

# PRESENTACIÓN

---

## PRESENTACIÓN

Diversos actores políticos y educativos han expresado la necesidad de revisar y, en su caso adecuar, el marco jurídico aplicable a la educación superior ante los acelerados procesos de transformación que se han venido efectuando en los años recientes.

La ANUIES, como quedó asentado en el documento “La educación superior en el siglo XXI”, ha señalado la necesidad de contar con un nuevo marco normativo de la educación superior que tome en cuenta principios como el fortalecimiento de la autonomía de las universidades; la rendición de cuentas a la sociedad de sus acciones y resultados la nueva realidad de la práctica de las profesiones; un marco para las relaciones laborales congruente con la naturaleza académica de las universidades que, salvaguardando los derechos de los trabajadores, permita impulsar su desarrollo; el establecimiento de mecanismos nacionales y estatales de planeación y coordinación, efectivos y flexibles, con una amplia participación de las comunidades universitarias; el reconocimiento de un esquema de evaluación y acreditación de programas académicos, y la regulación de la educación superior particular.

Por su parte, el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, dentro del objetivo estratégico de integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior, estableció el objetivo específico de promover la formulación de nuevos marcos normativos de la educación superior, para lo cual se planteó promover la elaboración de iniciativas de ley en la materia.

El Consejo Editorial de la *Revista de la Educación Superior* consideró importante elaborar un número temático de la Revista sobre el marco jurídico de la educación superior, que incluyera ensayos críticos para propiciar el debate a futuro sobre este tema y contribuir, con ideas novedosas, al análisis que deberá darse al interior de las instituciones de educación superior del país y en el seno de la sociedad mexicana. Para integrar dicho número, se invitó a distintos especialistas en el tema, habiéndose obtenido la respuesta de seis de ellos, cuyos textos conforman la sección.

Carlos Pallán Figueroa, en su ensayo “La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México”, hace un recorrido de la trayectoria que ha tenido la autonomía de la universidad mexicana en el contexto latinoamericano, a partir de la afirmación de que en nuestra región la modalidad de distribución de la autoridad ha sido distinta de la existente en otras regiones (de acuerdo con la ya clásica tipología de modelos de coordinación establecida por Burton Clark: el europeo, el británico, el norteamericano y el japonés). Ello, sostiene, se ha debido al origen histórico de la organización universitaria y al alto grado de autonomía que se ha tenido en nuestras universidades públicas.

Pallán repasa el papel que ha desempeñado la ANUIES en el sistema de educación superior, la reforma al Artículo 3º Constitucional de 1980 y distintas innovaciones del sistema en los últimos decenios que inciden en la autonomía, para finalmente señalar sus perspectivas y algunas reformas necesarias para contar con una legislación que tenga las características de integridad y coordinación.

El ensayo de Ángel Díaz Barriga se refiere también a la autonomía universitaria. Luego de identificar los elementos sustantivos del movimiento de 1918 de Córdoba, Argentina, algunos hechos históricos de la autonomía universitaria en México y sus rasgos contrastantes con otros sistemas no autónomos, se pregunta si tiene futuro este régimen jurídico en el contexto actual de la educación superior mexicana, aludiendo a la necesidad de una regulación más clara sobre sus alcances y límites.

El texto de Yolanda Legorreta, “Un estudio de política legislativa sobre la necesidad de una Ley de Educación Superior”, constituye un trabajo integral sobre la materia, que se realiza desde la perspectiva del análisis jurídico. Se analiza la diversidad de ordenamientos que regulan a las instituciones de educación superior y su naturaleza jurídica; las reformas constitucionales y las realizadas a las leyes Federal del Trabajo, para la Coordinación de la Educación Superior; General de Educación y Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal. De la revisión que realiza, la autora concluye que la fragmentación de la actual legislación en materia de educación superior impide contar con una regulación única, por lo que propone revisar la conveniencia de actualizar, modificar o abrogar, en cada caso, los ordenamientos existentes. El estudio establece distintos escenarios de solución con sus posibles impactos.

Guillermo Jiménez aborda dos aspectos de actualidad: los nuevos esquemas de transparencia y rendición de cuentas de las universidades, y los analiza a la luz de sus relaciones con la autonomía universitaria. Formula la propuesta de una Ley de Autonomía para Universidades y un nuevo esquema de rendición de cuentas, para precisar las relaciones Universidad-Estado y clarificar los alcances y fronteras de la autonomía. Adicionalmente, revisa las implicaciones para las universidades de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y presenta la propuesta que se viene desarrollando en el seno de la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior (AMOCVIES) para definir los mecanismos y procedimientos para la fiscalización de las universidades, y para crear una normativa unificada que les permita realizar acciones de transparencia y acceso a la información.

Agustín Pérez Carrillo revisa el tema de la jubilación de los profesores en las universidades públicas, tomando como base información de la Universidad Autónoma Metropolitana para el análisis de los ingresos del personal académico. Su propósito es demostrar las condiciones poco favorables para el retiro de este personal una vez que han llegado a su edad de jubilación, y propone distintas medidas y opciones para lograr un retiro digno de los profesores y un mejoramiento de las condiciones académicas de las universidades.

Por último, Ernesto Villanueva presenta el contexto en el que se aprobó,

en 1995, la Ley de Educación Superior (LES) en Argentina y los efectos de su aplicación para la articulación y regulación del sistema. El cuerpo del texto lo compone la descripción de los procesos para la evaluación y la acreditación que establece la Ley, a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de la cual el autor es su presidente. Revisa en detalle la composición de la Comisión, los procesos de autoevaluación y de evaluación externa; la acreditación de carreras e instituciones y la relación de estos procesos con la autonomía y el gobierno universitario.

Estos textos contribuirán a la discusión sobre un aspecto sin duda relevante para nuestro sistema de educación superior. En efecto, ante las transformaciones de las últimas dos décadas, el surgimiento de nuevas modalidades de instituciones y ofertas educativas que han llevado a la diversificación creciente de un sistema en expansión, los nuevos fenómenos de internacionalización y transnacionalización educativa y los objetivos asociados a la consolidación académica de las instituciones, los ensayos presentados en esta sección aportan pistas para responder diversas preguntas: ¿Es jurídica la solución de los problemas de la educación superior? ¿Qué lagunas e inconsistencias se detectan? ¿Se requiere de otro marco legal? ¿Cuáles son las orientaciones, en su caso, que deberían tomarse en consideración para las modificaciones necesarias? ¿Qué instrumentos jurídicos específicos requerirían reformarse? ¿Es necesario regular la oferta educativa emergente como es la educación virtual y a distancia, y la oferta de instituciones extranjeras? ¿Sería necesario contar con una Ley General de Educación Superior? ¿Cómo articular la exigencia de la rendición de cuentas, las auditorías, el acceso público a la información y las políticas de financiamiento público con la autonomía de las universidades? ¿Se requieren cambios en la legislación laboral al interior de las universidades públicas?

Se puede afirmar que la educación superior en México está regulada por dos tipos de mecanismos: los de carácter jurídico y los de carácter operativo. Los primeros se refieren a las normas legales que son aplicables en los distintos ámbitos y niveles de este tipo educativo; los segundos son aquellos que se han diseñado de manera pactada entre el gobierno y las universidades para regular su desarrollo con base en procesos de planeación, evaluación y financiamiento competitivo.

Entre los componentes del marco jurídico, integrado por distintos ordenamientos que diversos analistas los consideran rebasados por la regulación pactada o por las nuevas configuraciones institucionales, se pueden mencionar la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, la fracción VII del Artículo 3° Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior data de 1978 y como se indica en su artículo primero, tiene por objeto establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la federación, los estados y los municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondiente, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior. Cabe señalar que no constituye, en sentido riguroso, una ley de educación superior,

por dejar fuera de su ámbito diversos aspectos de su regulación. Algunos hechos a tomar en cuenta en el análisis de esta Ley son los siguientes:

- La gran mayoría de las universidades públicas son autónomas; en el lapso de la última década obtuvieron su autonomía las que aún no la tenían, pero este estatuto jurídico se ha redefinido por las políticas aplicadas por el gobierno federal y los instrumentos de financiamiento extraordinario.
- Las tres universidades federales tienen un trato distinto al resto de las instituciones y no existe un marco nacional para una articulación más efectiva y horizontal con sus pares del interior del país.
- La educación superior que imparten los particulares está insuficientemente regulada en los ámbitos federal, estatal e institucional, si bien la Ley hace referencia al Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) otorgado por las autoridades educativas o por los organismos descentralizados (que incorporan estudios de IES particulares).
- Actualmente se cuenta con un sistema de educación tecnológica doble, uno centralizado y otro descentralizados, sistema descoordinado del sistema de universidades públicas, con sus propias políticas, programas y mecanismos de financiamiento público (la Ley estableció el COSNET como organismo de consulta de la SEP y de los gobiernos de los estados).
- La educación normal imparte estudios de tipo superior, pero no guarda relación alguna con el resto del sistema; la Ley creó el CONACEN como órgano de consulta y coordinación, pero la descentralización de la educación normal a partir de 1992 introdujo cambios en esta coordinación.
- En años recientes han surgido instituciones públicas con nuevos perfiles, como son las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas y más recientemente las universidades multiculturales. El concepto de redes universitarias se está extendiendo en distintos estados del país a partir de la universidad pública del estado o con la creación de nuevas universidades con presencia microrregional.

De los tres niveles de gobierno, el federal y el estatal son los que intervienen en la acción educativa en el nivel superior; la acción de los municipios es prácticamente inexistente. Sin embargo, una nueva realidad es la existencia de nuevos actores sociales y políticos que operan como grupos organizados de opinión o como sujetos de decisión: los congresos federal y locales, los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de universidades y sindicales, asociaciones académicas, científicas y gremiales. Entre estos actores tenemos asociaciones no gubernamentales que forman parte de los mecanismos emergentes de regulación: los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES, sin personalidad jurídica propia); el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), los consejos de acreditación por especialidades, también asociaciones civiles, reconocidos por el COPAES, y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL).

Estos organismos, impulsados y reconocidos por las IES y por el gobierno

federal, han adquirido un papel de primera importancia en el desarrollo contemporáneo del sistema educativo superior del país. Sin embargo, el marco jurídico no contempla de manera específica la evaluación y la acreditación de los programas académicos que imparten las instituciones educativas, por lo que las acciones en curso son resultado de consensos logrados entre las ellas y el gobierno.

En materia de coordinación, cuando esta ley entró en vigor, se acababa de aprobar el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), con sus instancias de planeación en los ámbitos nacional (CONPES), estatal (COEPES), regional (CORPES) e institucional (UIP). A más de dos décadas de distancia este sistema ha sido rebasado por la realidad; las funciones que compete a los distintos órdenes de gobierno requieren ser revisadas a la luz de las transformaciones recientes del panorama de la educación superior y de las instituciones. Hasta ahora la tarea de planeación en los distintos ámbitos ha sido resultado de la buena voluntad de actores coyunturales.

Una carencia significativa de la Ley es la inexistencia de mecanismos normativos que permitan la conformación de efectivos sistemas estatales de educación superior y un sistema nacional de educación superior en el cual se de la movilidad de estudiantes y de personal académico. La movilidad es hoy pieza clave de la política educativa de otros países, como es el caso de los miembros de la Comunidad Europea, y lo será cada vez en el futuro. Para ello, se requiere de la equivalencia de títulos y grados y del reconocimiento mutuo. En México nos enfrentamos a la normativa de las instituciones que no propicia esta movilidad.

Otro ordenamiento que ha sido objeto de cuestionamiento es la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, que data de 1945. Las iniciativas de reforma trabajadas en la década pasada no prosperaron, por lo que la práctica de las profesiones y la firma de tratados comerciales con otros países (particularmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte) ha rebasado esta ley, si bien se dieron algunas reformas parciales en esta Ley en años anteriores.

En el marco de la legislación actual, la expedición de la cédula profesional representa la culminación de los estudios de tipo superior, principalmente en el nivel licenciatura. La certificación del Estado para el ejercicio profesional es un trámite de carácter meramente administrativo, sin que existan elementos para vigilar que la calidad de los estudios avalados por el documento legal sea la adecuada. Como se establece en el Artículo 3° de la Ley, toda persona a quien legalmente se le haya expedido título profesional o grado académico equivalente, podrán obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, previo registro de dicho título o grado. La actual Ley no toma en cuenta la superación periódica y la actualización del profesional estableciendo los medios legales para la certificación de los profesionales, ya que la adopción de evaluaciones con fines de certificación recientemente cobran vigencia (el área médica es la que tiene más tradición). La certificación profesional que es practicada por organismos gremiales tiene un carácter social y no jurídico, salvo para el ejercicio de ciertas actividades profesionales que están normadas por ley. Por otra parte,

la evolución de la práctica de las profesiones ha superado esta legislación y la descentralización de la vida del país lleva a revisar los convenios celebrados entre la federación y los estados en materia de reconocimiento de las patentes para el ejercicio profesionales.

Las universidades e instituciones autónomas por ley, enfrentan problemas específicos. Es notoria la falta de adecuación del Artículo 3° Constitucional, fracción VII, con la realidad que viven las universidades. En 1980 se elevó a rango constitucional la autonomía universitaria, pero nunca se emitió la Ley Reglamentaria de dicha fracción, por lo que su aplicación es resultado de la discrecionalidad política de los distintos actores relacionados con la educación superior. Las universidades requieren garantías jurídicas para definir con autonomía sus planes de desarrollo. No basta lo señalado en la fracción VII, que es práctica vigente en las instituciones a las que la ley les otorga autonomía (libertad de cátedra e investigación, para definir planes y programas de estudio, para determinar los mecanismos de ingreso y permanencia de su personal académico y para administrar su patrimonio); se requiere precisar el ámbito de la autonomía y su relación con procesos que han tenido impulso en años recientes, como son la rendición de cuentas a los diversos poderes y a la sociedad. En este tema es necesario dilucidar jurídicamente, entre otros, cuatro aspectos: los procedimientos bajo los cuales las universidades autónomas por ley deben ser auditadas por la Auditoría Superior de la Federación; el tema de la seguridad en el *campus* universitario y la intervención de la fuerza pública; la vinculación de las políticas financieras federales con la autonomía de las universidades, y la rendición pública de cuentas por medio de la evaluación de los resultados.

El cuarto ámbito en el que algunos de los ensayos que aquí se presentan observan insuficiencias jurídicas es el referente a las relaciones laborales en las universidades autónomas. Existen varios señalamientos de traslapes y tensiones entre la legislación laboral y la naturaleza académica de las universidades. Las relaciones laborales están ubicadas en el Apartado "A" de la Ley Federal del Trabajo, y aunque se incluye la parte relativa al trabajo especial de las universidades, prevalecen normas generales de ambigua interpretación; asimismo, en la práctica no existe un claro deslinde entre los aspectos académicos y los laborales. Si bien los sindicatos universitario actualmente no tienen la presencia y la fuerza que llegaron a tener en los años setenta y ochenta, continúan con una fuerza variable al interior de las instituciones. La postura sindical predominante ha sido reactiva ante las nuevas configuraciones institucionales y muchos de los cambios se han visto frenados precisamente por una política sindical construida en la fase de la expansión sin regulación de la educación superior.

Los textos que se presentan en esta sección son una aportación a la discusión sobre estos y otros aspectos de la legislación de la educación superior, tema que muy probablemente, en el futuro próximo, ocupará un lugar predominante de la agenda relativa a este nivel de estudios.

Javier Mendoza Rojas