

INNOVACIÓN

E D U C A T I V A

Volumen 17

74

■ TERCERA ÉPOCA ■

mayo-agosto, 2017

may-august, 2017

ISSN 1665-2673

Pedagogías metacognitivas Metacognitive pedagogies

INDIZACIÓN

Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas de Ciencia y Tecnología del CONACyT

Web of Science (WoS)-SCIELO Citation Index

REDALYC

Scientific Electronic Library Online, SCIELO

Latindex-Directorio

Clase

Dialnet

Rebiun

Índice Internacional «Actualidad Iberoamericana»

CREDI de la OEI

IRESIE

Registrada en los catálogos HELA y CATMEX

EBSCO-Host, Educational Research

CENGAGE Learning

Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico del CSIC y UNIVERSIA

Matriz de Información para el Análisis de Revistas

Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

La Referencia

CRUE



Innovación Educativa es una revista científica mexicana, arbitrada por pares a ciegas, indizada y cuatrimestral, publica artículos científicos inéditos en español e inglés. La revista se enfoca en las nuevas aproximaciones interdisciplinarias de la investigación educativa para la educación superior, donde confluyen las metodologías de las humanidades, ciencias y ciencias de la conducta. *Innovación Educativa* es una revista que se regula por la ética de la publicación científica expresada por el *Committee of Publication Ethics*, COPE. Cuenta con los indicadores que rigen la comunicación científica actual y se suma a la iniciativa de acceso abierto no comercial (*open access*), por lo que no aplica ningún tipo de embargo a los contenidos. Su publicación corre a cargo de la Coordinación Editorial de la Secretaría Académica del Instituto Politécnico Nacional.

Número de certificado de reserva otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor:
04-2006-053010202400-102
Número de certificado de licitud de título: 11834
Número de certificado de licitud de contenido: 8435
Número de ISSN: 1665-2673
Sistema de Calidad Certificado N° 10 950 227
ISO 9001:2008

INDIZACIÓN

Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas de Ciencia y Tecnología del CONACYT; Web of Science (WoS)-SCIELO Citation Index; REDALYC; Scientific Electronic Library Online, SCIELO; Latindex-Directorio; Clase; Dialnet; Índice Internacional «Actualidad Iberoamericana»; Rebiun; CREDI de la OEI; IRESIE. Registrada en los catálogos HELA y CATMEX; EBSCO-Host, Educational Research; CENGAGE Learning; Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico del CSIC y UNIVERSIA; Matriz de Información para el Análisis de Revistas; Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Barcelona; La Referencia; CRUE.

Innovación Educativa cuenta con la participación de evaluadores externos en el proceso del arbitraje.

Domicilio de la publicación y distribución
Coordinación Editorial,
Edificio de la Secretaría Académica, 1er piso,
Unidad Profesional «Adolfo López Mateos»,
Avenida Luis Enrique Erro s/n,
Zacatenco, C.P. 07738,
Delegación Gustavo A. Madero, D.F., México
Tel: 5729 6000, exts. 50403 y 50530
Correo: innova@ipn.mx
Web: www.innovacion.ipn.mx

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio de la institución, a menos de que se especifique lo contrario. Se autoriza la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite explícitamente la fuente.

Innovación Educativa is a Mexican scientific journal; blind peer-reviewed, it is indexed and published every four months, presenting new scientific articles in Spanish and English. The journal focuses on new interdisciplinary approaches to educational research in higher education, bringing together the methodologies of the humanities, sciences and behavioral sciences. *Innovación Educativa* is a journal regulated by the ethics of scientific publications expressed by the Committee of Publication Ethics, COPE, and participates in the initiative for non-commercial open access, and thus does not charge any fees or embargo for its contents. It is published by the Editorial Coordination of the Office of Academic Affairs of the Instituto Politécnico Nacional, México.

Number of reserve certificate given by the Instituto Nacional de Derecho de Autor:
04-2006-053010202400-102
Number of certificate of title lawfulness: 11834
Number of certificate of content lawfulness: 8435
ISSN Number: 1665-2673
Certified Quality System N° 10 950 227
ISO 9001:2008

INDEXING

Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas de Ciencia y Tecnología del CONACYT; Web of Science (WoS)-SCIELO Citation Index; REDALYC; Scientific Electronic Library Online, SCIELO; Latindex-Directorio; Clase; Dialnet; Índice Internacional «Actualidad Iberoamericana»; Rebiun; CREDI de la OEI; IRESIE. Registered in the HELA and CATMEX catalogues; EBSCO-Host, Educational Research; CENGAGE Learning; Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico del CSIC y UNIVERSIA; Matriz de Información para el Análisis de Revistas; Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Barcelona; La Referencia; CRUE.

Innovación Educativa includes the participation of external evaluators in the peer review process.

Publication and distribution address
Coordinación Editorial
Edificio de la Secretaría Académica, 1er piso
Unidad Profesional «Adolfo López Mateos»
Avenida Luis Enrique Erro s/n
Zacatenco, C.P. 07738
Delegación Gustavo A. Madero, D.F. México
Phone: 5729 6000, exts. 50530 y 50403
E-mail: innova@ipn.mx
Web: www.innovacion.ipn.mx

Signed articles are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the point of view of the institution, unless otherwise specified. Total or partial reproduction is allowed provided that the source is acknowledged.

Una mirada a los desafíos de la educación superior en México

Enrique Fernández Fassnacht
Director General del Instituto Politécnico Nacional

Introducción

El presente documento es producto de mi tránsito por diversas instituciones de educación superior (IES), en las que, además de desempeñarme como profesor e investigador, he tenido la alta responsabilidad de ocupar cargos directivos. En adición, he participado en dependencias gubernamentales en las que se diseñan y ejecutan políticas públicas para la educación superior, así como en organizaciones que agremian a las principales IES del país. A lo largo de este periplo, he constatado la profunda complejidad, tanto del sistema de educación superior nacional como, en particular, de la realidad de algunas instituciones.

Este ejercicio de reflexión es producto de largas discusiones con los colegas que han sido mis compañeros de ruta; en especial quiero agradecer por sus aportaciones a David Cuevas García y a Iris Santacruz Fabila. Este documento no puede considerarse acabado, pues se trata exclusivamente de la sistematización de algunos aspectos relevantes, con énfasis en las propuestas de las políticas que habrían de impulsarse para atenderlos. Es claro que éstas deben ser debidamente discutidas y sustentadas, en su caso, por los muchos expertos que hay en estos temas y, sobre todo, por los actores involucrados. Este texto debe considerarse como una cartografía de la situación que guarda la educación superior en el país, con la última información disponible.

Como resultado de fructíferos intercambios de ideas, se presenta en la segunda parte de este documento un proyecto de Ley para la Coordinación, Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior, ya que las recientes reformas en materia educativa no han abordado explícitamente este nivel educativo. Sin duda, en similitud a la primera parte, es una propuesta perfectible y que podrá ser retomada por las instancias que tengan la facultad de iniciativa para avanzar en ese terreno.

Es para mí una gran satisfacción que con este texto se inicie la nueva sección *Fórum* de la revista *Innovación Educativa* del Instituto Politécnico Nacional, y aspiro que de pié a muchas otras colaboraciones que enriquezcan el necesario debate.

Contexto

La educación superior es un bien de carácter estratégico para las naciones, en tanto es el vínculo indisoluble entre la generación de capital humano altamente capacitado y la producción y difusión de conocimientos que favorecen la conformación de sociedades más justas y economías más competitivas. Por ello, y sobre todo en estos tiempos en que el conocimiento es fundamental para el conjunto de actividades sociales, económicas y culturales, todos los países realizan importantes esfuerzos para contar con una educación superior a la altura de las mejores prácticas y estándares internacionales en materia de formación profesional, investigación científica y desarrollo tecnológico.

De acuerdo con los resolutivos de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO (2009), los principales retos de este nivel educativo en el siglo XXI se centran en la comprensión de los complejos problemas de las sociedades y en su capacidad para hacerles frente. Esto es, que la educación superior es el espacio idóneo para analizar rigurosamente los muchos problemas que enfrentan las naciones y para colaborar en las soluciones más adecuadas para ellos, a partir de las funciones de docencia, investigación, difusión de la cultura y transferencia de conocimientos. De ahí la importancia del fortalecimiento que los gobiernos deben hacer de la educación superior.

Si bien es cierto que México cuenta con un sistema de educación superior robusto y diversificado, aún existen en él problemas estructurales significativos. El reto, para el presente y para los años por venir, es resolver esos problemas desde una perspectiva integral, sostenible y sistémica, que facilite que los beneficios de este nivel educativo se extiendan a todos los sectores sociales y económicos. Ante este escenario, se plantea el desafío de si, para promover una renovación de la educación superior en nuestro país, es necesario un nuevo diseño institucional que atienda de forma integral a la complejidad y diversidad del sistema, así como a los nuevos retos que enfrenta y a la variada gama de actores involucrados. Para dar respuesta a este desafío, a continuación se presentan diagnósticos y propuestas para la educación superior en México en seis grandes temas: cobertura y equidad, pertinencia, evaluación de la calidad, carrera académica, financiamiento y gobernanza.

Cobertura y equidad

El tema de la cobertura y su necesario incremento ocupa un lugar preponderante en la agenda de la educación superior desde hace varias décadas. Como señalaba la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en su diagnóstico de 2012, *Inclusión con responsabilidad social*.

Una nueva generación de políticas de educación superior, una baja cobertura en educación superior impacta de forma negativa en las posibilidades presentes y futuras de desarrollo económico, social y cultural, y a la postre en la fortaleza de la vida política y la solidez del sistema democrático mexicano.

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés),¹ en México la matrícula en educación superior en 2014 era de alrededor de 3.4 millones de estudiantes, lo que ubicaba al país como el segundo con la matrícula más alta entre los miembros de la OCDE, después de la de Estados Unidos (19.7 millones). Dicha matrícula era de tan sólo la mitad en 1998 (1.7 millones), lo que da cuenta del importante esfuerzo que ha realizado el Estado mexicano en la materia durante los últimos 20 años.

No obstante, la cobertura en este nivel educativo, esto es, la magnitud en que se atiende a la población que debería estar cursando estudios superiores², aún es baja en México comparada con la de otros países. La cobertura en México para 2014, de nueva cuenta con base en datos de la UNESCO, fue de 29.9%³, lo que implica que se atendió en ese año a un poco menos de la tercera parte de la población objetivo. Esto ubicó a nuestro país en el último lugar en cobertura entre los miembros de la OCDE que reportaron datos para ese año. Además, la cobertura en educación superior en nuestro país fue 10 puntos menor a la registrada en China, menos de la mitad de la que tiene Rusia (78.6%) y 17 y 50 puntos menores a las coberturas que registraron países como Argentina y Brasil, respectivamente, durante 2013. De hecho, la cobertura en México se encontraba por debajo del promedio de América Latina para ese año (44.5%).

Visto de otro modo, ese nivel de cobertura en educación superior (cerca de la tercera parte) lo alcanzó Finlandia en la década de los 70, países como Argentina, Dinamarca, Francia, Noruega y Holanda en la década de los 80 y naciones como Reino Unido, Chile y Eslovenia en la década posterior.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Educación Pública, SEP, (Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, 2015), las estimaciones para los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016 fueron que la cobertura se ubicaría entre 30.1 y 31%, respectivamente, si se considera sólo a la modalidad escolarizada,

1 UNESCO, Institute for Statistics, disponible en: <http://www.uis.unesco.org>

2 La Secretaría de Educación Pública, para efectos de medición, considera a la población de 18 a 22 años como la relevante para medir la cobertura cuando no se incluye en ésta al posgrado; asimismo la de 19 a 23 cuando sí se le incluye.

3 Este dato coincide con la cobertura que considera sólo a la matrícula escolarizada (sin incluir al posgrado) y a la población de 18 a 22 años reportada en el *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015* para el ciclo 2013-2014. La cobertura oficial que incluye a la modalidad no escolarizada para ese ciclo escolar, fue de 33.1%.

y entre 34.1 y 35.1% si se incluye a las modalidades no escolarizadas; y que para 2031, en un escenario inercial, este indicador llegaría al 45% sólo en la modalidad escolarizada.

Adicionalmente, existe una marcada desigualdad a nivel de entidad federativa en materia de cobertura en educación superior, pues para el ciclo 2013-2014, 15 entidades federativas se ubicaron por debajo de la media nacional y cuatro de ellas (Chiapas, Guanajuato, Guerrero y Oaxaca) con coberturas menores al 20%.

Por otro lado, la matrícula en posgrado también es baja (alrededor de 230 mil estudiantes) y se encuentra concentrada regionalmente, pues por un lado, para el ciclo escolar 2013-2014, un poco más del 60% de la matrícula en ese nivel se ubicaba en seis entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Puebla, Jalisco, Nuevo León y Guanajuato; y por otro lado, ocho estados registraron matrículas inferiores a los 2 mil estudiantes: Oaxaca, Zacatecas, Guerrero, Quintana Roo, Nayarit, Tlaxcala, Colima y Campeche.

Si bien es cierto que en los últimos años se ha llevado a cabo un esfuerzo por incrementar el número de instituciones públicas de educación superior, así como por ampliar las opciones en las modalidades mixta y no escolarizada, las nuevas instituciones aún tienen matrículas muy pequeñas y las modalidades ya referidas, particularmente la no escolarizada, enfrentan desafíos en lo que respecta al abandono escolar de estudiantes. A propósito de esto último, el tema de la cobertura no sólo está referido al incremento de la matrícula, sino que también es un asunto relacionado con las condiciones que obstaculizan la permanencia y terminación oportuna de los estudios superiores, tales como el nivel económico de los estudiantes y sus familias, el acceso a infraestructura suficiente y la existencia de incentivos que permitan un adecuado logro educativo –bibliotecas, Internet, mecanismos de impulso a la titulación, entre otros-. De hecho, la pérdida más significativa de cobertura se explica por los niveles de deserción escolar en este nivel educativo.

De acuerdo con cifras para el ciclo escolar 2013-2014, alrededor del 7% de los estudiantes de educación superior abandonaron sus estudios, aunque este fenómeno fue mayor en entidades como Baja California Sur (18.2%), Sonora (14.1%), Veracruz (12.2%), Oaxaca (11.9%) y Campeche (10.9%).

Propuestas

En general, el esfuerzo por mejorar la cobertura pasa por una profunda revisión de la capacidad instalada de las instituciones de educación superior, tanto en términos de recursos materiales, como humanos y financieros, pero también por crear nuevas universidades, más que IES tecnológicas, que respondan a las ten-

dencias de la demanda por estudios de este nivel educativo, para así incrementar la oferta existente y la capacidad de ingresar y transitar exitosamente por la educación de nivel superior.

- ▶ Se debe promover que las instituciones públicas de probada calidad incrementen la cobertura a través de la mejora en el uso de su capacidad instalada, de la habilitación de nuevos espacios en los campus ya existentes y, en algunos casos, de la creación de nuevos campus, sobre todo en localidades intermedias.
- ▶ El crecimiento en la cobertura deberá ir acompañado de la incorporación de un mayor número de académicos y de la infraestructura necesaria para que la nueva oferta cumpla con los estándares de calidad que ya mantienen las instituciones referidas en sus programas existentes, y que este crecimiento se lleve a cabo en programas académicos relevantes para el desarrollo local y regional.
- ▶ Explorar alternativas de nuevos programas académicos pertinentes en la modalidad mixta.
- ▶ Fortalecer la infraestructura que favorece el logro educativo de los estudiantes, así como promover programas de acompañamiento y de incentivos para que los estudiantes concluyan satisfactoriamente sus estudios.

Pertinencia

Los tres indicadores prioritarios de la pertinencia de la educación superior son: la formación de profesionistas de alta calidad, la generación y aplicación de conocimiento social y económicamente útil y la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible del país. En consecuencia, las IES deben estar en estrecha vinculación con sus entornos, para responder adecuadamente a lo que la sociedad espera de ellas.

Respecto a los dos primeros indicadores, la pertinencia de la educación superior depende, en buena medida, de que desde edades tempranas se fomenten habilidades para que las personas sean capaces de gestionar sus conocimientos y orientarlos a la identificación y resolución de problemas, lo cual no siempre ocurre. No obstante, en México se están realizando esfuerzos en esa materia, a través de modelos educativos donde la construcción de habilidades para aprender a lo largo de la vida está en el centro.

En el nivel superior, además, la vinculación de los actores educativos –estudiantes y profesores– con los sectores privado, social y público, así como con los entornos locales, nacionales e internacionales, se entiende cada vez más como una necesidad fundamental para contribuir a la atención de las muchas necesidades económicas y sociales de nuestro país.

Esta vinculación ha requerido, asimismo, de la coordinación de esfuerzos entre los actores de las IES y los sectores externos, con el objetivo compartido de atender problemas concretos a través del conocimiento. Empero, las políticas gubernamentales e institucionales en esta materia aún no son suficientes y las formas de gobernanza actuales de las IES no siempre promueven vínculos más sólidos y de alto impacto con su entorno.

Por su parte, en lo que corresponde al tercer indicador -la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible del país-, aunque las IES han sido los principales preservadores de lo más destacado del pensamiento humano, a partir de una intensa labor de divulgación científica y difusión de la cultura; así como del resguardo de importantes piezas artísticas, en muchas ocasiones, ante los escenarios de restricción presupuestal que han enfrentado desde hace varias décadas, se ha tenido que destinar un menor esfuerzo a esta importante labor.

Propuestas

Para enfrentar los desafíos por los que el país atraviesa y construir un camino hacia el desarrollo y la igualdad, debemos poner en el centro de los esfuerzos a la educación; con mayor cobertura y de calidad, pero sobre todo pertinente, la educación y el conocimiento se convierten en un importante factor de la producción económica y en un vehículo para la superación de los problemas de desigualdad e inseguridad por los que atraviesa México.

- ▶ Propiciar acciones que, en el marco de los principios de libertad de cátedra e investigación, conduzcan a la elaboración de planes y programas de estudio y proyectos de investigación articulados a la atención de problemáticas de orden estratégico para el desarrollo regional y nacional y promover que los diferentes planes de estudio de las IES tengan un enfoque multidisciplinario que contenga aspectos científicos y humanísticos, orientados a promover la creatividad, la pertinencia, la calidad, así como la capacidad de vincularse para innovar.
- ▶ Fomentar, extender y profundizar políticas de apropiación y divulgación de los logros de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) que promuevan una sociedad del conocimiento, la formación de una cultura científica y tecnológica en la población, así como la valoración y el reconocimiento social de la ciencia.
- ▶ Establecer redes sustentadas en la perspectiva de la triple hélice que propicien la formación de Consorcios Cooperativos para la Investigación y la Innovación (CCII), consistentes en comunidades virtuales formadas por líderes y

tecnólogos de empresas y por científicos e ingenieros con trabajo exitoso en las empresas, para diseñar e implantar estrategias de innovación a partir de experiencias nacionales e internacionales.

- ▶ Fortalecer la infraestructura de CTI a través de la creación y consolidación de clusters, tecnopolos, parques científico-tecnológicos (físicos y virtuales), nuevos centros de investigación, así como de la consolidación de cuerpos académicos en las IES estatales, con énfasis en programas de investigación y de posgrados interinstitucionales vinculados con temas de índole regional, que fortalezcan el desarrollo regional y que propicien la colaboración con grupos similares de otros países.
- ▶ Planificar estratégicamente la movilidad nacional e internacional de estudiantes y profesores, así como la organización en redes de la diáspora científica y profesional mexicana, a partir de proyectos sustentados en la alineación de objetivos comunes que sean definidos por los actores y las instituciones con base en principios de pertinencia y en una visión estratégica.

Evaluación y aseguramiento de la calidad

Las principales iniciativas para mejorar la calidad de la educación superior en las últimas décadas han estado fuertemente asociadas a la relación entre evaluación y dotación de recursos financieros, con el fin de alcanzar algunos objetivos propuestos como son la regulación en el crecimiento de la matrícula, de programas y de personal académico. Tal estrategia se puso en marcha a través de programas como el Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP, ahora integrado a la Progamación Detallada, PRODET; el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI, integrado al Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, PFCE; el Programa Nacional de Posgrado de Calidad, PNPC; el Sistema Nacional de Investigadores, SNI, entre otros.

Estos tipos de evaluación ciertamente contribuyeron al ordenamiento de procesos sustantivos y lograron una política de rendición de cuentas. Sin embargo, de acuerdo con indicadores reportados por organismos como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, CIEES; el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, COPAES, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, no se ha logrado establecer una mejoría en la calidad de la educación, a pesar de mostrar algunos avances debido a la transformación del trabajo académico. Los indicadores utilizados para calificar la calidad educativa, tales como el incremento del nivel de escolaridad del personal académico, mejorar el tiempo de dedicación y

consolidar la infraestructura, no miden en realidad la calidad de la educación sino las condiciones necesarias para los procesos educativos.

Por ello es necesario reconocer que sus efectos se han agotado: los índices de abandono escolar, el rezago o la eficiencia terminal no han mejorado, la oferta de contenidos y la organización curricular tampoco se ha actualizado sistemáticamente. El posgrado nacional ha mostrado también un agotamiento similar al de los programas e instrumentos de evaluación y aseguramiento de la calidad. Además de que las diferencias de calidad entre la diversidad de instituciones de educación superior son cada vez más notorias. La excesiva articulación entre la evaluación y la asignación de recursos fiscales extraordinarios a concurso ha desvirtuado sus objetivos iniciales, es decir, que ya no es un asunto entre pares, sino que se han generado estructuras de poder que obstaculizan el necesario dinamismo que deben tener los procesos de evaluación de la calidad educativa.

Propuestas

La evaluación de la educación superior debe ser un mecanismo integral y dinámico que permita conocer si el sistema y sus componentes funcionan adecuadamente, con total respeto a la autonomía y características particulares de las instituciones. Una nueva política de evaluación debe superar la actual lógica de asignación de recursos, para transitar de una visión que privilegia la evaluación de insumos (matrícula, profesorado, programas educativos) a una que valore resultados e impactos, sobre todo en términos de aprendizaje, construcción de saberes, empleabilidad y contribución al desarrollo local, regional y nacional.

Por último, la evaluación debe proteger “el tiempo académico” por encima del administrativo, para que los académicos estén en condiciones de mejorar su productividad en términos del tiempo que dedican a tareas sustantivas y aminorar aquel que pasan en la elaboración de informes, lo que requiere, en principio, de una simplificación de los procesos de evaluación vigentes.

- ▶ Evaluar los resultados de las políticas públicas y programas sobre la Educación Superior, la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (ESCITI); así como de las IES, centros públicos y privados de investigación y de todas las organizaciones que reciban fondos públicos para la realización de actividades de ESCITI para generar nuevas propuestas en la materia.
- ▶ Crear un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior orientado al seguimiento de resultados e impactos sociales del quehacer académico e institucional, que

considere las diferencias y particularidades de los subsistemas e instituciones de educación superior y que sea conducido por las mismas IES y sus comunidades, que serán las únicas instancias habilitadas para evaluar a sus pares.

- ▶ Generar, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan conocer de mejor forma el desempeño institucional con base en las características propias de las instituciones y las de su contexto local y regional.

Carrera académica

La carrera académica en la educación superior involucra aspectos tanto de orden laboral como de habilitación profesional. En el ciclo escolar 2014-2015, de acuerdo a la Presidencia de la República, estuvieron contratados 363,695 profesores en el nivel superior, tanto en instituciones públicas como particulares. Un primer problema es que menos del 30% del cuerpo académico nacional en educación superior estaba contratado a tiempo completo, mientras que alrededor del 65% lo estaba por horas, profesores de asignatura, y un 5% por tres cuartos de tiempo o medio tiempo. Prácticamente la totalidad de los programas gubernamentales e institucionales de mejoramiento del profesorado está enfocada a los contratados a tiempo completo, lo que acarrea problemas en la habilitación profesional y docente de la mayor parte de los profesores de educación superior en México.

Por otro lado, existen problemas estructurales relacionados con el ingreso, la promoción, la permanencia y el retiro en la carrera académica. La habilitación como profesores de educación superior depende en gran medida de políticas institucionales que no derivan de una estrategia nacional de formación y reclutamiento de profesores. De hecho, las políticas institucionales de promoción y permanencia muestran señales de comportamiento inercial y, en consecuencia, dificultan la adaptación de los procesos a las circunstancias cambiantes de la educación superior en el país y en el entorno internacional.

Aunado a lo anterior, el retiro digno de los profesores es una problemática estructural. Independientemente de la normativa sobre el retiro y la jubilación, entre el personal académico existen resistencias justificadas para solicitar la jubilación, toda vez que el ingreso económico que perciben los profesores por estímulos es una parte muchas veces mayor a la del salario y se pierde al momento del retiro.

La situación descrita suscita otro problema: el de la muy limitada capacidad de reclutamiento de nuevos profesores a tiempo completo. La mayor parte de los jóvenes científicos e investigadores que se interesan por la carrera académica laboran como pro-

fesores de asignatura, sin los apoyos necesarios para consolidar carreras académicas estables.

Propuestas

La atención a las problemáticas de la carrera académica debe partir de una visión estratégica que considere la re-organización del trabajo académico en función de las etapas profesionales y vitales de los profesores, para poder ajustar en esa dirección los mecanismos de ingreso, promoción, permanencia y retiro y las políticas institucionales y gubernamentales orientadas a esta población.

- ▶ Realizar una evaluación de los efectos esperados y no esperados de los mecanismos gubernamentales de habilitación de la planta académica y de evaluación de su desempeño (PRODEP, SNI), así como de los sistemas de estímulos internos con que cuentan las IES públicas, para construir propuestas de rediseño que revitalicen estas estrategias y sus alcances y que establezca incentivos económicos y académicos que se adecuen al ciclo de vida de los investigadores.
- ▶ Construir un mecanismo financieramente viable que favorezca el incremento del salario base de los académicos y la disminución paulatina de los estímulos, que les permita contar con mejores condiciones de vida y un retiro digno.
- ▶ Construir una estrategia que promueva la incorporación de nuevos investigadores en las instituciones de educación superior.

Financiamiento

Las instituciones de educación superior sufren cotidianamente la inercia de los subsidios ordinarios, que tienen además al financiamiento extraordinario como medida compensatoria, derivada de la insuficiencia del subsidio. El presupuesto ordinario de las instituciones públicas de educación superior no es estable ni suficiente para cumplir con sus funciones sustantivas, lo que pone en riesgo a uno de los sectores estratégicos del país.

Por ello, es necesario revisar la forma en la que se asigna el financiamiento extraordinario y tomar decisiones al respecto. Además, es importante recalcar que las IES públicas estatales están en constante tensión debido a que no reciben de forma regular y suficiente los recursos de parte de algunos gobiernos de los estados.

El actual modelo de financiamiento tiene importantes carencias y efectos negativos: no brinda condiciones de certeza jurídica para destinar los recursos necesarios para abatir los rezagos más urgentes de las instituciones, no genera certidumbre para la pla-

neación de mediano y largo plazo, no estimula la corresponsabilidad de todos los actores involucrados y tampoco promueve la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos públicos.

Un problema adicional a resolver en materia de financiamiento es el del complejo tema de las pensiones y jubilaciones en las instituciones públicas de educación superior, que actualmente no genera condiciones adecuadas para garantizar el retiro digno y oportuno de los académicos ni el cambio generacional, lo que significa, por un lado, la prolongación forzada de la carrera de académicos consolidados y, por otro, la pérdida de nuevo capital intelectual valioso.

Propuestas

Para que la educación superior en México sea capaz de cumplir con sus funciones, es indispensable que se construya un nuevo modelo de financiamiento que considere una perspectiva plurianual presupuestaria, pero que además tome en cuenta las particularidades de cada institución pública de educación superior.

Para ello, es urgente construir un acuerdo nacional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de los tres órdenes de gobierno, las IES, los actores políticos y la sociedad en su conjunto, que permita aplicar nuevas políticas basadas en instrumentos más eficientes para el desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología.

- ▶ Promover la instauración de un mecanismo de asignación presupuestal ordinaria plurianual para las IES públicas que asegure un ejercicio presupuestal fuertemente articulado al cumplimiento de los programas institucionales y a la evaluación de los resultados e impactos de las actividades de docencia, investigación y extensión.
- ▶ Promover la creación de instrumentos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas y el acceso a la información de los recursos ejercidos por las IES públicas.
- ▶ Promover que las asignaciones presupuestales extraordinarias estén orientadas a recompensar el desempeño verdaderamente sobresaliente de las instituciones o a financiar proyectos innovadores o de un potencial impacto social alto.

Gobernanza

Uno de los factores que han disminuido los efectos positivos de las políticas en educación superior es la gran heterogeneidad que muestran sus diferentes subsistemas, los cuales han surgido

en forma poco planeada, en muchos casos como resultado de la presión de diferentes grupos sociales para acceder a este nivel educativo.

A grandes rasgos, el sistema de educación superior en México está compuesto por, al menos, diez subsistemas: las universidades públicas federales, las universidades públicas estatales, los institutos tecnológicos públicos, las universidades tecnológicas públicas, las universidades politécnicas públicas, las universidades interculturales, las escuelas normales, instituciones de educación superior particulares, centros públicos de investigación y otras instituciones de educación superior.

Uno de los principales problemas que ha generado la diversidad de modelos y misiones de las instituciones que conforman estos subsistemas es la poca capacidad para articular esfuerzos entre ellas, particularmente en lo que respecta a temas como la movilidad estudiantil y el reconocimiento mutuo de créditos; la adecuada regulación de la nueva oferta educativa; la desarticulación entre políticas de educación superior y aquellas orientadas al fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación; la desigual distribución de profesores de tiempo completo entre instituciones; y un notable crecimiento de programas académicos de licenciatura y posgrado que no reúnen condiciones mínimas de calidad.

Existen a la fecha algunos esfuerzos que se han puesto en marcha para articular la colaboración entre instituciones, como el Espacio Común de Educación Superior Tecnológica, ECEST, que buscó armonizar el quehacer de los institutos tecnológicos y las universidades tecnológicas y politécnicas; así como los intentos por habilitar Comisiones Estatales Para la Planeación de la Educación Superior y Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología.

No obstante, aún existe poca colaboración interinstitucional en proyectos de movilidad académica y estudiantil, así como en la oferta de programas conjuntos de posgrado; las instancias de planeación estatales poco han hecho para regular el crecimiento ordenado y pertinente de la oferta de programas académicos y existen políticas y programas de educación superior y de ciencia y tecnología que, aunque están orientados a las mismas poblaciones objetivo, no se encuentran debidamente articuladas.

Además, se ha registrado en las últimas décadas un crecimiento notable del número de instituciones particulares, pues para el ciclo escolar 2014-2015 el 69% de las instituciones de educación superior pertenecían a este subsistema, que aglutinaba al 30% de la matrícula total. El problema en este subsistema es que dentro de él coexisten unas pocas instituciones de elite que gozan de prestigio y programas académicos de calidad, con un número importante de instituciones de absorción de demanda que no cumplen con requerimientos mínimos para brindar servicios adecuados y que en muchas ocasiones ofrecen carreras atractivas para los jóvenes, pero que se encuentran saturadas en el mercado

laboral. A este conjunto se le suman algunas instituciones internacionales que en muchas ocasiones ofrecen programas en línea que representan verdaderos fraudes para los estudiantes.

El principal problema asociado a esta situación es que el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, que es el mecanismo por el cual el Estado mexicano reconoce la viabilidad de los programas educativos de estas instituciones, se encuentra desactualizado y no exige estándares de desempeño que equiparen dichos programas con los de otras instituciones de probada calidad.

Adicionalmente, los reconocimientos a estos programas pueden ser otorgados por el gobierno federal, los gobiernos estatales y las universidades públicas, pero en cada caso la regulación y nivel de exigencia es diferente. Un último problema relacionado con la gobernanza del sistema de educación superior es el relacionado con la necesidad de promover mejores mecanismos de seguridad en los campus, ante la creciente oleada de violencia en el país, lo que obstaculiza que las instituciones y sus comunidades puedan desarrollar adecuadamente sus labores e incluso contribuyen al abandono de estudiantes y académicos.

Propuestas

En el tema de la gobernanza, la prioridad debe ser la promoción de un conjunto de nuevas regulaciones y mecanismos que permitan a las instituciones de educación superior operar en condiciones óptimas, disminuyendo, tanto como sea posible, las opciones educativas de poca calidad o fraudulentas.

- ▶ Promover una revisión del marco normativo de la educación superior en su conjunto.
- ▶ Propiciar un nuevo diseño institucional para la gestión y coordinación de la educación superior que contemple, por un lado, una mayor colaboración entre instituciones, y por otro, el aseguramiento de las condiciones básicas para que las IES cumplan con sus misiones institucionales. Dicho diseño institucional sería coordinado por un Consejo Nacional de Educación Superior, en el que estarían representados los principales actores de este sector, el cual tendría como principal tarea el alineamiento de objetivos y tareas comunes entre los diferentes subsistemas.
- ▶ Promover, en el seno del Consejo Nacional de Educación Superior, una prospectiva consensuada en materia de crecimiento de la cobertura, de la regulación de la oferta académica y de las condiciones para que los particulares participen en este esfuerzo.
- ▶ Promover mecanismos de doble titulación y reconocimiento de créditos entre instituciones de educación superior,

así como el emprendimiento de programas educativos y de investigación interinstitucionales.

- ▶ Promover una mayor coordinación entre la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP y el CONACYT.

Como indiqué en la introducción de este documento, a continuación se presenta una propuesta de Ley para la Coordinación, Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior.

Proyecto de Ley para la Coordinación, Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior

CAPÍTULO I Disposiciones generales

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto coordinar la función social educativa de tipo superior, en cualquiera de sus modalidades, entre la federación, los estados, los municipios y los particulares, así como establecer las bases para su financiamiento y evaluación.

Artículo 2. Para efectos de la presente Ley, se entiende por:

- I. Autoridad educativa federal: la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal.
- II. Autoridad educativa local: las secretarías de educación pública de las entidades federativas.
- III. Secretaría: a la Secretaría de Educación Pública.
- IV. Ley: Ley para la Coordinación, Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior.
- V. Consejo: al Consejo Nacional de Educación Superior.
- VI. Autorización: al acuerdo previo y expreso de la autoridad educativa que permite a las instituciones extranjeras impartir estudios de educación superior en el país.
- VII. Equivalencia de estudios: dictamen académico a través del cual una institución de educación superior legalmente facultada para ello, declara equiparables entre sí planes y programas de estudio realizados en instituciones de educación superior distintas.
- VIII. Revalidación: resolución mediante la cual una institución de educación superior legalmente facultada para ello, otorga validez oficial a aquellos estudios realizados o títulos obtenidos fuera del Sistema Educativo Nacional, previo dictamen académico de equivalencia de estudios.
- IX. Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE): resolución mediante la cual la autoridad educativa o una

institución de educación superior legalmente facultada para ello, reconoce la validez de estudios del tipo superior impartidos por una institución particular.

- X. Educación superior: la que imparten las instituciones públicas o particulares después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.
- XI. Educación abierta: proceso de enseñanza aprendizaje autorregulado con apoyo de materiales didácticos que, aun cuando la intervención docente no es obligatoria y no se encuentra delimitada por un calendario académico fijo, contempla la posibilidad de acompañar al estudiante con sesiones de asesoría y la aplicación de evaluaciones en fechas y lugares determinados.
- XII. Educación a distancia: proceso de enseñanza y aprendizaje caracterizado por la separación espacio-temporal entre la institución educativa y los estudiantes, y que logra sus fines con el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación.
- XIII. Educación superior abierta y a distancia: modalidad de la educación superior constituida por un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos, que contribuyen al desarrollo de los servicios de educación superior abierta y a distancia prestados por el Estado, sus organismos descentralizados, las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, con la finalidad de concurrir con calidad, pertinencia y equidad en la ampliación de la cobertura educativa.
- XIV. Modalidad escolarizada: conjunto de servicios educativos que se imparten en las instituciones educativas, lo cual implica proporcionar un espacio físico para recibir formación académica de manera sistemática.
- XV. Modalidad no escolarizada: conjunto de servicios educativos dirigidos a los estudiantes que no asisten a la formación en el campo institucional, y se emplean elementos que permiten lograr su formación a distancia, por lo que el grado de apertura y flexibilidad del modelo depende de los recursos didácticos de auto-acceso, de las tecnologías de información y comunicación, así como del personal docente.
- XVI. Modalidad mixta: combinación de las modalidades escolarizada y no escolarizada, caracterizada por su flexibilidad para cursar las asignaturas o módulos que integran

- el plan de estudios, ya sea de manera presencial o no presencial.
- XVII. Institución particular de educación superior: plantel o instalación de capital privado en el que se imparte el servicio autorizado de educación pública de tipo superior.
 - XVIII. Institución pública de educación superior: plantel o instalación pública en el que se imparte el servicio público de educación superior.
 - XIX. Recursos educativos: materiales expresamente diseñados con base en los contenidos temáticos del programa y en una estrategia didáctica determinada, así como elementos multimedia complementarios; sus características y formatos evolucionan en la medida que las innovaciones educativas y tecnológicas lo permitan.
 - XX. Doble titulación: expedición títulos o grados académicos otorgados de manera coordinada e independiente por dos instituciones de educación superior, por la conclusión de un plan de estudios.
 - XXI. Titulación conjunta: la obtención de un único título o grado académico otorgado por dos o más instituciones educativas por la conclusión de un plan de estudios.
 - XXII. Titulación simultánea: documentos que se otorgan a los estudiantes que cursan al mismo tiempo y en la misma institución, dos planes de estudio mediante procedimientos curriculares flexibles para la obtención de dos títulos del mismo nivel académico.
 - XXIII. Titulación progresiva: documentos que se otorgan a estudiantes que concluyen un ciclo escolar compuesto por dos o más opciones terminales acumulables.

Artículo 3. La aplicación de esta Ley corresponde a la Federación, los organismos descentralizados y los estados. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley General de Educación.

Artículo 4. La educación de tipo superior es la que se imparte después de la educación media superior y comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener el título de licenciatura y los grados de maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización, siempre y cuando estos últimos tengan como prerrequisito la licenciatura.

Artículo 5. La ampliación de la infraestructura educativa pública y particular se realizará atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales, previstas en el *Plan Nacional de Desarrollo* y en el *Programa Sectorial de Educación*.

Artículo 6. Corresponde a la Federación, a los organismos descentralizados y a los estados, vigilar que las denominaciones de las instituciones de educación superior correspondan a su naturaleza, de acuerdo con los perfiles y tipologías derivados de las convenciones internacionales.

CAPÍTULO II De la coordinación

Artículo 7. La Federación, los organismos descentralizados, los estados, y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios prestarán, en forma coordinada, el servicio público de educación superior conforme a lo dispuesto por este ordenamiento y la Ley General de Educación y las leyes orgánicas de las instituciones públicas.

Artículo 8. Los planes, programas de estudio y criterios académicos de las escuelas normales y universidades pedagógicas estatales deberán ser similares a los de la institución nacional correspondiente.

Artículo 9. Sin perjuicio de las facultades concurrentes de la Federación, organismos descentralizados, estados y particulares en materia de educación superior, la Federación realizará las funciones siguientes:

- I. Promover y coordinar acciones que vinculen la planeación institucional e interinstitucional de la educación superior con los objetivos y prioridades que demande el desarrollo integral del país;
- II. Incrementar la cobertura de la educación superior mediante la diversificación de opciones y modalidades educativas;
- III. Auspiciar y apoyar la celebración de convenios para el fomento y desarrollo armónico de la educación superior entre la Federación, los organismos descentralizados, los estados y los particulares;
- IV. Fomentar la evaluación de la educación superior con la participación de las instituciones;
- V. Financiar la educación superior pública mediante la asignación de recursos públicos federales, para lo cual realizará erogaciones y establecerá programas plurianuales a fin de garantizar el mejoramiento de la calidad, la ampliación de la cobertura y el desarrollo institucional, y
- VI. Las demás previstas en la presente Ley y en otras disposiciones aplicables.

Artículo 10. Para los fines de la coordinación de la educación superior, la Federación y los estados atenderán la opinión de las instituciones de educación superior, directamente y por conducto de sus agrupaciones representativas nacionales.

Artículo 11. Habrá un Consejo Nacional de Educación Superior, cuya integración determinará el titular del Ejecutivo Federal, previa opinión de las agrupaciones representativas nacionales de las instituciones de educación superior, que será órgano de consulta de la Federación, y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Concertar, diseñar y proponer políticas públicas en materia de educación superior;
- II. Coadyuvar en la armonización de la educación superior, con estricto respeto a la autonomía;
- III. Diseñar un modelo de financiamiento plurianual a la educación superior;
- IV. Generar criterios e indicadores para la evaluación, acreditación y certificación de la educación superior en cualquiera de sus modalidades, así como las estrategias para fortalecer su calidad y pertinencia;
- V. Proponer criterios para el otorgamiento de autorizaciones, reconocimientos de validez oficial, incorporaciones, equivalencias, revalidaciones y cédulas profesionales, así como para los refrendos correspondientes en términos de la Ley;
- VI. Definir estrategias que contribuyan a la ampliación de la cobertura de la educación superior en cualquiera de sus modalidades con el apoyo de las tecnologías de la información y comunicación;
- VII. Formular criterios y mecanismos para la vinculación nacional e internacional de las instituciones de educación superior con los sectores social, público y privado, y
- VIII. Las demás previstas en la presente Ley y en otras disposiciones aplicables.

CAPÍTULO III

Del registro, autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios

Artículo 12. Las instituciones nacionales o extranjeras que pretendan ofrecer servicios de educación superior en la República Mexicana, en cualquiera de sus modalidades, deberán registrarse ante la Secretaría, misma que será responsable de publicar y actualizar el Registro Nacional de Instituciones de Educación Superior de México.

Artículo 13. Las instituciones particulares de educación superior mexicanas, antes de ofrecer sus servicios en el país, en cualquiera de sus modalidades, además de registro, deberán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Artículo 14. Las instituciones de educación superior extranjeras, antes de ofrecer servicios de educación superior en la República Mexicana, en cualquiera de sus modalidades, además del registro, deberán obtener la autorización por parte de la Secretaría.

Artículo 15. Queda prohibido ofrecer servicios de educación superior, en cualquiera de sus modalidades, sin el previo registro, reconocimiento de validez oficial o autorización ante la Secretaría. El incumplimiento de esta disposición motivará la clausura del servicio educativo.

Artículo 16. El registro no obliga a las autoridades educativas a otorgar el reconocimiento de validez oficial de estudios o la autorización.

Artículo 17. La Secretaría podrá otorgar reconocimientos de validez oficial de estudios de nivel superior previo dictamen de equivalencias expedido por una institución de educación superior pública, federal o autónoma.

Artículo 18. Los Estados podrán otorgar reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior previo dictamen de equivalencias expedido por una institución de educación superior autónoma por Ley.

Artículo 19. Las instituciones nacionales o extranjeras, que hayan obtenido su registro para ofrecer servicios de educación superior y deseen incorporarse al Sistema Educativo Nacional, deberán solicitar y obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Artículo 20. Cada plantel y cada plan de estudios requerirán, según el caso, autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

Artículo 21. Los particulares que pretendan ofrecer servicios educativos en más de una entidad federativa, deberán solicitar autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios ante la Secretaría.

Artículo 22. La autoridad o el organismo público descentralizado que otorgue, según el caso, la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, será directamente responsable de

la supervisión académica de los servicios educativos respecto a los cuales se concedió dicha autorización o reconocimiento.

Artículo 23. Las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios de nivel superior se refrendarán cada cinco años.

Artículo 24. Los estudios de educación superior abierta y a distancia que se impartan en la República Mexicana por instituciones nacionales o extranjeras, además de atender las disposiciones normativas aplicables, deberán cubrir criterios de pertinencia, suficiencia y congruencia en torno a los siguientes elementos:

- I. Modelo educativo de referencia y forma de operación de la opción educativa en que se imparta el programa académico;
- II. Perfiles, funciones y plantilla docente, así como programa de formación y actualización para asegurar la competencia en estas opciones educativas;
- III. Recursos y materiales educativos, metodología de diseño, producción, selección y evaluación de los mismos y perfiles de los profesionales que participan en esos procesos;
- IV. Entorno de aprendizaje: diseño, funcionamiento y perfiles de usuarios;
- V. Infraestructura y equipamiento tecnológico que soportan el funcionamiento de la opción educativa, sistemas de seguridad y planes de contingencia, programa de actualización y mantenimiento, así como personal que participa en su operación y desarrollo;
- VI. Estrategia de inducción para los estudiantes a la metodología de estudio y a los recursos del entorno de aprendizaje;
- VII. Recursos informativos dispuestos para estudiantes y docentes;
- VIII. Sistemas informáticos de apoyo a la gestión académica, escolar y administrativa;
- IX. Mecanismos de información para aspirantes y sociedad en general, así como de asistencia a estudiantes y docentes;
- X. Servicios de apoyo, prestaciones y recursos de fomento a la vida universitaria para la comunidad estudiantil y docente;
- XI. Normatividad que regule el acceso, trayectoria y egreso de estudiantes, tiempos máximos y mínimos para cursar el programa, calendario escolar, así como las funciones docentes, y
- XII. Mecanismos de evaluación y mejora continua de los elementos descritos en las fracciones anteriores así como del modelo en conjunto.

Artículo 25. La Secretaría, con apoyo del Consejo, establecerá los requisitos de presentación, mecanismos de verificación y cri-

terios de evaluación de los elementos señalados en el artículo anterior, y vigilará su aplicación.

CAPÍTULO IV

Del establecimiento de equivalencias y la revalidación

Artículo 26. El establecimiento de equivalencias y la revalidación de títulos, planes y programas de estudio impartidos por instituciones nacionales o extranjeras que no forman parte del Sistema Educativo Nacional, se determinarán de acuerdo con los requisitos y criterios mínimos establecidos por la Federación, a propuesta del Consejo Nacional de Educación Superior, mismos que serán de observancia obligatoria para los estados.

Artículo 27. Las instituciones de educación superior que forman parte del Sistema Educativo Nacional podrán establecer revalidaciones, equivalencias y acreditaciones para efectos curriculares internos.

CAPÍTULO V

De los comprobantes académicos y cédulas profesionales

Artículo 28. Los certificados, diplomas, títulos, grados y demás comprobantes académicos que expidan las instituciones públicas y las particulares de educación superior con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, tendrán validez en toda la República y deberán inscribirse en el Registro Nacional de Profesionistas, a cargo de la Secretaría.

Artículo 29. La Secretaría determinará las profesiones que requieran cédula para su ejercicio, mismas que deberán refrendarse con la periodicidad que la Secretaría determine, previa propuesta del Consejo Nacional de Educación Superior.

CAPÍTULO VI

De la doble titulación, titulación conjunta, simultánea y progresiva

Artículo 30. Las instituciones de educación superior que formen parte del Sistema Educativo Nacional, podrán ofrecer e impartir programas académicos de doble titulación o titulación conjunta en convenio con instituciones de educación superior nacionales o extranjeras. En el caso de instituciones extranjeras, deberán estar legalmente constituidas y acreditadas en su país de origen.

Artículo 31. La doble titulación y la titulación conjunta se concedrán entre instituciones de educación superior con planes y programas académicos afines o similares.

Artículo 32. Las instituciones de educación superior establecerán los procedimientos académicos mediante los cuales otorgarán la titulación simultánea o progresiva.

CAPÍTULO VII De la evaluación

Artículo 33. El Consejo Nacional de Educación Superior propondrá un modelo nacional de evaluación, acreditación y certificación, que tendrá por objeto valorar la calidad de la educación superior y el grado de cumplimiento de las funciones académicas de las instituciones. La evaluación deberá ser integral, periódica y obligatoria.

Artículo 34. El modelo nacional de evaluación, acreditación y certificación establecerá mecanismos diferenciados para evaluar a los alumnos, al personal docente, a los planes y programas de estudio y a las instituciones.

Artículo 35. El modelo nacional de evaluación, acreditación y certificación deberá estar desvinculado de estímulos económicos.

CAPÍTULO VIII Del financiamiento

Artículo 36. La Federación y las entidades federativas, con base en las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asignarán a éstas recursos para el cumplimiento de sus fines, conforme a esta Ley y demás disposiciones aplicables. Se procurará estimular especialmente aquellas modalidades educativas que permitan mejorar la calidad y ampliar la cobertura. Los municipios, dentro de sus posibilidades presupuestales, apoyarán el establecimiento y funcionamiento de las instituciones de educación superior pública. Las instituciones podrán llevar a cabo programas y suscribir convenios para incrementar sus recursos y ampliar sus fuentes de financiamiento.

Artículo 37. La Federación, a través de la Secretaría, asignará recursos presupuestales para la operación y el cumplimiento de los fines del Consejo Nacional de Educación Superior.

Artículo 38. Los ingresos de las instituciones públicas de educación superior, los bienes de su propiedad y todas las actividades de docencia, investigación, difusión de la cultura y servicios internacionales, estarán exentos de todo tipo de impuestos federales y estatales. También estarán exentos de dichos impuestos los actos y contratos en que intervengan dichas instituciones, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de las mismas.

Artículo 39. Los recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones de educación superior se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales, a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior, a la planeación institucional, a los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como al conjunto de gastos de operación y mantenimiento.

Para decidir la asignación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso se tomarán en cuenta consideraciones ajenas a las educativas.

Artículo 40. Para los fines de esta Ley, los recursos que la Federación otorgue a las instituciones de educación superior serán ordinarios y específicos.

En caso de necesidades extraordinarias, las instituciones podrán solicitar recursos adicionales.

Artículo 41. Los recursos ordinarios serán considerados como presupuesto regularizable para garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las ministraciones de los recursos ordinarios se sujetarán al calendario aprobado, debiendo iniciarse durante el primer mes del ejercicio fiscal.

Artículo 42. Los recursos asignados por la Federación y por entidades federativas a las instituciones públicas de educación superior, no podrán ser inferiores, en términos reales, a los asignados en el ejercicio fiscal anterior ni podrán disminuirse en el transcurso del ejercicio de que se trate.

Artículo 43. Para el fortalecimiento de las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura, la Federación apoyará a las instituciones públicas de educación superior con recursos destinados al financiamiento de fondos específicos, mismos que podrán contar con una programación presupuestaria plurianual.

Artículo 44. Las aportaciones de la Federación y de las entidades federativas se establecerán en los convenios que celebren con las instituciones públicas de educación superior. Los estados podrán convenir que los recursos de la Federación se ministren

directamente de la Secretaría a las instituciones públicas de educación superior.

Artículo 45. Los recursos federales que reciban las instituciones de educación superior deberán aplicarse únicamente a las actividades para las cuales hayan sido asignados, de conformidad con su normatividad interna o con las leyes respectivas.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

TERCERO. La Secretaría, en un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de la Ley, creará el Registro Nacional de Instituciones de Educación Superior de México.

CUARTO. Las instituciones de educación superior que actualmente presten servicios educativos dentro de la República Mexicana, deberán realizar el registro en términos del artículo 12, dentro de los seis meses contados a partir del inicio del funcionamiento del Registro Nacional de Instituciones de Educación Superior de México. Una vez transcurrido dicho plazo, se aplicarán las sanciones a que se refiere el artículo 14.

QUINTO. El Titular del Ejecutivo Federal deberá designar a los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior a más tardar a los seis meses de la entrada en vigor de la Ley.

Quienes sean designados deberán contar con capacidad y experiencia en el desarrollo y fomento a la educación superior. La lista de integrantes deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

La conformación del Consejo deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no implicará erogaciones adicionales.

SEXTO. El Consejo, a más tardar a los seis meses de su integración, propondrá los criterios para el otorgamiento de autorizaciones, reconocimientos de validez oficial, equivalencias, revalidación; así como la propuesta de periodicidad con la que se realizará el refrendo de las cédulas profesionales.

SÉPTIMO. La Secretaría, en el plazo de seis meses contados a partir de la propuesta que le entregue el Consejo, establecerá los

criterios para el otorgamiento de autorizaciones, reconocimientos de validez oficial, equivalencias, revalidación, y cédulas profesionales, así como para los referendos correspondientes.

OCTAVO. Las instituciones públicas y particulares de educación superior, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la Ley, registrarán los títulos y grados que obren en sus archivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 27.

NOVENO. El Consejo Nacional de Educación Superior, en un plazo de un año contado a partir de su integración, entregará a la Secretaría la propuesta para el modelo nacional de evaluación, acreditación y certificación de la educación superior.

Referencias

- ANUIES (2012). *Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior*. México: ANUIES. Disponible en: <http://crs.anui.es.mx/wp-content/uploads/2012/09/Inclusion-con-responsabilidad-social-ANUIES.pdf>
- Presidencia de la República (2015). *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*. Disponible en: http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_PDF_270815.pdf
- Medina Viedas, J. (2016, noviembre 20). Urge una nueva ley para la educación superior en México: Enrique Fernández Fassnacht. *Campus Milenio*. Disponible en: http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=5129:urge-una-nueva-ley-para-la-educacion-superior-en-mexico-enrique-fernandez-fassnacht&Itemid=345
- UNESCO (2009). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO*, Disponible en: http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf