

Marcos de políticas para la digitalización de las universidades públicas de México y España

Policy frameworks for the digitalization of Public Universities in México and Spain

José Antonio Ramírez-Díaz¹

Resumen

El presente artículo es producto de una investigación que reúne a instituciones de educación superior mexicanas para caracterizar las trayectorias tomadas al incorporar las tecnologías digitales en sus procesos internos. Su objetivo es analizar el tránsito de las políticas gubernamentales hasta su implementación en las organizaciones. La metodología revisa la intertextualidad entre documentos de diverso género, promulgados para impulsar la incorporación de la tecnología digital en el nivel superior de la educación. Al relacionar los textos se pudo identificar un proceso de argumentación que opera como referente de significado en la toma de decisiones. En la comparación entre España y México se reconoce que el marco de referencia ibérico cuenta con mayor precisión legal en objetivos, estrategias, acciones e indicadores lo que, unido a un importante financiamiento, robustece su gestión e implementación en las universidades españolas. En el caso específico del análisis de la Universidad de Guadalajara en México se aprecia que las políticas universitarias están segmentadas y centradas en la incorporación de tecnología a una parte de sus procesos. Se concluye que los marcos de referencia gubernamentales son imprescindibles para orientar el diseño de políticas para la transformación digital de las universidades.

Palabras clave: Elaboración de políticas, gobierno, educación, universidad, digital.

Abstract

This article is the product of a research that brings together Mexican Higher Education Institutions to characterize the trajectories taken when incorporating Digital Technologies

¹ Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Estudios en Educación. ORCID. <https://orcid.org/0000-0003-3354-1842>. Correo electrónico: jose.ramirez0036@academicos.udg.mx

into their internal processes. Its objective is to analyze the transition from government policies to their implementation in organizations. The methodology reviews the intertextuality between documents of different genres, enacted to promote the incorporation of Digital Technology at the higher level of education. By relating the texts, it was possible to identify an argumentation process that operates as a referent of meaning in decision-making. In the comparison between Spain and Mexico, it is recognized that the Iberian reference framework has greater legal precision, in objectives, strategies, actions and indicators, which, together with significant funding, strengthens its management and implementation in Spanish universities. In the specific case of the analysis of the University of Guadalajara in Mexico, it can be seen that university policies are segmented and focused on the incorporation of technology into part of their processes. It is concluded that governmental frameworks are essential to guide the design of policies for the digital transformation of universities.

Keywords: Policy making, government, education, university, digital

Introducción

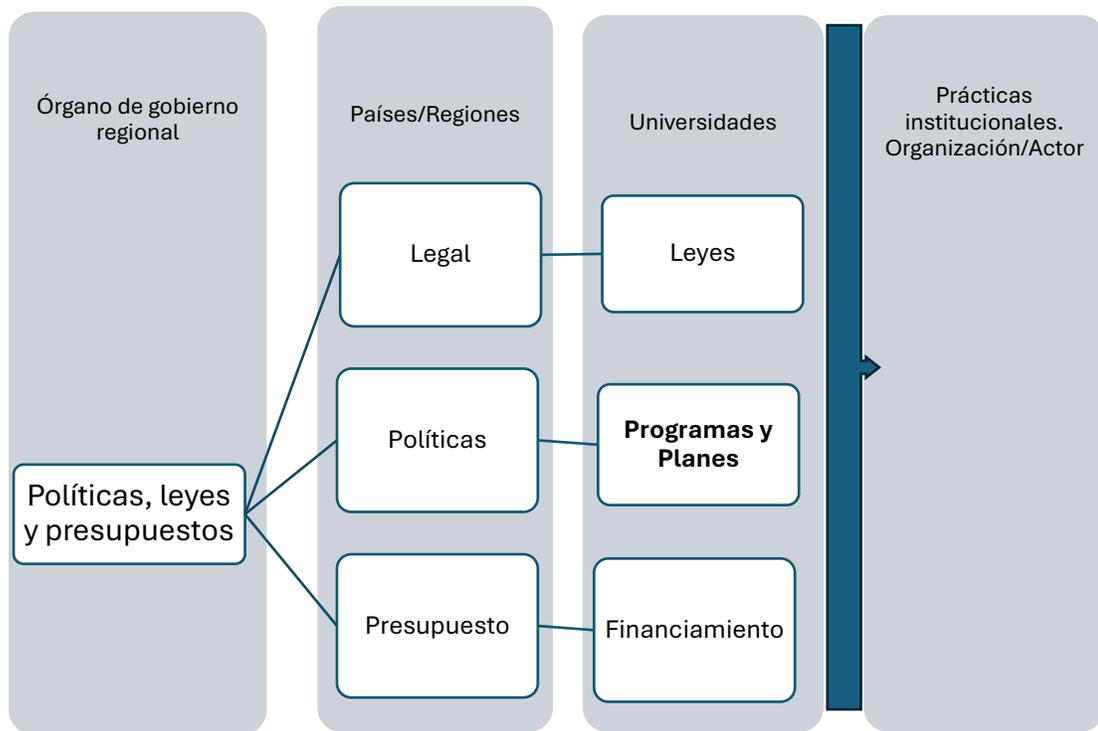
La importancia de las tecnologías digitales (TD) en la vida social y económica se hizo patente luego de su empleo intensivo durante la pandemia por COVID-19, lo cual generó nuevas formas de interacción mediada por dispositivos electrónicos. Estas condiciones pautaron acciones gubernamentales para diseñar rutas de cambio en sectores como el económico, comercial y educativo. La producción industrial robotizada, el comercio en línea, la ciberseguridad, los códigos QR en el transporte y el uso de las plataformas para impartir clases son ejemplos de su uso adoptado. En estas actividades, el reto de los gobiernos ha sido mejorar la infraestructura y desarrollar las capacidades para su empleo.

Las TD son consideradas como el conjunto de herramientas tecnológicas, tecnologías emergentes, sistemas automáticos, dispositivos, recursos tecnológicos y de analítica de datos capaces de generar, almacenar y organizar información para automatizar procesos y reducir sus tiempos (Ciarli, et al, 2021). En este artículo se abordan los cambios planeados por las universidades para incorporar las TD a sus procesos académicos y administrativos a través de su relación documental con la política nacional e internacional.

Se traza un eje de análisis entre textos de política que inicia con los documentos internacionales y termina con los emitidos en dos universidades estudiadas: Murcia (España) y Guadalajara (México) (Figura 1), lo que permite identificar la densidad de su interrelación y su función para la incorporación de las TD en la educación superior. La intertextualidad se refiere a la presencia de un texto en otro, bajo una inscripción explícita, que puede hacer referencia a prescripciones, elementos epistémicos, referencias textuales o ideas implícitas de autores (Bazerman, 2003).

Figura 1

Trayectoria de la intertextualidad



Nota: Marco de referencia intertextual de las políticas universitarias

El artículo compara datos emergentes del proceso de universidades españolas con avances de una investigación entre instituciones mexicanas de educación superior para explorar sus planes de digitalización, teniendo como denominador común sus marcos de

políticas. En México está alineado a la Agenda Digital Educativa (ADE) y a la legislación derivada de la Reforma Educativa 2020 (RE), que otorgaba protagonismo al uso de las TD, pero no se consolidó, como la mayoría de las reformas y políticas nacionales carentes de definiciones precisas y acordes a las necesidades de la sociedad mexicana, de evaluación de sus resultados o incorporación de los avances de los programas anteriores (Aboites, 2023; Garduño, 2023; Latapí, 1975).

En el caso mexicano, la pregunta de investigación inicial se centraba en: ¿Cuáles son las condiciones y los factores de implementación de las políticas que ralentizan la puesta en marcha de la Agenda Digital Educativa? Los avances obtenidos mostraron la importancia de extender el proyecto para hacer una comparación con los procesos de las universidades españolas.

Las políticas de las universidades estatales, como parte de las políticas públicas, resaltan características de la relación entre Estado y universidad, que generan una dinámica particular en esta última. La relación transitó, en el pasado, por una universidad orientadora de la sociedad a una universidad que responde a demandas concretas del Estado para ser adaptadas en sus distintas funciones. Esta relación se establece por medio de sus políticas (Espinoza, et al., 2011).

Las políticas transitan por fases de negociación en las que se evalúan y jerarquizan los problemas y las formas de resolverlos. Las decisiones se interrelacionan en un amplio conjunto de textos legales, diagnósticos y valoraciones hasta llegar a su implementación como programas, orientaciones o directivas. Este trayecto se denomina transposición y tiene etapas analíticas: a) estrategia para transponer la directiva a través de órganos técnicos; b) rango formal de la transposición, en el que se analizan las acciones para garantizar el efecto útil de las directivas; c) la independencia para crear o vincular órganos competentes de aplicación con los procedimientos adecuados al implementarla; d) plazo de transposición y contenido regulatorio de la directiva en las normas internas; e) audiencia para garantizar la adopción de la directiva; y f) comunicación o informe (Arzoz, 2013).

La investigación se justifica al identificar limitantes en el diseño y la implementación de una eficiente política universitaria sobre las TD. El análisis de los textos plantea el reto de

analizar la TD desde su definición conceptual para evitar significarla como un medio de transferencia de la información de lo analógico a lo digital, en procesos desordenados, carentes de modelos educativos que denoten su papel y desatenderla como transformación de la cultura (Llorens y Fargo, 2022; Warner y Wäger, 2019).

Así mismo, invita a revisar la creación, coordinación y realización de la agenda digital en los procesos universitarios para prospectar sus funciones sustantivas. El artículo muestra los límites de las universidades para adoptar el cambio digital y cubrir las actuales demandas en un marco intergubernamental de políticas.

Metodología

Se trata de una investigación descriptiva que analiza la relación intertextual de los documentos de política y legales en diferentes niveles de gobierno, así como los programas internos de las instituciones educativas que se complementan con entrevistas a funcionarios clave y revisión hemerográfica. Se emplea información existente en los portales de gobierno y las universidades de estudio.

El análisis intertextual inicia con las preguntas ¿qué se busca en los textos y para qué? Se identifican textos específicos por examinar. El análisis puede iniciar en un texto y hacerse extensivo a otros, buscando las citas o referencias explícitas o identificando rastros de otros textos; a partir de ello se producen relaciones que demuestran la correspondencia entre textos y cómo se usan para construir otros (Bazerman, 2003).

El análisis de intertextualidad se ha aplicado al estudio de las políticas (Resende, 2017; Fischer y Forester, 1993). Los textos de política institucional universitaria son objetos de análisis que se redactaron mediante negociación, con referencia a otros textos de política en diferentes niveles (nacional e internacional) y operan como un marco discursivo de referencia.

A partir de los resultados del análisis del marco mexicano, constituido por los textos de política nacional, se decidió extender el análisis hacia el marco de referencia de la universidad española. Los documentos fueron agrupados por niveles de gobierno hasta llegar a las instituciones educativas. Para su revisión, organización y análisis se consideraron como

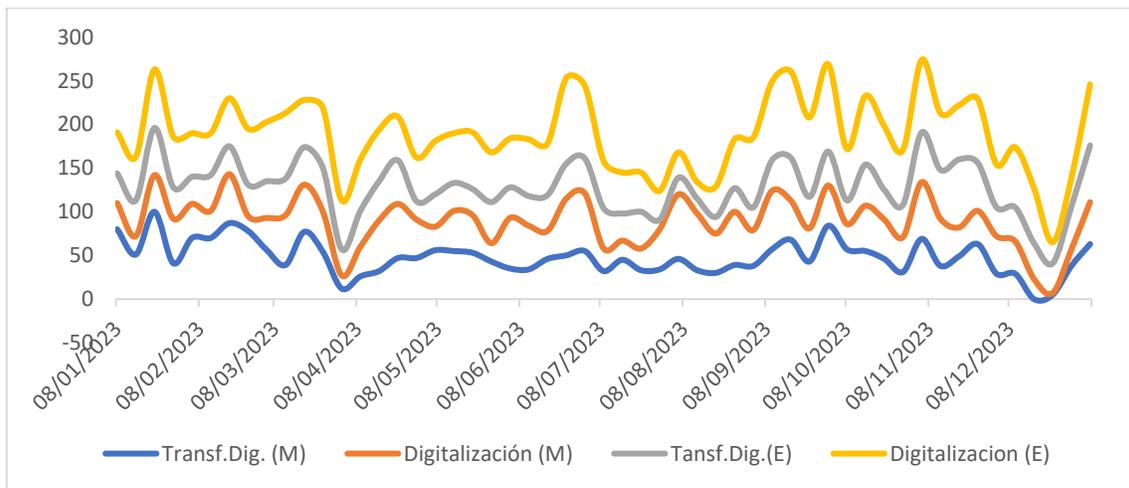
apartados clave: las orientaciones y directivas sobre infraestructura, competencias individuales y colectivas, modelo educativo y administración.

Resultados

Como indicador del interés social en el tema, se hizo una revisión en Google de la frecuencia de búsqueda de palabras asociadas a la TD en el año 2023. Los resultados mostraron contrastes entre usuarios de México y España. En el caso de las palabras: transformación digital y digitalización, se encontró que esta última fue la más buscada en ambos países y que en España hay mayor frecuencia de búsqueda de los dos términos (Figura 2).

Figura 2

Comparativo México y España. Transformación digital - digitalización



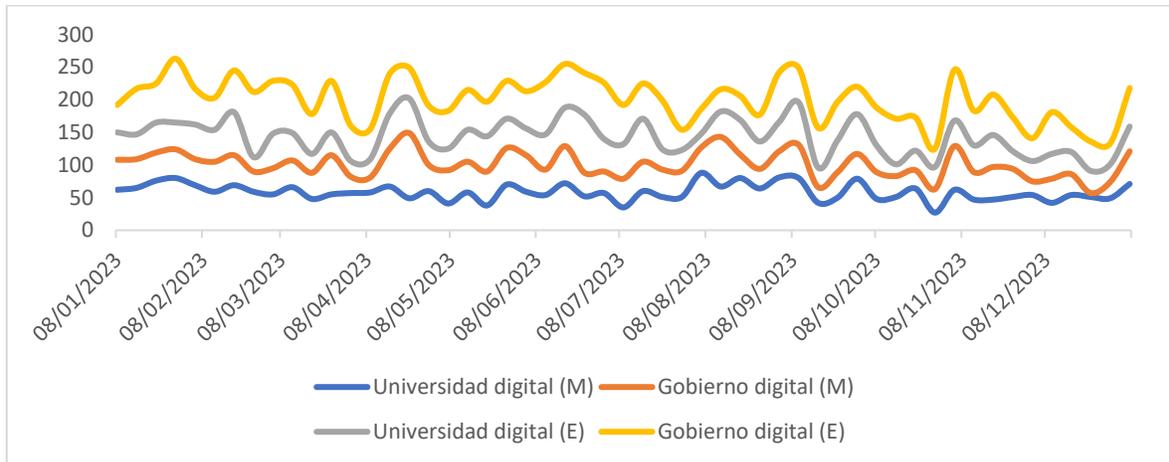
Nota. Fuente: GoogleTrends en 2023. Dato mensual.

Una segunda revisión permitió conocer la institución más asociada con lo digital. Al usar los términos universidad digital - gobierno digital, se pudo conocer que hubo mayor búsqueda de ambos en España y el concepto con mayor rastreo fue el de gobierno digital (Figura 3). En las dos consultas, los resultados denotan el interés público para informarse de un tema que recientemente incrementó su presencia mediática al conocerse del uso de la Inteligencia Artificial en la vida diaria. Las diferencias en la frecuencia de consultas entre

países muestran semejanza con el énfasis puesto por los gobiernos en desarrollar políticas para la transformación digital que incidan en la vida general.

Figura 3

Comparativo México-España. Institución asociada a digital.



Nota: Fuente: Google Trends en 2023. Dato mensual

Las políticas para la digitalización en España

La Unión Europea (UE) cuenta con personalidad jurídica para legislar sobre los Estados miembros. Sus ordenamientos jurídicos están divididos en: a) Tratados y principios generales; b) Derecho derivado; y c) Derecho subsidiario. El derecho de la Unión tiene primacía sobre el nacional de cada país miembro. Los instrumentos jurídicos de la UE se dividen en: a) reglamentos; b) la directiva; c) la decisión (Unión Europea [UE], 2023a).

Las directivas son normas para armonizarlas con las legislaciones de los países miembros. Traslada las metas comunes en textos de políticas, jurídicos y técnicos mediante un proceso interno de varias etapas: a) implementarla por medio de órganos técnicos; b) analizar las acciones para garantizar un efecto útil de las directivas; c) crear y vincular las instituciones y procedimientos; d) establecer el plazo de transposición mediante un contenido regulatorio a las normas internas; e) definir espacios de audiencia para garantizar la adopción de la directiva y, f) emitir informes (UE, 2016).

La ordenación de las políticas y directivas en la UE tiene como órgano rector a la Comisión Europea, la cual elabora las propuestas de legislación y aplica las decisiones tomadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, comprueba que se cumplan acuerdos y directivas, gestiona las políticas y asigna fondos del presupuesto. La actual Comisión Europea (2019 – 2024) opera el programa denominado “*The Digital Decade policy program 2030*” (UE, 2022), en un marco jurídico común y con proyectos de colaboración para los Estados nacionales, lo que le permite evaluar avances, programar financiamiento y divulgar leyes particulares sobre servicios y mercados digitales, identidad digital, inteligencia artificial, estrategia de datos, estrategia industrial, tecnología y tráfico espacial, defensa, y comercio.

Entre sus propósitos destaca formar especialistas en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), desarrollar capacidades digitales básicas en la población (incluyendo personas de avanzada edad y alumnos de los sistemas escolarizados), optimizar la transformación digital de las empresas, incrementar la infraestructura digital y lograr la digitalización de servicios públicos en la región. Definió estrategias para cada meta. Cuenta con una plataforma de datos abiertos en la cual se puede consultar información de presupuestos y gastos de los fondos destinados a la formación de un mercado digital que impulsa la creación de empresas especializadas en condiciones justas (UE, 2023b).

En el caso del sector educativo, se busca un cambio digital de alta calidad, inclusivo y accesible, mediante el Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 (UE, 2018), para contribuir a que los Estados nacionales se adecuen a las demandas de la era digital y alcancen los objetivos del Espacio Europeo de Educación. La educación atiende las demandas establecidas en los documentos: “Una Europa Adaptada a la Era Digital” y “*Next Generation EU*”. Así como la Agenda de Capacidades Europea para preparar a los trabajadores al nuevo mercado laboral en el que se hace uso de instrumentos digitales. Con ello, se busca impulsar el incremento de la competitividad sostenible y la búsqueda de equidad social, integrando el aprendizaje y la formación a lo largo de la vida y en el trabajo (UE, 2021).

El conjunto de documentos enunciado constituye un marco de acción colectiva para la transformación digital de la UE, que se transmite para crear estrategias específicas de

cambio en cada país. España plasmó una hoja de ruta denominada “España Digital”, la cual presta atención a tres ámbitos estructurales: Infraestructura y tecnología, Economía y personas. Sus acciones están orientadas al crecimiento económico, la disminución de la desigualdad social, el aumento de la productividad y el aprovechamiento de nuevas oportunidades basadas en el uso de tecnologías (Gobierno de España, 2022b; 2021).

Diseñaron ocho planes digitales específicos, con presupuesto inicial de 20 millones de euros, los cuales se muestran en el portal España Digital (Gobierno de España, s/f a.): Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales; Estrategia de Impulso de la Tecnología 5G; Plan Nacional de Ciberseguridad; Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial; Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021- 2025; Plan de Digitalización de Pymes 2021-2025; Plan de Impulso al Sector Audiovisual y; el más relacionado con la educación, Plan Nacional de Competencias Digitales (PNCD), en el cual se definen competencias básicas para la ciudadanía, competencias digitales especializadas para el trabajo y la estructura de competencias digitales de los estudiantes (Gobierno de España, 2022a).

Las acciones del sector educativo español (Tabla 1) se aprecian articuladas y en comunión con el Marco de políticas de la UE, a través del Programa de Mejora de la Competencia Digital Educativa. Refieren una serie de estrategias para la digitalización general con un esfuerzo guiado para que cada institución diseñe el Plan Digital de Centro e incluyan la forma de desarrollar las competencias digitales docentes y del alumnado (Gobierno de España, s/f b.).

Tabla 1

Comparativo de los Marcos de Políticas para fundamentar los Planes institucionales de las universidades.

	Gobierno y tratados	Políticas regionales /nacionales	Leyes	Financiamiento
Internacio nal	Órgano de gobierno regional para los países: Comisión Europea	Diversos instrumentos de política para los ámbitos de gobierno, seguridad, vida social y economía.	Las leyes se modifican a partir de los acuerdos políticos tomados.	En España presupuesto para digitalización nivel superior: 1) mejora de infraestructuras digitales, el

	Tienen tratado internacional de Transformación digital	Tratado regional de Transformación digital; <i>The Digital Decade policy program</i> 2030; Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027; Una Europa Adaptada a la Era Digital; Espacio Europeo Digital; <i>Next Generation</i> EU; Agenda de Capacidades Europea. Programa de Mejora de la Competencia Digital Educativa.	Se inicia con cambios en el nivel regional que se trasladan a los países nacionales por medio de directivas. La adopción de las directivas promueve cambios a nivel nacional y regional.	equipamiento, las tecnologías, la docencia y la evaluación digitales universitarias con presupuesto inicial de 146.880.000€; 2) recualificación de credenciales 50.000.000€; 3) formación personal docente e investigador 383.120.000€.
Nacional	Tiene política de Gobierno Nacional de España y Gobierno de Murcia participan activamente.	España Digital; Programa de Mejora de la Competencia Digital Educativa; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Plan de Centro.		
Universidades españolas (Plan Institucional). Incorpora TD, muestra fundamento intertextual y orientado desde gobierno regional.				
Procesos de Transformación institucional, cultura organizacional y mundo de vida de actores. Plan de la Universidad				
Universidades mexicanas (Plan Institucional). No incorpora la TD. Sin referente nacional.				
Nacional	El Gobierno Federal no incluyó el tema digital en sus políticas de educación superior. Misma situación del gobierno estatal.	Estrategia Digital Nacional 2021 – 2024, reducida al Proyecto “Internet para todos” (2021) cuestionado por intrascendente e inoportuno; Agenda Digital Educativa (inactiva desde 2019 y suspendida en 2022); Reforma en Telecomunicaciones 2013 (suspendida en 2019).	La Ley Federal de Telecomunicaciones data de 2014 y corresponde a la Reforma promovida en 2013. En 2019 se canceló la licitación de la Red Troncal. La Ley General de Educación (2019) reconoció las modalidades mixtas y a distancia y la centralidad de la Agenda Digital Educativa que se frenó en 2022.	El presupuesto del año 2024 es de \$46,526,197 pesos. Aproximadamente 2 millones y medio de euros para nivel básico. La educación superior no tiene presupuesto.
Internacional	En materia digital el tratado cuenta con capítulo centrado en comercio. No incluye ningún otra actividad social, productiva o educativa.	No hay políticas comunes fuera de comercio digital.		
	Existe un tratado comercial con Canadá y Estados Unidos de Norteamérica. No existe órgano de gobierno regional común entre países.	Tratado de Libre Comercio. México, Canadá, USA. Políticas internacionales en materia de comercio. Se incluye comercio digital.		
	Gobierno y tratados	Políticas regionales /nacionales	Leyes	Financiamiento

Las directrices y el apoyo específico al nivel superior educativo se publican en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La intención es modernizar el sistema universitario con el objetivo de: “Estimular la innovación y transformación digital desde la universidad. Las universidades pueden convertirse en actores centrales en los procesos de transformación digital que se están produciendo en nuestras sociedades y, en particular, en las zonas en declive demográfico” (p.11). Hay una línea de acción para la mejora de infraestructuras digitales, el equipamiento, las tecnologías, la docencia y la evaluación digital universitaria con un presupuesto inicial de 146.880.000 €. Este plan se relaciona al de

recualificación e internacionalización del personal docente e investigador (383.120.000 €) y al Plan para el desarrollo de microcredenciales universitarias (50.000.000 €) (Gobierno de España, 2023).

La extensión del financiamiento a universidades les ha permitido trabajar en: infraestructura, política, formación, estrategias de formación, estímulos y comunicación. Los avances han sido evidentes pues varias de ellas ya cuentan con vicerrectorados especializados, poseen objetivos en planes específicos de transformación digital o los incluyen en su plan estratégico global. A nivel colectivo, las universidades muestran sus progresos en un habitual Informe de Madurez Digital (Castañeda, et al., 2023; Crespo. UNIVERSITIC, 2023; Fundación CyD, 2023).

Al hacer el análisis en lo particular, se evidenció que la Universidad de Murcia, desde 2018, generó las condiciones legales para dar rumbo a su estrategia digital y definió una hoja de ruta para sus planes estratégicos y operativos de Transformación Digital y de Tecnologías de la Información. Su proyecto parte de un diagnóstico específico para la Transformación Digital y adopta siete líneas estratégicas, agrupó 24 objetivos y 85 acciones que se afilian a los ejes definidos para la región europea y alude a lo dispuesto por el gobierno local (Gobierno de Murcia, 2023; Universidad de Murcia, 2022).

La política para la digitalización en México

El referente internacional de política regional es el Tratado de Libre Comercio, que reduce su contenido al intercambio comercial entre Canadá, USA y México. Exclusivamente, en ese rubro, el documento tiene adscrito un capítulo en materia digital. No existe algún otro contenido que mencione el tema digital.

Para precisar las características de la digitalización en la educación superior de México, es necesario ubicar la posición del Gobierno Federal sobre las telecomunicaciones; sector en el cual se han llevado a cabo dos reformas que delimitan las actuales políticas para la digitalización. La primera se realizó en los años noventa, dentro de la ola de privatizaciones que adelgazó la participación del Estado; se toleró la venta de patrimonio público y liberalizó las actividades del sector. La última reforma es de 2013 y posicionaba la participación estatal

para complementar la inversión privada que descuidó la incorporación de las nuevas tecnologías en regiones rurales del país (Mariscal, 2020).

La legislación de 2013 distribuía el acceso a las telecomunicaciones estimulando una mayor competencia en televisión, radio y telefonía. Se propuso una red troncal de telecomunicación, se creó una Agenda Digital para garantizar el acceso público a Internet, fomentar la inversión pública y privada en telesalud, telemedicina e incentivar el gobierno digital con datos abiertos. La reforma no alcanzó a implementarse y muchos aspectos quedaron truncados hasta 2019. Entre los pendientes estaba la regulación de las grandes empresas de telecomunicaciones y radiodifusión, mejorar el alcance de la conectividad y disminuir la brecha digital (Montero, 2019).

Varios problemas estructurales limitaron el desarrollo para operar la educación con medios digitales, iniciando con la baja infraestructura para distribuirla geográficamente en las poblaciones rurales. En las zonas urbanas el 81,6 % de la población usa Internet y el 70 % cuenta con conexión; mientras que en las zonas rurales el 56,5 % usa Internet y solo el 40 % de los hogares posee conexión. El 50 % de quienes no usan Internet son mayores de 55 años y, el 90 % de quienes no lo usan, se ubican en los estratos socioeconómicos bajos (Evaluable, 2023).

Desde su campaña política, el actual presidente de la República afirmaba que terminaría con las manifestaciones del neoliberalismo en la vida social y económica del país. Al arribar al poder en 2019, canceló las licitaciones de la Red Troncal asegurando que habría una propuesta futura para que las regiones apartadas y pobres tuvieran acceso a las TIC. La política federal del sexenio, en torno a la digitalización del país, se articuló en un par de documentos: la Estrategia Digital Nacional 2021 – 2024 (EDN) y la ADE.

La EDN fundamenta su creación a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2019 -2024. Su meta única es alcanzar la cobertura de Internet en todo el país para efficientar los procesos de gobierno. Sin embargo, en el Proyecto “Internet para todos”, no se especificaron estrategias o financiamientos para la digitalización en el país (Gobierno de México. 2021). El documento fue muy cuestionado por emitirse tarde, no presentar un diagnóstico situacional, no mostrar la posición de las entidades federativas respecto a las necesidades de

digitalización, no poseer elementos para la medición de sus avances y ostentar un fuerte contenido ideológico. La conclusión fue que el país carecía de un plan o estrategia para la inserción de las TIC en la vida social y productiva (Otero, 2021).

El Gobierno Federal redujo sus esfuerzos a la ampliación de la infraestructura para el uso del Internet y desdeñó crear un plan nacional con orientaciones para dirigir los esfuerzos colectivos. La consecuencia inmediata fue la discrecionalidad y fragmentación de los planes, los programas y las políticas institucionales de los sectores social, económico y gubernamental para incorporar las TD a sus procesos.

El sector educativo nacional, durante un tiempo mantuvo vigente un proyecto de trabajo común bajo los criterios de la ADE, diseñada en el sexenio anterior. Al ser retomada en la RE de 2020, planteaba desafíos para ejecutar, sostener y proyectar las acciones para la digitalización de la educación, concebidas por el gobierno antecesor. Pretendió incrementar la conectividad en los hogares para mejorar la apropiación de las tecnologías en su uso escolar, redefinir el cambio pedagógico y los modelos formativos con uso de las tecnologías, mejorar las competencias digitales y desarrollar recursos y plataformas de gestión de aprendizaje.

Al no contar con modelos de gobernanza para la inclusión digital propuso elaborarlos y, con ello, lograr la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, articulando los liderazgos institucionales para mantener una visión común. Buscó sistematizar la información para evaluar las iniciativas y analizar las trayectorias de la población en situación vulnerable. La ADE modernizó la concepción de la TD en educación al definir las como Tecnologías de la Información, Comunicación, Conocimiento y Aprendizaje Digitales (TICCAD) y alentaba el uso intensivo de la tecnología en la educación para atender rezagos sociales y educativos (Gobierno de México, 2020).

La ADE tuvo su resplandor al producirse el confinamiento por el COVID-19. Su divulgación tuvo un fuerte impulso con el uso de la plataforma @prende.mx, medio de consulta de materiales auxiliares para la enseñanza a distancia. Con el retorno a la nueva normalidad, el tema del uso de la TD en la educación empezó a desvanecerse al igual que los apoyos financieros que tenía este ámbito. Por ejemplo, para el año 2024 se presupuestaron

\$46,526,197 pesos para la Dirección de @prende.mx, centrada en el nivel básico de todo el país. Pero el nivel superior nunca contó con presupuesto para el cambio digital en este sexenio (Gobierno de México, 2023).

Dadas las limitaciones de infraestructura, organizativas y de capacidades en las que se encuentran las universidades públicas de México, con la ausencia de políticas de gobierno y sin financiamiento alguno, resultaba prácticamente imposible encontrar acciones para la transformación digital, cualquier proceso colectivo quedaba supeditado a las iniciativas y a los liderazgos particulares.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en octubre de 2020, promovió la creación de una Agenda Colaborativa que planteaba ejes estructurales para el uso de las tecnologías en la educación. Entre ellos, el rediseño de los modelos educativos, la formación de docentes para la innovación, la difusión y uso de recursos tecnológicos educativos abiertos, la mejora en la infraestructura tecnológica y el incremento de la conectividad para desarrollar una cultura digital incluyente.

Planteó los objetivos para diseñar un programa indicativo del desarrollo de la educación superior con una visión convergente entre las universidades nacionales. Logró articular voluntades entre las instituciones educativas, el sector privado y diferentes secretarías de gobierno, pero no pudo consolidar este esfuerzo (ANUIES, 2020). Anualmente, la ANUIES organiza un evento donde presenta resultados sobre el estado de las TD en la educación superior y facilita el intercambio académico sobre el tema.

La Universidad de Guadalajara (UdeG) tuvo su reapertura moderna en 1914. En los años noventa, se organizó en un modelo departamental y como una Red de centros universitarios distribuidos en todo el territorio de Jalisco. La Red Universitaria es un complejo de 6 centros, ubicados en la zona metropolitana de Guadalajara y 9, en municipios del interior del Estado. A ellos, se agregan el Sistema de Educación Media Superior y el Sistema Virtual. La matrícula semestral rebasa los 300 mil estudiantes (Ramírez y Ramírez, 2024).

La planificación de sus actividades institucionales parte del Consejo de Rectores y el Consejo General Universitario quienes, a través de consulta, proponen una agenda de trabajo sexenal que se verá plasmada, después de recabar opiniones de la comunidad universitaria, en el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) que será el referente del diseño de planes en cada centro de la Red Universitaria (Universidad de Guadalajara, 2023).

La fundamentación del PDI se sitúa en línea con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y no integra objetivos o estrategias de los documentos de planeación y programación de los gobiernos federal o estatal. El documento articula cuatro propósitos sustantivos: Docencia e innovación académica, Investigación y Transferencia tecnológica y del Conocimiento, Extensión y Responsabilidad Social y Difusión de la cultura. En ellos se adscriben 14 Programas Institucionales para su adopción en los centros universitarios, y la mención a las TIC o a la digitalización en sus funciones y procesos es marginal (Universidad de Guadalajara, 2023).

Dentro del PDI, el eje de Docencia e Innovación curricular señala, en el Programa de Innovación Curricular, la necesidad de actualizar los currículos y adoptar metodologías innovadoras de enseñanza. También marca que el aprendizaje requiere del uso de las TICCAD en los espacios virtuales y presenciales. Sin embargo, no hay congruencia entre la descripción del programa, las estrategias y los indicadores. Tampoco hay propuesta para incorporar las TICCAD en nuevos modelos educativos o integrarles en los currículos reformados. El programa de Acceso a la Educación esboza el objetivo de incrementar el acceso de los estudiantes y diseñar cursos virtuales para liberar los espacios físicos (Universidad de Guadalajara, 2023).

El Programa Gestión Institucional incluye estrategias con uso de tecnologías, para innovar los procesos institucionales y simplificarlos. Sin embargo, no presenta indicadores específicos sobre estas estrategias, pues solo se contabilizarán el porcentaje de procesos institucionales optimizados (Universidad de Guadalajara, 2023).

La UdeG, en el pasado, tuvo un documento vinculado a la digitalización de los procesos académicos y de gestión universitaria. Se trata del Plan de Desarrollo de Tecnologías de Información (PDTI), elaborado en 2013, el cual mostraba una ruta de trabajo

para integrar las TIC en la universidad. Sin embargo, luego de haber caído en el ostracismo, perdió vigencia al reestructurarse la Coordinación General de Tecnologías de la universidad (Ramírez y Ramírez, 2024).

De los documentos generales revisados, se destaca que el PDI menciona la Ley General de Educación Superior (LGES), el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo del Estado de Jalisco (PEGD) y el Programa Sectorial de Educación (PSE) pero, no hay vinculación conceptual u operativa con la EDN o la ADE. En cambio, existen citas de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a los cuales se les da seguimiento con infografías.

Al revisar el tema de la inserción de las TD en los Planes Institucionales de dos centros Universitarios: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) y Centro Universitario de los Altos (CUALTOS), se encontró que sus términos y acciones enfatizan la compra de computadoras e impartición de cursos a través de plataformas digitales. No estiman un plan de formación o actualización de competencias digitales para los docentes, los estudiantes o el personal administrativo (Universidad de Guadalajara. CUCSH, s/f; CUALTOS, s/f).

Estos centros, se limitan a mejorar las competencias de búsqueda de los profesores en las bibliotecas digitales y los portales científicos, incrementar cursos en línea y certificar competencias digitales sin tener un diagnóstico o una detección de necesidades de actualización formativa. Pretenden impulsar un modelo educativo flexible y diversificar la oferta educativa empleando las TIC, sin crear estrategias, objetivos o indicadores para ello.

Así mismo, se quiere comprar licencias y equipos de cómputo. No hay una estrategia de incorporación de contenidos a los programas de licenciatura. Algunas de las carreras del CUCSH mantienen una estructura curricular que data de 15 años, por lo que, actualmente, la formación de sus alumnos atiende un mercado laboral que ya no existe (Ramírez y Ramírez, 2024).

Conclusiones

El texto tiene como propósito mostrar las diferencias entre los marcos de referencia que fundamentan las políticas institucionales de las universidades de España y México. Estos marcos son asumidos desde la teoría como producto de la intertextualidad que circunscribe el contenido, las referencias bibliográficas o las ideas explícitas incluidas en los planes de las universidades.

El énfasis se pone en la densidad y especificidad de los marcos de referencia para fundamentar las acciones dispuestas en materia de digitalización de los procesos académicos y administrativos cuando se mencionan (o su carencia) en los planes universitarios. Las características de estos marcos tienen un impacto en las decisiones tomadas por los directivos para jerarquizar y definir acciones institucionales en el futuro inmediato en torno a la transformación digital.

La cuestión digital es un imperativo global que forma parte del horizonte de gestión para los contenidos de política pública nacional y de negociación en la toma de decisiones de los funcionarios universitarios. Su inclusión a nivel nacional posibilita otorgarle un lugar en la jerarquización de problemas y necesidades universitarias. Esta relación puede estudiarse ubicando los textos que forman parte de las decisiones articuladas en el ciclo de políticas públicas y constatar sus características en el diseño de políticas y acciones de las universidades públicas. En el caso de la Universidad de Murcia la digitalización muestra alta relevancia mientras que, en la Universidad de Guadalajara, al no estar presente en sus planes, no se proyectan acciones en ese sentido (Figura 1).

La presentación del Marco de Referencia de Políticas, en el que planean las universidades españolas la Transformación Digital, es robusto y preciso. Les facilita desarrollar procesos de toma de decisiones que se muestran en los planes institucionales. Esto se atribuye al conjunto relacionado a políticas y apoyos financieros que se organiza desde la Comisión Europea. La intertextualidad mostrada en los documentos de la Unión Europea define tareas y objetivos, señala ejes de colaboración y crea estrategias de retroalimentación y auditoría para las metas y los objetivos de los planes nacionales en los que se articulan universidad, sociedad y empresa.

Los documentos revisados muestran que, ante la ausencia de directivas de gobierno, los cambios en programas de estudio, la actualización de los profesores, la colaboración interinstitucional para la capacitación de los trabajadores de la industria y el gobierno, así como la generación de nuevas líneas de investigación que incluyan la digitalización, está supeditada a las capacidades institucionales de la universidad.

El artículo genera la posibilidad de continuar explorando el tema de la relación entre la intertextualidad y la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno. Esto se puede plantear en dos sentidos. El primero de ellos considera la precisión del plan de la Universidad de Murcia para llevar a cabo acciones en pro de la digitalización. En este sentido, se puede estudiar si las estrategias y las directivas de la UE han permitido que los Estados nacionales cuenten con una base discursiva sólida para diseñar sus procesos de cambio en el sector educativo y cómo, esta circunstancia, permite a las universidades consolidar sus planes y programas institucionales para definir objetivos y acciones que impulsen la TD en su interior y, al mismo tiempo, contribuir a los cambios digitales en otros sectores sociales y productivos.

El otro tipo de estudios potenciales puede analizar las alternativas que desarrollan las universidades para atender las demandas a sus funciones sustantivas desde el entorno inmediato y sin contar con el apoyo de los gobiernos nacionales. Temas importantes de este caso son los cambios en programas formativos al modificarse los perfiles de trabajo y los esquemas de producción, y la investigación sobre las formas de interacción social ante la inserción de la digitalización en la vida social. Se trata de investigar qué hacen y cómo afrontan los retos del cambio en sus funciones sustantivas ante la ausencia de un marco de referencia de políticas de gobierno que incluya este tema.

Referencias

- Aboites, H. (2023). Atardecer de un sexenio: la transformación denegada. *El Cotidiano*, 38 (238), 7-22. <https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/pdf/238.pdf>
- Arzoz, X. (Dir.). (2013). *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*. Generalitat de Catalunya. Barcelona. https://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/IEA_85.pdf

<https://doi.org/10.36737/01230425.n47.2024.3124>

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), (2020). Agenda Colaborativa. https://edutradi.anui.es.mx/wp-content/uploads/2021/05/Entregable-1.-Agenda-Colaborativa-VF_web.pdf
- Bazerman, C. (2003). Intertextuality: How texts rely on other texts. In C. Bazerman y P. Prior (Editors). *What writing does and how it does it. An introduction to analyzing texts and textual practices.* (pp.83-96). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781410609526>
- Castañeda, L., Esteve, F., y Adell, J. (2023). La universidad digital: aproximación a un análisis crítico de los planes de transformación digital de las universidades públicas españolas. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 27 (1), 175-198. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v27i1.23870>
- Ciarli, T., Kenney M., Massini, S., y Piscitello, L. (2021). Digital Technologies, Innovation, and Skills: Emerging Trajectories and Challenges. *Research Policy*, 50(7), <https://doi.org/10.1016/j.respol.2021.104289>
- Crespo, D. (ed.). UNIVERSITIC. (2023). *Análisis de la madurez digital de las universidades españolas.* Crue Universidades Españolas. <https://www.crue.org/wp-content/uploads/2023/11/Universitic-2022-Crue.pdf>
- Espinoza, O., González, L.E., y Loyola, J. (2011). Relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos para el fortalecimiento de la gestión pública en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (50), 5-44. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533682001.pdf>
- Evaluare. (2023/01/28). *Brecha digital, políticas públicas y acceso a internet en México: ¿cómo vamos?* Evaluare.
- Fischer, F., y Forester, J. (Eds.). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822381815>
- Fundación CyD. (2023) *¿Como afrontan las universidades españolas su transformación digital?* https://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2023/10/TRANSFORMACION_DIGITAL_CYD.pdf
- Garduño, T. (2023). Marco curricular para la nueva escuela mexicana: un análisis crítico, *El Cotidiano*, 38 (238), 33-45. <https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/pdf/238.pdf>
- Gobierno de España. (s/f a.). *Planes específicos de digitalización sectorial.* Documentos España Digital 2026. <https://espanadigital.gob.es/documentos>

<https://doi.org/10.36737/01230425.n47.2024.3124>

Gobierno de España. (s/f b.) *Plan de Mejora Competencia Digital Educativa Manual MRR CompDigEdu* <https://aee.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:486dc0ef-368e-42db-b5bb-31d3d220aa6b/04--compdigedu-centros-exterior-v5.pdf>

Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

Gobierno de España. (2022a). *Plan Nacional de Competencias Digitales*. https://espanadigital.gob.es/sites/espanadigital/files/2022-06/Plan%20Nacional%20de%20Competencias%20Digitales_0.pdf

Gobierno de España. (2022b). *Plan España Digital* https://espanadigital.gob.es/sites/espanadigital/files/2022-10/Espa%C3%Bl_a_Digital_2026.pdf

Gobierno de España. (2023). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0-3 años. Adenda* <https://www.studocu.com/ca-es/document/universitat-de-barcelona/politica-economica-despanya-i-de-la-unio-europea/0310203-adenda-plan-de-recuperacion-componente-21/87519820>

Gobierno de México. (2020). *Agenda Digital Educativa*. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-05-1/assets/documentos/Agenda_Digital_Educacion.pdf

Gobierno de México. (2021). *Estrategia Digital Nacional 2021 – 2024*. Decreto. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2023). Presupuesto de egresos del Ramo 11 para el año 2024. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711274&fecha=13/12/2023#gsc.tab=0

Gobierno de Murcia. (2023). *Agenda Digital. Región Murcia 2022-2027* <https://agendadigital.carm.es/wp-content/uploads/2023/03/Agenda-Digital-RDM-Maquetacion-A5-ES.pdf>

Latapi, P. (1975). Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975), *Comercio exterior*, 25(12). <https://studylib.es/doc/6778933/reformas-educativas-en-los-cuatro-%C3%BAltimos-gobiernos>

Llorens, F. y López, R. (coord.). (2022). Transformación digital de las universidades. Hacia un futuro postpandemia. *Studia XXI. Cuaderno de Trabajo 12*

<https://doi.org/10.36737/01230425.n47.2024.3124>

https://www.unir.net/wp-content/uploads/2022/04/CUADERNO-TRABAJO-12-ST.XXI_.pdf

Mariscal, J., (2020). A tale of two reforms: Telecommunications reforms in Mexico. *Telecommunications Policy*, 44 (7), <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101942>

Montero, I.D. (2019). *Estudio de las políticas públicas de comunicación en México: La Reforma en Telecomunicaciones de 2013* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2020/hdl_10803_669688/idmg1de1.pdf

Otero, J. (2021, 19 de agosto). Análisis de la Estrategia Digital 2021 – 2024. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/Analisis-de-la-Estrategia-Digital-Nacional-2021-2024-20210819-0026.html>

Ramírez, J.A., y Ramírez, U. (2024). *Diferencias y limitaciones en la implementación de las políticas de digitalización en la universidad pública*. (Manuscrito no publicado). Departamento de Estudios en Educación. CUCSH. Universidad de Guadalajara.

Resende, V.d.M. (2017). Análise Interdiscursiva de Políticas Públicas: Reflexão Epistemológica. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 39. <https://idus.us.es/handle/11441/68799>

Unión Europea. (2016). Artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-union-directives.html>

Unión Europea. (2018). Informe sobre el Plan de Educación Digital. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0400_ES.html

Unión Europea. (2021). Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021-2030) 2021/C 66/01 (OJ C, C/66, 26.02.2021, p. 1, CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021G0226\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021G0226(01)))

Unión Europea. (2022). Decisión 2481. Digital Decade policy program 2030. Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2481>

Unión Europea. (2023a). Ficha técnica sobre el Consejo de la UE. El Consejo de la Unión Europea. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/24/el-consejo-de-la-union-europea>

Unión Europea. (2023 b). Comunicado sobre las Trayectorias para las metas digitales 2030. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/communication-establishing-union-level-projected-trajectories-digital-targets>

<https://doi.org/10.36737/01230425.n47.2024.3124>

Universidad de Guadalajara. CUALTOS. (s/f). *Plan de Desarrollo 2019-2025, Visión 2030. Actualizado.*

http://www.cualtos.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/pdi_cualtos_version_final.pdf

Universidad de Guadalajara. CUCSH. (s/f). *Plan de Desarrollo CUCSH 2019-2025, Visión 2030. Actualizado.* <https://pdi.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/PDCUCSH.pdf>

Universidad de Guadalajara. (2023). *Plan de Desarrollo Institucional 2019-2025, Visión 2030, "Actualización a medio camino"*. <https://cgpe.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/PDI-2022-2025-29junio2023.pdf>

Universidad de Murcia. (2022). *Plan de Transformación Digital (2021-2024) UDIGITAL*. <https://www.um.es/documents/1896321/13541380/Plan-de-Transformacion-Digital-UMU.pdf/9111d2b1-e7bd-7674-36ec-99097943a20f?t=1639995912846>

Warner, K. y Wäger, M. (2019). Building dynamic capabilities for digital transformation: an ongoing process of strategic renewal. *Long Range Planning*, 52(3), 326-349. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2018.12.001>

Citar artículo como: Ramírez-Díaz, J. (2024). Marcos de políticas para la digitalización de las universidades públicas de México y España. *Educación y Ciudad*, (47), e3124. <https://doi.org/10.36737/01230425.n47.2024.3124>

Fecha de recepción: 21 de enero de 2024

Fecha de aceptación: 2 de mayo de 2024