

PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Documento aprobado por la Asamblea General, durante su XXVI Sesión Ordinaria de Trabajo (Puebla, julio de 1995), como la aportación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior al Plan Sectorial de Educación, en materia de educación superior

ANTECEDENTES

En la Sexta Reunión Ordinaria de Trabajo del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 1994 en Toluca, se revisó el documento *El mundo actual de la educación superior y perspectivas para su futuro desarrollo*/. El documento tendrá como objetivo presentar algunas ideas básicas, en torno a la política educativa del nivel superior, a los nuevos funcionarios de la Secretaría de Educación Pública. La intención era entregar el documento, oportunamente, al inicio del sexenio, para que en el establecimiento de programas de trabajo de la nueva administración estuviera presente una visión y opinión de los titulares de CUPIA.

El Consejo formuló propuestas para mejorar el contenido del documento e integró una comisión con los rectores de las universidades de Sonora, Autónoma Metropolitana, Benemérita Autónoma de Puebla y Autónoma de Sinaloa, para elaborar una nueva versión que se presentaría en reuniones regionales para su enriquecimiento.

Considerando que el contenido de dicho documento compete a todas las instituciones asociadas a la ANUIES, y teniendo en cuenta que existen algunas razones de peso que obligan a desarrollar nuevas reflexiones en materia de política educativa, entre las que destacan la alteración del comportamiento de las variables socioeconómicas a partir del mes de diciembre de 1994 y el cambio de titular en la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional en su Sesión 1-95 del 27 de febrero de 1995, acordó ampliar el proceso de análisis del documento a los diferentes órganos de la Asociación (Consejos Especiales, Consejos Regionales, Consejo Nacional y, finalmente, a la Asamblea General), con el propósito de integrar las aportaciones de la ANUIES al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial de Educación, en lo relativo a educación superior. Paralelamente, las aportaciones se fundamentarán con los estudios que la Secretaría General Ejecutiva ha realizado, con el apoyo de personalidades del mundo académico y que están en proceso de publicación.

En atención a la riqueza de las propuestas que se formularon en la Reunión de Toluca y a que la pretensión del documento original fue rebasada por los tiempos y las circunstancias, se decidió no hacer énfasis en el diagnóstico ni en la prospectiva, sino trabajar fundamentalmente en un documento que sintetice las PROPUESTAS BÁSICAS (lineamientos y políticas) de la ANUIES en torno a la educación superior.

En la Séptima Sesión del CUPIA, celebrada los días 27 y 28 de marzo de 1995 en la ciudad de Guanajuato, se revisó una nueva versión titulada "Propuestas para el desarrollo de la educación superior". Esa versión tuvo una forma diferente a la analizada en Toluca, al incorporar tanto las observaciones manifestadas en esa reunión y las sugerencias enviadas por escrito y las aportaciones presentadas por la Comisión de Rectores durante la reunión celebrada el 22 de febrero de este año.

En la Reunión de Guanajuato se aprobó el documento en lo general con algunas modificaciones en su capitulo, y se acordó presentarlo como la aportación del CUPIA en la consulta nacional para la elaboración del Plan Nacional de desarrollo, en la parte relativa a educación superior.

El documento se entregó al Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León el 18 de mayo de 1995, durante la ceremonia de conmemoración de los XLV años de la ANUIES y de la inauguración de su sede.

Posteriormente, el documento fue discutido por el Consejo de Instituciones de Educación Superior Particulares (CIESP), el 24 de mayo de 1995, en la ciudad de Puebla. En esa reunión se decidió revisar el documento e incorporar propuestas específicas de las instituciones particulares de educación superior, así como adecuar algunas partes del texto para que correspondiera a todas las instituciones pertenecientes a la ANUIES. Para ello, integraron una Comisión de Rectores responsable de hacer las adecuaciones y propuestas concretas

sobre el interés de este sector de la Asociación. La Comisión se reunió el 5 de junio, y como resultado de su trabajo quedaron registradas las sugerencias que no presentaban modificaciones de fondo al documento. Las aportaciones de interés de las instituciones particulares de educación superior, correspondientes al apartado II, "Propuestas al Gobierno Federal", fueron presentadas con una redacción alterna.

Durante los meses de mayo y junio el documento fue presentado a los Consejos Regionales, incorporándose algunas propuestas formuladas en el seno de dichos órganos colegiados, así como las aportaciones institucionales recibidas.

El Consejo Nacional, en su Sesión 2-95, celebrada el 3 de julio, acordó facultar a la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES para que incorporara al documento las sugerencias y observaciones hechas por sus miembros; que aquellas propuestas que por sus características modificaran en lo esencial alguna parte del documento, quedaran registradas de manera distintiva en el mismo, y que el anexo de "Metas para impulsar el desarrollo de la educación superior" no fuera sometido a consideración de la Asamblea General, por requerir de un análisis más profundo.

Finalmente, la Asamblea General en su XXVI Sesión Ordinaria, celebrada el 20, 21 y 22 de julio de 1995, aprobó el documento presentado a su consideración, acordando adicionalmente: 1) que una comisión representativa de las universidades públicas, los institutos tecnológicos públicos y las Instituciones de Educación Superior particulares, integrada por titulares de instituciones asociadas, formulará un documento de metas cuantitativas y cualitativas derivadas del documento aprobado y 2) que las aportaciones del Consejo de Instituciones de Educación Particulares se estudiarán en sus implicaciones a futuro y que el Consejo Nacional determinará su tratamiento, sin perder la oportunidad de su presentación al gobierno federal. Estas aportaciones se resumen en: formular una Ley Federal para la Educación Superior que regule a las Instituciones de Educación Superior sin distinción entre instituciones públicas y particulares y que considere la autonomía de las primeras; la aplicación de la tasa cero de impuesto al valor agregado con fines de acreditamiento de este impuesto y la deducibilidad del pago de colegiaturas; abrir a las Instituciones de Educación Superior particulares las opciones de participación en el financiamiento público a la educación superior; asignar becas de manera directa a los estudiantes, quienes podrán aplicarlos en la Institución de Educación Superior de su preferencia, e incrementar la participación de los gobiernos estatales en el sostenimiento de las Instituciones de Educación Superior.

INTRODUCCIÓN

El inicio de un nuevo ejercicio gubernamental, acompañado de una coyuntura económica, asaz grave y preocupante, hace que un acto de responsabilidad elemental por parte de quienes conducen las Instituciones de Educación Superior del país, sea evaluar críticamente la situación que guarda este nivel de estudios y avizorar su desarrollo futuro, fundados en experiencias y datos fácticos, así como en requerimientos inaplazables de la Nación en rubros fundamentales de educación superior, ciencia y tecnología.

Este documento se distingue por su carácter propositivo, dominado por una intencionalidad: aquilatar las experiencias del pasado y relanzar el desarrollo del conjunto de las instituciones de educación superior públicas como vanguardia de una dinámica de cambio educativo que no debe detenerse.

Si bien este documento, por su naturaleza y propósitos, no explicita el diagnóstico que da sustento a las propuestas que se formulan -mismo que se encuentra ampliamente documentado en la ANUIES- sirvan algunos datos relevantes a manera de marco de referencia.

Existe insuficiente cobertura de la educación superior para atender las necesidades del país. Contamos con una matrícula en licenciatura (universitaria y tecnológica) de 1,183,151 estudiantes. El crecimiento de la matrícula se ha estabilizado en los últimos años con bajas tasas y diferencias significativas en el sistema público y en el particular: de 1989 a 1994 el crecimiento fue del 10.6%. En las instituciones públicas el incremento fue mínimo (4.3%) y en las instituciones particulares, en cambio, fue significativo (44%); éstas últimas incrementaron su peso relativo, en dicho periodo, del 15.7% al 20.8%.

La tasa de atención de licenciatura, en 1993, con relación a la población de 20 a 24 años, continúa por debajo del 15% y es muy inferior al de los países desarrollados, así como a la de otros países con similares niveles de desarrollo que el nuestro. Baste ejemplificar con los siguientes datos de las tasas de educación superior con relación a la población 20-24 años de distintos países, de acuerdo con información del Anuario Estadístico de 1993 de la UNESCO: Argentina: 43%; Bolivia: 23%; Ecuador: 20%; Cuba: 21%; Uruguay: 30% y Estados Unidos: 76%. Este indicador, aunado a otros indicadores educativos, hace evidentes las asimetrías que hay con los países firmantes de tratados comerciales.

Existen fuertes rezagos, contrastes, desproporciones y desequilibrios en el sistema de educación superior. Esto se refleja en diversos indicadores: niveles académicos; distribución de la matrícula entre las entidades federativas y cobertura de la población potencialmente demandante; relación entre matrícula de licenciatura y matrícula de posgrado; distribución en las áreas del conocimiento; relación de los inscritos en carreras tradicionales y carreras de nueva creación; número de carreras ofrecidas, etcétera. También se observan algunas inequidades en la asignación de presupuestos, tratamientos fiscales a las universidades -tanto públicas como particulares- y otros asuntos de carácter administrativo.

La universidad sigue cumpliendo con una función de movilidad social importante. Con datos de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1994, el 77% de los estudiantes de licenciatura representan la primera generación de su familia que accede a estudios superiores.

La investigación descansa fundamentalmente en las universidades públicas, en las cuales se encuentra el 48% del personal dedicado a actividades científicas y tecnológicas que existe en el país, y se desarrolla el 56% del total de proyectos de investigación.

Se continúa con bajos índices de eficiencia terminal de los alumnos de licenciatura y de posgrado. En el primer nivel es de alrededor del 50%.

La crisis económica afecta la vida académica de las universidades, además de que se observa una crisis ética al interior de sus comunidades, que afecta la participación efectiva, el compromiso institucional, la organización colegiada y el sentido de pertenencia al desarrollo de una misión educacional.

Las propuestas contenidas en este documento pretenden recoger y se basan en la experiencia de las propias instituciones; los acuerdos emanados de las reuniones de la Asamblea General de la ANUIES; las opiniones de estudiosos de la educación superior; la reflexión sobre las relaciones académicas, administrativas y financieras con diversas dependencias del poder público y, finalmente, las expectativas de todos estos actores en torno a la importancia de la educación superior para el país.

Con base en este marco general de referencia, se ha estructurado el documento en cuatro partes. En la primera, se presenta un conjunto de políticas generales para el desarrollo de este nivel educativo; en la segunda, se hace una propuesta que permita la interlocución con la nueva Administración Pública Federal en particular con la Secretaría de Educación Pública, a propósito de las precisiones de política educativa que en el plazo inmediato se presentarán; en la tercera, se establecen los núcleos estratégicos para mejorar la calidad de las Instituciones de Educación Superior y, en la cuarta, se precisan algunas sugerencias para mejorar el funcionamiento del Fondo para Modernizar la Educación Superior.

I. POLÍTICAS GENERALES PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Las propuestas que se presentan en este documento parten de un conjunto de premisas de carácter general, que se exponen a continuación.

La educación superior, como parte del sistema educativo nacional cumple un papel estratégico para formar profesionales competentes y responsables; realizar investigación que contribuya a solucionar los rezagos ancestrales del país e incorporarlo en un mundo cada vez más competitivo y sin fronteras, así como para salvaguardar, a través de su función de difusión y extensión de la cultura, los valores que nos distinguen como mexicanos. Todo ello permitirá generar, profundizar y acelerar los cambios que se requieren para lograr un mayor desarrollo cultural de la población, un país más democrático, una sociedad más equitativa y una

economía más fortalecida al servicio de todos los sectores de la población.

El tránsito al siglo XXI se está dando en un contexto de rupturas sin precedente en los órdenes político, económico y social, a nivel mundial (globalización, regionalización, polarización norte-sur, marginalidad social fragmentación de estados, nuevos nacionalismos y fin de la era bipolar). En los últimos años, en nuestro país se han producido cambios acelerados, que no han podido resolver los grandes problemas nacionales. Frente al agotamiento de los modelos de desarrollo, evidenciado por la situación de profunda crisis del país, la educación superior deberá participar en la definición de un nuevo rumbo de desarrollo sustentable a largo plazo y de un proyecto de Nación renovado y fortalecido.

En el ámbito de la educación superior deberán realizarse procesos de reforma y de mejoramiento continuo para dar respuestas, cualitativamente diferentes a las tradicionales, a los desafíos que la sociedad mexicana les planteará en el horizonte del siglo XXI. Para ello, será fundamental reexaminar las misiones y funciones de la educación superior y de los diferentes tipos de instituciones que imparten este nivel de estudios, así como definir sus objetivos futuros en función de los resultados que se esperan obtener.

La reforma deberá considerar: a) un equilibrio entre el saber, el hacer y el ser; b) la formación de profesionales bajo la concepción de la educación participativa, creativa, permanente y de aprendizajes significativos para su práctica social; c) la realización de investigación científica, tecnológica y humanística, enfocada al desarrollo sustentable del país y de sus regiones; d) el fortalecimiento de las culturas e identidades nacional, regionales y estatales; e) el impulso a la vocación social de las Instituciones de Educación Superior, cuyo objetivo sea el bienestar y la calidad de vida de la población, y f) la vinculación e integración con los distintos sectores de la sociedad, tanto modernos como tradicionales.

La reformulación del concepto clásico de universidad es el resultado del impacto de las nuevas tecnologías en los procesos educativos. Deberá repensarse la organización universitaria como espacio centrado en el aprendizaje y no en la enseñanza, así como en el equilibrio armónico de sus funciones.

Es imprescindible que las Instituciones de Educación Superior desarrollen “códigos éticos” que construyan valores como la pluralidad, el respeto a la diversidad, la búsqueda de calidad en los procesos y productos, la participación activa de todos los actores y el cumplimiento eficiente de las tareas encomendadas en cada ámbito de responsabilidad. Todo ello dentro de un renovado compromiso institucional y personal con el mejoramiento de las condiciones sociales y educativas del país.

A su vez, se requiere generar, al interior de las Instituciones de Educación Superior, una nueva cultura organizacional que favorezca la realización de los cambios necesarios en las prácticas de los diferentes actores que en ella intervienen: autoridades, profesores, investigadores, alumnos y trabajadores administrativos.

El proceso de transición que vive el país en todos sus órdenes requiere del fortalecimiento y plena vigencia del pacto federal, de la descentralización y democratización de la vida nacional y de nuevas formas de relación entre actores, procesos, instituciones y organismos sociales. En el ámbito de la educación superior deberá impulsarse el establecimiento de nuevas formas de regulación e interrelación entre las propias Instituciones de Educación Superior, tanto públicas como particulares, y de éstas con los gobiernos federal estatal y municipal.

Para fomentar una mayor calidad educativa se deberá contar en nuestro país, para el futuro inmediato, con un sistema nacional de acreditación de la educación superior, no gubernamental para lo cual se requerirá de la definición de marcos de referencia, criterios y condiciones para la calidad institucional. A su vez, los procesos de evaluación habrán de fortalecerse, teniendo como referentes la misión establecida por cada institución y las expectativas sociales, incorporando la participación de las comunidades académicas, para que verdaderamente retroalimenten los procesos de cambio y de mejoramiento continuo de la calidad.

Con estas premisas, y dados los propósitos del documento, no se tiene la pretensión de hacer una enumeración de políticas específicas para el desarrollo de cada una de las áreas y funciones de la educación superior. Se pretende, más bien, dejar sentadas las políticas generales, agrupadas en dos grandes apartados que, como ideas fuerza, y desde la perspectiva de las Instituciones de Educación Superior, deberán animar las acciones que se instrumenten a futuro, tanto las derivadas de los programas gubernamentales como las realizadas en

el marco de los proyectos establecidos por las propias instituciones.

a) Políticas para el fortalecimiento de la educación superior bajo un nuevo pacto social entre las instituciones, la sociedad y el Estado

1. Apoyar decididamente la educación superior, tanto la de carácter público como privado, por el papel estratégico que cumple para el desarrollo del país y por la oportunidad que representa para la superación de amplios sectores de la población. Al Estado corresponde la tarea fundamental del sostenimiento de las instituciones públicas -sin menoscabo de que éstas diversifiquen sus fuentes de ingresos- y el apoyo a las instituciones particulares.
2. Transitar hacia una mayor descentralización de la educación superior, otorgar a las entidades federativas un papel relevante en su coordinación y desarrollo, y sentar las condiciones para la conformación de sistemas estatales de educación superior, bajo una regulación que otorgue seguridad al desarrollo de las instituciones a largo plazo, por encima de las condiciones políticas en cada entidad federativa.
3. Fomentar la participación de la sociedad y de los sectores productivos en el establecimiento de las políticas de la educación superior, así como en el desarrollo de los programas de las instituciones.
4. Tender a la valoración y al rescate de las peculiaridades de las instituciones de Educación Superior, producto de su historia y de las características económicas, sociales y culturales de su entorno. En consecuencia, habrá que: a) definir políticas y programas en el contexto de un sistema altamente diferenciado; b) considerar legítima la pluralidad de modelos académicos y su potencialidad para el mejoramiento de la calidad educativa, y c) otorgar más libertad a las instituciones de Educación Superior para que definan su quehacer sin ceñirse a líneas rectoras uniformes de carácter nacional.
5. Establecer condiciones para el reconocimiento, credibilidad, transparencia, continuidad y seguridad en la interrelación entre las instituciones y el Gobierno, que trascienda los periodos sexenales. Ello implica el establecimiento de políticas integrales de Estado para el desarrollo de la educación superior y no sólo de políticas de Gobierno.
6. Acordar un marco normativo integral que regule, en lo general el desarrollo de la educación superior, con el establecimiento de leyes y con la definición de políticas claras y estables en los terrenos fiscal, laboral y financiero, que beneficien a las Instituciones de Educación Superior.
7. Impulsar la conformación y el fortalecimiento de organismos efectivos para la planeación y evaluación de la educación superior, en los que participen representantes de las autoridades universitarias, del personal académico, de otros sectores sociales y de los gobiernos federal y estatales.
8. Reconocer a las Instituciones de Educación Superior y a sus asociaciones académicas el rol central que desempeñan en la formulación de los programas educativos en el nivel superior, que se impulsan en los ámbitos nacional y estatal. Estas, a su vez, deberán procurar su mejoramiento continuo y su trascendencia social.
9. Diseñar e impulsar una estrategia integral para el mejoramiento, consolidación y permanencia de la planta académica en el sistema de educación superior nacional. Esta estrategia deberá contemplar cinco líneas de acción para las universidades públicas: a) la continuación de los programas de formación y superación del personal académico, con la ampliación de su cobertura y de los recursos a ellos canalizados; b) el mejoramiento de las condiciones de trabajo; c) el establecimiento de medidas para la recuperación del poder adquisitivo del salario d) la deshomologación salarial, y e) el fortalecimiento de los programas de estímulos al desempeño académico, con reglas de operación más flexibles y transparentes, que tiendan a preservar y fomentar lo grupos académicos y no sólo la productividad individual.

Por otra parte, para las instituciones particulares, las estrategias serían: a) la continuación y establecimiento en su caso, de los programas de formación y superación del personal académico, con la ampliación de su cobertura y de los recursos a ellos canalizados; b) la continuación y ampliación del apoyo, por parte del Estado, a las universidades particulares mediante su participación en los fondos de

los programas gubernamentales destinados a mejorar la calidad de sus cuerpos docentes, y c) destinar al mejoramiento de la infraestructura para la investigación los recursos que, en su caso, sean liberados con las aportaciones del Sistema Nacional de Investigadores a miembros de su personal académico.

10. Apoyar una tendencia a la descentralización en la operación de los programas de formación del personal académico y de apoyo a la investigación, en los ámbitos regional estatal e institucional por medio de la conformación y el fortalecimiento de sistemas estatales y regionales de investigación, posgrado y superación académica.
11. Diseñar una estrategia para la incorporación, en las Instituciones de Educación Superior del país, de los recursos humanos formados en el nivel de posgrado, fortaleciendo y ampliando, con ello, la planta académica nacional.
12. Garantizar a las universidades públicas el otorgamiento del subsidio más allá del periodo anual a fin de dar continuidad y seguridad a los proyectos académicos de las instituciones.
13. Simplificar y agilizar los trámites que las Instituciones de Educación Superior realizan ante las dependencias de los gobiernos estatales y federal. Deberá lograrse una mayor coordinación entre las dependencias de la Secretaría Educación Pública.
14. Coordinar estrechamente el desarrollo de la educación superior con el de los niveles previos del sistema educativo nacional. Particular atención deberá otorgarse a la coordinación del nivel medio superior y a su especificidad en el contexto del sistema educativo nacional. El bachillerato universitario, por la importancia que reviste en el ámbito nacional, deberá ser objeto de programas de apoyo para mejorar su calidad y articularlo orgánicamente con el nivel superior.
15. Impulsar medidas que apoyen un mayor acceso y permanencia de los alumnos en la educación superior, a través de un sistema nacional de becas y de programas de apoyo a su desarrollo integral.

b) Políticas de las Instituciones de Educación Superior para su desarrollo

1. Mejorar significativamente la tasa de cobertura de la educación superior nacional, a fin de superar los rezagos internos existentes en diferentes regiones del país y disminuir las asimetrías que se tienen en el plano internacional. La ampliación de la oferta, de acuerdo con las condiciones regionales y locales, podrá hacerse a través de la desconcentración geográfica de las universidades públicas de los estados (establecimiento de “redes universitarias”), la creación de nuevas instituciones públicas y particulares bajo estrictos estándares de calidad, el impulso a distintas modalidades no convencionales de estudios superiores (estudios cortos, educación abierta y educación a distancia) y el mejoramiento significativo de la tasa de retención de los estudiantes que ingresan al nivel superior.
2. Revitalizar la vida académica de las Instituciones de Educación Superior. Deberán desarrollarse modelos de gestión, dirección y desarrollo institucional cuyo principio básico sea el de ubicar a lo académico como eje primordial y a la actividad académica colegiada como su columna vertebral, reforzando el papel de los grupos académicos en el establecimiento, seguimiento y evaluación de las políticas y programas institucionales.
3. Desarrollar programas para el mejoramiento, formación, actualización y capacitación, tanto del personal administrativo como del docente, a fin de incrementar la eficiencia de los procesos de apoyo y el cumplimiento de las funciones sustantivas.
4. Intensificar la adecuada vinculación y proyección social del quehacer de las Instituciones de Educación Superior, profundizando en el examen y en la reflexión de los problemas sociales, éticos, culturales y ecológicos de la sociedad mexicana, así como en el planteamiento de nuevos proyectos globales que contribuyan a su solución.
5. Avanzar en la constitución de un sistema nacional de educación superior, a partir de un acuerdo entre todas las instituciones que lo conforman, por medio del establecimiento de procedimientos y mecanismos comunes que faciliten la movilidad horizontal (intra e interinstitucional nacional e internacional) de estudiantes y de profesores, el intercambio y la equivalencia de programas académicos, con base en

un régimen de créditos más amplio y compatible. deberán establecerse incentivos para que académicos y grupos de alto nivel de instituciones consolidadas participen en programas de investigación y de superación académica de las instituciones con menores niveles de desarrollo académico.

6. Fomentar y dar atención privilegiada a programas de innovación académica en educación superior, que incorporen nuevas tecnologías y formas de organización curricular, centradas en el aprendizaje de metodologías y en el desarrollo de nuevas actitudes frente al conocimiento por parte del alumno. De manera particular, deberá fomentarse la educación abierta, continua y a distancia.
7. Fortalecer los programas de investigación científica, tecnológica y humanística que realizan las Instituciones de Educación Superior. Estos programas deberán articularse con la formación de científicos y profesionales de acuerdo con la naturaleza y propósitos de cada una de las carreras.
8. Impulsar los estudios de posgrado como núcleos generadores de procesos de mejoramiento de la calidad académica de las Instituciones de Educación Superior y como una opción de formación flexible, poco escolarizada y con énfasis en las tareas de investigación.
9. Promover, estimular y mejorar la función de difusión de la cultura y extensión de los servicios, con miras a lograr una mayor incidencia del quehacer de las instituciones en los procesos de desarrollo social y cultural del país.
10. Lograr el mejoramiento sustantivo de la infraestructura académica con que cuentan las instituciones para la realización de sus programas de desarrollo, por medio de la actualización de los equipos y recursos materiales.
11. Desarrollar programas institucionales para la planeación integral y el mejoramiento cualitativo del bachillerato en aquellas universidades que lo imparten, en estrecha coordinación con las modalidades del bachillerato no universitario.
12. Reorientar la planeación del desarrollo institucional y los procesos en ella implicados (diagnóstico, información, programación, presupuestación, ejecución y evaluación), para que efectivamente constituya una herramienta estratégica de cambio y superación académica. Estos procesos deberán estar estrechamente vinculados con las necesidades y requerimientos de las comunidades académicas, y no sólo ejercerse como requisitos administrativos a cubrir para acceder a recursos económicos.
13. Continuar realizando esfuerzos individuales y colectivos para el mejoramiento de la calidad educativa, para la coordinación y complementación interinstitucional en las diversas regiones, áreas, niveles y subsistemas, así como para la realización de las reformas necesarias en los planos administrativo y organizativo.
14. Administrar los recursos económicos con la mayor eficiencia y transparencia, en cuanto a su destino y aplicación, en congruencia con los intereses nacionales y en respeto al esfuerzo que hacen todos los mexicanos para generarlos.

II. PROPUESTAS AL GOBIERNO FEDERAL

En congruencia con las políticas generales planteadas en el punto anterior, en este apartado se puntualiza un conjunto de propuestas básicas de cambio en el sistema nacional de la educación superior, integradas en tres líneas rectoras, que pueden contribuir a crear condiciones favorables para incrementar y acelerar las transformaciones en las Instituciones de Educación Superior, en los próximos años.

a) Modificaciones estructurales y de política

1. Actualización de la Ley General para la Coordinación de la Educación Superior, que podría denominarse Ley General para la Educación Superior, con fundamento en los Art. 73, fracción XXV y 3º, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Establecimiento de una reglamentación específica para las universidades públicas autónomas por ley, tentativamente intitulada Ley para las Universidades Públicas Autónomas, con base en lo estipulado en las fracciones VII y VIII del Art. 3º Constitucional.
3. Actualización de las leyes reglamentarias del Art. 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, que podrían denominarse “Ley para el Ejercicio Profesional del Estado de...”, así como de las distintas disposiciones en la materia.
4. Incorporación a la Ley Federal del Trabajo de las normas a las que debe sujetarse el quehacer de las universidades y demás Instituciones de Educación Superior a las que la ley otorgue autonomía, según está previsto en la fracción VII del Art. 3º de la Constitución.

Las razones básicas que fundamentan este cuerpo legislativo se encuentran en el Anexo A y son resultado de la Comisión de Rectores del CUPIA, integrada para tal efecto.

5. Establecer una reglamentación al más alto nivel normativo (Ley del Impuesto Sobre la Renta y Ley del Impuesto al Valor Agregado), en la que se concilien las disposiciones fiscales de carácter federal con la normatividad de las instituciones públicas de educación superior, mismas que ven reducida su capacidad patrimonial y funcional ante las disposiciones tributarias que contravienen lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
6. Promover un programa de simplificación administrativa para todos los trámites que son requeridos para el adecuado desempeño de las actividades académicas, como son: la importación de maquinaria y equipo, el otorgamiento de visas para académicos visitantes o invitados, y para estudiantes extranjeros, independientemente de su nacionalidad.
7. Formular conjuntamente, entre las instituciones y el Gobierno, un programa de opciones para la ampliación de la oferta en educación superior, bajo un esquema de desconcentración geográfica.
8. Dar facilidades para deshomologar los tabuladores académicos y administrativos, dentro de una estrategia que responda a las diversas situaciones de las Instituciones de Educación Superior.
9. Actualizar la estructura y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, para lograr una operación más eficiente y un mayor impacto de los acuerdos que de él emanen. La ANUIES y las instituciones de educación superior, fortalecerán su participación en los organismos de planeación, en los niveles nacional y estatal.

Por lo que respecta a la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), algunas actividades importantes a realizar son las siguientes:

- Acordar políticas integrales de Estado para la educación superior.
- Formular propuestas de opciones para la ampliación de la oferta de educación superior en el país.
- Definir lineamientos para la planeación estratégica, la evaluación y la acreditación a través de organismos no gubernamentales especializados o de la ANUIES, así como para la operación de la CONAEVA y los CIEES.
- Acordar, entre las Instituciones de Educación Superior y el Gobierno Federal, programas estratégicos de desarrollo de la educación superior.
- Establecer políticas y criterios para el financiamiento de la educación superior.

b) Incremento de los recursos públicos destinados a la educación superior

1. Mantener, por lo menos en el contexto de la crisis actual, el gasto social en la educación superior. No reducir la proporción destinada a los gastos de operación, en relación con los gastos de nómina alcanzados en 1994. Apoyar, de manera prioritaria, la importación de equipo, materiales y reactivos, destinados a la investigación y al posgrado.
2. Incrementar el porcentaje del PIB destinado a la educación superior y a la ciencia y tecnología. Actualmente, el gasto federal en educación superior con respecto al PIB es del 0.57%, y el gasto nacional en ciencia y tecnología es del 0.3%. Una meta consiste en llegar al 1.5% y al 1%, respectivamente. Estos recursos permitirán:

- Ampliar la cobertura de la educación superior.
 - Mejorar, fortalecer y actualizar la infraestructura.
 - Llevar a cabo innovaciones en la organización académica y curricular, utilizando nuevas tecnologías de comunicación.
 - Apoyar y ampliar el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA).
 - Incrementar los sueldos del personal académico y administrativo de las Instituciones de Educación Superior.
3. Crear un sistema nacional de becas para los estudiantes, que comprendan tanto los gastos en colegiaturas o cuotas, como los requerimientos de manutención, destinado fundamentalmente a estudiantes de bajos recursos y de alto rendimiento académico.
 4. Continuar con el apoyo al FOMES; revisar los criterios y mecanismos de asignación de recursos; dar continuidad a los proyectos correspondientes a dicho programa, e incorporar la participación de las instituciones afines miembros del CUPIA de la ANUIES que actualmente no acceden a estos recursos.

c) Descentralización de la educación superior

1. Activar un mecanismo de coordinación de la educación superior en cada entidad federativa, a fin de fortalecer los proyectos académicos de las distintas instituciones de educación superior, así como su articulación con las necesidades particulares del desarrollo estatal.
2. Incrementar la participación de los gobiernos estatales en el sostenimiento de las Instituciones de Educación Superior públicas, mediante un conjunto de reformas tanto de carácter administrativo como fiscal, que otorguen seguridad a los programas académicos. Para ello, los congresos de los estados deberán asumir plenamente la responsabilidad que tienen con el desarrollo educativo de su entidad y, particularmente, con el de las universidades públicas.

III. NÚCLEOS ESTRATÉGICOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En este apartado se presentan seis “núcleos estratégicos” para el desarrollo sostenido de las Instituciones de Educación Superior a largo plazo. Estos núcleos no constituyen programas o proyectos, ni líneas prioritarias para solicitar recursos al Gobierno Federal, sino referentes básicos en la formulación de un proyecto institucional de carácter integral. En atención a las características actuales, a los antecedentes y a los propósitos de cada institución, pueden referirse a una amplia gama de aspectos que comprenden desde políticas hasta estrategias particulares y acciones específicas.

Lo que anima esta propuesta es que no es conveniente continuar con el señalamiento de “líneas de acción prioritaria de carácter nacional”, ya que son las propias Instituciones de Educación Superior las que definen sus prioridades de acuerdo con su misión, sus objetivos específicos y sus lineamientos de desarrollo. Sin embargo, de la experiencia se destacan seis núcleos de acción que -independientemente de la precisión de prioridades en cada caso- al ser atendidos, actúan como polos de potenciación para producir un mejoramiento en la calidad académica. Es condición necesaria para ello que las medidas que se adopten cuenten con el debido respaldo de las comunidades académicas.

1. Fortalecimiento y vigencia del federalismo educativo

La plena vigencia del federalismo educativo implica necesariamente la búsqueda de mecanismos de vinculación, colaboración y coordinación entre la federación, los estados y los municipios, con apego a los problemas y condiciones de desarrollo de la Nación, de las regiones y de las localidades. Para ello, se necesita fortalecer el papel de las Instituciones de Educación Superior en sus entidades federativas, nutriendo y reforzando su vida social y comunitaria, su desarrollo económico y sus valores. De esta manera, se busca que el conocimiento

universal que se obtiene en las Instituciones de Educación Superior se aplique en favor de las necesidades locales; se trata de poner cara a cara: necesidades por un lado y capacidades de respuesta por el otro.

El impulso al federalismo educativo deberá tener una doble racionalidad: la corresponsabilidad de los actores y una mayor interacción entre los componentes del Sistema Nacional de Educación Superior, para potenciar la diversidad y la calidad de los quehaceres de sus instituciones. De forma tal que, en un esquema de complementariedad más que de competencia, las instituciones pongan a disposición de las otras sus programas académicos consolidados y de excelencia.

2. Vinculación con 108 sectores social y productivo

La vinculación con estos sectores constituye una añeja y reiterada demanda de la sociedad y las instituciones. Sin embargo, se considera que aún no se han encontrado mecanismos idóneos, tanto por la aún insuficiente reflexión teórica, como por la escasez de experiencias exitosas. Con este núcleo estratégico se busca que la sociedad se beneficie, de manera efectiva, con los productos de las instituciones de educación superior en relación con las actividades de docencia, de investigación y de extensión y difusión de la cultura. Se pretende potenciar el alcance social del quehacer que realizan las universidades y los institutos tecnológicos frente al nuevo comportamiento de las variables económicas, sociales y políticas que ha irrumpido en la escena nacional.

De cara al siglo XXI, las instituciones deberán redoblar sus esfuerzos en materia de vinculación con su entorno, a fin de afinar su contribución en la superación de la aguda crisis que hoy se vive, así como participar activamente en la definición de la orientación que deberá tomar el desarrollo del país. Ello habrá de traducirse en el diseño, por parte de cada institución, de políticas propias de fomento a la vinculación, de estrategias y formas de diálogo e integración con los sectores social y productivo, y del establecimiento de mecanismos idóneos para establecer una vinculación permanente.

Ante las limitaciones de muchos de los esfuerzos de vinculación hasta ahora emprendidos, deberá buscarse un nuevo paradigma que oriente la articulación estrecha de la universidad con la sociedad y con sus sectores productivos, atendiendo a las condiciones propias del país y de sus regiones socioeconómicas y culturales. Asimismo, las acciones de vinculación deberán ampliarse y diversificarse hacia los sectores productivos público, social y privado, así como hacia organizaciones en los terrenos cultural, recreativo, deportivo y de promoción del desarrollo social y comunitario. Particular atención deberá ponerse a la participación en programas que apoyen a las micro y pequeñas empresas, y que atiendan las condiciones de pobreza extrema que aquejan a las regiones y grupos sociales más desfavorecidos del país. Para ello, es indispensable la participación decidida del Estado en una labor de fomento y de apoyo a la concertación social.

3. Mejoramiento en la preparación del personal académico

Las Instituciones de Educación Superior reconocen que el mejoramiento en la preparación de los docentes e investigadores constituye la estrategia central para el mejoramiento de la calidad de los servicios por ellas ofrecidos. Este núcleo estratégico constituye un factor de trascendental importancia para lograr transformaciones de carácter cualitativo. Lo que deje de hacerse en materia de formación y actualización de los académicos, componente primordial de las instituciones, tendrá repercusiones negativas a futuro.

Con base en este reconocimiento, cada una de las Instituciones de Educación Superior ha establecido, desde hace varios años, programas de superación de su personal, y en el marco de la ANUIES acordaron el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA), iniciado en 1994. A futuro, estos programas deberán fortalecerse, para poder contar, para finales de siglo, con un número significativo de personal académico con estudios de posgrado. Como complemento, será necesario tomar una serie de medidas para atender dos requerimientos no suficientemente atendidos: a) la incorporación del personal formado en programas de posgrado del país o del extranjero, y b) la formación y actualización de los profesores de asignatura, en quienes recae gran parte de la responsabilidad de la formación de los futuros profesionales.

4. Apoyo integral a estudiantes de educación superior

Este núcleo se refiere a los apoyos a los estudiantes, tanto en aspectos académicos como de carácter económico. Será importante diseñar o, en su caso, fortalecer un conjunto de medidas encaminado a facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje, tomando en cuenta las características particulares que los estudiantes tienen en cada una de las instituciones educativas.

Con base en ello, cada institución diseñará proyectos para apoyar el proceso académico -escolar y extraescolar- de los alumnos, desde su ingreso hasta su egreso, como pueden ser: cursos propedéuticos y de nivelación escolar; atención a materias con alto índice de reprobación; aprendizaje de idiomas extranjeros; talleres de computación; orientación educativa; servicios bibliotecarios; formación y desarrollo de hábitos de estudio; recursos básicos para el aprendizaje; fomento al rendimiento escolar y conformación de grupos de alto rendimiento académico; actividades culturales, deporte, recreación y servicio social integral.

Ante la crisis económica que sufre el país, la falta de recursos económicos de aquellos estudiantes que han demostrado una gran capacidad para cumplir con las exigencias de la formación del nivel de educación superior constituye una injusticia social que se debe subsanar. Las Instituciones de Educación Superior y los gobiernos deberán apoyar a estos estudiantes mediante becas y estímulos y, de este modo, lograr una mayor igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema educativo a quienes demuestren capacidad y dedicación. Sólo atendiendo adecuadamente este problema será posible lograr la conformación de los cuadros profesionales especializados que el país necesita para alcanzar la superación deseada, en el marco de una estrategia de cambio cualitativo de sus instituciones educativas. Dentro de este núcleo estratégico se propone al Gobierno Federal el establecimiento de un sistema nacional de becas a estudiantes de educación superior.

5. Ampliación, diversificación, racionalización e innovación de la oferta educativa

En una época de rápidos y profundos cambios sociales, políticos, científicos, tecnológicos y culturales, salen a flote, para las Instituciones de Educación Superior, problemas de urgente atención: la ampliación y el mejoramiento de la oferta educativa; el desarrollo de innovaciones académicas; el uso óptimo de las potencialidades curriculares y de infraestructura de los programas; la búsqueda de nuevas opciones y el logro de una mayor equidad en las oportunidades de educación superior en las entidades federativas. En este núcleo estratégico es recomendable que las instituciones de educación superior de cada entidad federativa establezcan programas de desconcentración geográfica, ampliación, diversificación, innovación y mejoramiento de su oferta de programas educativos. Esto persigue el propósito de promover el desarrollo nacional y de acortar la brecha cuantitativa y cualitativa que, en este campo, separa a la educación superior mexicana de la que se desarrolla en países más avanzados. Será importante que, además de las opciones tradicionales, se exploren nuevos caminos, como puede ser el caso de la educación continua y el establecimiento de una red nacional de educación a distancia, aprovechando las experiencias que ya se tienen en el país, opciones que pueden revolucionar este nivel formativo, especialmente si se da uso óptimo a las nuevas tecnologías de comunicación.

6. Fortalecimiento de las economías institucionales

En un periodo de crisis económica como el actual, se multiplican las necesidades institucionales de recursos para satisfacer, en calidad, cantidad y oportunidad, los requerimientos de los programas académicos. Las instituciones públicas de educación superior han mostrado su disposición, en los hechos, por diversificar sus fuentes de ingreso, si bien reconocen que el Estado tiene la responsabilidad fundamental en el financiamiento. Igualmente, han reconocido la importancia de que la administración interna y el destino del gasto sean óptimos, atendiendo a la definición de prioridades y al mejoramiento en el costo operativo. Las acciones que se desarrollen en torno a este núcleo estratégico posibilitarán las condiciones económicas necesarias para la realización de los programas académicos. En este renglón deberá considerarse la posibilidad de lograr un mayor acceso de las instituciones particulares a fondos públicos.

IV. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO PARA MODERNIZAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En los últimos años, las Instituciones de Educación Superior públicas han contado con apoyos específicos del Gobierno Federal para impulsar y reforzar cambios cualitativos, a través del Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES). Este fondo ha sido administrado por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica -para el caso de las universidades públicas- y por la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas -para el caso de los institutos tecnológicos-.

Se considera que este fondo debe continuar e incrementarse, dada su indudable contribución al mejoramiento de los servicios que ofrecen las instituciones públicas. Sin embargo, sería muy conveniente introducir algunas modificaciones en su operación, mismas que permitirían un mejor uso de los recursos.

La asignación de fondos deberían canalizarse con base en un programa integral de las instituciones y no en función de proyectos específicos adscritos a líneas prioritarias, que no lo son necesariamente para todas y cada una de ellas. Esta forma de proceder permitiría atender de manera más adecuada a cada institución en consideración a sus especificidad y desarrollo, y así hacer un mejor uso de los recursos.

La medida anterior propiciaría que la solicitud institucional pueda articularse tanto con los recursos que maneja el FOMES, como con los provenientes del CAPFCE.

Para la evaluación de los proyectos debería tenerse mayor claridad y precisión en 109 criterios seguidos por los grupos dictaminadores, así como mayor transparencia en los procesos de asignación definitiva de recursos. Habría que perfeccionar los procedimientos y los criterios del FOMES, con la participación conjunta de la SEP y de la ANUIES.

Analizar la posibilidad de que algunas de las solicitudes de las instituciones puedan tener una duración mayor a la del año calendario. Las características generales de los apoyos vía el FOMES deberán preservarse: ser apoyos extraordinarios para desarrollar proyectos específicos que puedan evaluarse en su aplicación e impacto tanto por la propia institución como por parte del Gobierno Federal; estar dirigidos a gastos que no generen un compromiso permanente, y constituir recursos que se renueven y no formen parte del presupuesto ordinario. Sin embargo, es posible la aprobación de un proyecto institucional que pueda contar con la relativa seguridad de que se pueda planear a un plazo mayor de un año.

Los recursos del FOMES deberían considerar más claramente el criterio compensatorio, que posibilite la asignación de recursos en atención a la heterogeneidad institucional. No se trata de reducir la calidad de los proyectos, sino que ésta se evalúe en función del desarrollo específico de cada institución. Se busca que cada institución logre mayor calidad, mas no que todas sean iguales; que las instituciones se complementen y no se uniformen, que definan su identidad y misión institucional y no que se mimeticen con otras.

ANEXO A

Razones básicas que justifican las propuestas de la normatividad

1. Actualización de la Ley General para la Coordinación de la Educación Superior, que podría denominarse Ley General para la Educación Superior, con fundamento en los Art. 73, Fracción XXV y 3º, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las razones básicas que justifican esta proposición, son:
 - Existe un desfase de la Ley General para la Coordinación de la Educación Superior. Además, no regula toda la educación superior.
 - La actual legislación no funciona en el nuevo contexto nacional y de relaciones internacionales.
 - Es necesario dar coherencia a la educación superior (evitar dispersión).
 - Se requiere hacer factible el establecimiento de un sistema de acreditación.

- Es necesario atender la “movilidad” de alumnos y profesores.
 - Dada la multiplicación de instituciones, es necesario establecer condiciones y requisitos para su reconocimiento con el propósito de mejorar la calidad del Sistema Nacional de Educación Superior.
 - Debe concederse la categoría de “sistema” al nivel de educación superior, estableciéndose un esquema de distribución de las funciones educativas en este nivel.
 - Deben delimitarse las atribuciones de los mecanismos de coordinación entre el nivel medio y el superior de la educación.
2. Establecimiento de una reglamentación específica para las universidades públicas autónomas por ley, tentativamente intitulada Ley para las Universidades Públicas Autónomas, con base en lo estipulado en las fracciones VII y VIII del Art. 3º Constitucional. Las razones básicas que justifican esta proposición, son:
- Promover el cumplimiento de la fracción VII del Art. 3º .
 - Establecer un marco normativo global para la universidad pública, a partir de lo que se establezca en la Ley General para la Educación Superior.
 - Las universidades públicas autónomas por ley requieren de un tratamiento normativo especial.
 - La universidad pública tiene una base conceptual única, pero su forma de organización asume características distintas.
3. Actualización de las leyes reglamentarias del Art. 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en cada entidad federativa y en el Distrito Federal que podrían denominarse “Ley para el Ejercicio Profesional del Estado de...” Las razones básicas que justifican esta proposición, son:
- Reformar la reglamentación del Art. 5º Constitucional a fin de adecuarla al nuevo contexto internacional, particularmente en lo relativo a la acreditación para el ejercicio profesional.
 - Facilitar la “movilidad” de profesionales en el país, con fundamento en la fracción V del Art. 121 Constitucional.
 - Contar con reglas precisas para hacer frente a los problemas de migración de profesionales.
 - Precisar y ampliar la participación de los colegios de profesionales.
 - Establecer diferencias entre la obtención de grado y la patente o licencia para el ejercicio profesional.
 - Definir las competencias federales y estatales, en materia de educación superior.
4. Incorporación a la Ley Federal del Trabajo de las normas a las que debe sujetarse el quehacer de las universidades y demás Instituciones de Educación Superior a las que la ley otorgue autonomía, según está previsto en la fracción VII del Art. 3º de la Constitución. Las razones básicas que justifican esta proposición, son:
- Coadyuvar a resolver problemas tales como:
 - Divergencia entre lo pactado en los contratos colectivos y lo estipulado en la legislación fiscal.
 - Existencia de “cláusula de exclusión”, la cual afecta el trabajo universitario, al no ser congruente con normas universitarias.
 - Falta de claridad en la naturaleza del trabajo académico y del trabajo administrativo, sobre todo para aclarar la situación de los trabajadores de extensión universitaria.
 - Establecer los términos y las modalidades de las relaciones laborales con el personal académico y el personal administrativo, en las universidades públicas autónomas, según se prevé en la fracción VII del Art. 3º Constitucional.