

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Germán CISNEROS FARIÁS\*

**SUMARIO.** I. *El futuro del régimen de la universidad pública, mediante una adición constitucional.* II. *La creación de la secretaría de educación pública.* III. *Nuestra propuesta: adición a la fracción V del artículo 3° constitucional, para posibilitar una ley general de educación superior, que golpee el desempleo (pobreza) y la proliferación de escuelas sin calidad certificada.* IV. *El problema de la proliferación de títulos sin empleo.* V. *La debilidad en la eficacia de la ley para la coordinación de la educación superior.* VI. *La posibilidad de una ley general de educación superior, mediante la propuesta de adición a la fracción v del artículo 3° constitucional.* VII. *Las bases generales que deben explicitarse en la adición de la fracción v del artículo 3° constitucional.* VIII. *Razones y argumentos de nuestra propuesta de adición a la fracción V de artículo 3° constitucional.*

### I. El futuro del régimen de la universidad pública, mediante una adición constitucional

Conviene iniciar este trabajo con la mención de la Iniciativa de reforma propuesta por José Vasconcelos al artículo 73 fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la supresión parcial del artículo décimo cuarto transitorio de dicha Constitución, pues ella incide substancialmente en la adición que ahora presen-

---

\*Doctor en Derecho por la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, profesor en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

## GERMÁN CISNEROS FARIAS

tamos, para impactar en el futuro del Régimen de la universidad Pública.

Debemos recordar que el original artículo 3º aprobado en la Convención de Querétaro permitía la libertad de enseñanza, en los mismos términos que la constitución de 1857 de tal manera que aún con las calificaciones de gratuidad, laicismo y vigilancia oficial en el establecimiento de escuelas primarias particulares, insertos en el numeral constitucional mencionado, aun así, “la enseñanza es libre” en toda la República Mexicana. Tales condiciones regulatorias constituían un *status* favorable para la tesis de un federalismo educativo pleno; es decir, el proyecto carrancista dejaba en los municipios, en las entidades e incluso en el Distrito federal y territorios nacionales, un espacio indiscriminado para el establecimiento de escuelas oficiales y particulares, sin regulación alguna.

La historia consigna que en los primeros cuatro años de vigencia del artículo 3º constitucional, tanto los municipios como los gobiernos estatales, no así las instituciones particulares, poco o nada hicieron en el tema educativo. El abandono presupuestal para este renglón fue notorio.

Ante los ojos visionarios de un hombre excepcional como lo fue Vasconcelos, tal situación no quedó sin respuesta alguna. El “Ulises Criollo” se dio cuenta, dada su experiencia educativa en Eagle Pass, Texas, lugar en donde recibió la educación básica, que otros países europeos y en especial, los Estados Unidos de América apostaban su futuro a la inversión educativa, y algo más. Fue así como desde junio de 1920, como Rector de la Universidad

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

Nacional, Vasconcelos inició la campaña contra el analfabetismo, imitando la acción norteamericana en ese sentido durante la primera Guerra Mundial. Como no había en el país presupuesto ni alfabetizadores, tuvo que recurrir entonces a las clases medias de las ciudades, en su buena voluntad, para integrar un cuerpo de "profesores honorarios" sin mayor remuneración que un diploma y facilidades para empleos burocráticos; ya que en esa época no había estadística, no existen datos reales sobre su acción. Vasconcelos calculaba cinco mil profesores honorarios y una muchedumbre de alfabetizados que en 1922, el día del Alfabeto, desfilaron por las aldeas y ciudades del país; para 1924 los alfabetizados sumaban, a su juicio, doscientos mil; lo obvio es que rompió el círculo vicioso del analfabetismo ("hay analfabetas porque no hay alfabetizadores y no se pueden improvisar alfabetizadores porque el país es analfabeta"), así se fundó la mística oficial de la educación popular.

Como hemos dicho, en oposición al concepto carrancista en responsabilizar, de la enseñanza a los niveles municipales, Vasconcelos emprende su más vigorosa, intensa y creadora tarea: la redención educativa como deber ineludible del Ejecutivo Federal.<sup>1</sup> "Hábilmente, identificando la "barbarie armada" con el carrancismo vencido, interpretó la Revolución como una civilización. Con el ejemplo del desastre educativo del Porfiriato (la cultura como una provinciana decoración elaborada con reitera-

---

<sup>1</sup> Tomado de Herrera López, Miguel, "50 anotaciones sobre Vasconcelos", *Pensamiento universitario*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Coordinación Humanidades, abril, 1982, p. 9.

## GERMÁN CISNEROS FARIAS

ciones “simiescas” de temas europeos) y del régimen de Carranza (para el cual la función educativa y cultural del Estado era vigilar la marcha pausada y rutinaria de tres o cuatro escuelas profesionales y quitar la telaraña de los movimientos del pasado), declaró que la revolución consistía en la redención social, económica y funcionalmente educativa del país, mas que en lo que Martín Luís Guzmán llamaría “la fiesta de las Balas”, apostilló :la pobreza y la ignorancia son nuestros peores enemigos y a nosotros nos toca resolver el problema de la ignorancia.<sup>2</sup>

Fue así como Vasconcelos presenta su Iniciativa de reforma a la hoy fracción XXV del artículo 73 y también las supresión parcial del artículo décimo cuarto transitorio que, como es del conocimiento de la historia, en dicho transitorio se suprimieron las Secretarías de Justicia e Instrucción Pública, proponiendo que tan sólo quedase suprimida la Secretaría de Justicia para permitir el establecimiento correspondiente al Ministerio de Educación. Con ello, se pretendía otorgar competencia a la Federación, por conducto del ministerio correspondiente, para constituir, junto con los estados y municipios, un proyecto de educación nacionalista. Después de varias giras para promover su proyecto de creación de un Ministerio federal de educación pública por los estados de Jalisco, Colima, Aguascalientes, Zacatecas, Guanajuato, Hidalgo, y posteriormente Yucatán y Campeche; el Congreso aceptó la modificación a la constitución de 1917, en los términos de la Iniciativa mencionada. Vasconcelos comenta feliz: fue “la primera patada a la Constitu-

---

<sup>2</sup> José Vasconcelos, *La tormenta*, 7ª ed., México, Ediciones Botas, 1948, p. 25.

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

ción de los carranclanes”<sup>3</sup>. El 30 de junio de 1921 el presidente Álvaro Obregón decretó la reforma a la Constitución; el 25 de julio creó la Secretaría de Educación Pública, y el 11 de octubre de ese año, nombró Secretario a José Vasconcelos.

“...se había logrado lo principal: interesar a la opinión pública en la tarea de la educación popular y afirmar el precedente de que es el Estado el que debe fomentar la educación popular, destinándole una parte considerable de los recursos fiscales...”

### II. La creación de La Secretaría de Educación Pública

La propuesta de Vasconcelos para reformar la fracción XXV del artículo 73 original<sup>4</sup> y la supresión

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 577.

<sup>4</sup> La fracción original decía así:

“Art. 73

“XXV. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entretanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, *sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación*. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.”

Reforma publicada en el “Diario Oficial” de 8 de julio de 1921:

“Art. 73

“XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones.

## GERMÁN CISNEROS FARIAS

parcial del artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, tuvo como motivación principal combatir la pobreza y erradicar la ignorancia en que se encontraba el pueblo mexicano en las dos primeras décadas del siglo XX. Para ello, sin eliminar o reducir la competencia de los Estados en materia educativa, planteó la necesidad de establecer por primera vez la competencia constitucional coincidente que, en opinión de Jorge Carpizo<sup>5</sup>: son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas de dos formas: una amplia y una restringida.

La facultad coincidente se señala en la Constitución de forma amplia, cuando no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división; p. e., el penúltimo párrafo del artículo 18 indica que “la Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.

La facultad se otorga de forma restringida, cuando se confiera tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, podemos citar como ejemplo el a. 3o que dice: “la educación que imparte

---

*“La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República”.*

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, 2002, t. IV (F-L), p. 24.

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

el Estado —Federación, estados, municipios— tenderá a...”; pero en la fr. VIII se establece que “el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios...”.

Efectivamente, la facultad constitucional coincidente anterior, es restringida, pero específica, para “expedir leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa”, léase social, mas de ninguna manera a expedir leyes sustantivas, por lo tanto, se requiere abrir una facultad constitucional coincidente restringida y específica (lo cual constituye el contenido de nuestra propuesta), en la Fracción V del artículo 3º constitucional, que más adelante desarrollaremos.

Aprobada y publicada la fracción XXV del artículo 73 constitucional, y la parte relativa a la supresión del artículo décimo cuarto transitorio, Vasconcelos se dio a la tarea de darle cohesión al discurso nacionalista, mediante el establecimiento de escuelas, libros y maestros.

Las funciones y la estructura administrativa de la nueva Secretaría fueron inventadas por Vasconcelos: la dividió en tres ramas generales: a) *escuelas* (aumento de escuelas públicas), introducción — aunque Madero ya lo había intentado— de escuelas rurales, introducción de escuelas técnicas, creación de escuelas preparatorias del nivel de la capital en las capitales de provincia); b) *bibliotecas* (ambulan-

## GERMÁN CISNEROS FARIÁS

tes, juveniles, bibliotecas públicas en cada población mayor de tres mil habitantes). El Estado debía constituirse en el gran Editor de textos técnicos y culturales y de manuales de divulgación, como esos textos y manuales no existían en México debía constituirse asimismo en el Gran Traductor), y c) *bellas artes* (la verdadera educación del país estaba en la estética, la energía cósmica de un pueblo nuevo debería encauzarse al juego y al arte populares, y sustraerse de la crueldad bárbara).

En el ramo de *escuelas* impulsó la educación elemental infantil y adulta hasta lograr el avance señalado; creó escuelas técnicas e industriales, y aún en las elementales se instaló como obligatoria la enseñanza para el trabajo (talleres, huertas, granjas). Se formaron centros de pequeñas industrias populares (corte, cocina, artes domésticas, albañilería, electricidad, mecánica, carpintería, manufacturas, empaques, conservas, diseño industrial). Los alumnos desbordaban los edificios y había que dar clases en los corredores y en los patios: "cada escuela parecía una feria por el abigarramiento y el número de gentes y de artes". Más de cincuenta escuelas de este tipo se fundaron en la ciudad de México y en Guadalajara, pero funcionaron muchísimas más improvisadas en locales sindicales, vecindarios y fábricas, con turnos diurnos y nocturnos. Respecto a la educación superior, el avance fue más lento pero igualmente significativo: dos obras, la flamante y modernísima Escuela de Ciencias Químicas de Tacuba y el Instituto Tecnológico de México (la primera empezó a funcionar con Vasconcelos; el segundo quedó prácticamente hecho antes de que renunciara, con

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

parte del edificio, toda la maquinaria, los talleres y la biblioteca).

La educación indígena era provisional para Vasconcelos: se trataba de hacer mestizaje, lo que equivalía a una supresión cultural tanto de los indios como de los blancos. Para Vasconcelos, el indigenismo era una forma de mantener en "reservación", explotados y fuera de los beneficios de los demás ciudadanos, a las poblaciones indígenas. El Departamento de Cultura Indígena y las Misiones Culturales tenían como objetivo acabar con la segregación de los indios y unificarlos en torno a la nacionalidad (antes que indios eran "mexicanos", en la concepción de Vasconcelos) para prepararlos a la vida democrática en la que se realizaría finalmente la redención del México bárbaro. Las primeras misiones culturales se formaron en Hidalgo (Zacualtipán e Ixmiquilpan) y en la sierra de Puebla se fundó una escuela indígena de integración al mestizaje (Casa del Pueblo). Y así como el maestro debía comenzar su enseñanza con instrucciones elementales sobre alimentación e higiene, fue necesario nutrir en la propia escuela a los alumnos; aunque no contó con presupuesto suficiente para extender con eficacia a toda la República esta práctica, en muchos lugares se implantó la costumbre de dar alimentos a los alumnos en forma de "desayunos escolares".

## GERMÁN CISNEROS FARIAS

III. Nuestra propuesta: adición a la Fracción V del Artículo 3° Constitucional, para posibilitar una Ley General de Educación Superior, que golpee el desempleo (pobreza) y la proliferación de escuelas sin calidad certificada

Otra vez se presenta, como en la época de Vasconcelos, la pobreza y la ignorancia, como factores subyacentes en la necesidad de adicionar el artículo 3° constitucional. Se presentan dichos factores con otra cara, con otra modalidad, en esta ocasión mediante el agudo desempleo de nuestros jóvenes egresados con licenciatura pero sin trabajo y la ignorancia correspondiente, al egresar de instituciones educativas sin evaluación ni supervisión alguna. Se trata de que, mediante una facultad constitucional coincidente, restringida muy específica en lo sustantivo, se otorguen facultades al Poder Ejecutivo Federal, para establecer bases enunciativas que cubran un perfil fundamental para el establecimiento de instituciones de educación superior en toda la República.

La propuesta anterior, de inmediato nos apresuramos a subrayarlo, no implica disminuir o acotar el federalismo educativo, pues éste en lo general queda intacto ya que el Estado —federación, entidades y municipios, incluyendo al Distrito Federal— pueden promover y atender a la educación superior, tal como lo indica la fracción V del actual artículo 3° constitucional.

Aunque técnicamente aquí, en este apartado, debiéramos ahondar en los aspectos jurídicos, por su importancia técnica lo haremos en un numeral por separado; por ahora, entreguemos las razones,

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

motivos y circunstancias que sustentan la propuesta anterior.

### IV. El problema de la proliferación de títulos sin empleo

¿A dónde irán los cerca de 200 mil jóvenes que este año no fueron admitidos en alguna de las tres universidades públicas de más prestigio en el País?, inquiriere al respecto, Juan Ciudadano, un destacado articulista en el periódico El Norte, en su columna del día 28 de julio de 2008.

La pregunta golpea fuertemente los sensibles cimientos de la sociedad mexicana, pues en cada familia se viven las consecuencias de los recursos humanos altamente calificados que, sin pudor alguno, arrojan al desempleo tanto las universidades públicas como las numerosas instituciones particulares.

Algo hay que hacer, y pronto. Nuestro país no está para desperdiciar sus recursos humanos, no está para formar universitarios sin importar lo que está demandando el mercado laboral, pero menos está para dar licenciaturas que no aseguren los conocimientos y habilidades que el título certifica.

Tan sólo en la rama del Derecho, cada año se gradúan nada menos que 30 mil jóvenes, salidos de alguna de las cientos de facultades que hay en el País, pero sólo 15 de estas instituciones están certificadas por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior.

## GERMÁN CISNEROS FARIAS

El citado articulista nos informa que, por las condiciones de la demanda del servicio, menos del 20 por ciento de quienes aspiran a cursar una licenciatura en la UNAM, el IPN o la UAM fueron aceptados. En la UNAM solicitaron ingreso más de 160 mil, pero sólo entrarán 15 mil, menos del 10 por ciento. En las universidades de la provincia, se les niega el ingreso a ellas, a otra cantidad semejante.

Precisamente para dar servicio a quienes no pueden ingresar a las universidades públicas de prestigio — ahora que el pico de la pirámide poblacional está en la educación superior— es que están proliferando las universidades privadas de bajo costo.

Se trata, en la mayoría de los casos, de instituciones muy publicitadas, pero al margen de cualquier certificación e incapaces de ofrecer indicadores creíbles de calidad del servicio que ofrecen, insiste el articulista.

Se nos ha informado verbalmente <sup>6</sup> que es precisamente en las condiciones de la oferta de la educación superior en México en donde está la parte más grave del problema. En el país hay alrededor de mil 700 universidades e instituciones de educación superior; más del 70% son particulares, sin registro ni control alguno. Hay más de 500 planes de

---

<sup>6</sup> Personal de la ANUIES, sin tener a la vista documentación alguna, mucho menos información actualizada, nos ha proporcionado los datos anteriores, es de lamentarse que la Anuiés haya perdido el liderazgo en la obtención de datos relevantes respecto a instituciones de educación superior en lo general. Ciertamente no tienen obligación estatutaria al respecto, pero es el caso de que ninguna otra institución pública o privada posea los datos relativos a cantidad de instituciones de educación superior que otorgan títulos, planes, programas, ingreso, egreso, recurso humanos calificados, empleo, desempleo, en fin datos relacionados con el contexto mencionado

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

estudio, y aunque la regulación de transparencia de las entidades locales les obliga a dar información, del universo de planteles mencionados, tan sólo 228 tienen páginas de información pública. Se da el caso curioso que en algunos Estados del país funcionan más de 250 escuelas otorgantes de títulos profesionales; y todavía la profesión que ocupa el liderazgo en instituciones y en egresados de las mismas, lo es el Derecho. La ANFADE menciona la cantidad de más de 650 facultades de derecho en el país.

Lo más grave es que el 95 por ciento de estas universidades no ha pasado por ningún tipo de evaluación externa independiente. Sólo 14 —de mil 700— cumplen con todos los peritajes externos que recomienda la OCDE.

Se sabe públicamente que los modelos estadounidenses y japonés tienden a las mediciones hechas por instituciones privadas —los rankings— con información abundante a través de la cual las universidades y sus facultades compiten en muy variados renglones. En tanto, mediante el Plan Bolonia, el modelo europeo se está encaminando más al establecimiento de criterios y estándares uniformes a los que se tienen que ajustar las universidades no sólo al interior de un país, sino, además, a lo ancho de toda la Unión Europea, para que sus profesionales puedan ejercer en los países miembros de esa Comunidad. El plan Bolonia, ya es una realidad en esos territorios. En el nuestro, no hay la cultura de la evaluación institucional.

## GERMÁN CISNEROS FARIÁS

Mientras tanto, la proliferación se da tanto en instituciones escolarizadas como no escolarizadas. Si bien es cierto que la educación a distancia es una aceptable alternativa para actualizar los conocimientos de personas que no han podido llegar a las instituciones que otorgan títulos mediante la modalidad presencial, lo cierto es que no hay regulación alguna para esas llamadas escuelas de educación a distancia; debiéndoseles supervisar su acreditación.

La multiplicación azarosa de instituciones y el desempleo de sus egresados es el problema que debemos atacar a fondo. No se trata de echar culpas de manera indiscriminada, pues esto ha sido ocasionado por el abuso de un federalismo educativo y la nula actividad tanto de las autoridades oficiales responsables de ese nivel educativo, como de las mismas instituciones que ausentes de un *minimum* ético, abre la puerta grande tanto del ingreso como del egreso de sus estudiantes.

Estamos ante la presencia de un gravísimo problema. No necesitamos invocar otra vez a Vasconcelos para que nos asesore en la solución del mismo, simplemente debemos analizarlo y discutirlo en foros, congresos y escenarios públicos.

### V. La debilidad en la eficacia de la ley para la coordinación de la educación superior

Estamos a favor de una propuesta de adición a la fracción V del artículo 3º constitucional<sup>7</sup> en que,

---

<sup>7</sup> Artículo 3º fracción V: además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

respetando el federalismo educativo, el Estado en su conjunto promueva y atienda todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, faculte al Ejecutivo Federal a regular, tomando en cuenta ciertas bases generales, a las instituciones de educación superior del país, desde su establecimiento físico, planes, programas de estudio, ingreso, egreso condiciones generales de las licenciaturas, maestrías y doctorados, etc.

En distintos foros académicos se ha mencionado que no se requiere una modificación o adición al artículo 3º constitucional para posibilitar una Ley General de Educación Superior, argumentando que con la misma fracción VIII del artículo 3º y tomando en cuenta la fracción XXV del artículo 73, ha lugar a la creación de la Ley correspondiente; su argumento lo hacen descansar en los mismos fundamentos que crearon la Ley para la Coordinación de la Educación Superior<sup>8</sup>. Ignoran o tal vez no dimensionan lo estricto de la facultad constitucional anterior.

Recordemos que esta ley correlaciona la facultad del Congreso para: establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas profesionales... y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; es decir instituciones establecidas por el Congreso y sostenidas con presupuesto de la Federación siendo en consecuencia instituciones a cargo de la

---

incluyendo la educación inicial y a la educación superior — necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

<sup>8</sup> Ley para la coordinación de la educación superior (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.)

## GERMÁN CISNEROS FARÍAS

Federación, más no de los Estados o de los Municipios. Y encuentra la parte sustantiva en la fracción VIII del artículo 30 constitucional que faculta al Congreso de la Unión: con el fin de unificar y coordinar la educación (incluyendo la educación superior) en toda la República, expedirá las leyes necesarias, a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, por ello se entiende su artículo 1º que a la letra dice:

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general en toda la República tiene por objeto establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior.

Estamos ante la presencia de una Ley que establece las bases para la distribución de la función educativa entre los niveles de gobierno mencionados, pues tanto la parte procesal legislativa (fracción XXV del artículo 73) como la parte sustantiva (fracción VIII del artículo 3º), acotan, limitan y precisan su universo de acción, no dándole otras opciones como las que ahora proponemos en la adición a la fracción V del artículo 3º constitucional. A más abundamiento de este tema, encontramos sus artículos 13 (opinión de sus agrupaciones gremiales), artículo 14 (creación del CONACEN), artículo 15 creación del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, como organismos de consulta, tan sólo de consulta; y los

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

artículos del 21 al 27, del capítulo III, se destinan a regular la asignación de recursos.

Por lo tanto, es como su mismo artículo 1° lo indica, una Ley de distribución de la función educativa de tipo superior, es decir, distribuye la función educativa entre los tres niveles de gobierno.

El contenido de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y su positividad en el derecho, el tiempo los ha derogado. No hay duda de que en su momento y durante dos décadas, antes de la reforma al actual artículo 3 constitucional y a su Ley reglamentaria, ordenamientos que fueron sustancialmente modificados en marzo de 1993 y julio de 1993, respectivamente<sup>9</sup>; desde estos últimos momentos, muchas de las funciones indicadas en la Ley para la coordinación de la educación superior fueron absorbidas, o bien, por las comisiones de hacienda y presupuesto del la Cámara de diputados, o por la ANUIES, o por comités de planeación establecidos por la Secretaría de Educación Pública.

### VI. La posibilidad de una Ley General de Educación Superior, mediante la propuesta de adición a la Fracción V del Artículo 3° Constitucional

Tal como lo hemos mencionados en el numeral anterior, la fracción XXV del artículo 73, posibilita en parte una Ley General de Educación Superior, sin embargo para ello es necesario darle contenido

---

<sup>9</sup> Las Reformas al artículo 3° constitucional se publicaron en el Diario Oficial el 5 de marzo de 1993 y la Ley General de Educación fue publicada en el Diario Oficial el 13 de julio de 1993.

## GERMÁN CISNEROS FARIAS

sustantivo y éste no se encuentra en la fracción VIII del artículo 3o constitucional, pues, esta fracción se refiere aspectos sustantivos, ciertamente de la educación superior, pero relacionados con la distribución de la función social educativa, y para nada menciona los aspectos sustantivos, académicos de la Educación Superior, por ello es necesario abrir un espacio *ad hoc*, y éste está explicitado en la fracción V del artículo 3o, empero, ahí, los verbos *promover y atender* se refieren a funciones de cobertura educativa y no faculta al Estado para incidir en la parte sustantiva académica, permitiendo que tan sólo los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en una interpretación lógica del artículo 124 constitucional<sup>10</sup> tomen para sí dicha competencia (los funcionarios federales carecen de esta competencia expresa que ahora proponemos).

La competencia expresa que proponemos al adicionar un párrafo a la fracción V del artículo 3o constitucional es la siguiente: "Corresponde al Ejecutivo Federal determinar las bases generales académicas para el funcionamiento de instituciones de educación superior, planes, programas y demás aspectos relacionados con su evaluación."

Ahora sí, debidamente integrados los artículo 73 fracción XXV y las fracciones V, con la adición propuesta, y VIII del artículo 3o constitucional, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública podrá aplicar la Ley General de Educación Superior que el Congreso de la Unión establezca, en todas las instituciones de educación

---

<sup>10</sup> Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

superior, por supuesto, dejando fuera a las Universidades o instituciones de educación superior al que la Ley (federal o estatal) les atorgue autonomía.

VII. Las bases generales que deben explicitarse en la adición de la Fracción V del Artículo 3º Constitucional

Las siguientes Bases Generales llevan el propósito de entregar el contenido sustantivo de una Ley General de Educación. Debe entenderse que ellas constituyen la parte mínima obligatoria para todas las futuras instituciones de educación superior, excluyendo a las universidades o instituciones a las que una Ley federal o estatal les otorgue autonomía, sin menoscabo, en consecuencia, de que las legislaturas estatales puedan agregar otras condiciones para las instituciones de educación superior establecidas en su localidad.

### A. *Bases mínimas para su establecimiento físico*

Se trata de posibilitar en una ley secundaria y posteriormente en una disposición reglamentaria, los aspectos estructurales mínimos para el establecimiento físico de instituciones de educación superior, de acuerdo con la época contemporánea, es decir, dar lineamientos relativos al equipamiento de laboratorios, informática, higiene colectiva, prevenciones de medicina endémica, etc. Es del conocimiento público que muchas de las instituciones particulares han sido autorizadas en edificios que no reúnen las condiciones indispensables para

## GERMÁN CISNEROS FARIÁS

el funcionamiento de esta clase de instituciones de educación superior.

### *B. Las bases mínimas de la estructura general de planes de estudio de licenciatura, maestría y doctorado*

Esta es la parte sustantiva más trascendente de una futura Ley General de Educación Superior, ha llegado la hora de presentar criterios académicos internacionales para dar coherencia a un número aproximado de quinientos planes de estudio existentes en la actualidad, con claros visos de arbitrariedad, aguda discrecionalidad, e incluso, improvisación en el diseño de tales planes de estudio.

Este apartado facilitará una planeación democrática de la educación superior, en donde los diversos sectores involucrados puedan participar en la orientación genérica de los planes de estudio mencionados. A su vez, dentro de esta política general, podremos dibujar un mapa cronológico de los tiempos mínimos y máximos para la obtención de los grados correspondientes de licenciatura, maestría y doctorado.

### *C. Las Bases mínimas académicas de los programas de estudio de licenciatura, maestría y doctorado*

El dinamismo de la época contemporánea nos obliga a revisar de manera continua métodos, técnicas de aprendizaje, evaluaciones, tránsito entre los alumnos de las instituciones de educación superior del país, de tal manera que permita la validez objetiva de los conocimientos ahí obtenidos

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

### *D. La escolaridad básica previa para el ingreso a una institución de educación superior*

Actualmente la Ley General de Educación se refiere tan sólo a la educación preescolar, primaria y secundaria, pudiendo en determinado momento acercarnos a la obligatoriedad de la educación media. En este apartado es del conocimiento público que aún hay instituciones con planes de estudio carentes de una política general en sus contenidos, sino también en el tiempo para el egreso correspondiente. La Ley que sin duda alguna se obtendrá de la propuesta mencionada podrá atacar el tema relacionado con el antecedente académico mínimo para el ingreso a las instituciones de educación superior, en todo el país.

### *E. El perfil básico, léase grado y condiciones académicas para ejercer la docencia en Instituciones de Educación Superior*

Uno de los problemas más agudos y más dramáticos con el cual se enfrentan las universidades públicas, y no se diga las instituciones particulares de educación superior, es el tema relativo al perfil necesario para ejercer la docencia en ellas. No hay un perfil académico recomendable. No hay exámenes de oposición, y si los hay son esporádicos. No hay proceso de actualización permanente para los profesionales que ejercen la docencia. No hay una carrera profesional en esta materia, en todo el país. No hay estímulos académicos permanentes para arraigarlos sin fuga alguna, en esos espacios

## GERMÁN CISNEROS FARIÁS

laborales; en fin, toda una circunstancia negativa en la docencia universitaria.

### *F. Créditos académicos básicos y el tiempo para la obtención de los mismos, en el grado de licenciatura profesional*

Se necesita vincular los espacios de competencia administrativa de la Dirección General de Profesiones del país, con las competencias de cada una de las administraciones públicas que controlan el ejercicio profesional, en las entidades federales; ésta es la oportunidad para las instituciones universitarias y de educación superior para homologar créditos, tiempos, actividades, servicio social, de tal manera que sirvan de referencia obligatoria para que pueda proceder el otorgamiento del título profesional correspondiente.

### *G. Créditos, tiempo y condiciones para la obtención del Master y del Doctorado académico*

Misma política apuntada en el numeral anterior, que para evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de los grados ahí mencionados, al menos atacuemos la parte relativa a la estructura obligatoria en atención de los grados de maestría y doctorado.

### *H. Bases para el servicio social profesional*

Aunque este es un aspecto vinculado a la obtención del título correspondiente, de todas maneras, se recomienda establecer algunas políticas generales, institucionales para la eficiencia del servicio social profesional, como antecedente obligatorio en la obligación de un título de educación superior.

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

### *I. La obligatoriedad de certificaciones y evaluaciones académicas externas*

Esta es la parte neurálgica de nuestras instituciones universitarias en general y no se diga de las instituciones particulares. Salvo casos notoriamente excepcionales, ninguna de las instituciones se somete a evaluaciones periódicas externas, de ahí la falta de credibilidad en sus conocimientos, y en cierta forma, su correlación con el desempleo de estos recursos humanos. Se requiere entonces establecer una política que privilegie la cultura de la evaluación permanente, pero ahora con carácter obligatorio. Se necesita con urgencia un sistema nacional de evaluación que cruce por la evaluación interna que las mismas instituciones debieran realizar de manera permanente.

### *J. La vinculación con el sector productivo como una actitud propedéutica del empleo de sus egresados*

Hemos dejado al último este punto, no por que sea menos importante sino porque engloba o recibe todas las políticas y las directrices anteriormente mencionadas. La crítica fuerte, cruda que estamos haciendo al desempleo de los jóvenes egresados de las instituciones de educación superior está relacionada con la ausencia de una comunicación directa entre dichas instituciones y el sector productivo nacional. Pareciera que son dos mundos incomunicados que viven en planetas distintos. Ha llegado la hora de vincular los conocimientos ahí adquiridos, es decir, su aparente base teórica, con el uso que dichos conocimientos debieran tener para el

## GERMÁN CISNEROS FARÍAS

egresado y su funcionamiento en el sector productivo nacional.

### *K. Bases mínimas para auspiciar las instituciones de educación superior que establezcan programas de educación a distancia*

Esta clase de programas han sido duramente criticados, en virtud de que se les considera una puerta de salida fácil para aquél que no ha querido presenciar de manera dual la entrega de conocimientos, por parte de mentores, maestros, o métodos presenciales de aprendizaje. Regularlos ahora o incluirlos en programas de control externo, pareciera una propuesta contradictoria para el sustento de nuestra tesis que se basa en el desempleo y la pobreza de recursos humanos de alto nivel. No lo es. No lo será, en tanto se fijen requisitos básicos para el aspirante a ingresar a esta clase de instituciones de educación a distancia.

Entre esos requisitos que ahora proponemos están los siguientes: edad mínima, ocupación laboral obligatoria, capacidades objetivas, y en algunos casos, el requisito de la discapacidad; y por supuesto, el tema de la evaluación correspondiente a sus características de educación a distancia.

### VIII. Razones y argumentos de nuestra propuesta de adición a la Fracción V de Artículo 3º Constitucional

1. En el federalismo educativo, respeto recíproco. En primer lugar diremos que esta propuesta respeta el concepto de federalismo educativo, pues no lo limita. No entendamos el federalismo como la competencia arbitraria de hacer y deshacer en una tierra de nadie. Más bien lo entendemos en la interpretación

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

que al respecto formulan Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, cuando nos dicen:<sup>11</sup>

El principio de competencia, es el que sirve para ordenar las relaciones entre los diversos centro de producción normativa dentro del Estado Federal. Tal principio "consiste en acotar un ámbito material y encomendar su regulación a un determinado tipo de norma, de manera que los demás tipos de norma no pueden, en principio, incidir, sobre dicha materia".

Así pues, la competencia normativa crea una división en dos órdenes materiales de la capacidad de normación, uno federal y otro local, estableciendo una distribución de poder sobre una superficie horizontal.

Indica además que cada fuente del derecho: a) tiene un campo de acción limitado, y en esa virtud, b) no puede regular más que las materias que entran bajo tal radio; para las demás materias se especifican o bien órganos distintos para su creación, o bien, si la competencia reside en el mismo órgano, procedimientos diferenciados para su ejercicio, aunque en todo caso la competencia a favor de un tipo normativo excluye al resto de normas de dicho ámbito de regulación al crear a favor de la primera una zona de *inmunidad material*; en consecuencia, implica, finalmente, "un deber de respeto recíproco entre dos normas", que se relacionan entre sí de

---

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, t. VIII, p. 150.

## GERMÁN CISNEROS FARÍAS

forma indirecta a través de la distribución que de las capacidades normativas realiza la Constitución.

Por lo tanto, la adición que proponemos a la fracción V del artículo 3º constitucional, no constituye una limitación en contra de la autonomía de la facultad constitucional coincidente en materia educativa, que al respecto tienen los estados, pues el artículo constitucional local puede, en una actitud de respeto recíproco, ampliar o establecer otras condiciones distintas a las que ya se establezcan por medio de la adición mencionada

2. La Ley General de Educación Superior, no contradice una posible ley de educación local. Las Leyes generales se desprenden de una facultad constitucional coincidente en donde la federación como los estados tienen esta facultad de manera expresa, pues ahí mismo se especifica que el Estado, constituido por la federación, los estados y los municipios pueden regular esa materia; y en caso de la federación, al concretarse esa facultad constitucional coincidente, puede en el caso de la educación, transitar por el concepto que Jorge Carpizo denomina la sexta regla de las facultades en el estado Federal Mexicano, al decirnos:

Las facultades coexistentes son aquellas que, una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra, a las entidades federativas; p.e., el a. 73, fr. XVI, otorga al Congreso federal facultad para legislar sobre salubridad *general* y, según la fr. XVII, respecto a las vías *generales* de comunicación; es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

Efectivamente, actualmente existe una Ley General de Educación que toma ese calificativo de la facultad constitucional coincidente, y ahora, tal como lo proponemos, al establecerse las bases *generales* de la educación superior, entonces podrá desprenderse de ese calificativo con propiedad jurídica, una Ley General de Educación Superior.

3. El contenido sustantivo de la Ley General de Educación Superior es expreso. En una técnica jurídica correcta, es recomendable que en la Constitución se expresen los contenidos específicos que serán materia de una regulación legislativa, esto es así para evitar la discriminación de contenidos por parte del legislador que al no tener los enunciados de manera precisa, puede recurrir a situaciones extremas no deseables en un apartado tan sensible para la sociedad, como lo es el tema educativo; por ello se dan a conocer las Bases Generales mínimas en la adición constitucional propuesta.

Además de lo anteriormente expresado, las bases generales académicas permiten entender la correspondencia entre la parte procesal legislativa (fracción XXV artículo 73) y la parte sustantiva (adición de un párrafo a la fracción V del artículo 30 constitucional) que de esta manera, ambos preceptos se correlacionarán de manera adecuada.

4. Los títulos profesionales y la Ley General de Educación Superior. No hay que olvidar que aunque históricamente estos dos conceptos han estado separados en dos numerales constitucionales distintos, en el artículo 3º de 1857 no lo estuvieron. En un párrafo se habló de libertad de enseñanza,

## GERMÁN CISNEROS FARIAS

mediante el concepto de la “enseñanza es libre”; y en otro apartado se habló de que la Ley determinaría las profesiones que necesitasen título para su ejercicio y las condiciones que habrían de llenarse para tal obtención. Posteriormente, desde la constitución de 1917 ambos aspectos, aunque correlacionados se encuentran debidamente separados.

Y deben continuar así, sin embargo, no debemos olvidar la comunicación tan estrecha que existe entre ambos contenidos, y en particular en el contenido de la adición que proponemos.

Aunque es muy cuestionable, desde el punto de vista jurídico, la participación que tienen las universidades y las instituciones de educación superior, en el otorgamiento del grado de licenciatura (que no el título correspondiente) maestría o doctorado, consideramos que mediante una Ley General de Educación superior pueden especificarse mejor las funciones, y por qué no decirlo, los límites de tales instituciones en el otorgamiento del grado previo a la expedición del título que ampare el ejercicio profesional. Este es una de las oportunidades que tendremos para regular mejor los espacios previos al ejercicio profesional que ya agobia a la sociedad mexicana.

5.- Coherencia constitucional. La adición propuesta mantiene la coherencia constitucional y permite también, la armonía entre el *todo* (la Federación) y *las partes* (entidades y municipios), pues, especifica dicha adición, de manera expresa, la competencia es a favor de funcionarios federales y deja un gran espacio residual a favor de los Estados.

## EL FUTURO DEL REGIMEN JURIDICO DE LA UNIVERSIDAD...

Así, en tanto la actual fracción III del artículo 3° constitucional, al indicarnos que: “para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal *determinará* los planes y programas de estudio de la educación *preescolar, primaria, secundaria y normal* para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale”. Con ello permite, en correspondencia con la fracción XXV del artículo 73, la Ley General de Educación; ahora, mediante la adición a la fracción V del artículo 3° , permitirá entonces, en un adecuado intercambio de sustancia y adjetividad legislativa, también en correspondencia con la fracción XXV del artículo 73, la creación de la Ley General de Educación Superior. No escapa a esta propuesta de adición que con ello se le agregan nuevos espacios y otros contenidos pertinentes para permitir, en el futuro, una Reforma trascendente al tema de los títulos profesionales expedidos por el Poder Ejecutivo de las distintas entidades del país que, por ahora, se mantienen de manera rígida, sin movimiento alguno en el respeto a los artículos 5° constitucional y la fracción V del artículo 121 de nuestra Constitución.

No ahondaremos en el tema de los títulos para el ejercicio profesional, pero tampoco podemos soslayarlo, pues se trata de un tema concomitante a los contenidos de una Ley General de Educación Superior; de ahí que este candente tema debe desde ahora dejarse bien despejado en la Ley mencionada;

## GERMÁN CISNEROS FARIAS

para ello damos oportunidad a que en las Bases que aquí se proponen permitan la separación de las competencias correspondientes para las instituciones de educación superior y las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, en cada materia; es decir, la confusión y en cierto modo, el uso inadecuado de ciertas funciones ejercidas por las universidades y por las instituciones de educación superior en materia de títulos profesionales, quede así definitivamente deslindada.