



Audiencias Públicas para el Análisis de la Iniciativa del Ejecutivo con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**PONENCIA DEL MTRO. JAIME VALLS ESPONDA
SECRETARIO GENERAL EJECUTIVO DE LA ANUIES**

Febrero 9, 2019

Saludo a los Diputados integrantes del Presídium

Inicio expresando mi reconocimiento a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales por haber convocado a la sociedad, a los especialistas y demás involucrados en la educación superior para participar en las audiencias públicas para pronunciarse sobre los resultados del análisis a la iniciativa de reforma a los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También agradezco la oportunidad que se brinda a la ANUIES, para opinar sobre el particular por mi conducto. Lo haré en el marco de los conceptos, objetivos y estrategias señaladas en el documento *Visión y Acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, el cual fue entregado al Licenciado Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, en la Asamblea General celebrada el 15 de agosto de 2018, ante la presencia de todos los titulares y representantes de las instituciones asociadas.

Permítanme señalar que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, mejor conocida como la ANUIES, es una organización no gubernamental que agrupa actualmente a las 195 instituciones públicas y particulares más importantes del país. Estas instituciones, ubicadas en las 32 entidades federativas, en conjunto atienden al 60% de la matrícula nacional y realizan 90% de la investigación científica.

Durante sus casi 69 años de vida, ha trabajado intensamente al servicio y fortalecimiento de la educación superior en coordinación con el Gobierno Federal, lo que la ha posicionado como promotora clave de los cambios que este nivel educativo ha requerido para su desarrollo.

Por ello, acompañando al equipo de transición de la Secretaría de Educación Pública, la ANUIES y sus instituciones asociadas participaron en la *Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad* organizando 30 foros estatales en igual número de universidades públicas a los que asistieron 70,000 personas. De igual manera, llevamos a cabo el *Diálogo Social*, ejercicio que involucró a 7,000 estudiantes que documentaron 1.7 millones de entrevistas en hogares de todo el país. Este proceso de participación democrática será la base para el diseño de nuevas políticas que permitan definir el rumbo de la educación que el país demanda para transitar a mayores niveles de bienestar.

Adicionalmente, la ANUIES en diversos momentos ha manifestado su intención de ofrecer de manera solidaria sus capacidades para contribuir al propósito de la presente administración de ampliar la cobertura de la educación superior con calidad y equidad, como en el caso del *Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*, consistente en el establecimiento de cien planteles universitarios, tenemos la oportunidad de apoyar mediante la capacitación del personal docente, el diseño de modelos educativos y de planes de estudio pertinentes, entre otras acciones relevantes.

De igual manera, hemos reiterado a la Secretaría de Educación Pública nuestra más amplia disposición para participar en la formulación del Programa Sectorial de Educación.

Por el marcado compromiso que tenemos con la educación y el desarrollo del país y en el marco de esta iniciativa de reforma, debemos señalar algunos aspectos que pueden influir directamente en el funcionamiento y el cumplimiento de la función social de las universidades e instituciones de educación superior.

Si bien la reforma se refiere a los distintos tipos educativos, mi intervención se enfocará exclusivamente en la educación superior.

Para encuadrar mis comentarios sobre la iniciativa de reforma al Artículo Tercero Constitucional y por un principio metodológico, es necesario establecer un marco de referencia que describa brevemente, por un lado, el entorno actual y el mexicano que queremos formar y, por el otro, el tipo de educación y de docentes que necesitamos para ello.

El entorno global

En la actualidad experimentamos transformaciones significativas en el mundo del trabajo y en el desarrollo de la sociedad en el umbral de la Cuarta Revolución Industrial, provocados por los efectos de la globalización y de una acelerada convergencia tecnológica en la cual ya son visibles los efectos de la ingeniería genética; las aplicaciones de la nanotecnología; la irrupción de las múltiples aplicaciones de la inteligencia artificial; la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas; la aparición de nuevos modelos de negocio; la automatización de procesos; el internet de las cosas, y muchos otros avances que están modificando la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos.

El mexicano que queremos formar

En este ambiente, las instituciones educativas deben formar recursos humanos altamente calificados y versátiles, es decir, con capacidad para adaptarse con facilidad y rapidez a las nuevas circunstancias del mundo laboral; capaces de insertarse exitosamente en competidos ambientes de trabajo en constante transformación.

Nuestros alumnos deben egresar con una formación interdisciplinaria sólida y dispuestos a mantenerse aprendiendo a lo largo de su vida profesional para estar en condiciones de desempeñarse con solvencia en trabajos que aún no existen, usar tecnologías que no han sido inventadas, resolver problemas inéditos y aprender a trabajar colaborativamente en ambientes multiculturales y multidisciplinarios.

Para lograrlo, deben adquirir nuevas actitudes y desarrollar nuevas habilidades de pensamiento, mejorar su razonamiento matemático, incrementar su creatividad y su capacidad para resolver problemas complejos, desarrollar su inteligencia emocional y aprender a tomar decisiones con altos umbrales de incertidumbre.

Estamos convencidos que el desarrollo de nuevas competencias será más eficaz en la medida en que se vinculen los mundos de la educación y del trabajo. Por ello, promovemos la formación dual y confiamos en el éxito del Programa *Jóvenes Construyendo el Futuro*, al que desde la ANUIES estamos dispuestos a apoyar.

Para avanzar en la construcción de un México más próspero, necesitamos ciudadanos mejor educados, libres, participativos, responsables e informados, capaces de ejercer y defender sus derechos, que se involucren activamente en la vida social, económica y política del país.

Tipo de educación y docentes que necesitamos

Ingresamos a un periodo en el que las instituciones de educación superior experimentan una exigencia creciente relacionada con la innovación de sus procesos académicos, sobre todo los que se refieren a la formación de los estudiantes y la actualización permanente de los egresados.

Por ello, es necesario implementar nuevos modelos educativos y desde luego un nuevo perfil de personal docente que facilite y guíe el desarrollo de nuevas competencias relacionadas con la aplicación del conocimiento interdisciplinario, la proactividad y los valores, requeridas para desenvolverse exitosamente en la sociedad de la información y del conocimiento.

Requerimos personal docente más competente, formado para una nueva era del desarrollo de la humanidad, capaz de estimular el pensamiento creativo, exaltar y vivir cotidianamente los valores universales, promover el trabajo y el aprendizaje colaborativo, desplegar el potencial de cada uno de sus estudiantes y formarlos para la autonomía que da la capacidad de aprender a aprender.

El perfil de los maestros que nuestro país necesita en los distintos niveles educativos debe modificarse sustancialmente para adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad contemporánea. Por un lado, es necesario que mejoren sus competencias didácticas, amplíen sus conocimientos disciplinares y actualicen sus habilidades digitales, pero, sobre todo, que fortalezcan su perfil humanista.

Por ello, tenemos confianza en que la reforma al Artículo 3o. Constitucional contribuirá a la transformación de nuestro sistema educativo.

Comentarios a la iniciativa

En esta iniciativa se afirma que *“La educación es un derecho de toda persona para alcanzar su bienestar. El Estado garantizará su impartición, la cual debe cumplir con los principios de ser **universal, gratuita, laica, obligatoria, democrática, integral, equitativa y de excelencia.**”*

*La federación, entidades federativas y municipios impartirán la educación preescolar, primaria, secundaria, media y **superior.** La educación preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta, la media superior y la **superior** serán obligatorias de conformidad con la fracción IV de este artículo”.*

Respecto a la iniciativa de reforma, en lo relativo a la educación superior, es importante señalar lo siguiente:

Sobre la autonomía de las universidades públicas

Gracias a la autonomía, las universidades públicas han mantenido un espacio de libertad de pensamiento e innovación, la pertinencia y calidad de sus funciones sustantivas, adaptándose a las nuevas circunstancias de un entorno dinámico y en constante transformación y atendiendo las necesidades de una sociedad que evoluciona.

El rango constitucional de la autonomía universitaria es un reconocimiento a la necesidad de que la educación superior, la investigación científica y la difusión de la cultura se lleven a cabo respetando los principios de libertad de cátedra y de libre examen y discusión de las ideas. De ahí emana su utilidad social.

A partir del 10 de junio de 1980, fecha en que entró en vigor la adición al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con su actual fracción VII, ésta se erige como punto de referencia para el funcionamiento de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, al facultarlas y responsabilizarlas expresamente para:

- a) Gobernarse a sí mismas;
- b) Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;
- c) Determinar sus planes y programas;

- d) Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico;
- e) Administrar su patrimonio; y
- f) Normar las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, por el apartado A del artículo 123, en los términos y con las modalidades que estableciera la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial.

Respecto de la expresión “administrarán su patrimonio” fue explicitada en el sentido de que las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley deberán responsabilizarse ante sus comunidades y el Estado del cumplimiento de sus planes y programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines, lo cual las responsabiliza para establecer mecanismos de rendición de cuentas y para el ejercicio transparente de los recursos públicos que reciben. En este sentido, por decisión propia y bajo criterios de racionalidad y transparencia, las IES establecen normas para formular sus presupuestos; medidas para la conservación y vigilancia del patrimonio universitario; se someten a auditorías externas para dar cuenta de su situación financiera como un ejercicio de transparencia ante sus comunidades y la sociedad y prevén las causas de responsabilidad, los procedimientos, los órganos competentes y las sanciones para el caso de que los titulares de las IES y sus funcionarios dispongan del patrimonio universitario para fines distintos a los que está destinado o no cumplan con las disposiciones relacionadas con la rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

En el año 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó los alcances de la autonomía universitaria y estableció que ésta posee la naturaleza de garantía institucional, entendida como la salvaguarda o protección especial concedida en la Constitución a favor de las universidades públicas para que cuenten con las condiciones que las resguarden de intromisiones o intereses externos y para que estén en posibilidad de cumplir con los fines, las funciones y las responsabilidades que constitucionalmente tienen asignadas.

La garantía implica una libertad plena para llevar a cabo todas las funciones académicas con el único límite de no vulnerar el orden jurídico nacional ni el universitario.

Por ello las universidades públicas autónomas tienen la facultad de establecer sus condiciones y requisitos de ingreso, permanencia y egreso de sus estudiantes, así como administrar libremente su patrimonio, entre otras atribuciones. Asimismo, tienen la capacidad de dirimir los conflictos internos, siempre que la competencia para resolver no esté reservada a un régimen jurídico distinto del universitario.

Aprovecho la oportunidad para reiterar nuestra convicción que la autonomía implica, además, un ejercicio pleno de la responsabilidad social para cumplir cabalmente con las tareas sustantivas en beneficio de la sociedad.

Por lo anterior, respetuosamente hago hincapié en el compromiso del C. Presidente de la República, en el sentido de corregir la omisión de la fracción VII del artículo 3º Constitucional, que reconoce la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior que gozan de ella por ley. Asimismo, se propone que en la iniciativa para reformar el artículo 3º se mencione expresamente que su ámbito de aplicación no afectará la autonomía de las universidades, las cuales se rigen por sus leyes específicas, tal y como se reconoce en la Ley General de Educación que en el segundo párrafo del artículo 1 que señala:

...

La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

Asimismo, en el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se establece:

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

...

Lo anterior tiene el propósito de especificar los alcances de la iniciativa de las reformas para las universidades autónomas, principalmente en materia de obligatoriedad y gratuidad, y dar certeza a su facultad de autonormación, entre otros aspectos, en materia de selección e ingreso de los aspirantes y el establecimiento de cupos en función de su capacidad instalada.

Por lo expuesto, la propuesta de la ANUIES en relación con el artículo 3º Constitucional, consiste en restituir la fracción VII vigente y que se señale, donde corresponda, **que las universidades y las demás instituciones de educación superior públicas autónomas se regirán por sus leyes específicas.**

Sobre la obligatoriedad y la gratuidad

1. Las modificaciones relativas a la obligatoriedad del Estado de impartir educación superior, tiene un propósito de progresividad del derecho humano a la educación de todos los mexicanos y de universalización de este nivel educativo. Atiende además a los requerimientos de equidad para el bienestar social, al ofrecer un lugar a todas las personas que demanden estudios después del bachillerato.

Los criterios de equidad y de inclusión de los jóvenes más desfavorecidos a la educación superior que impulsa el gobierno federal, son coincidentes con las estrategias planteadas por la ANUIES en el documento *Visión y Acción 2030* para ampliar la cobertura de educación superior con la incorporación de los jóvenes provenientes de los estratos de menores ingresos económicos.

Cabe mencionar que, en la actualidad la gran mayoría de los alumnos que cubren los requisitos de admisión ingresan a la educación superior, independientemente de su capacidad económica para pagar cuotas, e incluso, quienes presentan vulnerabilidad económica, acceden a becas.

2. Tal como se indica en la exposición de motivos, recibir educación en todos los niveles será un derecho universal de los habitantes del país y el Estado tendrá la obligación de asegurar que ese derecho se haga efectivo. Elevar a rango constitucional la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, se traducirá en un derecho exigible.

Con el propósito de que la modificación constitucional relativa a la obligatoriedad y universalización de la educación superior alcance su concreción en todo el país, será necesario acordar una política de Estado con visión de largo plazo que la haga factible; será útil, además, considerar la experiencia de reformas constitucionales previas que hicieron obligatorio el preescolar y la educación media superior, sin que hasta el momento se hayan

logrado las metas planteadas en los artículos transitorios que señalaron su gradualidad.

La dimensión del crecimiento del sistema de educación superior para alcanzar la universalización, exigirá de un esfuerzo inédito del Estado mexicano en sus tres órdenes de gobierno y de todos los actores educativos implicados, esfuerzo no sólo en materia presupuestaria, sino para el acuerdo de políticas y programas con visión de largo plazo que haga efectivo el derecho a la educación en este nivel.

3. Para evitar confusiones que se derivarían del propio texto de la iniciativa, será necesario considerar que el ingreso a educación superior responde a una decisión de personas mayores de edad, no a una obligación para cursarla. Además, se requiere de un conjunto de conocimientos y habilidades intelectuales previas, necesarias para ingresar, permanecer y egresar oportunamente con las competencias que aseguren el éxito profesional. Por ello no es aplicable para este tipo educativo el señalamiento de la fracción IV de la iniciativa que alude a “la responsabilidad de los padres o tutores de que sus hijos concurran a la escuela”. Solamente sería aplicable el párrafo de que la obligatoriedad implica el “derecho de toda persona a acceder a la educación”. La misma observación habrá que hacer a la fracción I de la reforma del artículo 31 constitucional: “son obligaciones de los mexicanos... ser responsables de que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas para recibir la educación obligatoria...”. Cabe señalar que el artículo 4º de la Ley General de Educación vigente acota esta responsabilidad solo a los hijos menores de edad.
4. Para efectos de la obligatoriedad y gratuidad, en la iniciativa se alude a la “educación superior”, sin establecer límites entre los distintos niveles que la componen (técnico superior, licenciatura, maestría y doctorado). Sugerimos atentamente precisar lo necesario.
5. Adicionalmente, deberá precisarse el alcance de la gratuidad, ya que no se especifica si se refiere exclusivamente a la exención de las cuotas o incluye otros servicios escolares y administrativos, como pago de cursos de idiomas, de artes o de nivelación, exámenes extraordinarios, exámenes profesionales y trámites de titulación, entre otros.

6. Por otro lado, será necesario que los legisladores consideren los impactos que tendrá la gratuidad en las finanzas de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades públicas, las instituciones tecnológicas y las escuelas normales cobran cuotas a los estudiantes por los servicios que imparten, en un rango muy amplio, incluso en algunas instituciones públicas, el monto que reciben por este concepto puede significar el 30% de su presupuesto anual.

Cabe hacer mención que los recursos recabados por concepto de cuotas se destinan íntegramente a los servicios educativos para los alumnos. En caso de eliminarse, éstos serían los más afectados.

7. El impacto financiero de la gratuidad es muy alto y afectaría a los presupuestos de las instituciones públicas de educación superior, principalmente en la ampliación de los servicios educativos; el incremento de la planta docente, el equipamiento de laboratorios y talleres; el acondicionamiento físico y equipamiento de espacios para las tutorías y la enseñanza de lenguas extranjeras, las actividades deportivas y la difusión cultural; el mantenimiento y modernización de la infraestructura de telecomunicaciones, la renovación de acervos bibliográficos y el parque vehicular para prácticas de campo de los estudiantes, entre otros conceptos. Se estima que el impacto financiero podría ser cercano a los 13 mil millones de pesos.
8. Como es del conocimiento público, varias universidades enfrentan una situación crítica derivada del déficit financiero que han venido acumulando a lo largo de los años. No son sólo las nueve universidades públicas estatales que acudieron a este Congreso el año pasado para solicitar apoyo, sino un amplio número de universidades e instituciones tecnológicas de tipo federal y estatal que presentan insuficiencia presupuestal para financiar su operación, y que en poco tiempo enfrentarán una situación de insostenibilidad financiera.

De eliminarse las cuotas estudiantiles, sin ninguna compensación en el presupuesto de las instituciones, se verá disminuida la prestación de servicios de apoyos a los propios estudiantes, y se agravará la problemática financiera de las universidades e instituciones de educación superior.

9. Aunque la reforma prevé en el Transitorio Octavo la posibilidad de determinar la gradualidad en una ley secundaria, no existe certeza sobre un periodo determinado para que las instituciones públicas puedan tener las condiciones y los recursos para atender a toda la población que exija educación superior. En su caso, una reforma de esta naturaleza sólo se podría concretar a largo plazo considerando todos sus impactos. El transitorio debería señalar el periodo para alcanzar los propósitos de la reforma. Adicionalmente, sería pertinente incorporar un transitorio semejante al que se introdujo en el decreto que estableció la obligatoriedad de la educación media superior en 2012 que a la letra dice: “para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad, en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, se incluirán los recursos necesarios; asimismo, se establecerán mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura de la educación media superior.”

Sobre la calidad

10. En el texto vigente se alude al término calidad y se relaciona con “el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. En la iniciativa se substituye este concepto por excelencia, sin que se aclare su diferencia y significado. El artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica: “Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”.
11. Al respecto, consideramos conveniente se mantenga en la Constitución el compromiso del Estado de “garantizar la calidad de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Como complemento de estas observaciones, la ANUIES se compromete a colaborar con la Secretaría de Educación Pública entre otras acciones, con los siguientes componentes de la iniciativa:

- a. En la iniciativa de reforma se propone dar atención prioritaria al fortalecimiento de las escuelas normales y de las instituciones de educación

superior que brindan formación docente. Para ello, consideramos necesario establecer medidas que faciliten su gestión académica y administrativa. Asimismo, la ANUIES pone a disposición su Programa de Formación Continua y el Modelo de Desarrollo Profesional Integral para Docentes de Educación Básica.

- b. Apoyar el incremento de la inclusión de los jóvenes a la educación superior y reducir el abandono escolar. La ANUIES cuenta con un modelo para ampliar la cobertura, reducir brechas interestatales e incidir en la reducción del abandono escolar.
- c. Incentivar la investigación científica y tecnológica. Ésta es una de las funciones sustantivas de nuestras instituciones asociadas, por lo que la ANUIES se involucrará plenamente.

Los retos

Antes de concluir, deseo puntualizar algunos retos que no debemos soslayar:

- Actualmente nuestro país tiene una cobertura de 39.6%, casi nueve puntos porcentuales debajo de la media de América Latina y el Caribe, frente a otros países de la región que nos han superado, según datos de la UNESCO, Costa Rica tiene una cobertura de 54%, Uruguay 56%, Colombia 59%, Argentina 86% y Chile 90.3%.
Por ello, es indispensable incrementar la matrícula, pero es importante hacerlo con equidad y manteniendo en mejora continua la calidad.
- Consideramos fundamental garantizar más y mejor educación para todos los mexicanos. Esto implica, como un principio de equidad y justicia social, ofrecer educación de buena calidad, sin importar el nivel socioeconómico, el lugar de residencia y el campo de estudio de nuestros alumnos.
- En una época en donde las finanzas públicas han mostrado un limitado crecimiento, las instituciones de educación superior han hecho un gran esfuerzo por lograr una mayor eficiencia en sus procesos internos, ampliar significativamente su matrícula y la calidad de sus servicios educativos en proporciones muy superiores al crecimiento del subsidio, ya que en el periodo 2000 al 2017, la matrícula pública se amplió en 116% y el gasto

federal sólo creció 71%, resultando en una disminución significativa en el subsidio por alumno. Adicionalmente, los recursos de los fondos extraordinarios se redujeron en el periodo 2015-2018 poco más de 22 mil millones de pesos. El resultado, déficit financiero o al menos importantes limitaciones presupuestales para operar y mejorar.

- Por ello, la expansión de la cobertura deberá ir acompañada del debido sustento financiero que dé certeza a las instituciones para planear en el mediano y largo plazos y asegurar un servicio educativo pertinente y de calidad.

Es decir, requerimos un nuevo modelo para el financiamiento público con proyección plurianual, bajo los principios de suficiencia, equidad, transparencia y reconocimiento al desempeño institucional; que responda a los desafíos ya expresados y permita invertir decididamente en la ciencia, la tecnología, la innovación, las artes, la cultura y en el deporte.

Bajo estas consideraciones, es importante no perder de vista que la experiencia mundial revela que los países que han colocado a la educación como un tema prioritario en sus agendas, han logrado importantes avances sociales y económicos, reposicionándose en el escenario mundial.

Por eso, la mejora educativa en todos los niveles debe ser una prioridad. Solamente con mexicanos mejor preparados podremos superar nuestros rezagos y tomar la ruta del progreso y del bienestar de las familias mexicanas.

Como lo he mencionado en otros foros, la ANUIES por su propia naturaleza, está comprometida con las más nobles causas de nuestra nación. Por ello, ante la posibilidad de reformar nuestra Carta Magna, reitera su compromiso de no escatimar ni tiempo ni energía para sumarse al esfuerzo del Congreso de la Unión y del Gobierno federal para transformar la educación y apoyar la puesta en marcha de un conjunto de políticas públicas de nueva generación para lograr construir el país que todos deseamos, un México en paz, justo y próspero.

Muchas gracias

