

UN ESTUDIO DE POLÍTICA LEGISLATIVA SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

YOLANDA LEGORRE-
TA CARRANZA*

Resumen

A partir de uno de los objetivos del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*: promover la formulación de nuevos marcos normativos de la educación superior a través de la elaboración de iniciativas de ley en materia de educación superior, se describe un esquema de política legislativa y se aportan elementos adicionales sobre el panorama actual del tipo educativo superior. Se plantea una serie de objetivos y de posibles escenarios de solución. En cada uno de ellos se describen algunos de sus posibles impactos y se trata de “medir” las consecuencias de su instrumentación. Finalmente, considerando una escala de valores se sugiere la solución más viable a partir de la consideración del costo beneficio que representaría.

Palabras clave: Autonomía, políticas públicas, legislación.

Abstract

Based on one of the objectives of the *National Education Program 2001-2006*: To promote the formulation of new regulatory frameworks for higher education by means of the preparation of legal initiatives on higher education issues, a legislative policy scheme is described and new elements are provided to contribute to the current panorama of higher education; several objectives and possible scenarios of solution are posed. Each of them describes some possible impacts, and an attempt is made to “measure” consequences of implementation. Finally, considering a scale of values, the most feasible solution is suggested based on cost-benefit involved.

Key words: Autonomy, public policies, legislation.

.....

* Asesora del
Subsecretario de
Educación Superior
e Investigación
Científica.

Correo e:
ylc480@prodigy.net.mx

Contribuciones al diagnóstico de la educación superior a partir de un esquema de política legislativa

La preocupación constante por una ampliación y diversificación de la oferta educativa de estudios superiores, es un tema que se mantiene siempre como reclamo de la sociedad, más apremiante en determinadas épocas, especialmente en cambios gubernamentales.

En el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se formula un diagnóstico de la educación superior en donde se exponen distintas variables que proporcionan características a la educación superior. Se plantea, asimismo, lograr un sistema “con una mayor cobertura y mayor calidad en el que se asegure la equidad en el acceso y en la distribución territorial de las oportunidades educativas”, a través de una serie de objetivos, metas y líneas de acción encaminadas a “la revisión y actualización del marco jurídico en materia de educación superior para permitir su desarrollo y adecuada regulación y coordinación (Secretaría de Educación Pública, 2001: 183, 198, 217).

Como parte de los objetivos particulares se prevé “promover la formulación de nuevos marcos normativos de la educación superior a través de la elaboración de iniciativas de ley en materia de educación superior.” En ese contexto, se inscribe el presente estudio a partir de un esquema de política legislativa y se aportan elementos adicionales sobre el panorama actual del tipo educativo superior y más específicamente en relación con las universidades e instituciones de educación superior (IES).

Como metodología de trabajo, se expone la problemática que ha sido más evidente y, a partir de los costos sociales que ha producido, se plantea una serie de objetivos y de posibles escenarios de solución. En cada uno de ellos se describen algunos de sus posibles impactos y se trata de “medir” las consecuencias de su instrumentación. Finalmente, considerando una escala de valores se sugiere la solución más viable a partir de la consideración del costo beneficio

que representaría.

Características de la problemática en las IES

La diversidad de ordenamientos que regulan a las IES

La diversidad y el número de IES ha impedido hasta la fecha contar con un análisis integral y sistemático de los problemas que les son propios para obtener un diagnóstico real que pueda mostrar sus verdaderas dimensiones.

Las disposiciones aplicables en materia de educación superior se encuentran en diversos ordenamientos de forma tal que el subsistema carece de un ordenamiento legal unificado que regule, a través de disposiciones generales, independientemente de su naturaleza jurídica, el nacimiento ordenado de las IES, su desarrollo, transformación o supresión. Aún cuando se ha logrado en otros países, por ejemplo, en España con la Ley Orgánica de Universidades (2001), en México es aún inexistente, en principio, por la dispersión de la legislación.

La variada naturaleza jurídica que caracteriza a las IES, es uno de los componentes que en mayor escala influyen en la falta de una regulación homogénea. Aunque desde hace más de diez años se han realizado esfuerzos tendientes a obtener una legislación común, no se han concretado. Su integración, respetando sus rasgos afines y sus diferencias, en un ordenamiento específico, se estima como una meta necesaria aunque difícil de alcanzar en el corto plazo si se considera sólo el procedimiento constitucional que implica la formación de leyes, independientemente de otros factores, entre ellos, los de orden político. Una iniciativa transita por un proceso de análisis y discusión hasta su aprobación definitiva. Tratándose de la educación, tema sensible a todo estrato social, adquirirá necesariamente tintes e intenciones políticas; en su interpretación se verán reflejadas todas ellas, por muy cuidadosos que los legisladores sean en su redacción, estructura lógica y otros elemen-

tos de técnica legislativa. En cualquier caso, los proyectos legislativos no están exentos de los intereses políticos que pueden enturbiarlos.

Un amplio espectro de IES de distinta naturaleza coexisten en México constituidas como:

- Las públicas federales y estatales autónomas;
- Los organismos públicos descentralizados dependientes de los gobiernos de los estados;
- Los organismos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública;
- Los organismos dependientes de otra secretaría de estado que tenga competencias en materia educativa; y
- Las que constituyen los particulares como asociaciones civiles para impartir educación superior con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

Los instrumentos de creación son, asimismo, variados, las hay creadas por ley, decreto, acuerdo presidencial e incluso reglamento.

De acuerdo con lo anterior, los estudios superiores se imparten en las universidades públicas autónomas, las instituciones públicas no autónomas, entre ellas las universidades tecnológicas, las politécnicas y los institutos tecnológicos; las instituciones desconcentradas; las escuelas normales y las orientadas fundamentalmente a la realización de actividades de investigación, y que ofrecen además, estudios de licenciatura y posgrado.

Las facultades concurrentes que el sistema jurídico mexicano establece en materia educativa en los artículos 3° fracción VIII y 73 fracción XXV, constituyen otro factor que ha contribuido a la existencia de diversos tipos de IES. La dificultad de su clasificación, por el tipo de funciones que realizan, motivó en los años recientes una iniciativa de la ANUIES para establecer una tipología que permita ubicarlas en el tipo correspondiente. Pero para la descripción de los problemas que

las afectan y su análisis integral, es necesario abordar cómo han sido consideradas desde su surgimiento pues la confusión en su naturaleza ha provocado la de sus relaciones con los poderes públicos e influido en la inamovilidad de la legislación.

La naturaleza jurídica de las IES

Las IES son en general entes creados bajo la forma que el derecho administrativo denomina como organismos descentralizados (descentralización por servicio) donde se desarrolla un trabajo “especial”. Surgen por el acto de un órgano legislador y en el caso de los particulares, por un acto jurídico privado a través de la constitución de una asociación civil.

Tratándose de las universidades autónomas son personas jurídicas que tienen por objeto la prestación de un servicio público o función social educativa, no sectorizadas y dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios¹.

En estas instituciones al no estar expresamente integradas a un sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se les otorgan rasgos distintivos en su funcionamiento y en relación con los demás organismos descentralizados y las coloca en, los hechos, fuera de la dependencia directa y subordinada de los titulares del Poder Ejecutivo y de los secretarios que fungen como coordinadores de sector. Mantienen una relación más independiente que sin ser expresa se ha conservado inalterable por mucho tiempo. Las que no gozan de autonomía por ley, a pesar de ser descentralizadas, se les considera estrictamente como organismos dependientes de la administración pública sujetas a la observancia estricta de la legislación externa; invariablemente se les incluye dentro de la estructura administrativa paraestatal, lo que ha resultado históricamente forzado, pues aunque

¹ La Ley Federal de Entidades Paraestatales expresamente excluye a las instituciones autónomas de su aplicación, así como la Ley General de Educación que aunque las considera parte del sistema educativo nacional, no las prevé en su ámbito material.

comparten ciertas características, su estructura orgánica y su funcionamiento, son totalmente distintos. Se observa, asimismo, una pronunciada subordinación de los funcionarios de las instituciones respecto de los gobiernos de los estados que les limita en su actuación.

Paulatinamente y a raíz de que empezaron a surgir las IES en México por disposición de los órganos legisladores, se les otorgó una serie de prerrogativas, entre ellas, la facultad de expedir disposiciones internas de carácter reglamentario que han originado órdenes jurídicos propios del ámbito universitario con vigencia plena y que frecuentemente chocan con el orden externo. Tal es el caso de las conductas de los funcionarios universitarios, que la mayoría de las legislaciones salvo contadas excepciones, no los consideran sujetos para efectos de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, sea federal o estatal, pues generalmente prevén las condiciones y procedimientos al interior para determinar las responsabilidades de los funcionarios y, en su caso, para removerlos y ejercer las acciones legales que procedan.

El marco jurídico de la educación superior

El análisis de la problemática que aqueja a las IES no puede prescindir de revisar la situación actual de la legislación para determinar si es necesaria su transformación si es inexistente, si debe complementarse, si es obsoleta o si ha resultado ineficaz.

El marco jurídico que regula la educación superior en México y en específico a las IES ha estado por mucho tiempo inalterable. Por una parte, se encuentran los artículos 3º, fracciones VII y VIII; 5º, 73 fracción XXV; 121 fracción v; 122 C base primera, fracción v inciso L y el 123 constitucionales. Derivadas de dichas disposiciones la Ley General de Educación (1993), la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones (1945), la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978), la Ley Federal del Trabajo (1980), la

Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986) y la Ley de Ciencia y Tecnología (2002). Por otra parte, existen disposiciones aisladas y dispersas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación con las secretarías de Estado que tienen competencias en materia educativa, las leyes de educación en los estados y las leyes o decretos de creación de cada institución.

Del análisis de los distintos ordenamientos se pueden advertir factores que han influido en el funcionamiento de las IES y que son un reflejo de su vida interna la cual finalmente tiene repercusiones en los nuevos profesionistas que producen y en su actuación futura.

Las reformas constitucionales y las de la Ley Federal del Trabajo de 1980. Su eficacia a más de veinte años

Por su naturaleza específica, las IES han resultado altamente vulnerables en lo que se refiere a sus relaciones de trabajo. Los movimientos universitarios, frecuentemente politizados, han resultado indicadores del grado de estabilidad de aquéllas.

La situación laboral de algunas de ellas las identifica en el plano nacional con una imagen negativa de la que no han podido sustraerse por años, aún cuando esta situación haya sido superada. Algunos antecedentes que se exponen aquí no son ociosos y aunque existen amplias referencias hemerográficas y bibliográficas sobre el tema, se incluyen como evidencia de que los problemas originales que promovieron las reformas constitucionales al Artículo 3º y las de la Ley Federal del Trabajo en 1980 no fueron eliminados en su totalidad, subsistiendo a la fecha.

Con base en ellos, es posible cuestionar la eficacia de las reformas relacionadas con el trabajo universitario que, aunque pretendieron resolver una problemática reiterada en ellas, no lo consiguieron.

La reforma constitucional de 1980 consistió en la adición de la fracción VII al Artículo 3º y con ella se pretendió que las IES autónomas por ley tuviesen la posibilidad de precisar las

modalidades de sus relaciones laborales, y con ello armonizar la autonomía y sus objetivos con los derechos de los trabajadores.

A partir de dichas modificaciones, se determinó que las relaciones laborales entre el personal académico y administrativo y las IES, se normarían por el Apartado “A” del Artículo 123, en los términos y con las modalidades que se establecieran conforme a las características propias de un trabajo especial. Como consecuencia, en ese mismo año se produjeron reformas a la Ley Federal del Trabajo con la inclusión de un capítulo específico sobre el trabajo especial de las universidades. Se les atribuyó, asimismo, la facultad de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y se dispusieron normas especiales para el trabajo de éste.

En el curso de las discusiones previas, las posiciones variaron en ubicar a los trabajadores de las IES en el Apartado “A”, en el “B”, o en uno nuevo (apartado “C”).

En la búsqueda de consensos para lograr una iniciativa viable que regulara las especificidades de las relaciones laborales de los trabajadores universitarios y que armonizara con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines que persiguen las IES, se sostuvieron diversas posturas y posibilidades, entre ellas, incluso, establecer restricciones al derecho de huelga.

No obstante lo anterior, la iniciativa, como es sabido, en este último aspecto no prosperó, porque a pesar de que las huelgas afectan la continuidad de las labores se quisieron evitar, al mismo tiempo, las restricciones que enfrentan los trabajadores del sector público. Finalmente, las propias instituciones y sus sindicatos se manifestaron a favor de que las relaciones laborales universitarias se rigieran por lo dispuesto en el Apartado “A” y hubiese un respeto irrestricto al derecho de huelga. Al aprobarse la adición a la Ley y a pesar de la controversia suscitada, finalmente todas las causales previstas para la huelga subsistieron para ser invocadas.

A pesar de ello, las disposiciones especiales

que describen al trabajo universitario constituyeron avances importantes en su distinción con otros trabajos especiales y con el trabajo en general, convirtiéndose en una directiva para las IES en su regulación interna. La expresión “fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico” ha significado la posibilidad de establecer en forma exclusiva los requisitos, procedimientos y condiciones para ello. En los años posteriores, no sólo las universidades públicas autónomas la incluyen en sus leyes sino se ha utilizado para las instituciones privadas. Incluso en las reformas a la Ley de Ciencia y Tecnología del año 2002 se incorporó para los centros públicos de investigación que desarrollan a la vez la función de docencia y les permite regular las especificidades del trabajo académico.

Así, en las reformas a la Ley Federal del Trabajo se incluyeron la definición de trabajador académico; la facultad exclusiva para regular los aspectos académicos en consistencia con lo que dispuso la Constitución; las bases para considerar a un trabajador académico sujeto de una relación por tiempo indeterminado; las evaluaciones académicas y los órganos competentes para efectuarlas; los tiempos de dedicación a las actividades académicas; las reglas para el ejercicio del derecho de la contratación colectiva, conforme al Artículo 388, la precisión sobre los sindicatos de trabajadores académicos y de trabajadores administrativos como sindicatos gremiales y los sindicatos de institución que abarcan a los dos tipos de trabajadores; la no aplicación de las cláusulas de admisión y exclusión en el caso de trabajadores académicos; la no igualdad de salarios, tratándose de trabajo igual en distintas categorías académicas; las juntas especiales de conciliación y arbitraje; la obligación de dar aviso con diez días de anticipación a la fecha señalada para la suspensión de los trabajos, y la de fijar el número indispensable de trabajadores que deben seguir trabajando para que se continúen las labores cuya suspensión pueda perjudicar irreparablemente la buena marcha de una inves-

tigación o un experimento en curso.

En los artículos 353-J al 353-U del Capítulo XVII del Título Sexto, se establecieron normas de trabajo que siendo materia laboral fueron calificadas de especiales. La circunstancia de que el legislador haya calificado como especial al trabajo académico universitario, tuvo como propósito distinguirlo de las normas que rigen para el trabajo en general y en relación con otros trabajos especiales (Pérez Carrillo, 1990). Algunas normas propias del trabajo en general, como son la jornada y las funciones, adquieren carácter especial reconocido por la ley, por ello pueden existir profesores de jornada completa, de media jornada o por horas, lo que se vincula directamente con los horarios que una universidad puede fijar en relación con los grupos que se forman y la propia operación de los programas educativos. En el mismo sentido, las funciones son especiales y se refieren a la realización de las actividades relacionadas con la impartición de la docencia y la investigación. Los artículos introducidos a la Ley pretendieron armonizar las normas especiales del trabajo universitario con los derechos laborales de los trabajadores académicos; de no ser así, las IES estarían inmovilizadas para cumplir con su objeto.

A pesar de ello, por la difícil delimitación entre los derechos laborales y los aspectos académicos, en las actividades cotidianas de las IES siempre está presente la preocupación por los conflictos laborales. Si pretenden llevar a cabo, por ejemplo, reformas curriculares que implican cambios en la distribución de las cargas académicas y en los horarios, las organizaciones sindicales exigen sujetar a su anuencia o consentimiento cualquier acción y alegan la violación a los derechos de los trabajadores y la afectación a las condiciones de trabajo. Con frecuencia la instrumentación de cualquier cambio relacionado con el trabajo académico es tortuoso y desgastante.

La adición a la Ley Federal del Trabajo, aunque sirvió para regular el trabajo especial universitario sólo incluyó a las IES que gozan de autonomía por ley, desconociendo a las otras

de naturaleza pública así como a las privadas en lo que se refiere al trabajo que desarrollan, no obstante que realizan las mismas funciones y actividades.

Como resultado de las reformas, los demás temas que se refieren a las condiciones generales de trabajo quedaron integrados en el derecho del trabajo en general y su delimitación, por ser la línea divisoria tan débil, provoca confusión, a veces deliberada por parte de los sindicatos. Las disposiciones y procedimientos para los conflictos individuales y colectivos que rigen en el trabajo en general se hicieron extensivos a los del trabajo universitario, dándoles un tratamiento igual. La dificultad más común que enfrentan ahora las IES es cómo sancionar las conductas de trabajadores académicos que incurren en negligencia o deficiencia en las labores encomendadas cuando éstas llegan al punto de la rescisión y las hipótesis no se contemplan en disposiciones especiales.

Cada vez con mayor frecuencia, se advierte que las organizaciones sindicales pretenden participar en la cogestión en las instituciones; intervenir en la contratación de personal de confianza y por honorarios así como decidir sobre la capacitación del personal académico, incluyendo su formación, actualización y superación.

A pesar de que el Capítulo especial de la Ley Federal del Trabajo previó el ingreso y la promoción del personal académico con base en evaluaciones practicadas por órganos competentes, que comúnmente se le pretende equiparar con el escalafón para considerar la antigüedad como elemento único y suficiente para ascender a una categoría o nivel superior. La preparación académica y la escolaridad exigidas al profesorado parecen irrelevantes y algunos sindicatos pretenden su negociación bilateral. En el mismo sentido, buscan tener injerencia en la organización y distribución de grupos y aún más en horarios y asignación de cargas docentes y de investigación.

Tratándose del otorgamiento de estímulos y becas como medidas para garantizar y recono-

cer la permanencia, defienden y pretenden su asignación definitiva e igualitaria, como parte integrante del salario, con independencia de la productividad y calidad académica evaluadas.

Las nuevas condiciones jurídicas que propiciaron las reformas indujeron a otras situaciones, también de índole laboral, que cotidianamente afectan las actividades, como son las contrataciones por honorarios que sustituyen a las de carácter laboral, desconociendo los beneficios vinculados con la antigüedad y las prestaciones y que generan constantes reclamos sindicales o mantienen en la incertidumbre a los trabajadores.

Por otro lado, en la contratación colectiva se ha producido un incremento de beneficios en prestaciones diversas, como son las contrataciones temporales no justificadas pero aceptadas, la creación de plazas administrativas que propician el crecimiento excesivo de las plantillas. Ello permite el ejercicio de la cláusula de admisión a los sindicatos para mantener su clientela; la creación de plazas no justificadas por la indefinición o la falta de precisión de los perfiles; la duplicidad o exhaustividad en las funciones y el otorgamiento de concesiones excesivas a las organizaciones sindicales no sólo económicas sino en permisos y comisiones.

A través de la constitución de comisiones mixtas, se encubre la intromisión de las organizaciones sindicales en aspectos académicos a través de las cuales, en algunas IES, se busca participación en procedimientos de ingreso de personal académico, en los de promoción y en el otorgamiento de becas y estímulos. El involucramiento en temas que de manera exclusiva corresponde regular a las IES, es inducida en las revisiones contractuales e incluso en las salariales con el pretexto de violaciones a los contratos. Un

número significativo de IES desarrolla sus negociaciones contractuales en condiciones adversas, que al sufrir huelgas constantes son conocidas más por estar continuamente paralizadas que por sus resultados académicos. La circunstancia de que sus fechas de emplazamiento no sean coincidentes y tengan condiciones distintas, ha impedido una acción conjunta de proporciones mayores; además, los sindicatos más combativos no han logrado el liderazgo entre el resto, lo que no ha impedido mantener movimientos de huelga injustificados. Ello hace evidente que a más de veinte años de aprobadas las reformas, éstas no significaron una modificación sustancial en el clima laboral.

La posibilidad de reformar la Ley Federal del Trabajo, aunque deseable, es más bien remota y no mejoraría la situación ante prácticas y conveniencias ya establecidas. En una hipotética reforma, se reproduciría el mismo escenario que precedió a las reformas de 1980, traduciéndose en un conflicto social y político de probables injerencias partidistas, aislada de la problemática global de la educación superior y en el que prevalecería la irrenunciabilidad de los derechos laborales.

Por ser producto del acuerdo de voluntades, todas aquellas cláusulas que históricamente las IES han incorporado a sus contratos colectivos de trabajo que afectan la autonomía, se estiman difíciles de recuperar a no ser por la acción negociadora que individualmente llevan a cabo pues la vía que jurídicamente fue posible tuvo una vigencia limitada de dos años y fue ignorada por la mayoría de las IES cuando se publicó².

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior

En lo que se refiere a los demás ordenamientos que integran el marco jurídico de la educación

² El artículo Transitorio Primero de las reformas de octubre de 1980 a la Ley Federal del Trabajo, estableció “que los acuerdos o convenios que de conformidad con esta Ley sean materia de contratación colectiva y hayan celebrado con anterioridad a la fecha de expedición de este decreto por las instituciones autónomas, se considerarán como contratos colectivos de trabajo para todos sus efectos, sin necesidad de ningún trámite, y serán revisados conforme a esta Ley en la fecha que se haya pactado en los mismos, la cual no podrá ser posterior a dos años a partir de aquélla en que iniciaron su vigencia”.

superior, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en sus 27 disposiciones hace el mayor énfasis en la asignación de recursos por parte de la Federación. Éstos se condicionan a las posibilidades presupuestales, a la planeación institucional, a la existencia de programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, al conjunto de gastos de operación, a la atención a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo de la educación superior. En la práctica, por las condiciones impuestas, la asignación ha creado inconformidades.

A pesar de los intentos por formular esquemas para la asignación, los criterios de distribución no han dejado satisfecho a nadie. Las políticas del Estado en relación con el financiamiento de las IES han tenido que sortear obstáculos de toda índole sin lograr ser equitativos. En ello, han influido diversos factores como los periodos de estabilidad y crisis económicas; el gasto desigual en los subsistemas, las prioridades establecidas en los diferentes niveles educativos que conforman el tipo superior; las condiciones y necesidades de las instituciones y la diferencia en el tamaño y matrícula de las mismas. En cambio han resultado más eficaces los programas federales concretos donde las instituciones participan para la obtención de recursos. Gonzalo Varela (1997), advirtió que:

...La ANUIES en coordinación con la SEP también tomó los resultados de los primeros ejercicios de evaluación demandados a las instituciones de educación superior para advertir que las deficiencias y situaciones adversas del sistema universitario eran estructurales y de carácter funcional, habiéndose agravado en la mitad de los ochenta. Con base en este diagnóstico pesimista, la ANUIES presentó a la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) diez tareas prioritarias que requerirían recursos adicionales a fin de corregir la problemática identificada, así como cinco programas interinstitucionales de alcance nacional.

Las metas prioritarias serían: actualización de programas y mejora en la formación de profesionistas, docentes e investigadores; revisión y readecuación de la oferta educativa entendida como atención al número de matrícula, oferta de carreras según necesidades regionales; cierre de programas innecesarios; actualización de la infraestructura académica (en cuestión de bibliotecas, sobre todo), definición de investigación y posgrado con base en una visión nacional; reordenamiento administrativo y normativo de las instituciones; creación de un sistema moderno de información académica (carencia endémica en el sistema de educación superior), diversificación de las fuentes de financiamiento y participación de los sectores sociales y productivo en las tareas de la educación superior, establecimiento de estímulos académicos y deshomologación salarial, y mejoramiento del procedimiento para otorgar subsidios. Estos programas se implantarían paulatinamente y de acuerdo con las condiciones de cada centro de estudios.

Algunos de los programas que se generaron y transformaron en los últimos años se orientan a la mejora del grado de habilitación del personal académico y a contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de las IES. Tal es el caso del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PRO-MEP), el Programa de Superación del Personal Académico (SUPERA), el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), últimamente el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y otros que son el resultado del impulso de las autoridades educativas federales y que se vinculan a las tareas de autoevaluación y evaluación externa, tanto a los programas educativos como a la administración y la gestión institucional, que fundamentalmente han venido practicando los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y que inician nuevas organizaciones reconocidas como acreditadoras.

En la Ley para la Coordinación de la Educación Superior se encuentran también disposiciones que establecen las bases para la coordinación de la educación superior en el país; sin embargo, no se aprecian mecanismos claros y operativos para dicha coordinación que en los hechos ha sido promovida a través de convenios o impulsada por las acciones de los órganos de la ANUIES que aglutinan a 138 IES en sus diferentes consejos pero que dejan fuera a instituciones no asociadas.

Aunque la Ley para la Coordinación y en casi todas las leyes orgánicas se señala que los ingresos y los bienes de las instituciones públicas de educación superior estarán exentos de todo tipo de impuestos federales, en los últimos años ha surgido una problemática que afecta ya a un número importante de IES y que tienen que ver con los impuestos que se les cobran.

A partir de 1985, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de ese año, derogó las disposiciones que concedían exenciones de impuestos, contribuciones de mejoras y derechos establecidos en las leyes federales, de los estados, del Distrito Federal o de los municipios. En 1993, la misma Ley incluyó la derogación de leyes especiales, reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas que contuvieran exenciones totales o parciales o consideraran a personas como no sujetos de contribuciones con lo que abarcó a las leyes de las IES. Con las derogaciones aludidas, fundadas en que la ley posterior deroga a la anterior, se vieron involucradas en juicios de impugnación de pagos y defensa de sus regímenes fiscales. La defensa ha recurrido a diferentes argumentos, como sostener que las disposiciones relativas en sus leyes continúan vigentes y no fueron derogadas automáticamente por la entrada en vigor de la Ley, pues para su derogación no se observó el Artículo 72 Constitucional; que se trata de leyes especiales y no generales, y que no deben estar exentas ni sujetas a impuestos en tanto que ni siquiera son contribuyentes. La problemática sin embargo, permanece hasta la fecha sin resolverse.

Respecto de las universidades autónomas, un problema adicional ha sido el de la vigilancia y fiscalización que en los últimos años se ha ejercido sobre ellas. Si bien éstas deberían aplicar los fondos provenientes de la Federación estrictamente a las actividades para las cuales les hubiesen sido asignados, en el espíritu de legislador prevaleció el respeto a la autonomía dejando a las instituciones la responsabilidad del ejercicio, control y supervisión de los fondos públicos y propios que utilizan para el cumplimiento de sus objetivos. La exposición de motivos del decreto que adicionó el Artículo 3º Constitucional, señaló que las universidades e IES que derivan su autonomía de la ley, deberían responsabilizarse primeramente ante sus propias comunidades y, en última instancia, ante el Estado del cumplimiento de sus planes y programas, métodos de trabajo y del buen ejercicio de sus recursos. Lo anterior se interpretó en el sentido de que las IES públicas autónomas, al asumir un servicio público por voluntad del Estado y sin ser ajenas al mismo, obtienen una independencia en el manejo de sus recursos que hoy en día empieza a cuestionarse.

Al recibir las aportaciones económicas provenientes de la Federación e integrarlas a su patrimonio, las IES asumieron libremente el uso, destino y formas de incremento; los órganos y mecanismos para su control y supervisión; sin embargo, esta característica propia les orientó a considerarse como entes aislados sin obligación de rendir cuentas a quien les proporciona los recursos.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación aprobada el 29 de diciembre de 1999, consideró en su ámbito personal como “entes públicos federales” a los organismos públicos constitucionalmente autónomos y a las “demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal...”.

Aunque expresamente no se refiere a las universidades federales y estatales, éstas caben en la última expresión citada o se comprenden como “entidad, persona física o moral, pública

o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales”, y con base en ello se ha pretendido su aplicación. Lo que sí se puede advertir es que la naturaleza jurídica especial de las universidades genera al mismo tiempo un conflicto para adoptar en términos estrictos las disposiciones de las leyes en materia de fiscalización, pues claramente se advierte que sus contenidos se formularon atendiendo a las dependencias que forman parte de la administración pública. Por tal razón, sólo algunas de sus disposiciones pueden tener aplicación. Algunas otras, en cambio, al querer adecuarlas no pueden evitar conflictos normativos con las propias legislaciones universitarias y en cambio pueden dejarlas sin efecto; por ejemplo, los capítulos de responsabilidades y su remisión a las leyes de los servidores públicos que resultan inaplicables para los de las IES.

Después de la gran polémica que causó la discusión sobre si las universidades eran o no sujetos de la Ley, la resistencia de éstas y las diversas propuestas para adecuar su cumplimiento sin violentar la autonomía, a la fecha no existe una definición sobre su aplicación. Algunas de ellas ya fueron auditadas y otras presentaron por iniciativa propia la documentación relacionada con sus estados financieros para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas sobre los recursos públicos que reciben.

Algunas legislaturas locales han emitido leyes con propósitos similares a la federal, con el objetivo de garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos en las universidades.

Ante la vigencia de leyes en la misma materia, las políticas educativas expresadas en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la posición de organismos como la ANUIES se han obligado cada vez más a garantizar la transparencia en el manejo y destino de los recursos públicos y a fomentar la práctica de la rendición de cuentas.

La problemática, aunque tiene relación con los contenidos de la Ley para la Coordinación

de la Educación Superior, no ha sido propiciada por ésta y a pesar de que su vigencia se remonta a más de veinte años, no se aprecian vacíos normativos graves que hagan forzosa y urgente su modificación.

La Ley General de Educación

En la Ley General de Educación, expedida en 1993, tampoco se aprecia una necesidad urgente de modificación. Constituye el marco general de la educación en México y en ella se basan la mayoría de las leyes estatales en la misma materia. Regula todos los tipos educativos y su ámbito material está referido a la educación básica que incluye la preescolar, la primaria y la secundaria; el bachillerato, la educación normal y demás para la formación básica de maestros de educación básica, la indígena y la educación superior impartida por el Estado y sus organismos. Además, las otras modalidades como son la educación inicial de los menores de cuatro años, la educación especial para discapacitados o personas con aptitudes sobresalientes y la educación para adultos.

En el tipo superior en forma expresa establece que la función social educativa de las IES autónomas a que se refiere la fracción VII del Artículo 3° Constitucional, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones y aún cuando las excluye de su ámbito material y personal, las considera como integrantes del sistema educativo nacional. En ninguna de sus disposiciones se impone obligación que pudiera constituir una violación a la autonomía.

Establece asimismo, las características de la educación en México, los fines y los criterios que la orientan y que son los descritos en el Artículo 3° Constitucional; la distribución de competencias respecto de la función social educativa en los ámbitos federal, estatal y municipal; el financiamiento de la educación a cargo del Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas en concurrencia y coordinación, así como la verificación para la correcta aplicación de recursos.

Al mencionar los tipos educativos: básico, medio-superior y superior, no define, en el segundo de ellos, cuáles son “los demás niveles equivalentes” al bachillerato ni “la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes”. Al aludir al tipo superior, generaliza en “las opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura” y en esa expresión genérica incluye las actuales y futuras opciones educativas.

La generalidad de la ley, permite valorar la conveniencia de mantenerla en sus términos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal

Mención aparte requiere la necesidad de actualización de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, creada el 26 de mayo de 1945 y con reformas menores en enero y diciembre de 1974 y diciembre de 1993.

La revisión y análisis integrales para las reformas en su caso, deben atender a la existencia de las leyes en la misma materia que el propio Artículo 5° Constitucional faculta para que en los estados se determine cuáles son las profesiones que requieren título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. A partir de la profusión de leyes que existen, se presenta el primer problema para determinar el ámbito espacial de validez que se restringe al Distrito Federal y sólo en algunas materias en el orden federal. Es probable que surja el cuestionamiento sobre las competencias del Congreso de la Unión y ahora las de la Asamblea Legislativa en relación con la materia.

Tomada como modelo en la mayoría de las leyes, varios temas reclaman un análisis profundo que hasta ahora se resuelven con interpretaciones, entre ellos, la exigencia de obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, a quien posee grado académico; la definición de las carreras que exigen título para su ejercicio y el propósito

de ello por su repercusión o posible afectación a terceros, lo que no se precisa en la lista exhaustiva de profesiones que se adicionó como transitorio segundo en las reformas de 1974; los colegios de profesionistas y el papel que han jugado sin contribuir o impulsar, con contadas excepciones, a la actualización y superación de los profesionistas, y el servicio social, exigido a éstos que excepcionalmente se presta y que regularmente no se sanciona por su incumplimiento.

La necesidad de su reforma se hace además urgente para su adecuación con las nuevas condiciones derivadas de la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

El Tratado orienta a las partes, para que a través de sus organismos elaboren normas y criterios en materia de ejercicio profesional “mutuamente aceptables para el otorgamiento de licencias y certificados a los prestadores de servicios profesionales” y formulen recomendaciones sobre su reconocimiento mutuo, en los aspectos siguientes:

- Acreditación de escuelas o programas académicos.
- Exámenes y otros métodos alternativos de evaluación para la obtención de licencias.
- Experiencia, conducta y ética de los prestadores de servicios profesionales.
- Desarrollo profesional, renovación y conservación de la certificación.
- Extensión y límites de las actividades autorizadas.
- Conocimiento local (idioma, leyes, reglamentos, geografía, clima).
- Protección al consumidor (garantías requeridas al prestador para proteger a los consumidores, como fianzas, seguros sobre responsabilidad profesional y fondos de reembolso) (Tratado de Libre Comercio, 2002: 425-426).

El carácter de prohibición, obligación, permiso o autorización que estaría vinculado al conjunto de supuestos que prevén las normas del Tratado, aún no se concretan en una reforma legislativa, pero existen diversas manifestaciones desde hace varios años traducidas en prácticas

positivas que pueden ser socialmente aceptadas y por su reiteración, incorporadas en una reforma legal. Un ejemplo de ello es el caso de las asociaciones de profesionistas de colegios y academias que aglutinan a miembros que comparten un mismo campo profesional, en donde se llevan a cabo acciones permanentes que orientan a la actualización y superación de la calidad profesional y que tienden a una eventual “certificación”. Si bien esta práctica no está legalmente establecida, obliga a unos por conveniencia, a mantenerse actualizados y por lo mismo, a formar parte de grupos selectos con la consecuencia de que excluye a quienes se niegan a aceptar reglas informales sin validez jurídica.

Otro caso es el de los exámenes de calidad profesional que cada vez tienen mayor aceptación como instrumento de evaluación externa de resultados, complementario e independiente de la que las instituciones practican internamente.

Con independencia de los cuestionamientos iniciales que provocaron estos tipos de exámenes, constituyen una fuente de información sistemática y confiable que permite retroalimentar al subsistema de educación superior, a las IES para la toma de decisiones en la definición de acciones preventivas y correctivas y a los egresados para obtener un elemento de comprobación de la calidad del proceso educativo del cual participaron y de la formación académica recibida, con la que pueden lograr un reconocimiento ante empleadores y posibilidades mayores de acceso al mercado laboral.

Son, por otro lado, parte de un proceso sistemático de evaluación integral del desarrollo de la educación superior y se enmarcan en el contexto de las hipótesis de los nuevos conceptos de acreditación de instituciones y de certificación y recertificación de profesionistas, con miras a iniciar en condiciones de reciprocidad internacional la apertura de otros ámbitos de actividad profesional temporal para los nacionales en los países que suscribieron el Tratado así como para los extranjeros. En cualquier caso, su regulación está ausente y reclama ser incorporada.

Determinación de los objetivos

La revisión y análisis del estado actual de la legislación en materia de educación superior conduce a afirmar que el tema se encuentra disperso en ordenamientos independientes. Su propia fragmentación impide contar con una regulación única. Por otra parte, debe ponderarse la conveniencia de actualizar, modificar o abrogar, en cada caso, los ordenamientos que existen; si es más adecuado crear una ley de educación superior que prevea en su ámbito material y personal a todas las IES, regulando los aspectos que comparten y respetando sus diferencias; o si por su materia, algunas leyes deben modificarse y además se debe crear una ley de educación superior.

Para lo anterior, es necesario determinar el conjunto de objetivos con los que se pretendería eliminar o reducir la problemática y los costos sociales que ha producido, que en general podrían ser los siguientes:

- Contar con una legislación única, consistente e independiente de otros ordenamientos, acorde a la naturaleza y los objetivos de las IES.
- Mantener las características propias de las IES sin uniformarlas.
- Deslindar los aspectos académicos de los laborales.
- Otorgar certeza jurídica a los miembros de sus comunidades y a las autoridades con competencia para su aplicación.

Definición de escenarios de solución

Los distintos escenarios de solución deben estar orientados hacia la solución de la problemática planteada y el valor asignado a cada una de ellas, en función de los objetivos que se persiguen y los efectos que produzcan. Ellos son determinantes para una toma de decisión, de tal forma que aún cuando puedan ser de distinta índole y factibles en su realización, existen factores que pueden

impedir su instrumentación. La consideración de estos impactos que pueden ser positivos o negativos y la medición del costo beneficio que representan otorgan un grado mayor de certeza para determinar la solución idónea.

Si bien no siempre las soluciones de carácter legislativo son las ideales, las que aquí se plantean tienen vinculación directa con las leyes que existen en la materia y la solución planteada sólo podría consistir en su reforma o en la creación de una nueva ley; además, los distintos escenarios de solución pueden ser excluyentes o complementarios:

- Mantener sin modificaciones los distintos ordenamientos legales que existen.
- Modificar en lo que sea necesario y en forma independiente cada una de las leyes que existen en la materia.
- Modificar la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal que por su materia específica no debe mezclarse con una nueva ley sino ser independiente.
- Crear un nuevo ordenamiento legal específico de la educación superior.

A continuación se indican los valores que deben estar presentes para seleccionar la o las alternativas adecuadas en relación con los objetivos y los impactos que se pueden generar:

- Recuperar las facultades que la Constitución y las respectivas leyes orgánicas otorgaron a las instituciones autónomas y que pueden hacerse extensivas a las demás que comparten el trabajo especial.
- Establecer los órganos que se encargarán de la coordinación de la educación superior con la participación de las IES.
- Mantener las competencias exclusivas y concurrentes de las autoridades educativas en los términos de la legislación vigente.
- Orientar hacia los procesos de evaluación interna y externa y establecer directivas generales para la acreditación de instituciones y

la certificación de profesionistas.

- Otorgar seguridad jurídica a los trabajadores universitarios en la medida de que no habrá detrimento en sus condiciones de trabajo, ni éstas serán inferiores respecto de las señaladas por la Constitución y la Ley reglamentaria respectiva.
- Mantener el trabajo universitario en el ámbito material de la Ley Federal del Trabajo.
- Mejorar recursos por reducción de tiempos, costos políticos, sociales y económicos.

Consideración de los impactos

En este apartado se describen las posibles consecuencias de cada una de las alternativas. La instrumentación de una solución propuesta, aún más si es legislativa, puede producir impactos normativos en otros ordenamientos relacionados y pudiere causar inconsistencias, contradicciones o repeticiones inútiles si no existe una cuidadosa selección de sus contenidos y el estudio previo de sus relaciones para hacerlos independientes de cualquier otro ordenamiento en la materia. Algunos impactos pueden ser positivos si hay beneficios con la realización de alguna o algunas de las alternativas al contribuir al cumplimiento de los objetivos propuestos. En caso contrario, podría implicar costos que hay que evitar o reducir. Con la solución de los problemas que se pretenden atacar o la reducción a su mínima expresión cumplirían los objetivos señalados.

Las alternativas propuestas, con excepción de la primera que consiste en dejar las cosas en el mismo estado en que se encuentran (que por lo tanto no constituye ninguna solución), representan reformas a las leyes por lo que su instrumentación se debe sujetar al procedimiento para su formación previsto en el Artículo 72 constitucional. Ello implicaría el análisis, discusión y aprobación en las cámaras respectivas y el periodo que consume el trabajo legislativo, con los costos inherentes de tiempo, económicos, sociales y políticos, entre éstos, la oposición de organismos sindicales y el manejo de las refor-

mas que se propusieran.

Considerando el impacto que causarían, parece adecuado postergar una posible reforma a la Ley Federal del Trabajo, instrumentar las reformas necesarias a la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones y elaborar una Ley para la Educación Superior.

Esta última podría resultar la alternativa más adecuada para atender la problemática descrita con un ordenamiento específico que regule la educación superior para las IES en general. En su ámbito material, al menos, tendrían que establecerse disposiciones que consideren los siguientes aspectos:

Las IES y sus propósitos

- Los requisitos mínimos para la creación de IES.
- La distinción entre universidad y otras instituciones de educación superior.
- La descripción de las funciones universitarias.
- El tipo de instituciones de educación superior, según su naturaleza jurídica y la o las funciones que realizan.
- La definición del tipo educativo superior y los niveles que lo integran, incluyendo las otras opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura que ya existen, como son el técnico superior universitario y profesional asociado.
- Los órganos que orienten la oferta educativa a nivel nacional.
- Los órganos que se encargarían de la coordinación de la función social educativa superior.

La estructura académica y administrativa

- Las formas de organización académica.
- Los órganos de gobierno, su integración mínima y atribuciones.
- Las orientaciones sobre los aspectos básicos que deben reglamentar y el mínimo de ordenamientos con que deben contar.

- La planeación y evaluación de sus actividades.

Los alumnos, profesores y programas educativos

- Los elementos que se deben considerar para la selección de profesores.
- La evaluación periódica de las actividades que realiza el personal académico.
- La actualización y capacitación del personal académico y administrativo.
- La movilidad de profesores.
- La movilidad de los alumnos en un plan de estudios y entre instituciones. Reconocimiento de créditos.
- La vinculación con los sectores de la sociedad.
- La acreditación de programas académicos y la gestión institucional. Las organizaciones evaluadoras.

La Autonomía en las IES

- La delimitación de los aspectos académicos de los laborales y la exclusividad de los primeros para las IES. La referencia a las leyes del trabajo para la negociación de las condiciones generales de trabajo.

El patrimonio de las IES

- La integración del patrimonio de las IES y la mención de su no sujeción tributaria.
- La rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos que reciben.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación (1980a). Tomo CCCLX, No. 25. México, D.F. Lunes 9 de junio.

Diario Oficial de la Federación (1980b). Tomo CCCLXII, No. 35. México, D.F. Lunes 9 de octubre.

Diario Oficial de la Federación

(1993). Tomo CDLXXIV, No. 5. México, D.F. Viernes 5 de marzo.

Diversos Autores (1982). *La contratación colectiva del personal académico en el derecho comparado*, México, UNAM.

FERNÁNDEZ FREDES, Francisco (1988). *La formación de las leyes. Elementos de técnica legislativa*, Puebla, Ed. Cajica.

FRAGA, Gabino (1992). *Derecho administrativo*, México, Ed. Porrúa, 31ª edición.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario (1977). *La autonomía universitaria en América Latina mito y realidad*, México, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos UNAM.

PÉREZ CARRILLO, Agustín (1986). “La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la materia de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico”, en *Cuadernos de legislación universitaria*, México, UNAM., Vol. 1.

PÉREZ CARRILLO, Agustín (1989). *Universidades y negociación colectiva*, México, Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Derecho.

SEMPÉ MINVIELLE, Carlos (1998). *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 2ª. Edición.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP.

SERRA ROJAS, Andrés (1976). *Derecho administrativo*, Tomo Primero, México, Porrúa, 7ª edición.

VARELA PETTITO, Gonzalo (1997). “La política de la educación superior en la década de los 90: grandes esperanzas e ilusiones perdidas”, en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (Coord.). *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES.

VILLASEÑOR GARCÍA, Guillermo (1988). *Estado y Universidad 1976-1982*, México, Centro de Estudios Educativos UAM.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte Texto Oficial (2002). México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición.