevas medidas y políticas educativas en materia de gasto público que permitan resolver al tiempo los problemas financieros por los que atraviesan las instituciones de educación superior públicas, logrando una convergencia positiva para modificar los procesos de programación, presupuestación, ejercicio y fiscalización de los recursos.

Cuadro 11. Bases jurídicas para el nuevo modelo de financiamiento de la educación superior

Iges	Características salientes
Art. 62	Concurrencia de la Federación y los estados para el cumplimiento gradual de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior. Monto anual de financiamiento destinado a educación superior (1% del PIB). Corresponsabilidad y progresividad.
Art. 63	Integración de presupuestos (federal y estatal) considerando las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior.
Art. 64	Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior. Plurianualidad del presupuesto para infraestructura educativa.
Art. 65	Criterios objetivos para la asignación del financiamiento a las instituciones de educación superior. Concurrencia y paridad del financiamiento a instituciones de educación superior de gobiernos federal y estatales.
Art. 67	Concurrencia y corresponsabilidad de gobiernos e instituciones de educación superior para la transición gradual hacia la gratuidad, a fin de reforzar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Elaborado a partir de Conaces (2022c).

Las bases para ello ya están dadas por la Ley General de Educación Superior (LGES), en particular, sus artículos 62, 63, 64, 65, 66 y 67 (véase el cuadro 11). Los elementos clave para el financiamiento del Ecoes serán, probablemente, aquellos derivados de la concurrencia, la progresividad y la corresponsabilidad. En ese sentido, es aconsejable que desde el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) se logre una agenda que, de manera realista, estipule las prioridades de financiamiento que permitan echar a andar el Espacio.

Así, uno de los caminos posibles para asegurar un financiamiento regular y sostenido en cuanto a la movilidad académica es la creación de programas presupuestarios que doten de becas a estudiantes y docentes, ya sea para realizar una estancia académica o una investigación en alguna otra institución educativa de la región, del país o del extranjero. De manera complementaria, se deben establecer mecanismos que permitan a

los gobiernos estatales y locales concurrir con recursos para la movilidad académica, así como para hacer atractiva la inversión de organizaciones y empresas privadas en ese tipo de actividades.

6.3. Establecimiento de mecanismos de evaluación del Ecoes y sus programas

Los ejercicios de evaluación académica e institucional de la educación superior han cobrado mayor relevancia en los últimos años, lo cual ha propiciado su extensión a otros ámbitos y a procesos relacionados con el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas. En esencia, y para el caso que ocupa, se trata de ponderar los alcances de las actividades desarrolladas por las instituciones de educación superior en contextos complejos de movilidad e intercambio, con la intención de mejorar sus funciones sustantivas y brindar a la sociedad los elementos suficientes para juzgar su desempeño. Por lo tanto, evaluar la movilidad académica significa contar con criterios precisos para la toma de decisiones que habrán de orientar la implementación del Espacio. Para ello, se requiere de un marco de referencia que redunde en un análisis adecuado y una evaluación de los programas que habrán de establecerse.

La evaluación del Ecoes permitirá valorar la relación de lo esperado entre las actividades, los productos y los objetivos de los diversos programas de movilidad académica; en un primer momento, se debe definir quiénes serán los sujetos de la evaluación, el propósito de la evaluación y la información que resultará del ejercicio, todo bajo la aplicación sistemática de procedimientos y principios claros que den confianza y validez a la evaluación.

Una vez definidos los programas de movilidad académica, se deben identificar los factores involucrados que inciden de manera decisiva en la atención del problema que se desea resolver; por ejemplo, la mejora en el desempeño académico o competencias blandas de los estudiantes, el buen desempeño en la formación de los docentes y el incremento en las redes académicas y de investigación, entre otros aspectos.

Además de la evaluación, se debe considerar el seguimiento o el monitoreo de los programas de movilidad académica, lo que permitirá detectar,

de manera oportuna, eventuales deficiencias en los procesos involucrados. Sobre esa base, es posible modificar criterios y marcos de referencia con la óptica de incrementar la eficiencia, la agilidad y la oportunidad de los programas de movilidad. En el mismo sentido, el seguimiento y la vigilancia de los programas orientará la ejecución de actividades, la asignación de recursos y la obtención de resultados o productos esperados.

En el seguimiento se deben plantear preguntas relacionadas con el cumplimiento de las actividades programadas; la cantidad de resultados que se van logrando respecto a lo esperado; la medida en que los programas o las iniciativas de movilidad están llegando a la comunidad educativa; el nivel de suficiencia y eficiencia de los recursos y el grado de satisfacción de los participantes en programas de movilidad, entre otros cuestionamientos.

Por otro lado, en la etapa de evaluación se pueden responder preguntas alusivas al cumplimiento de los objetivos que permitan justificar la continuidad o no de un programa; al acatamiento de la calidad y los tiempos esperados; a la pertinencia de requisitos; a la eficiencia de los procedimientos, y a los aspectos que facilitan u obstaculizan el logro de objetivos, entre otras preguntas. El propósito para evaluar los programas de movilidad académica radica en la mejora y el ajuste potencial de los factores involucrados en la operación de estos programas y de las instituciones que participan en éstos.

La implementación de los programas de movilidad académica puede transformarlos en una política educativa, lo cual robustecería sus características y los procesos de gestión, los contextos y la capacidad institucional. Estos programas involucran, de manera necesaria, la implementación de estrategias y acciones para el cumplimiento de objetivos a partir de diagnósticos de alguna situación planteada; asimismo, involucran la participación de diferentes niveles y tipos de organización, así como la interacción con otros programas.

La evaluación de la movilidad académica debe considerar, entre cosas, el establecimiento de metodologías y mecanismos adecuados para el diseño y la aprobación de los programas, debiendo identificarse los aspectos apremiantes, secundarios y alternativos de los procesos y el establecimiento de sistemas indicadores de desempeño que proporcionen la información cualitativa y cuantitativa pertinente y de impacto que permita o facilite:

- Incrementar la eficiencia de los programas. Significa valorar el uso adecuado de los recursos que estén disponibles e incrementar su eficacia.
- Establecer prioridades. Es imprescindible identificar los aspectos más relevantes inmersos en los procesos de los programas, principalmente los técnicos; se deben considerar situaciones de crisis, como la escasez de recursos para financiar los programas y su relación con el logro de objetivos y la obtención de resultados.
- Elaborar diagnósticos pertinentes. Se debe realizar un análisis profundo y objetivo de las situaciones con las que potencialmente se podría modificar la eficiencia de los programas; es imprescindible contar información pertinente e interpretarla forma adecuada, a fin de que los diagnósticos estén directamente relacionados con las debilidades de los programas de movilidad, sobre todo con aquellas que tengan que ver con la insatisfacción de quienes participan en los programas.
- Redefinir la oferta de las opciones de movilidad. Se deben analizar las características de la oferta que permita asegurar que los programas sean incluyentes.

Esas líneas generales bien pueden ser parte del esfuerzo más amplio de constitución y puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SNEAES), cuyo diseño –a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior, la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) y el Conaces– se ha venido desarrollando en los últimos dos años.

El SEAES se constituye como “el conjunto orgánico y articulado de autoridades, instituciones y organizaciones educativas y de instancias para la evaluación y acreditación, así como de mecanismos e instrumentos de evaluación del tipo de educación superior” (Conaces, 2022b). Su objetivo es

diseñar, proponer, articular y desarrollar estrategias y acciones en materia de evaluación y acreditación de los componentes del Sistema Nacional de Educación Superior, con un carácter integral, sistemático y participativo, para contribuir a su mejora continua y al máximo logro de aprendizaje de las y los estudiantes, sin importar su nivel socioeconómico, sus rasgos culturales, su lugar de residencia ni el campo de formación profesional (Conaces, 2022b).

6.4. Definición de los procesos de colegialidad y gobernanza (competencias y atribuciones en la operación del Ecoes)

Como se ha señalado con anterioridad, el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior representa la instancia que establecerá los arreglos de gobernanza del sistema de educación superior, en general, y del Ecoes, en particular. Al ser un mecanismo de coordinación, el Conaces cuenta con nueve instancias o ámbitos de planeación interrelacionados, entre los que se encuentra el Espacio (véase el cuadro 12). Además de aquellos relacionados con el financiamiento y la evaluación, deben destacarse el Sistema Integrado de Información de la Educación Superior (SIIES) –ya en funciones en varias instituciones de educación superior, entre ellas la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)–, y en los programas estatales de desarrollo de la educación superior.

Cuadro 12. Gobernanza: instancias de coordinación y planeación de la educación superior

Conaces	Registro Nacional de Opciones de Educación Superior y Programa de Ampliación de la Oferta de Educación Superior.
	Plan de Armonización Normativa de la LGES.
	Plan de acción para la equidad de género y para erradicar las violencias en instituciones de educación superior.
	Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
	Nuevo modelo y política de financiamiento en educación superior con visión de Estado (Fondo de Obligatoriedad y Gratuidad).
	Garantizar el derecho humano a la ciencia e impulsar la investigación científica, humanística, innovación y desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior
	Ecoes
	Programas nacional y estatales de Desarrollo de la Educación Superior
	Sistema Integrado de Información de la Educación Superior

Fuente: Elaborado con base en Conaces (2022d).

En este contexto, la *colegialidad* constituye un principio que posibilita la participación de la comunidad por medio de la representación. Es, al

mismo tiempo, un proceso decisional en el que las premisas y la forma de establecerlas logran un proyecto académico común –sin incluir aquellas sobre cambios mayores en las instituciones de educación superior–. Por su parte, la *gobernanza* alude a las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades; cómo se toman las decisiones, y cómo intervienen los ciudadanos u otros actores. En otras palabras, aquellos procesos de gobierno, concertación y gestión que permiten lograr, de manera democrática, equilibrada y sustentable, los objetivos de desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) y del Espacio en beneficio del progreso regional y nacional.

Al igual que con el tema del financiamiento, es necesario fijar, de forma precisa y clara, cuáles son las competencias y las atribuciones de los distintos actores en la operación del Ecoes. Para los distintos niveles de gobiernos (federal, estatal e institucional) –salvo la mejor opinión–, además de la atribución y las responsabilidades que mandata la ley, es oportuna la creación de diversos instrumentos de política pública, como los programas, los lineamientos y los reglamentos en los cuales, además de estipular con mayor detalle las atribuciones y las competencias de los diferentes actores, se puntean aspectos como: a) la movilidad estudiantil; b) el ingreso y la permanencia de estudiantes internacionales; c) la incorporación de profesores huéspedes e invitados; d) la organización de titulaciones conjuntas o dobles a nivel licenciatura y posgrado; e) la colaboración en materia de programas académicos y planes de estudio, y f) la revalidación de estudios realizados en el extranjero, entre otros.

Lo anterior tendrá como objeto facilitar la movilidad en el ámbito interno Sistema Nacional de Educación Superior, de modo que, a partir de la valoración de los trayectos formativos, se posibilite el cambio de carreras y programas y la continuidad de estudios entre la educación superior universitaria, tecnológica y de educación normal. En tal contexto, es forzoso establecer, antes que nada, determinados procesos multilaterales de formación, vinculación, intercambio, movilidad, investigación, etcétera, a partir de un consenso entre autoridades federales y estatales, organismos evaluadores y acreditadores, instituciones y sus comunidades, así como expertos y especialistas en planeación y evaluación de la educación superior. Es decir, que se defina por todas las instituciones, las autoridades académicas y los organismos involucrados, para después reflejarlos en los diversos programas, los lineamientos y demás instrumentos conexos, como pudiesen ser

los reglamentos que en diversas materias se tendrían que crear en todas y cada una de las instituciones educativas que conforman los distintos niveles de los tres subsistemas de la educación superior, y que dichos instrumentos sean uniformes y equivalentes entre sí, a excepción de las instituciones públicas de educación superior con autonomía constitucional y legal, ya que, conforme a la Ley General de Educación Superior, éstas se regirán por sus propias normas y en materia de revalidación y movilidad estarán a lo que decidan sus autoridades escolares. Algunos de los rubros en los que se pueden implementar estos programas y reglamentos se ilustran en el cuadro 13.

Cuadro 13. Programas y reglamentos para articular prácticas de colegialidad y gobernanza a nivel meso y micro

PROGRAMAS	REGLAMENTOS
Programas de movilidad nacional e internacional para el personal académico.	Reglamentos para la movilidad estudiantil.
Programas de movilidad nacional e internacional para el personal administrativo.	Reglamentos para el ingreso y la permanencia de estudiantes internacionales.
Programas para incorporar a profesores e investigadores extranjeros en las instituciones del país.	Reglamentos para prácticas profesionales internacionales de los estudiantes.
Programas para la realización de estancias académicas nacionales e internacionales.	Reglamentos para la incorporación de profesores huéspedes e invitados.
Programas para la realización de años sabáticos en el extranjero.	Reglamentos para la movilidad internacional del personal académico.
Programas de becas para estudios de posgrado dirigidos a profesores e investigadores de las instituciones.	Reglamentos para la organización de titulaciones conjuntas o dobles a nivel licenciatura y posgrado.
Programas para el reclutamiento de personal académico con experiencia internacional.	Reglamentos para la colaboración internacional en materia de programas académicos y planes de estudio.
Programas de participación en redes y proyectos nacionales e internacionales.	Reglamentos para la revalidación de estudios realizados en el extranjero
Programas de promoción y permanencia del personal académico en las instituciones académicas que conforman el Espacio.	Otros.
Otros.	

Fuente: Elaboración propia.

EPÍLOGO

Como ha sido descrito en el apartado introductorio, en este documento, elaborado por académicos del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM –en acuerdo con la Subsecretaría de Educación Superior–, se ofrece una serie de planteamientos reflexivos en torno a la construcción del Espacio Común de Educación Superior.

Ello constituye, a la vez, un insumo que busca contribuir a la formulación de los lineamientos y criterios para la integración y la operación del Ecoes, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior.

Con esta aportación, la UNAM muestra, una vez más, su indeclinable voluntad para contribuir en la formulación, el desarrollo y la evaluación de las políticas públicas derivadas de la reformas normativas impulsadas –a partir de 2019– por las autoridades educativas de la Federación y sus entidades en favor de la educación superior de México.

REFERENCIAS

- Álvarez-Mendiola, Germán (2008), “El fin de la bonanza: la educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI”, *Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*, núm. 60, pp. 10-129.
- Acosta Silva, Adrián (2017), “Gobernanza y desempeño en educación superior”, *Campus*, pp. 7-9.
- Aguilar Villanueva, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Anta, J. L. (2019), “Marco contextual del espacio europeo de educación superior. Una descripción con trasfondo crítico”, *Educere. Revista Venezolana de Educación*, vol. 23, núm. 75, pp. 233-248, <<https://bit.ly/3WdPIOj>>, consultado el 4 de diciembre, 2022.
- Arias, M. (2003), “El Espacio Europeo de Educación Superior: una oportunidad de desarrollo a través del aprendizaje y la tecnología”, *Revista Encuentros Multidisciplinarios*, núm. 15.
- ASEAN (2022a), Red de Universidades de la ASEAN [página web], <<https://hmong.es/wiki/AUN>>.
- ASEAN (2022b), ASEAN Credit Transfer System [página web], <<https://bit.ly/3Fo56Bk>>.
- AUGM (2022a), *Estatutos aprobados por el LXXXI Consejo de Rectores de AUGM*, Paraná, <<https://bit.ly/3gCCTN0>>.
- AUGM (2022b), Programa Escala de Estudiantes de Grado [página web], <<https://bit.ly/3FjvXyy>>.
- AUGM (2022c), *Reglamento del Programa Escala Virtual de Estudiantes Grado*. Montevideo: Consejo Extraordinario de Rectores, <<https://bit.ly/3TzksHv>>.
- AUGM (2022d), Escala Posgrado [página web], <<https://bit.ly/2Om4gv4>>.
- AUGM (2022e), *Reglamento del Programa Escala Virtual de Estudiantes de Posgrado*. Montevideo: Consejo Extraordinario de Rectores. Obtenido de: <https://bit.ly/3N3zJxO>
- AUGM (2022f), Escala Docente [página web], <<https://bit.ly/2LznwzO>>.
- Boggs, B. (2019), “U.S. Student loans and debt levels set record: What’s a Legislature to do?”, en *A Legislator’s Toolkit for the New World of*

- Higher Education*, National Conference of State Legislatures, <<https://bit.ly/3f895HO>>.
- Bautista, J. M., M. Gata y B. Mora (2003), “La construcción del Espacio Europeo de Educación Superior: entre el reto y la resistencia”, *Aula Abierta*, núm. 82, pp. 173-190.
- Caballero, A., J. Cárdenas y J. Valle (2016), “La educación para la ciudadanía en la Unión Europea: perspectivas supranacional y comparada”, *Journal of Supranational Policies of Education*, núm. 5, pp. 173-197.
- CAMPUS Asia (2022), Collective Action for Mobility Program of University Students in Asia [página web], <<https://bit.ly/3Syz20z>>.
- Centro Nacional Tuning-México (2004), “Proyecto Tuning-América Latina 2004-2006. Centro Nacional Tuning-México”, documento de trabajo, <>.
- Chalfoun, M. E. (2012), “Bases para una ciudadanía activa en la Unión Europea: aprendizaje permanente y nuevas tecnologías, (1992-2010)”, tesis.
- Choi, E. (2017), “Regionalización de la educación superior en Asia Oriental”, *Internacional Higher Education*, núm. 90.
- Conaces (2021), “Lineamientos para la operación y funcionamiento del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior”.
- Conaces (2021a), “Análisis de la ley general de educación superior destacando los elementos básicos a considerar en la armonización de las Leyes estatales de educación superior”.
- Conaces (2022), “Armonización normativa derivada de la Ley General de Educación Superior”, documento de trabajo de la 5^{ta} Sesión Ordinaria del Conaces.
- Conaces (2022a), “Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior”, documento de trabajo de la 3^{ra} Sesión Ordinaria del Conaces.
- Conaces (2022b), “Propuesta de Política Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior”, documento de trabajo de la 5^{ta} Sesión Ordinaria del Conaces.
- Conaces (2022c), “Hacia un nuevo modelo y política de financiamiento de la educación superior”, documento de trabajo de la 5^{ta} Sesión Ordinaria del CONACES.
- Conaces (2022d), “Programa Nacional de Educación Superior. Avances en su Elaboración”, documento de trabajo de la 5^{ta} Sesión Ordinaria del

Conaces.

- Congreso de la Unión (2021), “Decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril.
- Declaración de los participantes en el Encuentro Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Superior (2019), <<https://bit.ly/3FhL9MQ>>.
- Didriksson, A. y A. Herrera (2010), “Movilidad universitaria en América Latina y el Caribe. El caso de la Red de Macrouniversidades Públicas”, *Transatlántica de Educación*, vol. 8, núm. 5.
- DGAIR-SEP (2021), “Lineamientos generales que regulan el Marco Nacional de Cualificaciones y el Sistema Nacional de Créditos Académicos [borrador]”, documento de trabajo.
- Elmore, R. (1978), “Organizational Models of Social Program Implementation”, *Public Policy Review*, vol. 2, núm. 2, pp. 185-228.
- Ecoes (2019a), “Presentación”, Ecoes [página web], <<https://bit.ly/3D6L4sy>>.
- Ecoes (2019b), “Miembros Ecoes”, *Ecoes* [página web], <<https://bit.ly/3srelcq>>.
- Ecoesad (2022), “Convocatoria Ecoesad 2022 (enero-junio)”, UDGVirtual, <<https://bit.ly/3f4u661>>.
- Ecoesad (2021), “Asociado”, Ecoesad [página web], <<https://bit.ly/3zgoAUJ>>.
- Ecoesad (2007), “Espacio Común de Educación Superior a Distancia”, *Innovación Educativa*, vol. 7, núm. 37.
- European University Association (2022), Share [página web], <<https://bit.ly/3gAxBBz>>.
- Eurydice/EACEA/Comisión Europea (2020), *The European Higher Education Area in 2020: Bologna Process Implementation Report*, <<https://bit.ly/3gGhWkm>>.
- Eurydice/EACEA/Comisión Europea (2015), *El Espacio Europeo de Educación Superior en 2015: informe sobre la implantación del Proceso de Bolonia*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <<https://bit.ly/3sMG1ZH>>.
- Fernández, N. (2004), “Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 35, pp. 39-71.
- Ferreya, M., V. Avitabile, J. Botero, F. Haimovich y S. Urzúa (2017), Mo-

- mento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Mundial.
- García, M. (2010), “El proceso de Bolonia, los Espacios Europeo (EEES) e Iberoamericano de Educación Superior”, *Transatlántica de educación*, vol. 8, núm. 5.
- Gómez, C. (2019). “Espacio Europeo de Educación Superior (USAL)” [video], UNED Media, <<https://bit.ly/3DxwN9u>>.
- González, J., R. Wagenaar y P. Beneitone (2004), “Tuning-América Latina: un proyecto de las universidades”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 35, pp. 151-164, <<https://bit.ly/3TT1M5f>>.
- Klemenčič, Manja (2019), “Successful Design of Student-Centered Learning and Instruction (SCLI) Ecosystems in the European Higher Education Area. A keynote at the XX Anniversary of the Bologna Process”.
- Knight, J. (1994), “Internationalization of Canadian Universities”, PhD Thesis, Michigan State University.
- López, G. P. (2010), “Retos de la revalidación de estudios en el contexto mexicano”, *Transatlántica de educación*, vol. 8, núm. 5.
- López, M. N., B. Salvo y G. García (1989), “Consideraciones en torno a la titulación en las instituciones de educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 18, núm. 69, <<https://bit.ly/3f2lJb8>>.
- Martínez, R. M., R. Ruiz y E. Peñalosa (2010), “Espacio Común de Educación Superior en México (Ecoes)”, *Transatlántica de educación*, vol. 8, núm. 5.
- Matei, Liviu (2019), “The virtues of cooperation, complementarity and competition in higher education in times of crisis”, en Rosalind Pritchard, Mark O’Hara, Clare Milsom y James Williams, *The three Cs of Higher Education. Competition, collaboration and complementarity*, Budapest/New York: CEU Press.
- Matei, Liviu y Julia Iwinska (2018), “Diverging paths? Institutional autonomy and academic freedom in the European Higher Education Area”, Curaj A. *et al.* (eds.), *European Higher Education Area: The impact of past and future policies*, Springer.
- Mendoza, J. (2018), *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*, México, UNAM.
- Mercosur (2014), “Plan de Funcionamiento del Sistema Integrado de Movilidad del Mercosur (Simercosur)”, Mercosur/CMC/DEC, núm. 16/14 <<https://bit.ly/3DwBYqw>>.

- Palma, M. (2019), *Bolonia, 20 años después. El Espacio Europeo de Educación Superior en España: un análisis de los debates parlamentarios*, Madrid, Ministerio de Educación y Formación Profesional/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- Pintos, C. E. (2016), “Educación Superior en la Unión Europea y el Mercado Común del Sur. Situación hasta 2008”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 46, núm. 4.
- Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe (2020a), “Antecedentes”, Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe [página web], <<https://bit.ly/3TEoa2I>>.
- Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe (2020b), “Universidades que integran la red”, Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe [página web], <<https://bit.ly/3gGiA1g>>.
- Restrepo, J. M. (2005), “El sistema de créditos académicos en la perspectiva colombiana y Mercosur: aproximaciones al modelo europeo”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 34, núm. 135.
- Rodríguez, R. (2012), “El espacio común de la Educación Superior Tecnológica”, *Campus. Suplemento sobre educación superior*, núm. 446, 19 de enero.
- Rodríguez, R. (2021), “El camino hacia el espacio nacional de educación superior”, *Campus. Suplemento sobre educación superior*, núm. 914, 2 de septiembre.
- Rubio, J. (coord.) (2006), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance*. México: FCE/SEP.
- Sánchez, P. y L. Martínez (2011), “El Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos (SATCA) en México: origen, seguimiento y prospectivas”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 2, núm. 4.
- Sánchez, P. y L. Martínez (2004), “Hacia la construcción de un sistema de asignación y transferencia de créditos académicos”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 33, núm. 131.
- SEP (2022), *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2021-2022*, México.
- SEP (2021), *Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa*, México, <<https://bit.ly/2F2s29h>>.
- SEP (2020), *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*, México.
- SEP (2017), *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017*, México.

- SEP (2014), *Marco Mexicano de Cualificaciones (MMC 2014) y Sistemas de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos (SAATCA) 2015-2015*, <<https://bit.ly/3W2b7cP>>.
- SEP (2012), “Espacio Común de la Educación Superior Tecnológica. Programa de Movilidad Estudiantil ECEST 2012”, <<https://bit.ly/3Suu98U>>.
- SEP (2001), *Plan Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- SEP/ANUIES (2007), *Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos*, México.
- SEP-DGEST (2009a), “Se presenta la Estrategia del Espacio Común de la Educación Superior Tecnológica”, 11 de junio, <<https://bit.ly/3TXI2gO>>.
- SEP-DGEST (2009b), “En marcha las primeras acciones del Espacio Común de la Educación Superior Tecnológica”, 24 de julio, <<https://bit.ly/3zfnAjQ>>.
- SHARE (2022), “European Union Support to Higher Education in the ASEAN Region” [página web], <<https://bit.ly/3W0ITPS>>.
- SIGED (2022), Sistema de Información y Gestión Educativa [página web], <<https://sigid.sep.gob.mx/SIGED/>>.
- Stockwell, N., E. Bengoetx y C. Tauch (2011), “The European Higher Education Area and the promotion of academic cooperation and mobility with Mexico”, <<https://bit.ly/3N8ABBC>>.
- UNESCO (2019), *Global Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education*, Paris.
- UNESCO (2017), *Global inventory of regional and national qualifications frameworks 2017*, vol I, <<https://bit.ly/3TNESws>>.
- UNESCO (2011), *Clasificación Internacional Normalizada de Educación. CINE 2011*, París, <<https://bit.ly/2Uxnmhh>>.
- Vidal Prado, Carlos (2012), “El Espacio Europeo de Educación Superior y su implementación en las universidades españolas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, po. 253-283.
- Walsh, C. (2003), “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder”, *Revista Latinoamericana Polis*, núm. 4, <<https://bit.ly/3SuuI2w>>

ANEXOS

Anexo 1. Instituciones miembros del Espacio Común de Educación Superior constituido en 2004

Núm.	Universidad	Estado
1	Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA)	Aguascalientes
2	El Colegio de la Frontera Norte (Colef)	Baja California
3	Universidad Autónoma de Baja California (UABC)	Baja California
4	Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS)	Baja California Sur
5	Universidad Autónoma de Campeche (UACAM)	Campeche
6	El Colegio de México (Colmex)	Ciudad de México
7	Instituto Politécnico Nacional (IPN)	Ciudad de México
8	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)	Ciudad de México
9	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Ciudad de México
10	Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	Ciudad de México
11	El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR)	Chiapas
12	Universidad Autónoma de Chiapas (Unach)	Chiapas
13	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH)	Chiapas
14	Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH)	Chihuahua
15	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)	Chihuahua
16	Universidad Autónoma de Coahuila (UADEC)	Coahuila
17	Universidad de Colima (Ucol)	Colima
18	Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED)	Durango
19	Universidad Autónoma Chapingo (UACH)	Estado de México
20	Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex)	Estado de México
21	Universidad de Guanajuato (Ugto)	Guanajuato
22	Universidad Autónoma de Guerrero (Uagro)	Guerrero
23	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)	Hidalgo
24	Universidad de Guadalajara (UdG)	Jalisco
25	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)	Michoacán
26	Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)	Morelos
27	Universidad Autónoma de Nayarit (UAN)	Nayarit
28	Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)	Nuevo León
29	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO)	Oaxaca
30	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)	Puebla
31	Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ)	Querétaro
32	Universidad de Quintana Roo (Uqroo)	Quintana Roo
33	Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP)	San Luis Potosí

Núm.	Universidad	Estado
34	Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)	Sinaloa
35	Instituto Tecnológico de Sonora (Itson)	Sonora
36	Universidad de Sonora (Unison)	Sonora
37	Universidad Estatal de Sonora (UES)	Sonora
38	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT)	Tabasco
39	Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT)	Tamaulipas
40	Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATX)	Tlaxcala
41	Universidad Veracruzana (UV)	Veracruz
42	Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)	Yucatán
43	Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)	Zacatecas

Fuente: Ecoes (2019).

Anexo 2. Instituciones miembro del Espacio Común de Educación Superior a Distancia

Núm.	Universidad
1	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
2	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
3	Universidad de Guadalajara (UdeG)
4	Instituto Politécnico Nacional (IPN)
5	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
6	Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)
7	Universidad Veracruzana (UV)
8	Universidad Abierta y a Distancia de México (Unadm)
9	Universidad Autónoma de Chapingo (Unach)
10	Universidad Autónoma de Baja California (UABC)
11	Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS)
12	Universidad Autónoma de Chiapas (Unach)
13	Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH)
14	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)
15	Universidad Autónoma de Coahuila (Uadec)
16	Universidad Autónoma de Guerrero (Uagro)
17	Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ)
18	Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP)
19	Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)
20	Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT)
21	Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)
22	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)
23	Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex)
24	Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)
25	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Unicach)
26	Universidad de Colima (Ucol)
27	Universidad de Quintana Roo (Uqroo)
28	Universidad de Sonora (Unison)
29	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT)
30	Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED)
31	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)
32	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO)
33	Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (UVEG)
34	Instituto Tecnológico de Sonora (Itson)
35	Universidad Digital del Estado de México (Udemex)
36	Universidad Autónoma Indígena de México (UAIM)

Fuente: Ecoesad (2021).

Anexo 3. Universidades miembro de la Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe

Núm.	Universidad	País
1	Universidad de Buenos Aires (UBA)	Argentina
2	Universidad Nacional de Córdoba (UNC)	Argentina
3	Universidad Nacional de La Matanza (Unlam)	Argentina
4	Universidad Nacional de La Plata (UNLP)	Argentina
5	Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)	Argentina
6	Universidad Mayor de San Andrés (UMSA)	Bolivia
7	Universidade de São Paulo (USP)	Brasil
8	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	Brasil
9	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio)	Brasil
10	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Brasil
11	Universidad Nacional de Colombia (Unal)	Colombia
12	Universidad Nacional, Costa Rica (Una)	Costa Rica
13	Universidad de Costa Rica (UCR)	Costa Rica
14	Universidad de la Habana (UH)	Cuba
15	Universidad de Chile (UCH)	Chile
16	Universidad Central de Ecuador (UCE)	Ecuador
17	Universidad de El Salvador (UES)	El Salvador
18	Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac)	Guatemala
19	Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)	Honduras
20	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)	México
21	Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)	México
22	Universidad de Guadalajara (UdeG)	México
23	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	México
24	Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)	México
25	Universidad Veracruzana (UV)	México
26	Instituto Politécnico Nacional (IPN)	México
27	Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT)	México
28	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN)	Nicaragua
29	Universidad de Panamá (UP)	Panamá
30	Universidad Nacional de Asunción (UNA)	Paraguay
31	Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)	Perú
32	Universidad de Puerto Rico (UPR)	Puerto Rico
33	Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)	R e p ú b l i c a Dominicana
34	Universidad de la República (Udelar)	Uruguay
35	Universidad Central de Venezuela (UCV)	Venezuela
36	Universidad de los Andes (ULA)	Venezuela
37	Universidad del Zulia (Luz)	Venezuela

Fuente: Red de Macrouniversidades de América Latina y el Caribe (2020b).

