

00781

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

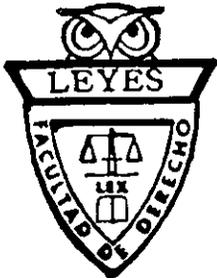


FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"EL REGIMEN FISCAL DE LAS  
UNIVERSIDADES"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN DERECHO  
PRESENTA EL  
LIC. ARTURO SANCHEZ ACEVES



TUTOR: LIC. PEDRO CUEVAS FIGUEROA  
COTUTOR: DR. ALONSO PEREZ BECERRIL

FEBRERO, 2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Titulo de la tesis:

"EL REGIMEN FISCAL DE LAS UNIVERSIDADES"

Grado y nombre del tutor o director de tesis:

Licenciado en Derecho. Pedro Cuevas Figueroa

Institución de adscripción del tutor o director de tesis:

División de Estudios en Derecho, Facultad de Derecho

Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen de la tesis: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina, como máximo en 25 renglones a un espacio, sin salir de la extensión de este cuadro.)

El tratamiento fiscal que se otorgó a las Universidades Públicas tradicionalmente fue de no sujeción tributaria. Sin embargo, debido al establecimiento del impuesto al valor agregado en nuestro país, a partir de la década de los ochentas se emitieron los primeros criterios que cuestionaron este régimen especial, hasta que en el año de 1993 se les consideró como sujetos pasivos de la relación tributaria, que debían contribuir de conformidad con las leyes fiscales especiales. Por su parte, las Universidades Privadas han sido beneficiadas como sujetos exentos de la obligación fiscal.

De la presente investigación se colige que las Universidades Públicas se encuentra investidas de inmunidad fiscal pues así está establecido en sus respectivas leyes orgánicas, que para estos efectos son las leyes especiales, por lo que el presente tratamiento fiscal que se les dispensa es indebido.

Respecto al tratamiento fiscal que se otorga a las Universidades Privadas se concluye en nuestro trabajo que éste cumple con los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad por lo que este régimen de exención se encuentra justificado en virtud de que prestan un servicio público y coadyuvan con el Estado en el financiamiento de este nivel educativo.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE, EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA, QUEDARÁ SUSPENDIDO EL TRÁMITE DEL EXAMEN

Fecha de solicitud: 15 de febrero de 2000

Firma del alumno

Acompaña los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado
- Copia de la última revisión de estudios
- Comprobante de pago de derechos por registro del grado

Biblioteca del Plantel

Biblioteca Central

Entrega ejemplares de tesis

## **RESUMEN DE TESIS EN INGLES**

### **REGIMEN FISCAL DE LAS UNIVERSIDADES**

Traditionally, the States Universities didn't pay taxes. However, after the value added tax were established in our country, the courts started to emit, back in the eighties, several criterions that put in question this special treatment, until 1993 that the supreme court said that this universities should pay taxes when ever the taxes laws establish. In other hand, the Private Universities usually have been consider in an exempt tax treatment.

After our investigation we come to the conclusion that the States Universities are in special situation of tax inmunity because their own laws establish this treatment, and their laws shoud be consider the special law, even before the tax laws. Because of this reason, the treatment that actually habe been applied for this kind of instituties are wrong.

In relation of the Private Universities, we found that the treatment that have been applied for them are in the same direction that the constitutional principles, and we consider fear to put them in an exempt tratment, because this instituties give a public service and help the goverment to finance the Superior Education in our country.

*Incluire o excluir*

# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL Y LOS ANTECEDENTES EDUCATIVOS EN MÉXICO

<b>I. LA EDUCACIÓN EN LA ÉPOCA COLONIAL</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>II. LA EDUCACIÓN DURANTE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA</b> . . . . .	<b>10</b>
1.- Los Primeros Antecedentes del Artículo Tercero Constitucional. . . . .	11
1.1.- La Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz en 1812 . . . . .	11
1.2.- Memoria Presentada a las Cortés de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe en 1812. . . . .	13
1.3.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionada en Apatzingán en el año de 1814. . . . .	14
<b>III. LA ETAPA DE TRANSICIÓN: DE LA CONSUMACIÓN DE LA INDEPENDENCIA EN 1821, A LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA EN 1854</b> . . . . .	<b>15</b>
1.- Bases del Plan de la Constitución Política de 1823 . . . . .	18
2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. . . . .	19
3.- La Reforma Educativa del Año de 1833. . . . .	22
3.1.- Programa de la Administración de Valentín Gómez Farías de 1833. . . . .	25
3.2.- Decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías de 1833. . . . .	25
4.- La Educación en la Era de Santa Anna. . . . .	26
4.1.- Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836. . . . .	27
4.2.- Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842. . . . .	28
4.3.- Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842. . . . .	28
4.4.- Bases Orgánicas de la República Mexicana, Sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional de 1843. . . . .	28
<b>IV. LA EDUCACIÓN EN LA ETAPA LIBERAL</b> . . . . .	<b>30</b>
1.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana . . . . .	30
2.- El Artículo Tercero de la Constitución de 1857 . . . . .	31
2.1.- La Libertad de Enseñanza . . . . .	32
3.- La Consolidación de las Ideas Liberales en la Educación . . . . .	35
3.1.- Las Leyes Orgánicas de Instrucción Pública de los Años de 1867 y 1869 . . . . .	36
3.2.- Decreto de Lerdo de Tejada . . . . .	37
3.3.- El Positivismo en la Educación Nacional . . . . .	38
4.- La Educación en el Porfiriato . . . . .	39
4.1.- La Política Educativa de Joaquín Baranda . . . . .	40
4.2.- La Acción Educativa de Justo Sierra . . . . .	45
4.3.- Los Alcances de la Obra del Régimen de Porfirio Díaz . . . . .	46

<b>V. EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL . . . . .</b>	<b>48</b>
1.- El Artículo Tercero de la Constitución de 1917. . . . .	48
1.1.- Proyecto del Partido Liberal Mexicano de 1906. . . . .	48
1.2.- Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916. . . . .	48
1.3.- Dictamen de la Primera Comisión de Puntos Constitucionales. . . . .	49
1.4.- El Debate sobre el Artículo Tercero de la Constitución. . . . .	50
1.5.- El Artículo Tercero Aprobado por el Constituyente. . . . .	55
2.- Las Reformas Constitucionales . . . . .	56
2.1.- La Reforma del Año de 1934 . . . . .	56
2.2.- La Reforma del Año de 1946 . . . . .	59
2.3.- La Reforma del Año de 1980 . . . . .	61
2.4.- Las Reformas de 1992 y 1993 . . . . .	61
<b>VI. CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>65</b>
<b>VII. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .</b>	<b>68</b>

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **LA EDUCACION SUPERIOR EN NUESTRO PAIS**

<b>I. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LA EDUCACIÓN SUPERIOR . . . . .</b>	<b>79</b>
1.- Principios Consagrados en Nuestra Carta Magna . . . . .	79
1.1.- Fines de la Educación Superior. . . . .	80
1.2.- La Autonomía Universitaria. . . . .	80
1.3.- Facultades que le Son Otorgadas a las Universidades para la Consecución de sus Fines. . . . .	82
1.4.- El Servicio Educativo que Prestan los Particulares. . . . .	83
2.- La Legislación en Materia Educativa. . . . .	88
2.1.- La Ley General de Educación . . . . .	88
2.2.- La Ley para la Coordinación de la Educación Superior. . . . .	93
2.3.- Las Leyes Orgánicas . . . . .	96
<b>II. FINES Y FUNCIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR . . . . .</b>	<b>97</b>
1.- Los Fines de la Educación Superior. . . . .	97
1.1.- La Docencia. . . . .	98
1.2.- La Investigación. . . . .	99
1.3.- La Difusión de la Cultura. . . . .	100
2.- Las Funciones de la Educación Superior. . . . .	101
<b>III. EL SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. . . . .</b>	<b>102</b>
1.- El Estado Social de Derecho. . . . .	102

2 - Los Valores de la Educación Superior . . . . .	103
3 - La Educación Superior como Servicio Público . . . . .	113
<b>IV. CONCLUSIONES.</b> . . . . .	<b>121</b>
<b>V. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS.</b> . . . . .	<b>123</b>

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

<b>I. ORÍGENES HISTÓRICOS DE LAS UNIVERSIDADES EN NUESTRO PAÍS.</b> . . . . .	<b>137</b>
<b>II. TIPOS DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.</b> . . . . .	<b>142</b>
1.- La Universidad Pública . . . . .	142
1.1.- Expansión y Desarrollo de la Universidad Pública. . . . .	143
1.1.1.- Factores que Impulsaron el Crecimiento. . . . .	143
1.1.2.- Consecuencias de la Masificación Educativa. . . . .	146
1.2.- Las Reformas en la Educación Pública Superior. . . . .	148
1.2.1.- La Política de Racionalización: Planeación, Eficacia y Evaluación. . . . .	148
1.2.2.- La Modernización Educativa. . . . .	150
1.3.- Características y Problemática de las Universidades Públicas . . . . .	152
2.- Las Instituciones Privadas de Educación Superior. . . . .	166
2.1.- El Surgimiento de las Universidades Privadas. . . . .	166
2.1.1.- Orígenes y Crecimiento. . . . .	166
2.1.2.- Factores que Impulsaron el Surgimiento de las Instituciones Privadas de Educación Superior. . . . .	172
2.2.- Tipos de Instituciones Privadas de Educación Superior. . . . .	175
2.3.- Características de las Universidades Privadas. . . . .	176
<b>III. DISTINCIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.</b> . . . . .	<b>179</b>
<b>IV. CONCLUSIONES.</b> . . . . .	<b>190</b>
<b>V. NOTAS.</b> . . . . .	<b>194</b>

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

<b>I. CONSIDERACIONES GENERALES.</b> . . . . .	<b>213</b>
1.- Breves Antecedentes del Financiamiento de la Educación Superior. . . . .	214
2.- Factores que Afectan el Comportamiento en el Gasto Educativo . . . . .	215

3.- Las Alternativas en el Financiamiento a la Educación Superior. . . . .	220
3.1.- Nuevas Fuentes de Financiamiento. . . . .	220
3.2.- La Adopción de Medidas Tendientes a Reducir los Gastos Educativos. . . . .	221
<b>II. LAS FUENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. . . . .</b>	<b>223</b>
1.- Modelos de Instituciones y Formas de Financiamiento. . . . .	223
2.- Las Fuentes del Financiamiento de la Educación Superior. . . . .	225
<b>III. EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. . . . .</b>	<b>242</b>
1.- El Subsidio Público. . . . .	242
1.1.- El Financiamiento Tradicional de las Instituciones Públicas de Educación Superior. . . . .	242
1.2.- Los Impuestos Específicos que se Aplican en Nuestro País. . . . .	249
2.- Nuevas Formas de Asignación Presupuestal: El Financiamiento Condicionado. . . . .	251
3.- Las Fuentes del Financiamiento Alterno. . . . .	255
<b>IV. EL FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. . . . .</b>	<b>259</b>
<b>V. CONCLUSIONES. . . . .</b>	<b>269</b>
<b>VI. NOTAS. . . . .</b>	<b>271</b>

## **CAPITULO QUINTO**

### **EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS UNIVERSIDADES**

<b>I. EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON EL FENÓMENO DE LA TRIBUTACIÓN. . . . .</b>	<b>286</b>
1.- La Garantía Constitucional de la Educación. . . . .	286
1.1.- La Obligación del Estado con Respecto a la Educación. . . . .	286
1.2.- El Derecho a la Educación. . . . .	291
1.3.- La Garantía Constitucional de la Educación Superior. . . . .	299
2.- Aspectos Tributarios del Financiamiento a la Educación. . . . .	314
2.1.- La Gratuidad de la Educación que Imparte el Estado. . . . .	314
2.1.1.- El Cobro de Cuotas en las Universidades Públicas. . . . .	316
2.2.- Las Contribuciones Destinadas Específicamente a la Educación. . . . .	321
2.3.- La Distribución de la Función Educativa en los Tres Niveles de Gobierno . . . . .	326
<b>II. LA SITUACIÓN JURÍDICA TRIBUTARIA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. . . . .</b>	<b>330</b>
1.- Los Elementos Subjetivos de la Relación Tributaria. . . . .	330

1.1.- Los Sujetos Activos de la Relación Tributaria. . . . .	330
1.2.- El Sujeto Pasivo de la Obligación Tributaria. . . . .	333
1.2.1.- El Sujeto Pasivo Principal. . . . .	333
1.2.2.- Los Responsables Solidarios. . . . .	334
2.- Las Universidades como Sujetos Pasivos de la Relación Tributaria. . . . .	338
2.1.- El Estado, Sujeto Pasivo de la Obligación Tributaria. . . . .	338
2.1.1.- Los Organismos Públicos Descentralizados. . . . .	334
2.2.- La Situación Jurídica Tributaria de las Universidades Públicas. . . . .	355
2.2.1.- La Universidad Pública en su Carácter de No Sujeto Tributario. . . . .	355
2.2.2.- La Universidad Pública, en su Calidad de Sujeto Exento. . . . .	361
2.2.3.- Análisis de la Situación Jurídica Tributaria de las Universidades Públicas. . . . .	370
2.3.- Las Instituciones Privadas de Educación Superior como Sujetos Exentos de la Obligación Tributaria. . . . .	392
<b>III. EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS UNIVERSIDADES. . . . .</b>	<b>408</b>
1.- La Posibilidad de Gravar a las Universidades Públicas. . . . .	408
1.1.- El Patrimonio de las Universidades Públicas. . . . .	408
1.1.1.- Los Ingresos de las Universidades Públicas. . . . .	409
1.1.1.1.- Los Ingresos Percibidos por la Prestación de Servicios que no Son de Carácter Educativo. . . . .	412
1.1.2.- Los Bienes de las Universidades Públicas. . . . .	417
1.2.- El Consumo de las Universidades Públicas. . . . .	424
1.3.- Otras Situaciones Jurídico Tributarias. . . . .	427
2.- El Tratamiento Fiscal de las Instituciones Privadas de Educación Superior. . . . .	434
2.1.- El Patrimonio de las Universidades Privadas. . . . .	434
2.1.1.- Los Ingresos de las Universidades Privadas. . . . .	434
2.1.1.1.- Los Ingresos Percibidos por la Prestación de Servicios que no Son de Carácter Educativo. . . . .	435
2.1.2.- Los Bienes de las Instituciones Privadas de Educación Superior. . . . .	442
2.2.- El Consumo de las Universidades Privadas. . . . .	445
2.3.- Otras Situaciones Jurídico Tributarias. . . . .	446
<b>IV. CONCLUSIONES. . . . .</b>	<b>448</b>
<b>V. NOTAS. . . . .</b>	<b>454</b>
<b>CONCLUSIONES FINALES. . . . .</b>	<b>485</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA. . . . .</b>	<b>488</b>

## INTRODUCCIÓN

En el periodo comprendido entre los años de 1986 a 1989, tuve la oportunidad de incorporarme al entonces Departamento Jurídico de la Universidad de Guadalajara, lo que me permitió conocer de cerca la problemática existente en la educación pública superior.

En aquellos tiempos, el país se encontraba inmerso en una de las peores crisis económicas de su historia, y desde los inicios del régimen de Miguel de la Madrid, el gobierno había implementado medidas de austeridad tendientes a reducir la altísima inflación que se vivió en esa época.

En este contexto, las universidades públicas sufrían el impacto de una reducción importante de los ingresos provenientes del subsidio gubernamental. Esta situación, que se había iniciado a partir de 1982, estaba causando serios problemas que impedían el normal desarrollo de las actividades institucionales, así como el deterioro constante de su infraestructura.

También por estos años, se comenzaron a conocer algunos criterios aislados, tanto del Tribunal Fiscal de la Federación, como de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, en los cuales se cuestionaba el carácter de sujetos no causantes de las universidades públicas, mismo que se establece en sus respectivas leyes orgánicas.

Nos encontrábamos ante una situación inédita, pues de manera tradicional se había aceptado que las universidades públicas no pagaban contribuciones, por encontrarse en un régimen especial de no sujeción tributaria. En cambio, los criterios sustentados por estos tribunales y que habíamos conocido recientemente, abrían la posibilidad de que se colocara a estas instituciones como sujetos pasivos de la relación tributaria, de acuerdo a lo que se señalara en cada una de las leyes que establecen los impuestos.

Como podemos observar, por un lado, las universidades públicas estaban padeciendo una fuerte disminución del subsidio gubernamental, y por el otro, se encontraban ante la posibilidad de destinar recursos para el pago de contribuciones.

Por otra parte, las universidades privadas habían experimentado en la década los ochentas, un crecimiento sin precedentes. A pesar de las

adversas condiciones económicas que se estaban viviendo, instituciones de todo tipo abrían sus puertas para ofrecer sus servicios educativos.

Este fenómeno, también era inédito, ya que no teníamos conocimiento de que éste se hubiere presentado en alguna otra época. El crecimiento de las Instituciones Privadas de Educación Superior resultaba interesante desde cualquier punto de vista, pues nos preguntábamos cómo era posible que este sector educativo pudiera crecer de esta manera, en un entorno nacional tan difícil.

En esta observación, intuimos que uno de los posibles factores para el logro de este desarrollo, se debía al régimen tributario que la legislación fiscal otorga a estas instituciones. De esta manera, surgía la interrogante de si este tratamiento era el adecuado y cumplía con los principios tributarios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

Planteadas las cosas así, nos pareció de singular importancia conocer y analizar el régimen fiscal de las universidades, tanto públicas como privadas, teniendo como objetivo central de esta investigación, verificar si este tratamiento coincidía con los principios legales y jurídico tributarios.

En el caso de las universidades públicas, partimos de la afirmación de que las leyes orgánicas de estas instituciones, otorgan un régimen especial de no sujeción tributaria, y que por lo tanto, no se encuentran colocadas como sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria.

Con respecto a las universidades privadas, nuestra aseveración fue en el sentido de que estas instituciones debían tributar como empresas mercantiles de la educación superior, pues percibíamos que estaban lucrando al proporcionar sus servicios educativos.

Para llevar a cabo nuestra investigación, fue necesario conocer a fondo las funciones, objetivos y demás pormenores de las instituciones educativas, así como adentrarnos dentro de un tema tan complejo como lo es la educación, concebida como una actividad de interés público que está a cargo del Estado. Una vez realizado lo anterior, confrontamos las ideas que adquirimos en esta experiencia con los principios tributarios que se han formado a través del tiempo, en base a los estudios doctrinarios, los antecedentes legislativos y los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante nuestra investigación utilizamos diversos métodos, como son el inductivo, deductivo, histórico y el análisis comparativo y crítico. Asimismo,

durante las diferentes etapas de este trabajo, nos auxiliamos de técnicas de investigación, tanto documentales como de campo. Con respecto a esta última, se llevaron a cabo varias entrevistas con autoridades de diversas instituciones, tanto públicas como privadas. El resultado de este trabajo no fue satisfactorio, debido en gran parte a que las personas entrevistadas no quisieron involucrarse en forma directa, pues consideraron que la información solicitada era confidencial. Sin embargo, los datos recabados a través de este trabajo resultan de particular interés para nuestra investigación.

A fin de dar respuesta a las interrogantes planteadas y para probar las hipótesis, hemos estructurado nuestra investigación en cinco capítulos. En el primero de ellos, se revisan los antecedentes del artículo tercero constitucional, y se examina el desarrollo histórico que ha tenido la educación en México.

La educación superior en nuestro país es el tema del segundo capítulo. En el mismo, exponemos los principios constitucionales y legales que rigen a este nivel educativo, y se examinan las consideraciones axiológicas de esta actividad, que permiten entender a la educación superior como un servicio público a cargo del Estado, pero que también puede ser prestado por los particulares.

En el capítulo tercero, se realiza un análisis comparativo de los dos tipos de instituciones, el cual permitió conocer las principales diferencias que existen entre éstas, así como sus respectivas semejanzas. Además, nos muestra la situación actual en que se encuentran las universidades públicas y privadas.

Un tema de gran importancia en el presente trabajo es el financiamiento de la educación superior. En el capítulo cuarto, se examinan los antecedentes y las principales fuentes de financiamiento. En este punto se muestra como el subsidio gubernamental ha disminuido en diferentes porcentajes, a partir del año de 1982. En este sentido, la política educativa del gobierno no permite el crecimiento y desarrollo de las universidades públicas.

Las universidades privadas también comienzan a mostrar signos que evidencian la existencia de problemas para el financiamiento de las instituciones. La fuerte deserción estudiantil que han padecido desde el año de 1994, ha provocado una importante caída con respecto a los ingresos que las instituciones perciben por las colegiaturas y cuotas estudiantiles. Sin embargo, existen datos que muestran el apoyo que están recibiendo por parte de las autoridades educativas.

Finalmente, el quinto capítulo de este trabajo, es el tema de nuestra investigación. En el primer punto, se llevan a cabo las consideraciones sobre los aspectos tributarios del artículo tercero de la Constitución, en especial, realizamos el estudio de la obligación del Estado y la garantía constitucional de la educación.

En el siguiente punto, analizamos la situación jurídica tributaria de las Instituciones de Educación Superior, lo que permite confrontar toda la información recabada en este trabajo con las hipótesis formuladas y enunciadas con anterioridad. En el mismo, se lleva a cabo el examen de los antecedentes legislativos y doctrinales, y de manera particular, se estudian las jurisprudencias y criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación que tocan el presente tema.

El tercer y último punto de este capítulo, está encaminado al estudio del actual tratamiento fiscal de las instituciones, de acuerdo a las leyes que establecen las contribuciones más importantes. Lo anterior nos dio la oportunidad de conocer información adicional sobre este tema, que nos permitió observar que en el esquema actual, el tratamiento fiscal de las universidades públicas y privadas es muy parecido.

El tema de la presente investigación ha sido poco explorado por los estudiosos del derecho, a pesar de la importancia que reviste la educación superior para el desarrollo de nuestro país. Es nuestro deseo que el presente trabajo de investigación contribuya a estimular subsecuentes estudios que se realicen sobre este tópico.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL Y LOS ANTECEDENTES EDUCATIVOS EN MÉXICO**

# CAPÍTULO PRIMERO

## EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL Y LOS ANTECEDENTES EDUCATIVOS EN MÉXICO

### SUMARIO

**I. LA EDUCACIÓN EN LA ÉPOCA COLONIAL. II. LA EDUCACIÓN DURANTE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA.** 1.- *Los Primeros Antecedentes del Artículo Tercero Constitucional.* 1.1.- *La Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz en 1812.* 1.2.- *Memoria Presentada a las Cortés de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe en 1812.* 1.3.- *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionada en Apatzingán en 1814.* **III. LA ETAPA DE TRANSICIÓN; DE LA CONSUMACIÓN DE LA INDEPENDENCIA EN 1821, A LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA EN 1854.** 1.- *Bases del Plan de la Constitución Política de 1823.* 2.- *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.* 3.- *La Reforma Educativa del Año de 1833.* 3.1.- *Punto Sexto del Programa de la Administración de Valentín Gómez Farias de 1833.* 3.2.- *Decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farias de 1833.* 4.- *La Educación en la Era de Santa Anna.* 4.1.- *Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.* 4.2.- *Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842.* 4.3.- *Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842.* 4.4.- *Bases Orgánicas de la República Mexicana, Sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional de 1843.* **IV. LA EDUCACIÓN EN LA ETAPA LIBERAL.** 1.- *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.* 2.- *El Artículo Tercero de la Constitución de 1857.* 2.1.- *La Libertad de Enseñanza.* 3.- *La Consolidación de las Ideas Liberales en la Educación.* 3.1.- *Las Leyes Orgánicas de Instrucción Pública de los Años de 1867 y 1869.* 3.2.- *Decreto de Lerdo de Tejada.* 3.3.- *El Positivismo en la Educación Nacional.* 4.- *La Educación en el Porfiriato.* 4.1.- *La Política Educativa de Joaquín Baranda.* 4.2.- *La Acción Educativa de Justo Sierra.* 4.3.- *Los Alcances de la Obra del Régimen de Porfirio Díaz.* **V. EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL.** 1.- *El Artículo Tercero de la Constitución de 1917.* 1.1.- *Proyecto del Partido Liberal Mexicano de 1906.* 1.2.- *Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.* 1.3.- *Dictamen de la Primera Comisión de Puntos Constitucionales.* 1.4.- *El Debate sobre el Artículo Tercero de la Constitución.* 1.5.- *El Artículo Tercero Aprobado por el Constituyente.* 2.- *Las Reformas Constitucionales.* 2.1.- *La Reforma del Año de 1934.* 2.2.- *La Reforma del Año de 1946.* 2.3.- *La Reforma del Año de 1980.* 2.4.- *Las Reformas de 1992 y 1993.* **VI. CONCLUSIONES. VII. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS.**

## I. LA EDUCACIÓN EN LA ÉPOCA COLONIAL.

El descubrimiento de América y la posterior conquista de sus territorios, representan el encuentro de dos culturas y mundos diferentes. Para los pueblos mesoamericanos significó el fin de una forma y estilo de vida y el comienzo de la esclavitud, – o servidumbre como se le llamó por los vencedores – durante largos 300 años que duró lo que en nuestra historia se conoce como la Epoca Colonial.

Junto con los soldados llegaba también un personaje que sería figura central no sólo en la educación, sino de casi todos los ámbitos de la Nueva España. Se trata del " cazador de almas ", el misionero español y que ganaría para la Iglesia Católica una presencia preeminente en el mundo latinoamericano.

Los primeros misioneros pertenecían a la orden de los franciscanos y ya para 1523 había arribado una primera avanzada encabezada por Juan de Tacto, Juan de Aura y Pedro de Gante.

Una atinada descripción de la manera de pensar de estos frailes y de sus primeras acciones educativas nos la da José María Kazuhiro Kobayashi, quién nos señala que éstos, al igual de los demás europeos de su tiempo, tenían una mentalidad que todavía era feudal o señorial. " ... De acuerdo a esa mentalidad, la sociedad humana se componía, en términos generales, de dos grupos de hombres de hombres: Uno de gobernantes y otro de gobernados..." (1)

Esa estructura social – que era la única que los franciscanos conocían y que les era tan natural, porque en la orden la obediencia a la autoridad de sus superiores les era exigida siempre – se adaptaba perfectamente a la situación que guardaban entre sí los indígenas en la era prehispánica. Por un lado se encontraban los señores y los principales, y por el otro la gente común. De esta forma, no es de sorprender que los frailes no sólo no quisieran cambiar este orden social de los indios, sino que buscaban conservarla entera, con toda su jerarquía de autoridades tradicionales. " ... el único cambio que se propusieron imponerle fue que el cristianismo ocupara el trono que hasta entonces había ocupado la religión prehispánica respetando todos los aspectos tradicionales que no afectaban directamente las cuestiones religiosas..." (2)

Los franciscanos pusieron en práctica esta visión de orden social para llevar a cabo lo que se afirma fue la primera tarea educativa en la Nueva España: La evangelización. (3)

Pero, ¿se puede considerar como un hecho educativo la evangelización ?. Lo es, si tomamos a la educación como " ... un proceso por obra del cual las generaciones jóvenes van adquiriendo los usos y costumbres, los hábitos y experiencias, las ideas y convicciones, en una palabra, el estilo de vida de las generaciones adultas. " (4)

De esta manera, los españoles vinieron a suplantar a las generaciones adultas para enseñar a los indios por medio de este primer paso educativo – la evangelización – o dicho de otra manera, el trasplante primero de la religión, después de la lengua, las costumbres y toda la civilización anterior.

Cabe aquí una reflexión, ¿por qué los españoles no respetaron la religión, costumbres y forma de vida de los aborígenes ?. Si los romanos imponían a los pueblos conquistados el deber de pagar tributos, pero sin atentar contra su cultura, y los mismos moros en su largo dominio de la península ibérica, tuvieron una gran tolerancia religiosa y así " sinagogas judías y templos cristianos podían establecerse al lado de las mezquitas, siempre y cuando no pretendieran imponerse unas a las otras. " (5). Entonces, " por qué los españoles tuvieron esa intolerancia religiosa ?. La respuesta, creemos que debemos buscarla en la actitud y en la mentalidad de los españoles a este respecto, que era la de ser los campeones defensores de Cristo y su doctrina. No aceptaban otros dioses ni profetas. Sentían el deber de salvar las almas de los paganos rescatándolas de las garras de Satanás. Por eso los herejes debían ser convertidos al cristianismo o destruidos. De ahí que los españoles, concluida la reconquista contra los árabes, " harán de inmediato gala de intransigencia religiosa y cultural persiguiendo moros y judíos, sacrificándolos y expulsándolos si no renunciaban a sus creencias. " (6)

No es de extrañar pues, que así como los soldados venían a la Nueva España atraídos por las riquezas y la posibilidad de acaparar tierras, los frailes llegaron a salvar las almas de los indios, – a pesar de que la mayoría de los españoles creían que se trataba de seres inferiores – realizando de esta manera como primera misión, la evangelización de éstos y cumpliendo así con los designios universales de la doctrina cristiana.

Esta actitud, de intolerancia religiosa de los frailes y del español en aquellos tiempos, será un punto fundamental en la educación de nuestro país, a través de nuestra historia.

La evangelización consistió en la prédica y enseñanza que los frailes hicieron a los aborígenes sobre la doctrina cristiana, esto es, acerca de la

Biblia y los mandamientos de la Iglesia Católica, utilizando para ello, a interpretes y traductores, e inclusive, dibujos, pintura y teatro en los que se representaban pasajes bíblicos. (7)

En realidad, los primeros años de la colonización, los frailes tuvieron muchas dificultades para llevar a cabo sus enseñanzas, sobre todo por el desconocimiento de las lenguas naturales, por lo que optaron por aprender éstas. La prédica y los sermones de los misioneros se enseñaba principalmente a los nobles, puesto que el pueblo se alejaba de éstos en el momento en que se les divisaba. " Creemos no alejamos mucho de la verdad histórica al suponer que las actividades misioneras estuvieron virtualmente restringidas a adoctrinar al círculo reducido de la nobleza de la región... " (8)

Sin embargo, los misioneros y las autoridades españolas comprendieron pronto que la evangelización no era suficiente para la incorporación de los aborígenes a la cultura europea. Todos los reyes españoles de la época – desde el rey Fernando el católico, hasta Felipe II, pasando por Carlos I – emitieron ordenanzas con respecto a la educación de los indios, en las cuales se ordenaba no sólo ya la evangelización, sino la castellanización e instrucción elemental de éstos, por lo que se abrieron las primeras escuelas para tal efecto. (9)

Además de lo anterior, se ordenó también, que los naturales fueran " humanizados ", o sea, que se les enseñara a vivir con " buenas costumbres". El Virrey Francisco Toledo lo pidió así: " Mande V.M. proveer que en ninguna manera se bauticen los indios "... sin que primero se les enseñe la doctrina cristiana y la ley evangélica, se les infunda y enseñe la natural política y civil...y que de no haberse hecho esto...sin enseñarles primero a ser hombres, ni catequizarlos, como debían, ha nacido quedarse los naturales tan idólatras como antes, sin entender para lo que se les enseña, ni tener capacidad ni disposición para ser cristianos. " (10)

Así pues, en estas primeras escuelas, además de la enseñanza religiosa y la instrucción primaria, se enseñaban artes y oficios para que los aborígenes pudieran llegado el momento, ganarse la vida por sí mismos y quedarán así, incorporados a la forma de la economía española.

El insigne autor Francisco Larroyo nos dice que toda esta experiencia de actividades educativas, se fueron acumulando por las diversas ordenes religiosas, que con el tiempo, formaron ciertas prácticas, las cuales crearon hechos concretos "... que respondían, si no a un sistema educativo oficial, si a organizaciones de religiosos que se dedicaban a la educación, por donde

los éxitos educativos aislados realizados fervientemente por misioneros, dieron lugar a una red educativa que obedecía a los mismos fines, medios y principios." (11)

A estas prácticas, el autor le da el nombre de régimen misional y nos señala que el nombre de misional le vino de dos caminos: Uno provenía del carácter espontáneo, improvisado y falto de recursos materiales, y el otro, de la finalidad inicial que trajeron los misioneros como enviados de la Iglesia para cristianizar a los paganos. Se habla de régimen, en cuanto que las primeras prácticas e instituciones de los misioneros fueron poniendo una base a instituciones del tipo educativos medio y culminaron en centros de enseñanza superior.

Los elementos del régimen misional fueron: el maestro, que fue el misionero; el contenido, la cultura occidental española; el término, el indígena; y el método, el propio de los misioneros.

De tal manera, la enseñanza dirigida hacia lo indios, vino a traer como consecuencia, lo que se llamó educación popular indígena, y así aparecieron los primeros colegios americanos, como el de Juan José de los naturales ( fundado por Fray Pedro de Gante ), y el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco (cuya creación se debe al apoyo de Juan de Zumárraga y el virrey Antonio de Mendoza). De igual manera, aparecieron los primeros ensayos en favor de la educación rural, encabezados por Vasco de Quiroga, en los que además del evangelio se les enseñaba cuestiones prácticas, como el cultivo del campo. Esta enseñanza en principio, se impartió separando a los hijos de los nobles, de los plebeyos. (12)

Con el transcurso del siglo XVI, y con la mezcla de los grupos étnicos existentes, se fueron dando diferentes instituciones educativas: La educación se dirigió ya también a otros grupos como los criollos (hijos de los españoles nacidos en la Nueva España), y los mestizos (nacidos de la unión de españoles e indias, y que llegaron a ser el grupo dominante). Un ejemplo fue la fundación del Colegio de San Juan de Letrán para mestizos.

En el año de 1537, entra a la Nueva España la imprenta, comenzándose a dar los primeros pasos hacia una educación privada – entendida ésta, como la que se impartía por maestros no religiosos – y que consistía en la instrucción elemental que enseñaban estos maestros a las clases pudientes que podían pagar por esta educación. Este tipo de enseñanza llegó a tener un auge muy importante al grado de que a fines del siglo XVI tuvo que ser reglamentada. Para ello se promulgó la Ordenanza de los Maestros del Nobilísimo Arte de Leer, Escribir y Contar, que fue sometida a la aprobación

del virrey don Gaspar de Zuñiga y Acevedo, conde de Monterrey. " Esta ordenanza constituye la primera ley sobre educación primaria en la Nueva España. Se promulga setenta y nueve años después de iniciada la conquista, lo que resulta bien claro, pues la educación, después del primer esfuerzo realizado por las ordenes religiosas, habia sido relegada a un plano inferior. " (13)

La enseñanza en favor de los aborígenes y de otros grupos sociales, exigió instituciones cada vez de más alto rango académico, por lo que se fue originando una educación superior, cuya culminación sería la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México.

Esta situación favoreció la creación de instituciones docentes, que vinieran a enseñar una educación intermedia entre la educación básica y la universidad. Estas instituciones serían conocidas como colegios universitarios. Los colegios universitarios se dividían en tres tipos de instituciones, de acuerdo a las finalidades propias de la enseñanza: (14)

a) El Colegio de Comendadores de San Ramón Nonato, responsable de la formación de futuros funcionarios, y que serían aptos para ayudar a gobernar y ejercer la justicia.

b) Seminarios, cuya fundación estaba basada en las resoluciones del Concilio de Trento, y cuyo objetivo era ampliar la educación sacerdotal de la Iglesia en la Nueva España. En los seminarios se formarían los criollos que se distinguirían como profesores y clérigos en los colegios de los siglos XVI a XVIII.

c) El Colegio Mayor de Santa María de Todos los Santos, que se distinguía entre los demás, por el carácter riguroso y elitista de sus programas académicos y de la selección de sus alumnos.

Los colegios universitarios, fueron organizados principalmente por las diferentes ordenes religiosas que llegaron a la Nueva España. De todas éstas, franciscanos, dominicos, agustinos etc., una en especial tuvo desde su llegada en el año de 1572, una gran relevancia no sólo en el medio educativo, sino "... que fue un acontecimiento trascendental para la vida religiosa, intelectual y social de la colonia..." (15). Se trata de la Compañía de Jesús, los Jesuitas.

Llegaron precedidos de una fama de grandes educadores y pronto recibieron el apoyo y protección de las capas de la población con poder y

riquezas de la Nueva España, así como de las autoridades tanto civiles, como eclesiásticas.

De igual manera, también aprovecharon todas las situaciones y oportunidades que se les fueron presentando para conseguir la confianza y el afecto del pueblo en general. Para la enseñanza de la doctrina, recorrían calles y plazas, y además de la doctrina a los hijos de los españoles, también se impartía una para los hijos de los indios y otra para descendientes de los negros. Visitaban a los enfermos, acudían a las cárceles y se hacían notar por la ayuda que prestaban a la población en caso de epidemias. Todo esto, con un objeto bien precisado, justificar su labor tanto pastoral como educativa y dar un tinte de pureza evangélica a las actividades de la compañía.

Pero desde su establecimiento, hasta su expulsión, la compañía de Jesús se caracterizaría por sus contradicciones y fricciones con otras ordenes religiosas y con ciertos sectores de la población. Serían acusados de aprovecharse de sus privilegios pontificios y de no respetar las demarcaciones concedidas a cada convento para administrar los servicios religiosos, así como de valerse de su independencia de la jerarquía eclesiástica ordinaria. En fin, recibieron ataques por sus actividades y ..." sus privilegios opuestos a los de las viejas ordenes, sus aspiraciones de exclusividad en la enseñanza y, sobre todo, su desmesurado enriquecimiento que perjudicaba a hacendados, pequeños propietarios y comunidades. " (16)

De cualquier manera y a pesar de su enriquecimiento, los jesuitas siempre estuvieron reconocidos como grandes educadores. Esta fama la aprovecharían para acercarse a la población pudiente de la Nueva España. Precisamente desde la fundación del Colegio Mayor de Santa María de Todos los Santos, "...los jesuitas se habían encargado de la educación de los representantes de las clases altas de la población, fomentando en ellos los principios fundamentales de la dominación económica y social. Cuotas elevadas y estricto control en las inscripciones fueron requisitos básicos para conseguir una alta calidad académica en sus escuelas. Los egresados de instituciones jesuitas eran garantía de eficacia y habilidad en el ejercicio de las funciones más delicadas en la jerarquía de poder. " (17)

La obra de los jesuitas en materia de educación, desde su llegada hasta su expulsión en el año de 1767, es vasta y comprende la fundación de un gran número de instituciones educativas tanto dentro de la Ciudad de México como en provincia. Destacan los Colegios de San Gregorio, de San Bernardo, de San Miguel y de San Idelfonso.

Para fines del siglo XVIII, los avances científicos y literarios, así como la divulgación de las ideas de la ilustración que culminarían con la revolución francesa en 1789, serían transmitidos a los grupos intelectuales por periódicos y gacetas tales como el " Mercurio Volante ", " la Gaceta de Literatura ", y los " Asuntos varios sobre ciencias y artes útiles " etc. De igual forma, la lectura de las obras francesas de contenido netamente revolucionario, cautivó a todo el mundo intelectual de la sociedad colonial, inclusive, personajes de la Iglesia, sobretodo del llamado bajo clero, a pesar de las censuras del Santo Oficio. (18)

En los Colegios de Educación Superior de la Nueva España, todas estas ideas se convertirían poco a poco en una tendencia filosófica de crítica y aspiración de cambio. Jesuitas en exilio, como Alegre, Clavijero y Díaz de Gamarra, vendrían a influir en forma decisiva para la realización de este cambio. En este ambiente social y cultural, aparece la idea de independencia, que al difundirse, va creando las condiciones para que se presenten los primeros brotes de insurrección.

Al mismo tiempo, aparecen los primeros establecimientos educativos laicos, como el Colegio de las Vizcainas, creado por iniciativa privada, y que a pesar de haber logrado la emancipación del poder clerical, conservó la educación religiosa. No así, la Academia de San Carlos, en la cuál ya casi no existió esta clase de educación.

También fueron fundados la Escuela de Minería y el Jardín Botánico, considerados como los más independientes de las ordenes religiosas y cuya finalidad fue estrictamente científica.

Al finalizar la etapa colonial, la estructura social del virreinato de la Nueva España, estaba conformada en primer plano, por un grupo reducido de españoles, que detentaban el poder político y económico. En seguida se encontraban los criollos, que siendo hijos de españoles nacidos en territorio americano, ocupaban por lo general puestos secundarios dentro de la sociedad colonial. Como grupo aislado, estaban los indios, y finalmente, " las denominadas castas, que incluían a los hombres considerados como más viles: mestizos, mulatos, negros, asiáticos etc. " (19).

Sin embargo, la característica principal de la sociedad colonial, fue la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza que se dio entre los diferentes grupos sociales. A final de cuentas, había sólo dos conjuntos de personas, " los que nada tienen y los que tienen todo...no hay graduaciones o medianías, son todos ricos o miserables, nobles o infames. " (20)

Los indígenas se encontraban para entonces, en una situación desastrosa y de explotación. Los primeros inicios educativos que se dieron con ellos, habían sido casi olvidados y se encontraban al margen de los servicios educativos. La escasa clase media, estaba representada por algunos criollos y mestizos, educados en instituciones religiosas. Sus actividades principales eran el comercio, las pequeñas industrias y las funciones docentes. Esta clase media, junto con algunas personas de las capas altas de la sociedad, serían los que iniciarían el movimiento de independencia, al influjo del desarrollo cultural y científico, y sobre todo, de las ideas francesas de libertad e igualdad.

## II. LA EDUCACIÓN DURANTE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA.

La idea de independencia nació con los primeros criollos, pero fue hasta inicios del siglo XIX cuando se dieron las condiciones para lograrla. El movimiento insurgente encabezado por el cura de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla, se inicia en el año de 1810 y después de una larga y violenta lucha, la independencia de México se logra en 1821.

En el plano educativo, los primeros efectos de la guerra de independencia serían el resquebrajamiento de las viejas Instituciones educativas. Los establecimientos educativos creados y fundados durante la época colonial, tendrían con el movimiento insurgente un fuerte golpe y comenzarían su decadencia. La guerra hizo que existiera no solo una gran desorganización tanto social como política, sino que trajo años de gran penuria económica. Los mismos cimientos de la sociedad colonial fueron sacudidos.

De esta forma, muchas instituciones fueron definitivamente cerradas. Otras eran clausuradas y vueltas a abrir. Los centros educativos creados por particulares al final de la época colonial resistieron un poco más, pero " los establecimientos fundados o sostenidos por el clero decayeron como el clero mismo, que por varios años después de la independencia careció de jefes...muchos curatos estuvieron acéfalos y como los más inteligentes pastores de la iglesia casi no se preocupaban sino de la política, las aulas de los seminarios fueron menos concurridas... " (21)

Aunado a lo anterior, se presentó el problema de la manutención y sostenimiento de los establecimientos educativos que siempre habían estado bajo la influencia de los gobernantes, pero ante las situaciones que presentaba la guerra, éstos habían pasado a un segundo plano, al igual que

la educación de los indígenas que de plano fue casi olvidada. " Las grandes escuelas se sentían a veces abandonadas y acudían al gobierno para pedir la dirección y el apoyo pecuniario, en otro tiempo no necesitado, pues aunque desde el principio de la época colonial habían vivido bajo la influencia de los gobernantes, y sobre todo la experimentaron la Universidad y la Academia de San Carlos, que eran instituciones oficiales, por más que esta última refiera en parte su origen a 13,000 pesos suscritos de modo privado, no habían sufrido más que el patronato del poder público. " (22)

## **1. LOS PRIMEROS ANTECEDENTES DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL.**

### **1.1. La Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz en 1812.**

Para el año de 1812, el ejército insurgente se encontraba en muy precarias condiciones. Ya para entonces, las cabezas de Hidalgo, Allende, Aldama, y Abasolo colgaban de las cuatro esquinas de la Alhóndiga de Granaditas, culminando así la primera etapa de la lucha por la emancipación de México.

Al mismo tiempo, y en España, las provincias no sometidas a las tropas de Napoleón Bonaparte, habían iniciado la defensa de la Península Ibérica, organizando la resistencia contra los invasores. En principio cada provincia formó su propia junta de gobierno, independiente una de otra, hasta que se logró un acuerdo general y se constituyó el Consejo de Regencia.

Una de las primeras iniciativas de este consejo, fue la de convocar a Cortes – que era una vieja institución ya casi olvidada – en la que se reunió a un cuerpo de diputados, "...con el fin de analizar los problemas de gobierno y administración del imperio español y establecer estrategias que permitieran instalar una monarquía legítima..." (23)

De las muchas acciones que el Consejo de Regencia llevó a cabo, la más importante fue la promulgación en Cádiz de la Constitución de 1812. Los diputados que la concibieron, se basaron casi totalmente en la Constitución francesa de 1791, que a su vez, estaba inspirada sobre todo en las ideas de Voltaire y Montesquieu. Entre los diputados que discutieron este documento, no se encontraban representados la nobleza ni el alto clero, "... lo que motivó que, al efectuarse la elección para diputados en las distintas provincias, la votación favoreciera en su mayoría a personas de la clase

media culta, grupo de singular valer, de altas cualidades morales e ideas liberales avanzadas..." (24)

A pesar de ser la Constitución de corte liberal, en sus disposiciones se seguía prohibiendo la tolerancia religiosa, ya que uno de sus artículos fundamentales señalaba que "... la Religión de la nación española, es y ser perpetuamente la Católica Apostólica y Romana, única verdadera, y que la nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra...". De cualquier forma, en otro de sus importantes artículos se proclamaba el derecho del pueblo a gobernarse y organizarse por sí mismo, lo que se relacionaba directamente con las posesiones españolas en América. (25)

En cuanto a la cuestión educativa, la Constitución destina el título IX para ordenar nuevas condiciones a la instrucción:

\*Art. 131. Las facultades de las Cortes son:

Vigesimasegunda; Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del príncipe de Asturias..."

\*Art. 335. Tocar a estas diputaciones (provinciales):

Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planos aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuestros descubrimientos en cualquiera de estos ramos..."

\*Art. 336. En todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles..."

\*Art. 367. Asimismo, se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes..."

\*Art. 368. El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución política de la monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas..."

\*Art. 369.- Habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del gobierno, la inspección de la enseñanza pública..."

\*Art. 370.- Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública." (26)

Esta Constitución entró en vigor en la Nueva España el 30 de Septiembre de 1812, pero sólo fue parcialmente aplicada por las autoridades virreinales, ya

que algunos de sus ordenamientos coincidían con los anhelos libertarios de las tropas insurgentes.

## **1.2.- Memoria Presentada a las Cortes de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe, en 1812.**

La convocatoria al Consejo de Regencia – en la que se reconocía la participación de los representantes de las colonias de América – fue dada a conocer en todo el territorio considerado español. De tal forma, que en la Villa de Santiago de Saltillo, se nombró al Lic. José Ramón Ramos Arizpe, cura de Borbón, como representante de la provincia de Coahuila, a las Cortes de Cádiz.

El 28 de Diciembre de 1810, Ramos Arizpe se embarcó en Veracruz a bordo del navío inglés "Implacable" y el 22 de marzo del siguiente año, fue admitido en la Cortes, donde tendría un gran desempeño en la elaboración de la Constitución y en la defensa de los derechos de las colonias americanas. Este hecho, vendría a situarlo como sospechoso de simpatizar con la emancipación de las mismas, por lo que el regreso de Fernando VII al trono español, en abril de 1814, significó el encarcelamiento de Ramos Arizpe, una vez que el Rey desconoció la Constitución de 1812. (27)

**Después de siete años de prisión regresó a México, justo cuando se iniciaban los preparativos del México ya independiente. De entre los varios temas que Ramos Arizpe presentó a las Cortes de Cádiz, sobre la situación de las provincias de oriente, destaca en forma particular el de la educación pública. Textualmente dice:**

La educación pública es uno de los primeros deberes de todo gobierno ilustrado, y sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos. La situación de estas cuatro provincias internas de Oriente, su sistema de gobierno interior, y en general de la monarquía tan notoria y prolongadamente aletargada, han influido desgraciadamente en que no se conozca en estas infelices provincias un establecimiento ordenado de educación popular. Sólo en la villa de Saltillo, primera de la provincia de Coahuila, y en Monterrey, capital del Nuevo Reino de León, hay una escasa dotación fija para la subsistencia de un maestro de primeras letras. Los predios y villas de más numerosa población sostienen, de los fondos de las compañías y contribuciones voluntarias de algunos padres de familia, a algunas personas ineptas o de mala conducta con el nombre de maestros, que regularmente se entretienen en mal enseñar la doctrina cristiana, siendo por lo común incapaces de enseñar principios de una regular educación pública; en las haciendas que ocupan gran número de sirvientes, suele haber también una u otra escuelilla, habiendo yo observado más de alguna vez el cuidado que se pone en que los hijos de los sirvientes no aprendan a escribir, por creer algunos amos que llegando a esa que se llama ilustración, solicitarán otro modo de vida menos infeliz, rehuyendo la dura servidumbre en que han vivido sus padres. - ¡Desgraciada

juventud americana!. ¿Es posible que se intente reprimir las más bellas disposiciones de la naturaleza y mantener al hombre en una brutal ignorancia para más fácilmente esclavizarlo ? (28)

### **1.3. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionada en Apatzingán en 1814.**

Después de la derrota militar de los primeros insurgentes, Morelos se convierte en la figura principal en la lucha por la independencia. En un paso trascendental para la causa, convoca a un Congreso, el cual queda constituido - entre otros - por López Rayón, Verdusco, Liceaga, Carlos María de Bustamante, José María Cos, Andrés Quintana Roo, José M. Murguía y José Manuel Herrera.

El Congreso de Chilpancingo elabora la Constitución de Apatzingán, en el año de 1814. Este documento destina los artículos 38,39, y 40 para regular todo lo referente a la educación, que ellos denominan instrucción.

En el artículo 38, se establecía que la religión católica es la única. De la misma manera que lo señalaba la Constitución de Cádiz.

El artículo 40, otorgaba un derecho fundamental: La libertad de hablar, discurrir y manifestar las opiniones por medio de la imprenta.

Hemos dejado el artículo 39, para el final de este comentario, por la gran importancia que supone reviste este artículo el cuál nos señala que " La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder. " (29)

Es difícil comprender, en toda la extensión de la palabra, el verdadero significado y alcance que los congresistas de Chilpancingo quisieron darle a esta disposición. "... El análisis cuidadoso de su texto nos lleva a consideraciones de indudable trascendencia, y en algunos aspectos, sus ideas siguen siendo vigentes en la actualidad e incluso algunos planteamientos son tan avanzados que, probablemente, no han sido todavía puestos en práctica por ninguna nación del mundo...Es admirable que esos hombres, perseguidos por las fuerzas realistas, se hayan preocupado por considerar a la educación, a la que llamaban instrucción, un servicio necesario para todos los ciudadanos, no solamente para aquellos miembros de la sociedad que, como se acostumbraba hasta entonces, tenían las posibilidades económicas y sociales para adquirirla...Por otra parte, conviene señalar que nuestros insurgentes consideraban la función

educativa una empresa de tal importancia social, que no conformándose con negar a las instituciones privadas que hasta entonces la habían manejado, la facultad de seguir haciéndolo, concluyeron que la prestación de este servicio debía rebasar el control del gobierno y hasta del Estado, y debía encargarse a la sociedad por entero." (30)

Este documento que buscaba ser la primera Constitución de nuestro país, jamás entraría en vigor.

### III. LA ETAPA DE TRANSICION: DE LA CONSUMACION DE LA INDEPENDENCIA EN 1821, A LA REVOLUCION DE AYUTLA EN 1854.

La derrota de Napoleón Bonaparte en la batalla de Watterloo, hizo posible que el príncipe de Metternich, Kleemens Lothar Wenzel, comenzara a organizar en el Congreso de Viena, a las fuerzas conservadoras, "...ya no para vencer ejércitos sino para combatir ideas liberales..." (31). Sin embargo; para la segunda década de los años veinte del siglo XIX, las ideas de la revolución francesa ya se habían diseminado por toda Europa.

En España, el primero de enero de 1820, estalló un levantamiento armado que culminaría con el triunfo de los liberales españoles, y de inmediato, proclamaron la vigencia de la Constitución de 1812.

Al llegar la noticia a la Nueva España, la causa insurgente se encuentra casi aniquilada, haciendo la guerra de guerrillas y sin posibilidades reales de vencer a los realistas. La noticia de la caída del absolutismo en España, fue recibida con gran recelo y repudio por la sociedad acaudalada, que veía amenazados sus privilegios, posesiones y riquezas, "...y aunque oficialmente el gobierno virreinal daba por definitivamente sofocada la revolución de independencia, se vio obligado a revivirla para, jefaturándola, conservar el statu quo..." (32)

En estas circunstancias, nace el llamado grupo de la profesa (33), formado por españoles y criollos, cuyo principal objetivo era impedir que el liberalismo llegara desde España. Sus planes eran proclamar la independencia de México, establecer una monarquía y ofrecer la corona a un infante español. Para llevar a cabo sus planes, recurren al general realista Agustín Iturbide, quién traicionando al Virrey Apodaca, acaba convenciendo al general insurgente Vicente Guerrero de unírsele para consumir la independencia.

Se proclama entonces, el plan de Iguala, en el que se propone - entre otras, la instauración de un gobierno monárquico, con el Rey Fernando VII al frente; como religión de Estado, la Católica; la formación de un Congreso, con la instauración de un sistema bicameral. Este plan sería apoyado por los principales jefes insurgentes.

La redacción de todas estas disposiciones, sin duda que fueron factor decisivo para la aceptación del plan por parte de todas las corrientes e intereses de grupos. "... El clero quedaba satisfecho al sentir garantizada su situación; las tendencias monárquicas también, con la declaración de reservar el gobierno del imperio a Fernando VII o a un miembro de la clase real, que llegado el momento vendría a México; el grupo más avanzado ideológicamente, se satisfacía a su vez, con el ofrecimiento de formar un Congreso que le permitiera participar activamente en la vida pública y por último, el pueblo veía convertido en realidad su sueño de emancipación que esperaba desde hacía tanto tiempo, y con ello, logrado el mejoramiento de la injusta situación que padecía." (34)

El último virrey de la Nueva España, Don Juan de O'Donojú, firma el tratado de Córdoba en el que se confirma el plan de Iguala, y por fin, se consuma la independencia con la entrada a la Cd. de México del ejército trigarante. Posteriormente, sería Iturbide declarado Agustín I, primer emperador de México.

La forma y circunstancias como se había logrado la emancipación de México, es el origen de los grandes problemas que enfrentaría nuestro país, en los primeros años. Realistas e insurgentes buscaron por diferentes motivos la independencia. Fue en su momento causa común, pero diferente esencia.

Los insurgentes, habían luchado por ideales de libertad e igualdad. En Chilpancingo se habían plasmado las tendencias liberales y progresistas. Buscaron la abolición de la esclavitud, la liberación del pueblo y una más justa distribución de la riqueza. En otras palabras, se quería cambiar el orden establecido en la colonia.

Por su parte, el grupo de la profesa e Iturbide, durante diez años lucharon en contra de los insurgentes y sus ideales. Para ellos, la independencia fue la puerta para detener los aires reformistas y liberales que soplaban desde España, solo perseguían como propósitos principales, impedir el cambio y mantener o dejar en lo fundamental las cosas como estaban, protegiendo con ello, sus intereses y privilegios. "... Se perdió, de esta manera, nuestra

revolución de independencia. La emancipación se llevó a cabo, ciertamente, pero bajo un signo que le era ajeno; que no le pertenecía. Por ello se logró tan sólo, el desligamiento material de España. La redención del pueblo, que constituía su verdadera independencia y que había desencadenado la revolución once años atrás, fue sepultada..." (35)

Con la independencia, comenzaron a surgir nuevas instituciones educativas apoyadas en su mayoría por particulares, como las llamadas "escuelas lancasterianas", cuyos primeros establecimientos se fundarían en 1822, durante el imperio de Iturbide, y que tendrían una enorme influencia en este período. Basándose en un método de ayuda mutua y en un sistema de premios y castigos, los fundadores de la compañía lancasteriana daban su nombre en honor de Joseph Lancaster, quién había popularizado a principios de siglo, una técnica pedagógica por la cual los alumnos más avanzados enseñaban a sus compañeros. Con ello se "... buscaba promover la educación primaria entre las clases pobres..." (36)

Fue tal el prestigio que tuvieron estas escuelas, que desde 1822 y por varias décadas, su método se habría de extender a muchas escuelas particulares y municipales e inclusive, ganarían el reconocimiento y apoyo del gobierno hasta que en 1842, se le entregó a la compañía lancasteriana, la Dirección de la Instrucción Primaria en toda la República. "... Gran parte de la reputación del sistema derivaba de su economía y rapidez. Siguiendo el método de Lancaster, un solo maestro podría enseñar de 200 hasta 1000 niños, con lo que bajaba el costo de la educación..." (37)

Sin embargo, el método de enseñanza mutua, que en su momento se recibió como un adelanto educativo de consideración, poco a poco fue cediendo paso a otras técnicas, pues sus procedimientos se caracterizaron por rutinarios y memoristas, era un método llevado al extremo de la rigidez y como ejemplo tenemos una orden particular del mismo: "... Para hacer cesar la marcha y obtener completo silencio – un silbido prolongado – a esta señal todos se detienen, permaneciendo en el silencio más profundo... para hacer cesar el estudio de cualquier materia y pasar a otra – dos silbidos prolongados –..." (38)

De esta forma, a raíz de su propio método y a causa de los adelantos que se fueron presentando en la pedagogía educativa, así como las mejores escuelas primarias que comenzaron a funcionar fundadas por el gobierno y en especial por los municipios, las escuelas lancasterianas iniciaron su decadencia desde la década de los setentas, para que finalmente en 1890, la compañía lancasteriana fuera disuelta y las últimas escuelas en la ciudad

de México con nombres como Filantropía, Vidal Alcocer, Hidalgo etc. pasaron al Gobierno Federal.

De cualquier manera y a pesar de sus deficiencias, la compañía lancasteriana tuvo una gran importancia en el ámbito educativo durante la mayor parte del siglo XIX, y es "... un vivo y valioso ejemplo de lo que puede lograr la iniciativa privada en materia de educación. Gracias a las numerosas fundaciones docentes que llevó a cabo la benemérita Institución y a los generosos y plausibles resultados que obtuvo, viose impulsado el Poder Público a pensar y establecer organismos oficiales para orientar y encauzar la enseñanza en el país..." (39)

Las primeras décadas posteriores a la consumación de la independencia, significaron un período de transición en todos los aspectos de nuestro país. Las clases dominantes en la época colonial buscaban conservar ahora en el México Independiente, sus posesiones y privilegios, mientras que otros perseguían reivindicar sus derechos. Se inició una lucha ardua en todos los sentidos. La educación no sería la excepción.

En esta etapa de transición, la situación común fue la inestabilidad política. Entre 1821 y 1854, o sea en solamente poco más de treinta años, México tuvo más de cincuenta gobiernos. "...Lo que quiere decir que casi no hubo uno solo que cubriera el periodo que le correspondía..." (40)

La historia de estos años, puede resumirse en las posiciones que las clases de influencia adoptaron: Monarquía contra república; federalismo contra centralismo; democracia contra oligarquía; liberales contra conservadores; y simpatizadores de Estados Unidos contra partidarios de Europa.

## **1. BASES DEL PLAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1823.**

A la caída del efímero imperio de Iturbide, el Congreso que había sido disuelto por éste, es reinstalado gracias al triunfo de la tendencia antiimperialista y republicana, formando un gobierno provisional el cual se bautiza con el nombre de "Poder Ejecutivo", mismo que es integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. (41)

Sus primeras disposiciones legales, se encargan de declarar insubsistente el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, así como de decretar la nulidad del imperio. El 21 de Mayo de 1823, el Poder Ejecutivo da a conocer un

proyecto como Bases de la República Federativa. Las bases 3a. y 6a. mencionan las siguientes disposiciones educativas:

Base 3a.- Parte conducente: El cuerpo legislativo o Congreso nacional...debe: formar el plan general de educación; proteger al instituto nacional y nombrar a los profesores que deben componerlo...

Base 6a.- La ilustración es el origen de todo bien individual y social. Para difundirla y adelantarla, todos los ciudadanos pueden formar establecimientos particulares de educación.

Además de los que formen los ciudadanos habrá institutos públicos: uno central en el lugar que designe el cuerpo legislativo, y otro provincial en cada provincia.

El nacional se compondrá de profesores nombrados por el cuerpo legislativo e instruidos en las cuatro clases de ciencias físicas, exactas, morales y políticas. Celará la observancia del plan general de educación formado por el cuerpo legislativo; hará los reglamentos e instrucciones precisas para su cumplimiento, circulará a los institutos provinciales las leyes y decretos relativos a instrucción pública que debe comunicarle el cuerpo ejecutivo; determinar los métodos de enseñanza, y los variará según los progresos de la razón; proteger los establecimientos que fomenten las artes y ciencias; abrir correspondencia con las academias de las naciones más ilustradas para reunir los descubrimientos más útiles y comunicarlos a los institutos de cada provincia; ordenará los ensayos o experimentos que interesen más al bien de la nación; presentar anualmente al cuerpo legislativo cuatro memorias respectivas a las cuatro clases de ciencias, manifestando su atraso o progreso, y las medidas más útiles para su establecimiento.

Los institutos provinciales celarán el cumplimiento del plan de educación en su provincia respectiva; procurarán la ilustración de los ciudadanos, y mandarán cada año al instituto nacional cuatro memorias sobre el estado de la ilustración pública y providencias convenientes para sus progresos. (42)

Este proyecto, no fue discutido, pero si se presentó al primer constituyente con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. "... El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente Congreso; y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución del 24..." (43)

## 2. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

En el año de 1824, se llevan a cabo elecciones para elegir presidente, las cuales resultan muy reñidas, pues la opiniones se dividen entre Victoria, Bravo y Guerrero. Finalmente, es elegido primer presidente de México, Guadalupe Victoria y como vicepresidente, Nicolás Bravo. El 10 de Octubre toman posesión de sus cargos, seis días después de que la Constitución había sido sancionada. (44)

Esta ley fundamental, primera del país que tiene vigencia jurídica, implanta el régimen republicano, cuyo contenido principal se encuentra en el principio de que el pueblo tiene en todo momento, el poder y el derecho de autodeterminarse y elegir libremente a sus propios gobernantes. Sin embargo, y pese al espíritu liberal de la Constitución, se considera que su liberalismo es moderado, una posición intermedia que no se asemeja en lo mínimo a los principios e ideales emanados de la Constitución de Apatzingan de 1814.

Por principio de cuentas, la Constitución de 1824 nos habla sobre todo de la forma y organización del gobierno y de la división de poderes. "No debe hablarse entonces de una parte dogmática y otra orgánica. La desproporción es enorme, podría decirse que toda ella es orgánica, ya que son mucho muy dispersas las referencias dogmáticas, además de que se hayan espersas a través de todo el texto constitucional. " (45)

De esta forma, no se hacen referencias explícitas a la libertad y la igualdad; no prescribe la abolición de la esclavitud; se consagra la intolerancia religiosa y se siguen permitiendo los fueros eclesiástico y militar, con todas sus prerrogativas. En fin, no se rompe radicalmente con el pasado orden colonial.

Esta actitud o posición intermedia adoptada por los diputados liberales, siendo éstos mayoría en el Congreso, nos muestra que el pensamiento liberal aún no se ha radicalizado y que se consideró prudente – a sabiendas que las fuerzas antiliberales no se daban por vencidas – la convivencia con esas fuerzas, aconsejando incorporarlas al gobierno y buscar cierto acuerdo. "... Claramente se advierte que la Constitución de 1824 es el fruto de un compromiso, de un intento de conciliar intereses diferentes y aun encontrados..." (46)

De entre las pocas cuestiones que el texto constitucional tiene y que no se refieren a la forma de gobierno, se encuentra el artículo 50, fracción I, donde vagamente se alude a la educación. Dicho artículo nos dice:

\*Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

I.- Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados..." (47)

Es de llamar la atención, esta pobre disposición sobre la educación, en especial si se le compara con el artículo 39 de la Constitución de Apatzingán. Nos demuestra que los legisladores sólo se preocuparon por organizar la forma de gobierno y que descuidaron completamente otras materias, entre ellas la educativa. No quisieron o no se atrevieron a darle al Estado, mayor participación en el control de la educación. Y a pesar de que diversos grupos del país se habían preocupado por la instrucción, "...eran muy pocos los que se atrevían a llamar la atención respecto a la necesidad ya insoslayable, de intervenir en ella para organizarla de acuerdo con los intereses de la nueva nación; más aún, parecía existir gran temor de que el Estado buscara las mejores fórmulas para organizarla en servicio de todos los mexicanos. Cuando menos, ésa es la impresión que nos produce el análisis de nuestra primera Constitución Política..." (48)

La cuestión educativa siguió pues, bajo los mismos lineamientos que se daban en la época colonial. La exclusividad de la educación – salvo algunos establecimientos educativos – continuó siendo del clero. La Iglesia Católica se apoyó en las constituciones de Cádiz, Apatzingán y la de 1824, para reafirmar el monopolio dogmático en la educación, pues en todas éstas, se contemplaba la intolerancia religiosa, a grado tal, que la de 1824 señalaba en su artículo 3º que "La religión de la nación mexicana es y será permanentemente la católica, apostólica y romana. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra".

Siendo así, no es de extrañar que el órgano encargado de la educación desde 1821 a 1841, fuera la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

El pensamiento liberal radical, se había refugiado al amparo de la Constitución de 1824, en los gobiernos de los estados. Mediante sus Constituciones, gobiernos encabezados por Prisciliano Sánchez (Jalisco); Zavala (Estado de México); y Francisco García (Zacatecas), pretendían resolver problemas pendientes con el Clero. Así, en el Estado de México, se prohíbe " las adquisiciones de bienes raíces por manos muertas ", y en Zacatecas, se dicta la primera ley en México que establece la educación primaria obligatoria. Todas estas disposiciones, pronto serían invalidadas por la autoridad federal. De cualquier manera, "... muchas de las principales medidas tomadas por el gobierno de Gómez Farías (1833-1844) tienen sus antecedentes en la política llevada a cabo por los gobiernos de los estados en que imperaban las fuerzas liberales... " (49)

### 3.- LA REFORMA EDUCATIVA DEL AÑO DE 1833.

La Constitución de 1824 de corte liberal, pero de tendencia moderada como ya lo hemos expresado, dejaba sin resolver cuestiones de suma importancia, ya insoslayables para el nuevo país: Soberanía del Estado con relación a cualquier otro poder; separación de las funciones del Estado y de la Iglesia; libertad religiosa y de conciencia, así como importantes cuestiones educativas. (50)

El período que abarca los años de 1824 a 1833, es considerado como uno de los más difíciles para nuestra nación. La característica principal fueron los cambios de gobierno que se dieron a causa de las interminables rebeliones y levantamientos armados.

La causa más importante para que se presentara esta situación explosiva, es la lucha política e ideológica. Existe consenso en señalar la gran influencia que ejercieron las logias masónicas, en la formación de los partidos políticos. El rito escocés, el más antiguo, "...atrajo al criollo cosmopolita. Eran los criollos los blancos nacidos en el país, ricos, europeizados y bien casados, que se habían beneficiado por el orden económico establecido por las reformas borbónicas y que quedaron en situación difícil por el movimiento liberal español de 1812...Tenían una desconfianza instintiva por las instituciones republicanas y preferían la monarquía constitucional por su interés en el mantenimiento del orden y por su respeto a las garantías sociales tradicionales..." (51)

En contraposición de esta organización, nació el rito yorkino, los cuales eran nacionalistas y partidarios de la república federal. A causa de las fuertes pugnas que se dieron entre estas dos logias, la logia masónica escocesa desaparece en el año de 1828. (52)

Así pues, es en este período – en que la República se va consolidando – cuando los grupos sociales se van ubicando y perfilando en dos grandes bandos: El conservador y el liberal.

Los conservadores, son también conocidos como tradicionalistas, realistas, y reaccionarios. Consideran que las causas de los graves problemas sociales y económicos, se deben al rompimiento con las viejas instituciones coloniales, dando cabida a otras nuevas y extrañas para el país. "... Los conservadores defienden los privilegios de las clases altas, apoyan los fueros y rechazan la soberanía popular y la igualdad. Al consumarse la independencia se pronuncian en favor de la monarquía, y cuando en 1824 se

adopta el régimen republicano, defienden entonces el centralismo...Curiosamente, apoyan los golpes militares y las medidas gubernamentales que en general responden a los intereses de las clases altas y que tienden a ser prevalecer el viejo orden social heredado de la colonia; en cambio, se oponen abierta y aun violentamente a todo intento de reforma que pretenda alterar tal estado de cosas y lesione los intereses o pretenda acabar con los privilegios de esas clases..." (53)

En cambio, los liberales, progresistas o "fuerzas nuevas", como se les llegó a conocer, pugnan por el cambio del viejo orden colonial, buscan la igualdad y la modificación de la sociedad imperante. Están empeñados a establecer el federalismo como forma de organización política, para la naciente república. Para 1830 se forma el partido liberal.

Nos parece oportuno señalar, que la idea de que los conservadores son siempre los ricos y de la alta sociedad, así como los liberales son los pobres y del pueblo, es una verdad a medias. Entre los ricos hay desde luego muchos conservadores, "...pero lejos de que todos pretendan preservar el viejo régimen colonial, mucho concurren con los liberales en la necesidad de abrir paso al desarrollo capitalista...y los liberales no son a menudo hombres del pueblo. Son burgueses, esto es ricos hacendados, mineros, comerciantes, industriales...(54)

**Así las cosas, en este período de nuestra historia se libran luchas y batallas entre estos dos grupos, con el fin de alcanzar el poder e imponer sus ideas y concepciones. " Se trata de un choque entre las fuerzas viejas que tratan de hacer retroceder la sociedad o mantener el status quo, y las fuerzas nuevas que pugnan por modificar la sociedad imperante. De esta colisión resulta la radical inestabilidad que ha hecho que un extenso trecho de la historia de México sea conocido como un período de anarquía ". (55)**

En esta situación, llegan al poder los liberales radicales. En abril de 1833, Valentín Gómez Farías asume por ausencia de Santa Anna, la jefatura de la nación. Su programa de gobierno señala varios principios radicales y progresistas, entre los que destacan la abolición de los fueros y privilegios del Clero y de la milicia; la libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa; supresión de las instituciones monásticas etc.

En el campo educativo, tenemos que señalar primeramente, que el contenido de la educación, - con excepción de la educación superior - no había variado en esencia de la que se impartía en la época colonial, a pesar de ciertas mejoras en la pedagogía, como lo fueron en su tiempo las escuelas lancasterianas. Así, "... la doctrina cristiana no dejó de ser el

conocimiento máspreciado. Si el niño no aprendía otra cosa, que supiera por lo menos su doctrina... " (56).

Al mismo tiempo, la enseñanza y sus métodos, no daban posibilidades para la reflexión y el desarrollo intelectual, los maestros obligaban a los niños a que se aprendieran de memoria el alfabeto, las tablas aritméticas y el catecismo. Podríamos decir, que "... el maestro formaba actitudes que concordaban con el consenso social, o sea que enseñaba por su propio modo de ser cuales autoridades había que respetar y temer, y en qué orden de jerarquía. Respetar y temer a Dios, a los santos de su particular devoción, al sacerdote, al padre, al cacique o jefe político parecía ser la clase para entender la aculturación infantil. " (57)

En la década de los años veinte, del siglo pasado, surgieron las primeras voces que manifestaron la necesidad de un cambio en el contenido de la educación, y advirtieron la gran importancia que representaba para la República, una enseñanza encaminada al conocimiento de la ciencia. Inclusive, el ideólogo conservador, Don Lucas Aleman, pregonaba que sin instrucción no podía haber libertad y que la base de la igualdad política y social era la enseñanza elemental. Además, decía que era necesario organizar un plan de enseñanza que abrazara todas las ciencias y que permitiera igualdad de derechos a todos los ciudadanos. Por su parte, el Dr. José María Luz Mora nos señalaba la urgencia de que las orientaciones de la educación deberían estar acordes con la política general del Estado mexicano. Don Ignacio Ramírez – más radical que los anteriores – insistía que se suprimiera la doctrina en la enseñanza primaria. (58)

Todas estas ideas cristalizarían en cierta medida, con la reforma radical que llevó a cabo, Valentín Gómez Farías en el año de 1833. La reforma consistió principalmente, en secularizar la enseñanza, dejando fuera de la misma al Clero. Para ello, se creó la Dirección General de Instrucción Pública, y que tuvo a su cargo todos los establecimientos públicos de enseñanza; los fondos públicos asignados a la educación y todo lo perteneciente a la instrucción pública pagada por el gobierno. Además, se estatuyó que la enseñanza sería libre, esto es, que toda persona podría abrir escuelas, previo aviso a la autoridad local y se suprimió por primera vez la Universidad. ( En aquel tiempo se le consideraba reducto de las ideas reaccionarias ). (59)

Las directrices de la reforma educativa se encuentran, principalmente, en los ordenamientos que a continuación comentaremos.

### **3.1. Punto Sexto del Programa de la Administración de Valentín Gómez Farías, de 1833.**

El programa abraza los siguientes principios:

“Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas publicas (sic), y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literalidad clásica, de las ciencias y la moral.” (60)

### **3.2. Decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías de 23 de Octubre de 1833.**

Asimismo, las políticas educativas que se contemplaron durante la reforma educativa también se encuentran en los artículos 1º, 2º, 23, 24 y 25 del Decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías del 23 de octubre de 1833.

“ART. 1º. En el Distrito Federal habrá por ahora seis establecimientos de instrucción pública, con las cátedras siguientes:

**Primer establecimiento de estudios preparatorianos.**

Cátedras: Primera y segunda de latinidad, una de lengua mexicana, una de tarasco, una de otomí, una de francés, una de inglés, una de alemán, una de griego, una de principios de lógica, aritmética, álgebra y geometría, una de teología natural, pneumatología y fundamentos filosóficos de la Religión.

Este establecimiento se situará provisionalmente en el antiguo hospital de Jesús.

**Segundo establecimiento.- Estudios ideológicos y humanidades.**

Cátedras: Una de ideología en todos sus ramos, una de moral natural, una de economía política y estadística del país, una de literatura general y particular, una de historia antigua y moderna.

Este establecimiento se situará por ahora en el convento de San Camilo.

**Tercer establecimiento.- Ciencias Físicas y Matemáticas.**

Cátedras: Dos de matemáticas puras, una de física, una de Historia natural, una de química, una de cosmografía, astronomía y geografía, una de geología, una de mineralogía, una de francés, una de alemán.

Este establecimiento se situará en el Seminario de Minería.

Cuarto establecimiento - Ciencias Médicas.

Cátedras: Una de anatomía general descriptiva y patológica, una de fisiología e higiene, primera y segunda de patología interna y externa, una de materia médica, primera y segunda de clínica interna y externa, una de operaciones y obstetricia, una de medicina legal, una de farmacia teórica y práctica.

Este establecimiento se situará en el convento de Belén.

Quinto establecimiento.- Jurisprudencia.

Cátedras: Primera y segunda de Latinidad, una de idioma Mexicano, una de Otomí, una de Historia Sagrada del antiguo y nuevo Testamento, una de fundamentos teológicos de la Religión, una de exposición de la Biblia, una concilios, padres y escritores eclesiásticos, una de teología práctica o moral cristiana.

Este establecimiento se situará por ahora en el colegio de Letrán.

ART 20.- A más de estos establecimientos, habrá por separado en el Hospicio y huerta de Santo Tomás, las cátedras siguientes:

Una de Botánica.- Una de Agricultura práctica.- Una de Química aplicada a las artes.

ART. 23.- En los establecimientos públicos de que trata esta ley, se sujetará precisamente la enseñanza a los reglamentos que se dieren..."

\*ART 24.- Fuera de ellos, la enseñanza de toda clase de artes y ciencias es libre en el distrito y territorios..."

\*ART. 25.- En uso de esta libertad puede toda persona a quien las leyes no se lo prohiban abrir una escuela pública del ramo que quisiere, dando aviso precisamente a la autoridad local, y sujetándose en la enseñanza de doctrinas, en los puntos de policía y en el orden moral de la educación, a los reglamentos generales que se dieren sobre la materia..." (61)

Las protestas por parte de los grupos tradicionalistas no se hicieron esperar. La reforma golpeaba sus privilegios con la nacionalización de establecimientos educativos que recibían subsidios oficiales. La reacción conservadora del año de 1834, trajo de vuelta al poder a Santa Anna y con ello, se aniquilaba la reforma liberal. De cualquier manera, "... la gran aportación político-educativa de Gómez Farías reside en haber dado al Estado la importancia debida en la tarea de la educación del pueblo, haciendo intervenir al gobierno en el control y administración de ésta, y en haber modernizado, mediante normas legislativas, las viejas instituciones docentes, ya en trance de descomposición... ". (62)

#### 4. LA EDUCACIÓN EN LA ERA DE SANTA ANNA.

Las distintas rebeliones encabezadas por la Iglesia al grito de religión y fueros, hicieron que Santa Anna se pusiera al frente de la reacción

conservadora y desconociera los decretos liberales. Este movimiento culminó con la promulgación de la Constitución de 1836, o de la siete leyes, llamada así, por dividir su texto en siete leyes constitucionales.

Esta Constitución, establecía una república centralista, en la que los estados se convertían en departamentos y suprimía los poderes locales. Además, conservaba todos los privilegios y fueros no sólo ya de la Iglesia, sino también del ejército.

#### 4.1. Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

\*ART. 14.- Toca a las juntas departamentales:

I.- Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional..."

III.- Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten..."

V.- Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso..."

\*ART. 25.- Estar a cargo de los ayuntamientos: Cuidar...de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común..." (63)

La mayoría de los tratadista del tema (64), coinciden en señalar, que el apoyo del gobierno a la educación durante esta etapa, desmereció substancialmente, y que salvo algunas acciones de particulares – la reorganización de algunos colegios y la fundación de la Sociedad de Geografía y Estadística, y el Colegio Militar – las instituciones docentes estuvieron en franco deterioro, hasta que en 1842 y como ya se había señalado con anterioridad, la compañía lancasteriana tomó las riendas de la Dirección General de Instrucción Primaria.

En este año, las fuerzas liberales que durante seis años de gobierno conservador, habían continuado con su lucha en pro de las ideas progresistas, redactaron varios documentos con la intención de llegar a promulgar una nueva Constitución que restableciera el federalismo y los principios liberales. De entre éstos documentos sobresalen en materia educativa los que se comentan a continuación.

#### **4.2. Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842.**

Art. 5. La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías.

XVII. Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones. La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que cuidar no se ataque la moral.

La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que cuidar no se ataque la moral. (65)

#### **4.3. Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842.**

\*ARTICULO 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

V.- Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

VI.- La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que la de cuidar no se ataque la moral ni se enseñen máximas contrarias a las leyes..."

\*ARTICULO 70.- Corresponde exclusivamente al Congreso nacional:

XXVI.- Proteger la educación y la ilustración, creando establecimientos de utilidad común para toda la nación, sin perjudicar el derecho que tienen los departamentos para el arreglo de la educación pública en su territorio, y decretar los requisitos para obtener el título de profesores en las ciencias..." (66)

Desafortunadamente, estas disposiciones sólo fueron un oasis en pleno periodo conservador, ya que "... el constitucionalismo oligárquico clerical, que había sancionado la Carta del 36 fue sustituido, con las Bases Orgánicas de 1843, por un despotismo constitucional con las clases militares a la cabeza... " (67)

#### **4.4. Bases Orgánicas de la República Mexicana, Sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional de 1843.**

\*Art. 134. Son facultades de las asambleas departamentales:

IV.- Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.

VII.- Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados. (68)

Es palpable notar la diferencia que existe entre las disposiciones en materia educativa, dictadas por los gobiernos conservadores y los liberales. Indudablemente, que en ambos se observa la preocupación por la educación, pero difiere mucho sobre todo en los temas que preocupaban al bando liberal: El Laicismo en la enseñanza, y la libertad de enseñanza.

Afortunadamente, en esta época, fue nombrado como titular del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, Don Manuel Baranda. Aunque en el poder se encontraban los conservadores, Baranda era un prestigiado liberal que había sido el autor principal del Plan General de Estudios de 1843. En este año, informaría que existían 1310 escuelas primarias. " Con todo eran insuficientes para una población de siete millones y medio de habitantes, pero hay que recordar que en 1794 sólo había diez planteles que impartían educación elemental ". (69)

Desafortunadamente, y a pesar del notable impulso en la creación de escuelas primarias, dos problemas - principalmente - frenaban el avance de la educación en el México independiente. El primero de ellos, como ya lo hemos estado comentando, fue la inestabilidad política. Los frecuentes cambios de gobierno que se dieron en la lucha por el poder entre conservadores y liberales, y consecuentemente las alteraciones en la política educativa, nunca hicieron propicio el desarrollo de la educación.

La segunda cuestión, fue el sostenimiento y manutención de las instituciones educativas. Tanto el gobierno como los particulares hicieron esfuerzos en esta dirección, pero la guerra de independencia, las interminables luchas civiles, y las invasiones e intervenciones de naciones extranjeras, terminaron por causar la descapitalización del país y una gran penuria económica.

Los recursos que se canalizaban a la educación, siempre fueron escasos. En este sentido, el resultado era que se tenían problemas semejantes a la época colonial: no se contaba con locales apropiados; las condiciones no eran higiénicas; ni se podía conseguir maestros, porque no había las personas adecuadas y preparadas, o bien, no se tenían los recursos para pagarles a los que sí estaban capacitados. Por eso se afirma que " la historia de las primarias es casi la historia económica del país. " (70)

Al igual que en la época colonial, los ayuntamientos eran los encargados de mantener sus escuelas. De esta forma, "... la salud de las escuelas estaba

en relación directa con la salud de los ayuntamientos. Si existían fondos, si lograban cobrar el derecho de plaza, si había comercio que lo pagara, entonces había con que pagar al maestro..." (71)

Es obvio que no en todas las regiones del país, se dieron las mismas proporciones de esta problemática – hubo lugares de nuestro país, que no tuvieron enfrentamientos en forma tan cotidiana entre liberales y conservadores, e inclusive, muchas zonas nunca vieron a los invasores norteamericanos en 1847 y 1848, ni se desarrollaron luchas de castas en sus territorios – sin embargo, es evidente que "...la inestabilidad política y la cuestión económica, siempre fueron de la mano. Cada pronunciamiento, cada batalla, la invasión norteamericana, la guerra de reforma, la intervención francesa, todas significaron el cierre temporal de escuelas por la impostergable necesidad de tomar los fondos destinados a sueldos para financiar la actividad bélica. La misma desgracia afectó, y todavía en mayor grado, a la educación secundaria..." (72)

#### **IV. LA EDUCACIÓN EN LA ETAPA LIBERAL.**

El triunfo de las fuerzas liberales y del Plan de Ayutla de 1854, derrocaron al gobierno de Santa Anna y con ello, nuevamente llegaron al poder liberales radicales.

La victoria de la causa liberal permitió la expedición de las Leyes de Reforma "... que consolidaban los principios tan largamente esperados: separación de las funciones de la Iglesia y del Estado, y libertad de creencias y de cultos, lo que venía a terminar con la intolerancia religiosa y permitía al gobierno dar una nueva orientación a la enseñanza..." (73)

#### **1. ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1856.**

Sin embargo, no sólo por medio de leyes ordinarias, los nuevos gobernantes querían reformar al país. Era necesario elevar todas estas reformas de ideología liberal, a la categoría constitucional. De esta manera, se convocó a un Séptimo Congreso Constituyente para hacer las deliberaciones. El 15 de Mayo de 1856, el presidente Comonfort expidió el Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana.

En este documento, quedaron plasmados los ideales liberales en el sector educativo, tan largamente discutidos: El fin del monopolio educativo del clero y la libertad de enseñanza.

"ART. 38. Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones."

"ART. 39.- La enseñanza privada es libre, el poder público no tiene más intervención que la de cuidar de que no se ataque la moral. Más para el ejercicio de las profesiones científicas y literarias, se sujetarán, los que a él aspiren, a lo que determinen las leyes generales acerca de estudios y exámenes.

ART. 117.- Son atribuciones de los gobernadores:

VI.- Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia públicas.

X.- Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las bases que diere el gobierno sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados. (74)

## 2. EL ARTICULO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

El artículo tercero de la Constitución de 1857, dice textualmente lo siguiente:

"ART. 3. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con que requisitos debe expedirse." (75)

Cabe hacer mención, que el texto de este artículo, es el mismo que ya se había inscrito en el artículo 18 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856. (76)

La Constitución de 1857, viene a recoger el pensamiento político y económico de la ideología liberal del siglo XIX. Se consignan los principios básicos del liberalismo y del individualismo y su máxima "laissez faire, laissez passer".

Así mismo, sus disposiciones atacan frontalmente los intereses de la Iglesia Católica. "...Su tono era tan anticlerical ( para aquella época ) que el papa mismo, Pío IX, criticaba la obra severamente, y la Iglesia amenazó con excomuniación a cualquier católico que participar en su formalización..." (77)

## 2.1. La Libertad de Enseñanza.

El 11 de Agosto de 1856, el constituyente puso a discusión el enunciado que decía: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse." Esta redacción escueta, encierra hasta la fecha, un planteamiento que sigue provocando los más enconados debates. "... Se trata de un principio lacónico, concebido en términos universales, de manera absoluta, más en términos filosóficos que jurídicos. Esta es la posición liberal radical, que entrará en pugna con la posición tradicionalista de la Iglesia..." (78).

Por la gran importancia que reviste este principio, es menester estudiarlo más a fondo, sobre todo, tomando en cuenta lo breve del enunciado. "... La redacción escueta del artículo 3º de la Constitución de 1857 no basta para entender el magnífico planteamiento que entraña ese mismo principio de la libertad de enseñanza a que dicho artículo se refiere. Es preciso explicarlo recurriendo al debate..." (79)

El debate fue iniciado por el Señor Don Manuel Fernando Soto, con un extenso discurso que comenzaba diciendo: "... Voy a hablar sobre la libertad de enseñanza, porque la libertad de la enseñanza es una de las cuestiones más importantes para los pueblos..." (80). Otras personalidades que también intervinieron fueron Balcarcel, Olvera, Vel zquez, Mata, García Granados, Aranda, Lafragua. Ignacio Ramírez, Moreno, Gamboa, Prieto, Mariano Ramírez y Arriaga.

En forma breve y en un afán de resumir los puntos más importantes tratados en el debate, señalamos los siguientes:

a) La libertad de enseñanza, derecho del hombre.

Este fue uno de los temas más importantes que Soto menciona: "... Señores, cuando la comisión ha colocado el principio de la libertad para la enseñanza entre los derechos del hombre, ha hecho muy bien..." (81)

A este respecto, Burgoa señala que efectivamente, "... bajo la vigencia de la Constitución de 57, el artículo 3º evidentemente comprendía una verdadera garantía individual de libertad..." (82)

b) La libertad de enseñanza, derecho de la juventud y de la familia.

Soto menciona en su discurso estos derechos. Primeramente el de la juventud, que podemos entenderlo como un derecho a la instrucción. (83).  
"... La libertad de enseñanza es una garantía para el desarrollo de ese don precioso que hemos llamado inteligencia, y los jóvenes que se dedican a esa difícil y espinosa carrera de las ciencias están verdaderamente interesados en la existencia de esa garantía...No todas las inteligencias tienen igual poder...La sociedad no tiene derecho para oprimir con su nivel de hierro a esas inteligencias privilegiadas que sobresalen entre las demás como un gigante...no queramos medir con el tosco compás de nuestros reglamentos el poder de esas inteligencias que sólo Dios puede medir porque las ha creado. Dejémoslas que se desarrollen libremente...la sociedad no tiene ese derecho. La sociedad busca el fin, que es el desarrollo de la inteligencia, y, si el estudiante ha llegado a este fin, nada le importa el medio...nada tampoco le importa a la sociedad el que sea rico o pobre el joven que tenga esa aptitud..." (84)

En cuanto al derecho de la familia, comenta que "... nosotros no podemos subordinar de una manera absoluta, los derechos de los padres de familia, a los derechos del Estado, ni aun bajo el pretexto de vigilar sobre la moral, porque para nosotros el hogar doméstico debe ser una santuario...la enseñanza es una atribución de los padres de familia o de sus delegados, porque él se interesa más que nadie en el adelanto de sus hijos..." (85)

#### c) El derecho y la responsabilidad en la enseñanza.

Soto también viene a señalar el grado de responsabilidad en la enseñanza de los hijos y en que orden. Al efecto nos dice: "...Al padre de familia, o a sus delegados, le corresponde primitivamente educar a los hijos, porque él es el jefe de la asociación más íntima que existe en el Estado...Si la familia no puede desempeñar este derecho, le corresponde a la municipalidad, porque la municipalidad debe suplir su importancia, y ayudarla, cuando sea necesario, a cumplir con sus deberes sociales...Cuando ni la familia, ni la municipalidad pueden proporcionar la educación, este derecho le corresponde al Estado, porque el Estado no es más que la suma de las fuerzas individuales, y todas ellas deben contribuir al perfeccionamiento de sus miembros..." (86)

#### d) La libertad de enseñanza y la intervención del Estado en la educación.

Este es el tema central del debate. Se ha mencionado que el objetivo primordial de la inclusión del principio de la libertad de enseñanza en la Constitución del 57, era la destrucción del monopolio que las instituciones religiosas habían ejercido en los siglos pasados. Pero, como resultado de la

tesis de corte liberal, se trataba de garantizar la libertad sobre cualquier otro principio. Así, el planteamiento inicial señalaba no sólo la desaparición de este monopolio, sino que se demandaba también, que no hubiera vigilancia por parte del Estado en la educación.

A favor del artículo, y de una completa libertad, hablaron los siguientes: ( Prieto ) declara que "...por algún tiempo lo alucinó la idea de la vigilancia del Estado como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de su inmoralidad; pero una reflexión más detenida lo hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas, que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno es querer luz y tinieblas..." (87). ( Arriaga ) se opone "...a que se establezca la vigilancia del gobierno, aunque la reclame en favor de la moral y de la ciencia, pues no puede haber agentes de la policía para calificar en estas materias...el gobierno con estas pretensiones no hace más que ponerse en ridículo. La moral y la ciencia sólo se depuran por medio de la libertad..." (88); ( Gamboa ) cree que "...del sistema actual resulta un gran número de charlatanes y que, para evitar este mal, el mejor medio es establecer completa libertad..." (89)

También a favor del principio, pero no de una forma absoluta, hablaron los siguientes: ( Olvera ) "...cree que la segunda parte del artículo, dejando a la ley que fije los requisitos de los exámenes, da garantías suficientes al bien de la sociedad..." (90) ; ( Velázquez ) considera la cuestión bajo tres distintos aspectos: 1.- aprueba la libertad de enseñanza, "...pero cree conveniente alguna restricción en favor de la moral y del Estado...". 2.- Sobre la enseñanza privada, "...no la combate, pero nota que en ella faltan el estímulo y la discusión entre los alumnos...". 3.- Sobre la libertad de enseñar en menos tiempo del establecido por la ley, "...no la aprueba, porque no habría bastante solidez en la enseñanza..." (91); ( Mata ) señala que "...si el partido liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, sin arredarse por el temor al charlatanismo..." (92); ( Aranda ) dice que "...la vigilancia del mismo gobierno aparece en los exámenes, cuando se trate de ejercer una profesión, y así lo que queda libre es la elección de los medios de adquirir la enseñanza..." (93); ( Lafragua ) se siente conforme con el artículo, pero "...desea la vigilancia del gobierno como una garantía contra el charlatanismo, y, creyendo que es mejor precaver el mal que tener que corregirlo..." (94);

En contra del artículo se manifestaron los siguientes: ( Balcárcel ) quien declara que " ...ni por sistema ni por educación es partidario del monopolio de la enseñanza ni de las trabas a la instrucción...ataca, sin embargo, el

artículo, porque teme que abra la puerta al abuso y a la charlatanería, y los padres de familia puedan ser engañados por extranjeros poco instruidos, por verdaderos traficantes de enseñanza y que, así, queriendo quitar trabas a la instrucción, se le pondrán al progreso...sostiene que los establecimientos nacionales son muy útiles a las familias pobres, pues son mucho más baratos que los establecimientos privados..." (95); ( García Granados ) señala que "...se opone a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, pues teme mucho a los jesuitas y al clero; teme que, en lugar de dar una educación católica, den una educación fanática..." (96)

Finalmente, el artículo tercero de la Constitución de 1857, fue aprobado por 69 votos contra 15.

### 3. LA CONSOLIDACIÓN DE LAS IDEAS LIBERALES EN LA EDUCACIÓN.

La Constitución de 1857 y los principios liberales plasmados en la misma, provocaron la reacción de los conservadores. El 17 de Diciembre de 1857 es lanzado el Plan de Tacubaya, dando inicio a lo que se conoce como la guerra de los tres años. Juárez es proclamado presidente de la República y se refugia en la ciudad de Veracruz, desde donde lanza sus primeras leyes de reforma. En su "Manifiesto del Gobierno a la Nación", señala que "en materia de instrucción pública, el gobierno procurará con el mayor empeño que se aumenten los establecimientos de enseñanza primaria y gratuita".

Al triunfo liberal y con el regreso de Juárez a la capital del país, se promulga el 15 de Abril de 1861, una ley de educación que dictaba: "La instrucción primaria, en el Distrito y Territorios, queda bajo la inspección federal, la que deberá abrir escuelas para niños de ambos sexos, y auxiliar con sus fondos las que se sostengan por sociedades de beneficencia y por la municipalidades, a efecto de que se sujeten todas al presente plan de estudios...El mismo gobierno federal sostendrá en los Estados profesores para niños y niñas, que se destinarán a la enseñanza elemental en los pueblos cortos que carezcan de escuela. " (97)

Ante la pobreza del erario, Juárez se vio en la necesidad de declarar unilateralmente una moratoria a la deuda extranjera. En 1862, dio inicio la intervención francesa y se constituye así, el momento más trascendental de la lucha entre liberales y conservadores. Para desgracia de éstos últimos, "... la política impuesta por Maximiliano en muy diversos campos de la

función pública coincidió notablemente con las medidas dispuestas por el gobierno de Benito Juárez..." (98)

En cuestión educativa, Maximiliano dio a conocer la Ley de Instrucción Pública, que constaba de 172 artículos. En ellos reglamentaba la educación elemental, la cual sería gratuita, obligatoria y se dejaría bajo la directa vigilancia de los ayuntamientos y la conducción del Ministerio de Instrucción Pública. La educación secundaria, sería organizada al estilo de los liceos franceses. En cuanto a la educación superior, "... la preocupación del gobierno de Maximiliano por la educación lo llevó a revisar las condiciones en que se ofrecía la enseñanza superior, solamente para coincidir de nueva cuenta con los liberales al ordenar la supresión de la Universidad, seguramente por las mismas razones que ya antes lo habían hecho Valentín Gómez Farías en 1833, Ignacio Comonfort en 1857, Benito Juárez en 1861..." (99)

### **3.1. Las Leyes Orgánicas de Instrucción Pública de los Años de 1867 y 1869.**

Al triunfo de las fuerzas nacionales, un cambio de actitud se fue imponiendo en las mentes de los liberales, con respecto a la intervención del Estado en la educación. Comprendían ahora que la libertad, como concepto abstracto, no evitaría que el poder espiritual del clero, provocara un nuevo movimiento armado. "...Los muchos escrúpulos expresados por representantes como Prieto, Ramírez o Arriaga en el Constituyente de 1856 habían perdido la fuerza que tenían antes de la Guerra de Reforma y la Intervención..." (100)

El partido liberal sabía que a pesar del triunfo político y militar, se necesitaba cambiar la conciencia y la forma de pensar de la población. Esta tarea, sólo era posible mediante la educación. De esta forma, el gobierno de Juárez formó "...una comisión para discutir las condiciones de una ley de instrucción. Estuvo formada por Francisco y José Díaz Covarrubias, Pedro Contreras Elizalde, Ignacio Alvarado y Eulalio María Ortega y presidida por Gabino Barreda. De sus trabajos resultó la ley orgánica de Instrucción Pública el 2 de diciembre de 1867." (101)

La ley proponía la unificación de la instrucción primaria. Establecía que ésta sería "... gratuita para los pobres y obligatoria en los términos que expondrá el reglamento. Desde luego excluía toda enseñanza religiosa del plan de estudios..." (102)

La ley también reglamentaba la educación secundaria y la superior. Como una gran novedad, el ordenamiento señalaba la creación de la Escuela de Estudios Preparatorios que se ubicaría en el antiguo colegio de San Ildefonso.

Dos años después, se expidió una nueva ley orgánica de Instrucción Pública, en la que "...se mantuvieron la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, pero además se suprimió la enseñanza de la religión, con lo que la instrucción elemental adquiriría las características de obligatoria, gratuita y laica que conserva hasta nuestros días." (103)

Ambas leyes, aunque sólo eran aplicables en el Distrito y territorios federales, tuvieron una gran influencia en el país, y poco a poco, los principios emanados por éstas, fueron adoptados por los Estados en sus respectivas leyes. Un ejemplo de ello, lo fue la ley de instrucción del Estado de Jalisco de 1868.

Además de lo expresado anteriormente, la gran importancia que tuvieron para nuestro país estas dos leyes, se basa en que mediante estas disposiciones legales, se inició el establecimiento de un marco jurídico dentro del que se debería desenvolver la educación, y con ello, se dieron las bases para "...el origen en México de la teoría pedagógica, pues hasta entonces la educación en la República sólo había registrado hechos importantes de política educativa y de mera práctica docente..." (104)

### **3.2. Decreto de Lerdo de Tejada.**

A la muerte de Juárez, un liberal radical ocupó la presidencia del país. Se trata de Sebastián Lerdo de Tejada. Durante su gestión, se incorporaron las leyes de reforma a la Constitución, además de que se promulgaron otros ordenamientos muy anticlericales. En materia educativa, emitió un decreto en el que se establecía el laicismo en todo el país. El artículo 4º de este decreto decía: "...La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto, quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Se enseñará la moral en los que, por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto. La infracción de este artículo ser castigada con multa gubernativa de 25 a 200 pesos, y con destitución de los culpables, en casos de reincidencia..." (105)

De esta forma, se reafirmaba el laicismo en la educación. Pero este laicismo, solo se limitaba a las escuelas oficiales y se dejaba fuera de esta obligación a los establecimientos particulares. "...Se originaba así una grave dicotomía en la educación nacional: por un lado laica, por otro, confesional..."(106)

### 3.3. El Positivismo en la Educación Nacional.

Una corriente filosófica influyó en gran medida en la elaboración de las leyes de la educación al triunfo liberal: el positivismo, el cual tenía como propósito fundamental el de " promover una reforma total de la sociedad humana. Cree que la ciencia y sus aplicaciones constituyen el medio más eficaz para realizar tan elevado objetivo..." (107) El Dr. Gabino Barreda, que había sido discípulo de Comte en Francia, fue el introductor del mismo en México.

El positivismo chocaba con las ideas liberales. Por esta razón, Barreda que buscaba a todo costa introducir el positivismo en la educación, no interpretaba la historia de la misma manera que Comte lo hacía, ya que éste consideraba al liberalismo como fuerza negativa. De ahí que para Barreda, "...este puesto lo ocupaban el clero y la milicia, en tanto que los liberales representaban el espíritu positivo..." (108)

Al mismo tiempo, los liberales necesitaban del positivismo. "...El gobierno liberal de Juárez quería respetar las ideas del catolicismo, sabía que no era fácil combatirlas, se conformaba con que no interviniesen en política...el positivismo es adoptado por los liberales mexicanos como una arma política...pues se basa en la ciencia, y la ciencia era el mejor instrumento por medio del cual era posible formar una ideología que pusiese de acuerdo a todos los mexicanos. Todos los hombres pueden estar de acuerdo con las verdades de la ciencia porque son demostrables, lo cual no sucede con las verdades de la religión y de la metafísica, razón por las que éstas no pueden servir como instrumento para establecer el orden espiritual..." (109)

De esta manera, Barreda adaptó el positivismo a la realidad mexicana. Cambió el lema enunciado por Comte " Amor, orden y progreso ", por el de " Libertad, orden y progreso ". " ...Realizó con maestría la tarea para la cual fue llamado por el presidente Juárez: reorganizar la educación poniéndola a tono con los principios liberales del triunfante movimiento de reforma. " (110)

El punto culminante del positivismo en la educación nacional, lo representa la Escuela Nacional de Preparatoria, cuya base fue el antiguo colegio de

San Ildefonso, que se constituyó en la institución educativa más importante del país y de la cual, saldrían muchos de los hombres que dirigirían al país posteriormente. Barreda señalaba que la escuela daría la base homogénea de la educación profesional. (111)

A pesar de todo, el rompimiento no se hizo esperar y los ataques a los liberales comenzaron. De cualquier manera, el positivismo "...venía realmente a desplazar la enseñanza religiosa, que había resistido todos los intentos reformistas hasta ese momento." (112)

La importancia de la labor de Gabino Barreda y de sus seguidores, podemos encontrarla en el "Estudio sobre la Instrucción Pública en México", del ministro José Díaz Covarrubias y publicado en 1875. (113)

En el estudio se citan los siguientes datos:

a) Número de escuelas: 1843, 1,310 escuelas; 1870, 4,500; y en 1874, 8,103. ( De las cuales, 5,567 eran de niños; 1,594 de niñas; 548 mixtas; 124 para adultos; 21 para adultas; y 249 sin clasificación)

b) **Financiamiento:**

- **Federación y Estados:** 603.
- **Municipios:** 5,240.
- **Corporaciones o individuos particulares:** 378.
- **Clero católico u otros religiosos:** 117.
- **Privadas de paga:** 1,581.
- **Sin clasificar:** 184.

Es de llamar la atención, que de 2,016 escuelas particulares, sólo 117 estaban controladas directamente por asociaciones religiosas.

#### **4. LA EDUCACIÓN EN EL PORFIRIATO.**

En el año de 1876, triunfa la revuelta que enarbola el plan de Tuxtepec y llega al poder Porfirio Díaz. El general Díaz llamó a colaborar en su gabinete a renombrados miembros del partido liberal, con lo que se pudo dar continuidad a las ideas surgidas en la reforma. En la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública fue nombrado don Ignacio Ramírez, quien había sido uno de los constituyentes más destacados en los debates del artículo tercero.

Desafortunadamente, Ramírez se vio en la necesidad de retirarse del cargo a causa de una grave enfermedad, siendo substituido por el señor Protasio P. de Tagle, mismo que "... continuó con las tareas iniciadas por los anteriores secretarios del ramo y conservó la misma línea pedagógica, filosófica e ideológica; liberal, positivista y reformador, combatió el dogmatismo religioso en la enseñanza, así como los prejuicios y la rutina del trabajo escolar..." (114)

En 1880 ocupó la presidencia de la República Manuel González, hombre de confianza del general Díaz. Durante los cuatro años de su mandato, se suscitó un amplio debate sobre la política educativa, inducida por el nuevo secretario del ramo, Don Ezequiel Montes.

Montes, era un liberal de la "vieja guardia" y enemigo acérrimo del positivismo. Pensaba que esta doctrina atacaba la libertad del hombre, con el único fin de encontrar un mejor desarrollo económico.

De esta manera, se expidió un decreto que suprimía la lógica positivista en la Escuela Preparatoria. Así mismo, en el Diario Oficial de la Federación aparecía un nuevo proyecto de Ley de Instrucción Pública que invalidaba la Ley del 15 de Mayo de 1869, que era de inspiración positivista.

A raíz de esta disputa, se comenzó a cuestionar la viabilidad del positivismo en nuestro país. De cualquier forma, "... se puede afirmar que de aquella controversia surgió una solución de síntesis, en la que por algunos años se amalgamaron los ideales de la doctrina liberal con los avances pedagógicos propiciados por el advenimiento de la filosofía positivista en nuestro país..." (115)

#### **4.1. La Política Educativa de Joaquín Baranda.**

El presidente González, en vista de los problemas suscitados por Ezequiel Montes, nombra en septiembre de 1882 a Joaquín Baranda como Ministro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, cargo que desempeñaría hasta el año de 1901.

Desde el inicio de su gestión, Baranda se preocupó por apoyar las instituciones educativas ya existentes, así como la creación de otras que eran consideradas de vital importancia. De esta forma, aparecieron en escena, escuelas que serían de gran influencia en el país, como la Escuela Modelo de Orizaba, Veracruz y la Escuela Normal para profesores de

México. "... Lo nuevo y original en la fundación de esta Normal consistió en el carácter federal y nacional que se le asignó, en coincidencia con el plan general del Ministro de fortalecer la unidad y el progreso nacionales..." (116)

La política educativa de Baranda, se puede sintetizar en los acuerdos, planteamientos, e ideas plasmadas en los documentos surgidos de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública que se llevaron a cabo en 1889-1890, y 1890-1891 y que reunieron a las más grandes personalidades y estudiosos de la materia educativa en de la época, entre los que destacan los maestros Justo Sierra, Enrique C. Rébsamen y Manuel Cervantes, entre otros.

Las principales ideas que germinaron de estos congresos son las siguientes:

#### A) LA UNIFICACION DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS PARA TODO EL PAIS.-

Esta fue una de las consideraciones más importantes que Baranda concibió desde que estuvo en el cargo. En su histórico discurso pronunciado en la ceremonia inagural del primer congreso, mencionaba que "...tiempo es ya de que los esfuerzos aislados, nunca bastante activos y homogéneos, se confundan en un solo y un nime esfuerzo, y de que los diversos programas de enseñanza que tanto perjudican a la juventud, se sustituyan con un programa general adoptado en toda la República...(117)

Así pues, una de las razones más importantes para efectuar estos Congresos de Instrucción Primaria, fue estudiar la manera de unificar la enseñanza en sus tres niveles: la primaria, la secundaria y la profesional. El fin era "...buscar, en un esfuerzo colectivo, la unidad de la legislación y reglamentos escolares, tan necesarios para cimentar la obligación de la enseñanza..." (118)

#### B) LA CONFIRMACION DE LOS PRINCIPIOS EDUCATIVOS EMANADOS DE LA REFORMA.

Sobre este tema, ya Baranda en su discurso de apertura del primer congreso señalaba que "...por fortuna en México no está a discusión el principio de la enseñanza laica, obligatoria y gratuita. Está conquistado, y esperamos que muy pronto se consignará en la Ley Fundamental, como un elocuente y último testimonio de que la obligación de aprender no es inconciliable con la libertad de enseñar..." (119)

El carácter laico de la enseñanza oficial es el consiguiente forzoso de la independencia de la Iglesia y del Estado. "... La instrucción religiosa y las practicas oficiales de cualquier culto quedan prohibidas en todos los establecimientos de la federación, de los estados y de los municipios, dice la ley; y los fundamentos filosóficos de esta prohibición son invulnerables..." (120)

De esta manera, al abordarse en el Congreso el tema "Enseñanza elemental obligatoria", surge uno de los acuerdos más relevantes: "Es posible y conveniente un sistema nacional de educación popular, teniendo por principio la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica."

En cuanto a la enseñanza laica, no quedaba claro en qué términos debería interpretarse. La mayoría sostuvo el criterio liberal clásico - que se apoyaba en la libertad de enseñanza consignado en la Constitución, de hacer que el Estado fuera un simple vigilante de la sociedad. Sin embargo, el diputado Adolfo Cisneros Cámara presentó un voto particular, en el sentido contrario: "...para que la instrucción primaria sea uniforme en sus bases se necesita que sea obligatoria para todos, gratuita para todos y laica para todos. Algunas personas discurren arbitrariamente de esta manera: el carácter obligatorio se refiere a todos los niños; el laico y el gratuito sólo a los que concurren a las escuelas oficiales..." (121)

### C) CONSENSO EN LA CREACION DE NUEVAS ESCUELAS URBANAS Y RURALES.-

Una de las principales preocupaciones de Joaquín Baranda desde el inicio de su gestión, fue fomentar la creación de nuevas escuelas que pudieran aumentar en lo posible, la capacidad del Estado de llevar la educación elemental a la mayor parte de la población. Por supuesto, los esfuerzos se concentraron primeramente en las zonas urbanas. Baranda señalaba que "...el establecimiento de escuelas urbanas no presenta serias dificultades y depende de aumentar la partida del presupuesto destinada a este objeto; pero el de las escuelas que denominaremos rurales, demanda gastos y sacrificios cuantiosos, aptitud, prudencia y abnegación en los que ha de servir el profesorado..." (122)

Así mismo, y tocante a este tema, se tomaron dos acuerdos importantes: la necesidad de fundar escuelas para adultos, que se encargarían de cooperar en la instrucción de los obreros; y la instalación de la enseñanza primaria superior, que vendría a funcionar como una fase entre la enseñanza primaria

y la preparatoria, siendo uno de los objetivos principales, la adquisición sistemática de conocimientos.

Uno de los temas considerados como de mayor importancia, fue la educación normal. Así, las resoluciones más relevantes en este caso son las siguientes:

a) Que todas las entidades federativas de la República deben establecer escuelas normales para profesores y profesoras de instrucción primaria.

b) Que las escuelas normales de las diversas entidades federativas de la nación, serán uniformes.

#### D) EL DERECHO DEL ESTADO PARA CONDUCIR LA EDUCACION NACIONAL.

Ya desde antes del inicio de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública, el Ministro Baranda había gestionado ante la Cámara de Diputados la elaboración de una ley que garantizara el derecho del Estado para conducir la educación nacional. No fue una tarea fácil, puesto que muchas personas y organizaciones se oponían a la intervención del Estado en la educación, inclusive, dentro del propio gobierno.

Este principio, no sólo se concebía como un derecho, sino como un deber del Estado, y se basaba en las consideraciones y pensamientos tanto del mismo Baranda, como las expresadas en los Congresos Nacionales y entre los que se puede destacar los siguientes:

a) "...La República para existir, necesita de ciudadanos que tengan la conciencia de sus derechos y sus deberes, y esos ciudadanos han de salir de la escuela pública, de la escuela oficial, que abre sus puertas a todos para difundir la instrucción e inculcar, con el amor a la patria y a la libertad, el amor a la paz y al trabajo, sentimientos compatibles que hacen grandes y felices a las naciones..." (123)

b) Por ser el papel de la enseñanza, fundamental para cualquier nación, "el elemento principal para dominar a los pueblos", por eso, "... el Estado no debe permitir que le arrebaten ese elemento constitutivo de su propio ser..." - decía Baranda - En consecuencia, "... era necesario que el Estado reafirmara su predominancia, su hegemonía, e interviniera en la enseñanza, propagándola a todo el país y a todos los sectores para hacer de la instrucción el factor originario de la unidad nacional..." (124)

c) Baranda sabía de la necesidad de que todas las instituciones aisladas, se unificaran en un sistema nacional de la educación, y nada más conveniente que ese conjunto de instituciones unificado en un sistema, laborara bajo la dirección del Estado aunque no en forma excluyente. " ¡Que enseñe todo el que quiera! – decía – pero que enseñe el Estado y que enseñe bien, tanto para abrir de par en par la puerta de la ciencia a todas las inteligencias, como para abrir todos los corazones a los más elevados sentimientos. " (125)

d) En cuanto a las escuelas particulares, se dijo en los Congresos que la supervisión del Estado sobre las escuelas particulares representa la garantía del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de instrucción, especialmente en lo relativo a contenidos programáticos, por eso, "... para asegurar el cumplimiento del programa de enseñanza elemental obligatoria se ocurrirá a la inspección y vigilancia de los planteles particulares y al examen de sus alumnos, ya en los periodos que sus reglamentos indiquen ya cuando convenga a la autoridad..." (126)

e) De esta forma, Baranda expresaba que " ... el Estado era el único con posibilidades económicas suficientes para expandir la educación a los campesinos y a otros sectores carentes de los recursos necesarios. Si el Estado podía ofrecer este servicio, la obligatoriedad de la enseñanza, su contrapartida, se impondría también. De esta manera echar a andar el sistema..." (127)

f) Por último, en la clausura de los trabajos del Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública, Justo Sierra señaló la necesidad de renovar los esfuerzos para hacer posible una mejor educación en beneficio de la sociedad mexicana, "...con base en el siguiente planteamiento. El derecho del Estado a imponer la instrucción. Va aparejado a este derecho el deber de facilitarla en condiciones de absoluta justicia, y por eso a la instrucción obligatoria, deber del padre, corresponde la Escuela Pública, gratuita y laica, deber del Estado..." (128)

#### E) SUBSTITUCION DEL CONCEPTO DE INSTRUCCION, POR EL DE EDUCACION.

El concepto de Instrucción utilizado por Baranda, fue substituido por el de educación, cambio éste, llevado a cabo por la comisión encargada en el congreso, favoreciendo la concepción de Rébsamen, quién sostenía que la educación, " comprende la cultura de las facultades todas del individuo. "

## 4.2. La Acción Educativa de Justo Sierra.

Como producto de una profunda pugna con el grupo de los científicos – encabezado por el Ministro de Hacienda Limantour – Don Joaquín Baranda se retira del cargo y deja el país para siempre. Es sustituido por Justino Fernández y como subsecretario se nombra a Justo Sierra.

En 1905, desaparece la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, y por fin, se separan las funciones de justicia y educación. Mediante la Ley de Mayo de ese mismo año, se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Al frente de la nueva dependencia se designa al maestro Justo Sierra.

Don Justo Sierra - como todos los ideólogos del porfiriismo, sabía que el régimen buscaba el progreso material. Para ello, el general Díaz había impuesto las condiciones propicias para lograr tal objetivo: orden y paz. Pero, ¿cómo llegar a realizarlo ?.

Para Justo Sierra, la respuesta estaba en la educación como punto de arranque indispensable. De esta manera, para llegar al objetivo deseado, había que darle educación a las masas, formando así, la conciencia para la unidad nacional. Se debía "...transformar a la población mexicana en un pueblo, en una democracia, e incorporarla al objetivo del progreso..." (129)

Su obra educativa, se centra principalmente en las siguientes ideas medulares:

a) El sistema educativo, esta constituido por un todo que abarca los diferentes niveles de la enseñanza. Es su deseo organizar el sistema nacional de educación "... en su forma más completa y acabada. con el fin de expandir la educación a todos los sectores sociales y de elevar los niveles generales de educación..." (130)

b) Transformar la escuela primaria, "...de simplemente instructiva, en esencialmente educativa, en un organismo destinado, no a enseñar a leer, escribir y contar, como se decía antes, sino a pensar, a sentir y a desarrollar en el niño al hombre..." (131)

De esta forma, en la nueva Ley de Educación primaria para el Distrito y los Territorios Federales de 15 de Agosto de 1908, se enunciaban preceptos tales como el que "las escuelas oficiales serán esencialmente educativas; la instrucción en éstas se considerará sólo como un medio de educación.

Esta, además de ser gratuita, laica y obligatoria, deberá ser integral y nacional."

c) La reorganización de los estudios superiores. Para ello, se inició una revisión cuidadosa de las instituciones de este nivel de enseñanza. El maestro Sierra en su informe de 24 de mayo de 1907, señalaba que hacía falta "...constituir la Escuela Normal Superior y de Altos Estudios...organizar el Instituto de las Academias y Sociedades Científicas, y falta, sobre todo, la Universidad Nacional...". (132)

Así pues, mediante decreto expedido el 24 de mayo de 1910, se restablecía la Universidad Nacional de México. Sierra manifestaba que la nueva Universidad no podía tener la estructura de la otra. "...ambas han fluido del deseo de los representantes del Estado de encargar a hombres de alta ciencia de la misión de utilizar los recursos nacionales en la educación y la investigación científica...pero los fundadores de la universidad de antaño, decían: la verdad está definida, enseñadla, nosotros decimos a los universitarios de hoy: la verdad se va definiendo, buscadla...la Universidad colonial estaba formada por un grupo selecto, encargado de imponer un ideal religioso y político, resumido en estas palabras: Dios y el Rey. La nueva Universidad debe ser un grupo en perpetua selección dentro de la sustancia popular y tener encomendada la realización de un ideal político y social que se resume así: Democracia y Libertad..."(133)

d) Como ya lo había expresado en la época de Joaquín Baranda, el maestro Justo Sierra creía firmemente en la orientación y dirección de la educación por parte del Estado. "El Estado educador" es la tesis fundamental del pensamiento político-educativo de Justo Sierra. "... creo de mi labor manifestar, no sólo en nombre del ministerio, sino del gobierno, que este órgano político del Estado tiene por su deber encargarse de la educación pública, única manera de que el servicio de la enseñanza, que está sobre todo encarecimiento, pueda desempeñarse debidamente...reconoce el gobierno el supremo deber de impartir educación al pueblo, y subraya la obligación de todos de cooperar en la consecución de meta tan importante como un deber de todos para con la patria..." (134)

#### **4.3. Los Alcances de la Obra Educativa del Régimen de Porfirio Díaz.**

En teoría, la obra educativa del régimen es muy significativa, pero está limitada por las circunstancias económicas, sociales y políticas del porfiriato. Estas limitaciones se pueden sintetizar principalmente en las siguientes:

A) Los logros en materia educativa sólo se hicieron realidad en el Distrito Federal y en los grandes centros urbanos de nuestro país, aunque como bien lo señalan la mayoría de los estudiosos del tema, los alcances en estas zonas son difíciles de precisar.

B) A pesar de los esfuerzos por crear un verdadero sistema nacional de educación, los logros educativos no pudieron llegar a las zonas rurales. La escuela rural, representaba grandes gastos y sacrificios que el régimen no estaba dispuesto a realizar. Además, las acciones educativas fueron fuertemente obstaculizadas por los caciques y grandes hacendados. Esta circunstancia, en una época en que la mayor parte de la población se encontraba en el campo mexicano, nos da una idea más clara de los posibles alcances que en esta materia se lograron durante el porfiriato.

C) Una de las características fundamentales del porfiriato, fue la gran centralización del poder en detrimento de las autonomías estatales y locales. De esta forma, el fracaso de llevar la educación a las masas, se debió en gran medida a la decadencia del municipio y al deterioro de las arcas municipales durante esta época. Existe coincidencia de opiniones, en el sentido de que esta situación debió haber repercutido negativamente en la educación que se impartía por los ayuntamientos. De esta manera, el municipio dejó de ser el pilar de la expansión educativa, dejando así, sin posibilidades de estudiar a una gran parte de la población.

D) También existe el consenso, de que la administración porfirista prestó mayor atención a la educación superior. Esto quiere decir, que si la gran mayoría de los mexicanos no habían tenido la oportunidad de ingresar a una escuela primaria, sólo los hijos de las clases pudientes y de la burocracia tuvieron acceso a la educación superior.

De cualquier forma, se reconoce el gran esfuerzo realizado por el grupo de intelectuales y maestros que intervinieron en la obra educativa del régimen de Porfirio Díaz. A ellos se debe el intento de establecer las bases de la educación moderna y científica. Su obra sirvió de modelo para el sistema educativo emanado de la revolución. "... Tal vez lo más importante de la época porfirista, para el futuro educativo de las masas, fue lo que no pudieron realizar quienes pugnaron por mejorar y expandir la educación; lo que no dejaron de exponer y repetir por todos los medios: la creación de un sistema nacional de educación capaz de producir las transformaciones del país..." (135)

## V. EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL.

### 1. EL ARTÍCULO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

#### 1.1. Proyecto del Partido Liberal Mexicano de 1906.

Para la primera década del presente siglo, el régimen porfirista se encontraba ya muy desgastado. Soplaban los primeros vientos que presagiaban el cambio y de las primeras voces que comenzaron a escucharse en este sentido, fue la de los hermanos Flores Magón y su Partido Liberal Mexicano propuso las siguientes reformas constitucionales en materia educativa:

"ARTICULO 10.- Multiplicación de escuelas primarias, en tal escala, que queden ventajosamente suplidos los establecimientos de instrucción que se clausuren por pertenecer al clero..."

"ARTICULO 11.- Obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del gobierno y particulares, declarándose la responsabilidad de los directores que no se ajusten a este precepto..."

"ARTICULO 12.- Declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de catorce años, quedando al gobierno el deber de impartir protección, en la forma que le sea posible, a los niños pobres que por su miseria pudieran perder los beneficios de la enseñanza..."

"ARTICULO 13.- Pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria..."

"ARTICULO 14.- Hacer obligatoria para todas las escuelas de la República la enseñanza de los rudimentos de artes y oficios y la instrucción militar, y prestar preferente atención a la instrucción cívica que tan poco atendida es ahora..."

"ARTICULO 20.- Supresión de las escuelas regenteadas por el clero..." (136)

#### 1.2. Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.

Con el inicio de la Revolución Mexicana en Noviembre de 1910, Porfirio Díaz sale del país y meses después llega a la presidencia de la República Francisco I. Madero. La traición de Victoriano Huerta – que culminó con la muerte de Francisco I. Madero y Pino Suárez – provocó que los grupos revolucionarios tomaran de nuevo las armas para combatir al usurpador.

Una vez derrotado en forma definitiva el viejo régimen, las fuerzas revolucionarias se dividieron en dos grupos: Los constitucionalistas, encabezados por Venustiano Carranza y los Convencionalistas, quienes reivindicaban las aspiraciones sociales y cuyos jefes visibles eran Francisco Villa y Emiliano Zapata. La victoria final sería para los primeros.

En 1916, Venustiano Carranza convocó a un congreso constituyente, del cual emanaría la Constitución de 1917. El aspecto educativo estaba señalado en el artículo 3º del proyecto de Constitución. La iniciativa de Carranza fue la siguiente:

"Art. 3. Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos." (137)

La iniciativa de Carranza contenía tres principios básicos provenientes de las ideas y conquistas liberales:

- a) La libertad de enseñanza, que ya estaba plasmada desde la Constitución de 1857.
- b) el laicismo sólo para los establecimientos oficiales.
- c) La gratuidad para la enseñanza primaria pública.

Estos dos últimos principios, habían sido introducidos por las leyes educativas de la reforma, y ahora eran incorporados al proyecto de Constitución por la iniciativa de Carranza. De la misma forma, el principio de la obligatoriedad, también se incorporaba al proyecto pero en el artículo 31.

### **1.3. Dictamen de la Primera Comisión de Puntos Constitucionales.**

El dictamen de la Comisión, elaborado por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Ramón, Enrique Recio y Enrique Colunga, no aprobó el artículo tercero del proyecto de Constitución. El dictamen señala medularmente lo siguiente :

- a) Necesidad de restringir la libertad de enseñanza :

"La Comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás ; y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación sociedad de la sociedad o a estorbar su desarrollo...en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares..." (138)

- b) Las razones para restringir la libertad de enseñanza :

"...el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades ; su doctrina ha sido y es : los intereses de la Iglesia, antes que los intereses de la patria. Desarmado el clero a consecuencia de las Leyes de Reforma, tuvo oportunidad después, bajo la tolerancia de la dictadura, de emprender pacientemente una labor dirigida a establecer su poderío por encima de la autoridad civil. Bien sabido es cómo ha logrado rehacerse de los bienes de que fue privado ; bien conocidos son también los medios de que se ha servido para volver a apoderarse de las conciencias ; absorber la enseñanza ; declararse propagandista de la ciencia para impedir mejorar su difusión...la tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado..." (139)

### c) El significado de la enseñanza laica :

"...la Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico..." (140)

En base a los anteriores razonamientos la Comisión sugirió la substitución del artículo tercero del proyecto por el siguiente contenido :

"Artículo 3o Habrá libertad de enseñanza ; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del Gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.  
"Querétaro de Arteaga, 9 de diciembre de 1916.- General Francisco J. Múgica.- Alberto Román.- Enrique Recio.- Enrique Colunga" (141)

### Voto Particular del C. Luis G. Monzón.

El razonamiento del profesor Monzón, disentía del dictamen de la Comisión principalmente, en el uso de la palabra laica. Monzón proponía que ésta se substituyera por el término "racional". (142)

## 1.4. El Debate sobre el Artículo Tercero de la Constitución.

La discusión del dictamen se realizó los días 13 y 14 de diciembre de 1916. En el debate se formaron dos grupos de diputados constituyentes (143). En primer lugar, los que defendían el dictamen, señalaban la necesidad de limitar la libertad de enseñanza ; extender el laicismo a las escuelas particulares y prohibir la participación del clero y sus miembros en la enseñanza.

Por su parte, los defensores del proyecto apoyaban la idea de preservar el espíritu y letra del artículo tercero de la Constitución de 1857. Aducían principalmente que la libertad de enseñanza debía de ser absoluta y, que el control del clero en la educación podía establecerse en otras disposiciones constitucionales.

Los que propugnaban por establecer el artículo tercero de conformidad con el dictamen señalaron en el debate lo siguiente :

#### A) CON RESPECTO A LA INTERVENCIÓN DEL CLERO EN LA EDUCACIÓN.

Francisco J. Múgica :

"...a trueque de que se me considere enemigo del clericalismo, pues así se me considera, si así se me juzga...señores, porque efectivamente, soy enemigo del clero, soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso enemigo de la patria...¿Cuáles ideas fundamentales puede el clero llevar al alma de nuestros obreros...¿Cuáles puede llevar al alma de los niños de nuestra clase media y clase acomodada ? las ideas más absurdas...el odio más acérrimo para aquellos principios de equidad, igualdad y fraternidad...y siendo así ¿ vamos a encomendar al clero la formación de nuestro porvenir, le vamos a entregar a nuestros hijos...para que los eduquen en sus principios...yo creo que con las razones generales que he expuesto es suficiente para que yo, en nombre de la Comisión, justifique el por qué pretendemos que la enseñanza se quite de las manos del clero, es decir que no se le permita tomar parte en ella...(144)

C. López Lira :

"...las escuelas religiosas, y no hago distinción de cultos o sectas, se implantan con un objeto que no es precisamente el de impartir la instrucción : es con el objeto de allegarse adeptos, y yo no considero justo...que la escuela...sirva como medio de propaganda para asuntos religiosos. Indudablemente, señores diputados, que si se decretara que la enseñanza en todos los colegios fuera laica, muchos de los colegios religiosos se clausurarían porque ya no tendrían sus fundadores el objeto que perseguían..." (145)

C. Pérez :

"...el clero quiere obtener el poder espiritual, y ¿de qué medios se vale para ello?... ¡ la escuela, y únicamente la escuela...la instrucción religiosa impartida en las escuelas primarias elementales superiores implantadas por el clero, no eran para otra cosa sino para oponerse al desarrollo moral de la sociedad e imponer una moral religiosa..." (146)

C. Truchuelo :

"...Nosotros nos encontramos en un medio en el que el establecimiento de escuelas particulares es imposible. Se establece un colegio particular sobre base de la

instrucción laica, es anatematizado por el clero, señalando al mismo tiempo que hay otros establecimientos y que allí debe el padre de familia mandar a sus hijos. Allí está la presión sobre la sociedad. Nosotros no debemos consentirla, porque es lo que viene precisamente a restringir la libertad de enseñanza..." (147)

## B) EN RELACIÓN A LA NECESIDAD DE LIMITAR LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA.

Francisco J. Múgica :

"...si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias u retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria..." (148)

C. Román :

"...el laicismo es una restricción completa a la libertad de enseñanza...hemos propuesto el laicismo para toda la enseñanza, tanto la que se imparte en las escuelas oficiales como en las particulares...el hecho de asociar la religión a la enseñanza es asociar el error a la verdad, es poner aparejadas las dos ideas antitéticas...nadie disiente de que las escuelas católicas han sido simplemente un medio para preparar a las generaciones venideras contra el credo liberal...(149)

C. López Lira :

"...yo creo que el criterio liberal ha evolucionado según una amplia libertad, ¿los trabajadores tendrán el supremo derecho de ofrecer su trabajo por cualquier salario...?...eso sería propiamente la escuela liberal, la que deja al individuo para disponer de su persona ; pero el moderno concepto...trata de proteger precisamente al trabajador, y le pone la taxativa de que no tiene derecho de disponer de sus fuerzas, sino que éstas debe emplearlas en determinadas horas del día, fijando una jornada máxima de trabajo y fijando...el salario mínimo de ese trabajo...lo digo aquí a propósito de que se nos habla de la libertad de enseñanza : Todos gritamos : "yo tengo derecho a enseñar" ; todos pedimos y estamos conformes en que esto es un atributo del hombre...tenemos derecho a enseñar, pero de enseñar las verdades...los hechos positivos, los conocimientos comprobados ; no tenemos el derecho ...de enseñarle los errores o de enseñarle mentiras..." (150)

Por su parte, los diputados que apoyaban el proyecto del artículo tercero, mencionaron lo siguiente :

## A) SOBRE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA.

C. Luis Manuel Rojas :

"...si en la primera parte del artículo 3o el Primer Jefe establece que la enseñanza individual es libre, el segundo inciso del párrafo habla de que será laica la instrucción pública, es decir, la que se dé en establecimientos públicos de educación...se formula la perfecta neutralidad del Gobierno en la enseñanza pública, respecto a todas las instituciones o creencias religiosas o filosóficas al establecer que ella será laica ; pero esta condición no se extiende a los establecimientos educativos de los particulares...de manera que la diferencia es muy sencilla : el precepto del Primer Jefe dice que la enseñanza será laica cuando se trate de establecimientos oficiales, y la Comisión quiere que también la enseñanza sea laica en los establecimientos particulares...(151)

#### C. Cravioto :

"...la libertad de enseñanza, dice la Comisión, nos divide en el México liberal y en el conservador ; en el México progresista y en el México retrógrado, reaccionario. Y bien, yo desafío a la Comisión para que me diga qué libertad no produce estos resultados aparentes...todas las libertades están coordinadas entre sí, y atacar a una es atentar contra todas...daríamos, señores, formidable bandera al enemigo...tal vez en la noche misma, estallase una revolución potentísima que no sería reaccionaria, sería liberal, para derribarnos justificadamente y restaurar la Constitución de 57..." (152)

#### C. Macías :

"... 'los derechos naturales del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales', y estos derechos no se pueden desconocer como no se pueden absolutamente restringir, sino que hay que reconocerlos de la manera más absoluta...indudablemente que la libertad de enseñanza es uno de los derechos naturales del hombre..." (153)

#### C. Chapa :

"...es mil veces preferible la imposición de la esclavitud en nuestro país...que el infame control que se pretende dar al Estado para que él dicte arbitrariamente lo que sólo pueda enseñarse y sólo deba aprenderse. La libertad de enseñanza más amplia debe existir en nuestra República ; pero por otro lado, el Gobierno debe sembrar por todos los rincones del territorio nacional escuelas laicas que, en leal competencia, venzan a las del clero..." (154)

### B) EN RELACIÓN A LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y EL DERECHO DE LOS PADRES DE EDUCAR A SUS HIJOS.

#### C. Cravioto :

"...si el hombre tiene derecho innegable para escoger temas para sus pensamientos y motivos para sus creencias, tiene, pues, también derecho innegable de aprender. Si el hombre tiene derecho irrefragable para manifestar sus creencias, y sus pensamientos, el hombre tiene, pues, irrefragablemente, derechos de enseñar. Y en estos dos derechos clarísimos...derecho de aprender y enseñar, está toda la libertad de enseñanza en su esencia capital...a toda obligación corresponde un derecho

correlativo. Y si en las sociedades modernas el padre tiene obligación de alimentar, de vestir y de educar a su familia ; si nadie niega al padre su derecho legítimo para que él personalmente instruya y eduque a su familia, entonces el padre...tiene indiscutible derecho para escoger todo lo que pueda y todo lo que quiera en materia de alimentos, vestidos, maestros y enseñanza para sus hijos..."(155)

## C) EN REFERENCIA A LA ENSEÑANZA IMPARTIDA POR EL CLERO.

### C. Luis Manuel Rojas :

"...creemos, sin embargo, que, dada la situación y condiciones de este país, donde el clero católico tiene todavía tanta influencia, donde debido a la tolerancia del general Díaz han venido en desuso las sabias prescripciones que establecieron en este punto las Leyes de Reforma, es conveniente por ahora que no se enseñasen materias religiosas en las escuelas particulares, pues tales escuelas son en realidad...una especie de pretexto o pantalla para que pueda haber detrás de cada profesor particular un clérigo que lo dirija..." (156)

### C. Cravioto :

"...las escuelas religiosas no son en la República ni tan peligrosas ni tantas como se cree...aquí tengo una estadística...es del año de 1907...escuelas oficiales sostenidas por el Gobierno federal, por los gobiernos de los Estados y por los municipios, incluyendo las de párvulos y de enseñanza primaria elemental y superior, 9,620. Escuelas de igual carácter sostenidas por el clero, 586...la inscripción total en las escuelas oficiales fue de 666,723 niños, de los que fueron aprobados 343,981 y terminaron sus estudios 48,360. En las escuelas del clero la inscripción fue de 43,720 niños, salieron aprobados 23,605, y terminaron sus estudios 2,537...el foro real de la enseñanza religiosa está en el hogar y no en la escuela..." (157)

### C. Macías :

"...me dirijo a todos los que venís con entusiasmo para pedir que se arroje el clero del derecho de enseñar, que se decapite la libertad de enseñanza y que no proponéis lo que debéis proponer : una medida para reducir al orden al clero, porque eso es lo que ha faltado, leyes y valor para hacer cumplir las Leyes de Reforma..." (158)

## D) EL ESTADO Y SUS FUNCIONES EN MATERIA EDUCATIVA

### C. Cravioto :

"...El Estado es la persona moral de la sociedad, el representante político de la nación ; debe, pues fomentar el desarrollo de la cultura pública ; debe, pues, exigir un minimum de instrucción a todos para que todos realicen mejor la obra colectiva. Debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada abriendo el número de establecimientos de enseñanza suficientes para satisfacer la difusión de la cultura ; el Estado que neutral en asuntos de iglesia, debe permanecer también neutral en cuestiones de enseñanza; y por lo tanto, se desprende que el Estado puede y debe impartir enseñanza elemental y que ésta debe ser en los establecimientos oficiales

laica y gratuita, prescribiéndose la obligación de la enseñanza elemental aunque sea recibida en escuelas particulares..." (159)

## E) EN RELACIÓN DE QUE LAS PERSONAS QUE SEAN RELIGIOSOS ENSEÑEN Y EDUQUEN.

C. Cravioto :

"...El precepto indiscutible de la libertad de enseñanza, es acogido por la Comisión, quien lo formula a la cabeza de su artículo con amarga ironía ; pues que a seguidas descarga sobre él los más tajantes mandobles de jacobinismo utrancero...pues la Comisión llega en su exceso hasta prohibir, hasta despojar de todo derecho a enseñar en cualquier linaje de colegios, a individuos de notoria religiosidad, formulando tácitamente la Comisión este precepto peregrino : que todo católico...que enseña francés, pone en peligro las instituciones sociales...(160)

C. Palavicini :

"...la Comisión dice que no admite ninguna corporación enseñe, eso dice también el artículo 27 ; es cierto que la Comisión tampoco quiere que ningún católico ni protestante enseñe y, en ese punto, es en el que no estamos de acuerdo...lo inaceptable, porque entonces se acaba con esa garantía para las personas y no podría ningún católico dar clases de matemáticas, ni un protestante dar clases de inglés, que sólo lo que debería enseñar..." (161)

## 1.5. El Artículo Tercero Constitucional Aprobado por la Asamblea Constituyente.

Después de las difíciles discusiones sostenidas durante el debate, los diputados conservadores, especialmente, Palavicini, convencieron a Múgica para que presentara a la Asamblea, un nuevo análisis del dictamen. El mismo se presentó el día 16 de la siguiente manera :

\* La Enseñanza es libre ; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

\* Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

\* Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

\* En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria." (162)

El artículo fue aprobado por 99 votos contra 58.

## 2. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

### 2.1. La Reforma del Año de 1934.

En el mes de abril de 1920, el General Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles lanzaron el plan de Agua Prieta, que motivó la caída y posterior asesinato de Venustiano Carranza.

Obregón procuró contar con la simpatía de algunos de los más conocidos enemigos de Carranza que se encontraban en el destierro. Uno de los más notables, era sin duda, José Vasconcelos.

Al tomar posesión de la presidencia, Adolfo de la Huerta nombró a Vasconcelos, Rector de la Universidad Nacional de México. Desde esta posición, influiría en el proyecto constitucional de reforma que se aprobó en el año de 1921. El principal objetivo era crear la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes (163)

Una vez instalado en el poder, Obregón nombra a José Vasconcelos Secretario de Educación Pública. Desde ésta, Vasconcelos emprende acciones educativas sin precedente, destacando la federalización de la educación, la difusión cultural y las campañas de alfabetización y lectura.

Alvaro Obregón entregó pacíficamente el poder al General Plutarco Elías Calles en 1924. Durante su gobierno dio inicio la guerra cristera y se vivió una fuerte crisis económica, por lo que ya no le fue posible sostener el mismo apoyo a la educación. Sin embargo y a pesar de lo anterior, se fundaron las primeras escuelas rurales y la Escuela Nacional de Profesores. (164)

En 1928, el General Alvaro Obregón logró reelegirse para la presidencia de la República, pero fue asesinado por un fanático religioso. Plutarco Elías Calles se convirtió entonces en el jefe máximo de la revolución. Dominó en forma completa el periodo presidencial que le hubiera correspondido a Obregón. Durante este periodo se tuvieron tres presidentes de corta duración : Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez.

En el año de 1931, fue nombrado Secretario de Educación Pública Narciso Bassols, quién inició una política educativa radical. Sus principales acciones fueron las siguientes :

a) Emitir un decreto para las escuelas secundarias privadas, en el que se hacía extensivo el carácter laico de las primarias y secundarias oficiales, imponiendo la laicidad absoluta y la vigilancia oficial para estas escuelas. (165)

b) Convenció al Presidente Ortiz Rubio de expedir un reglamento (19 de abril de 1932) en el que se prohibía expresamente a todo ministro religioso enseñar en escuelas de instrucción primaria. (166)

c) En consonancia con los acontecimientos de aquella época y el esparcimiento de las ideas de marx-lenin, introdujo una doctrina que habría de provocar grandes debates en materia educativa : solicitó la adición constitucional de un nuevo rasgo distintivo de la escuela : el de ser socialista.

La reforma constitucional de 1934 se fue incubando a partir de estas acciones de Bassols, apoyadas por Plutarco Elías Calles y a las manifestaciones públicas de apoyo de ciertos sectores de la sociedad.

La visión socialista del artículo tercero constitucional se fue perfilando propiamente desde la campaña electoral de Lázaro Cárdenas.

Se organizaron algunos encuentros estudiantiles, entre los que destacaron, los del Partido Nacional Estudiantil Pro-Cárdenas organizado en Morelia en julio de 1933 ; el Congreso de la Confederación Nacional de Estudiantes efectuado el mes de agosto de 1934 en Veracruz y el memorable Primer Congreso de Universitarios Mexicanos, cuyas resoluciones propugnaban por una educación socialista. (167)

Finalmente y a pesar de las acciones y protestas de los sectores liberales de la sociedad y del clero, el primero de diciembre de 1934 comenzó a regir la educación socialista.

El artículo tercero constitucional se aprobó en los siguientes términos :

\*Artículo 3o. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo.

"Sólo el Estado - Federación, Estados, Municipios - impartirá educación primaria, secundaria y normal, Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores de acuerdo en todo caso con las siguientes normas

\* I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tenga suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente ;

\* II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderán en todo caso al Estado ;

\* III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y

\* IV.- El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

\*Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

\*El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

\*El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan." (168)

El artículo fue aprobado en la Cámara de Diputados por unanimidad de ciento treinta y siete votos.

La reforma señala varios objetivos y en especial, una serie de conceptos radicales, sobresaliendo lo siguiente:

a) Proscripción absoluta de la libertad de enseñanza, introduciendo un contenido ideológico determinado: la educación socialista. (169)

b) El objetivo de excluir de la educación toda educación religiosa, combatiendo el fanatismo y los prejuicios.

c) La finalidad de crear en la niñez y en la juventud un concepto racional y exacto del universo.

d) Prohibición para realizar actividades educativas a las corporaciones religiosas y ministros de culto

e) Sujeción de la escuela privada a los programas oficiales, mediante las disposiciones que a continuación se mencionan:

- Necesidad de obtener autorización expresa del Poder Público.
- Posibilidad de que las autoridades revoquen en cualquier tiempo y sin recurso o juicio alguno, las autorizaciones.
- Todas las normas previstas en el artículo deberán ser respetadas en la enseñanza de cualquier tiempo a obreros o campesinos.

f) Expedición por parte del Congreso de la Unión, de leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios.

## **2.2. La Reforma del Año de 1946.**

De manera general, se acepta que la labor educativa de Lázaro Cárdenas fue fecunda. Entre los logros más destacados se mencionan la fundación del Instituto Politécnico Nacional y las escuelas normales rurales.

**Sin embargo, su período finaliza en un ambiente de inquietud política y religiosa. En esta situación, llega a la presidencia de la República el general Manuel Avila Camacho.**

El nuevo gobernante proclama el acercamiento y la unidad nacional. Su tesis se robustece con el inicio de la segunda guerra mundial. Dentro de este esquema, su política educativa se reencauza hacia pautas liberales e impulsa una nueva reforma constitucional en el año de 1945.

La reforma al artículo tercero constitucional se reformó para quedar en los siguientes términos :

**\*Artículo 3o.-** La educación que imparta el estado - Federación, Estados, Municipios - tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

1.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además :

a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo ;

b).- Será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c).- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

II.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno ;

III.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y programas oficiales ;

IV.- Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obrero o campesinos ;

V.- El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares ;

VI.- La educación primaria será obligatoria ;

VII.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita ;

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan." (170)

La reforma constitucional del año de 1946, establece los conceptos básicos y esenciales, que salvo pequeños cambios que se realizaron en algunas reformas que se efectuaron en forma posterior, se encuentran vigentes hasta nuestros días. Así, se señalan los principios y criterios que deben orientar a la educación, conformando todo un programa ideológico al definir nociones tan importantes como democracia, lo nacional y lo social.

### **2.3. La Reforma del Año de 1980.**

La reforma del año de 1980, estableció a nivel constitucional la autonomía universitaria y la precisión a las modalidades de las relaciones laborales en las universidades.

\*Art. 3.

VIII.- Las universidades y las demás Instituciones de Educación Superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán 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; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere." (171)

Estas disposiciones constitucionales serán consideradas más ampliamente en el siguiente capítulo.

### **2.4. Las Reformas de 1992 y 1993.**

Durante el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se presentaron dos reformas al artículo tercero constitucional.

La reforma del año de 1992, se inscribe en un plano en que se busca normalizar las relaciones del Estado con la Iglesia Católica, y consistió de manera primordial en los siguiente:

a) Se deroga la prohibición que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos y las sociedades ligadas con la propaganda religiosa, tenían para intervenir en las actividades educativas, misma que se encontraba señalada en la fracción IV del artículo tercero constitucional, y estableció que la educación sería laica sólo en los establecimientos oficiales.

Se ha entendido que la anterior derogación se realizó como parte de las reformas para la llamada modernización de las relaciones entre el Estado y las Iglesias, ya que se reformaron con este objeto, además del artículo 3o., el 5o., el 24, el 27 y el 130. "... La idea liberal decimonónica de la libertad de enseñanza ha sido superada, y que actualmente la educación constituye una

función social a cargo del Estado, ya sea que la imparta directamente, en forma descentralizada o a través de los particulares..." (172)

Por otra parte, la reforma constitucional llevada a cabo en 1993 contempla varias disposiciones:

a) Se incluye en la Carta Magna, la facultad del Ejecutivo Federal de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República.

Se dice que la reforma que se da en este sentido, responde al interés de garantizar la unidad nacional. Cabe mencionar que esta disposición estaba contemplada en la Ley Federal de Educación de 1973.

b) Se adiciona en forma expresa en el primer párrafo del artículo, el derecho a la educación.

c) Se cambia de la fracción VII a la IV, la disposición que reza: "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita".

d) Se adiciona en la fracción V, una nueva disposición que establece que el Estado, además de impartir la educación básica, promoverá y atenderá las demás modalidades educativas, incluyendo la educación superior.

Esta reforma, será ampliamente comentada en los subsecuentes capítulos de este trabajo.

El artículo tercero constitucional vigente, dice textualmente lo siguiente:

ARTÍCULO 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados y Municipios – impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto – sin hostilidades ni exclusivismos – atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación superior – necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán 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; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y

administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

## VI. CONCLUSIONES

- 1) Durante la época colonial, el instrumento de identidad y cohesión cultural fue la Religión Católica, sin tolerancia de ninguna otra. Ésta debía reproducirse a través de la educación, que era utilizada como aparato ideológico monopolizado por la Iglesia.
- 2) Los primeros antecedentes legislativos del artículo tercero constitucional, contemplaron la intolerancia religiosa que permitía al Clero seguir detentando de manera absoluta, el control de la educación.

Sin embargo, se dan los primeros indicios para que el Estado intervenga, ante la necesidad de desarrollar la educación.

- 3) Después de la Independencia, se inicia la lucha ideológica entre los bandos liberal y conservador. El enfrentamiento no sólo se llevó a cabo en el campo militar, sino también en el educativo.

El bando conservador pretendía conservar los fueros y privilegios que habían detentado durante la era colonial. En el terreno educativo, buscaban que el clero continuara controlando el monopolio de la enseñanza.

- 4) Al triunfo del bando liberal, sus ideales se plasmaron en la Constitución de 1857, y como puntos fundamentales de la educación, se proscribió el monopolio del Clero y en su lugar se instauró la libertad de enseñanza.

En base a este derecho, los particulares pueden libremente dedicarse a la enseñanza con el contenido educativo que mejor les parezca.

- 5) La Guerra de Reforma y la intromisión del Clero en la impartición de la educación, aprovechando la libertad de enseñanza, convencen a los liberales de restringir este derecho.

Las leyes de Instrucción Pública de 1867 y 1869 prohíben la enseñanza de la religión en las escuelas y consagra la educación gratuita, obligatoria y laica.

- 6) Con el positivismo y su lema "libertad, orden y progreso", se introduce a la ciencia como instrumento que utilizan los liberales para tratar de contrarrestar a la religión.

- 7) Durante el Porfiriato se busca garantizar el derecho y el deber del Estado para conducir la enseñanza y el sistema educativo nacional.

Se robustece el sistema educativo nacional, pero la obra del régimen se ve limitada por las circunstancias económicas, sociales y políticas de su tiempo.

- 8) La lucha ideológica por el control educativo ha continuado a través del siglo veinte. Por un lado, se argumenta la necesidad de contar con un Estado educador, y por el otro, el derecho a la libertad de enseñanza.
- 9) El artículo tercero constitucional emanado de la revolución mexicana, restringe la libertad de enseñanza y consagra la educación laica y gratuita. Además prohíbe a las corporaciones religiosas establecer escuelas de instrucción primaria.
- 10) La reforma del año de 1934, introduce como contenido de la enseñanza una filosofía específica, y ordena que la educación deberá ser socialista, y enfatiza la educación laica, gratuita y obligatoria.
- 11) En el año de 1946 se reforma nuevamente el artículo tercero constitucional, y además de derogar la disposición de la educación socialista, establece los conceptos básicos, que salvo pequeños cambios que se han realizado en las subsecuentes reformas, se encuentran vigentes hasta nuestros días.

Estos principios conforman un programa ideológico que define los valores básicos que la educación debe fomentar como son, entre otros el respeto a la dignidad y libertades humanas, la fraternidad y la solidaridad, el interés general de la sociedad, el mejoramiento constante económico, social y cultural del pueblo, el fomento de nuestra cultura, nacionalidad y soberanía, así como el amor a la patria.

- 12) La autonomía universitaria es elevada a rango constitucional con la reforma de 1980. Se establece la responsabilidad de gobernarse a sí mismas y los fines y funciones de las universidades públicas.
- 13) Con la reforma de 1992, se normalizan las relaciones entre el Estado y la Iglesia, derogándose la prohibición de intervenir en la educación a las corporaciones religiosas y ministros de cultos, y estableció que la educación sería laica sólo en los establecimientos oficiales.

- 14) En la reforma de 1993, última que se ha realizado hasta la fecha, se incorpora en forma expresa el derecho a la educación, se establece la obligatoriedad para la educación primaria y secundaria, y se dispone que el Estado apoyará y fomentará también las demás modalidades educativas, incluyendo la educación superior.

## VII. NOTAS.

(1).- Kazuhiro Kobayashi, José María; *"La Conquista Educativa de los Hijos de Asis"*, La Educación En La Historia de México, Hernández Chávez, Alicia y Miño Grijalva, Manuel, (coordinadores), Lecturas de Historia Mexicana. No 7. El Colegio De México, 1992, pág. 1.

(2).- Kazuhiro Kobayashi, José María; Op. Cit, pág. 2.

(3).- Cfr. Larroyo, Francisco; *"Historia Comparada de la Educación en México"*, 18ª edición, Ed. Porrúa, México, 1983, Páginas 85 y 95.

(4).- Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 35.

(5).- Zea, Leopoldo; *"El Descubrimiento de América de la Conquista a la Reconciliación"*, Sentido y Proyección de la Conquista, Leopoldo Zea, Compilador, Colección Tierra Firme, Fondo de Cultura Económica, 1993. Pág. 6.

(6).- Zea Leopoldo; Op. Cit, pág. 5.

(7).- En realidad, la evangelización fue sólo una más de las acciones que la Corona Española realizó al instituir la encomienda, mediante la cual el "... el Estado Español se propuso y obtuvo varios fines: 1) recompensar a los conquistadores, sobre todo en las primeras décadas de la conquista, por los servicios prestados; 2) incorporar a los indios a la economía colonial; 3) evangelizarlos sin gasto para la corona, y 4) fortalecer la organización militar en Indias. Bernal, Beatriz; *"Encomienda"*, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera Edición, México, 1989, pág. 1272.

(8).- Kazuhiro Kobayashi, José María; Op. Cit, pág. 5.

(9).- Kazuhiro Kobayashi, José María; (Op. Cit, pág. 3); Sobre el afán de la educación de los indios en México y en otras partes de Latinoamérica, se puede consultar, entre otras, las Cédulas siguientes: Cedula y fobre que manda que los Religiosos de la Compañía de Iesus lean libremente Gramatica, Retorica y Griego, y lengua de Indios (pág. 208); Constituciones para los niños pobres de la cafa que fe mando fundar para ellos en la ciudad de Mexico de la nueva España (pág. 209); De la instrucion del Virrey de la nueva España que mada fe informe de la utilidad que se sigue de auer colegio de mexticos y mochachas perdidas se recogen en el (pág. 211); Carta que su Magestad siendo princip escrivio al Virreu de la nueva España, que manda tenga cuydado de visitar el colegio de las niñas de México una vez cada un año (pág. 212); De la dicha carta que manda dicho Visorrey tenga por muy encomendadas a las niñas de dicho colegio, y las ayude para su remedio en lo que oviere lugar. (pág. 212); Prouisión que manda la Orden que se ha de tener en fundar Carreda para enseñar la lengua general de los Indios (pág. 213); Cedulaario Indiano, Recopilado por Diego de Encinas, Oficial Mayor de la Escribanía de Cámara del Consejo Supremo y Real de las Indias, Reproducción Facsimil de la Edición Unica de 1596. Estudio e Índices por el Doctor Don Alfonso García Gallo, Libro Primero, (Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1945).

(10).- Kazuhiro Kobayashi, José María; Op. Cit, pág. 3.

(11).- Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 99.

(12).- Este tema puede ser ampliamente consultado en la obra de Larroyo, Francisco; Op. Cit, páginas 95 a 103.

- (13).- Larroyo, Francisco; pág. 117.
- (14).- Robles, Martha; *"La Educación en México"*, Editorial Siglo XXI, pág. 17.
- (15).- Gonzalvo Aizpuro, Pilar; *"La Influencia de la Compañía de Jesús en la Sociedad Novohispana del Siglo XVI"*, La Educación en la Historia de México. Op. Cit, Pág. 29
- (16).- Ibidem, pág. 29.
- (17).- Robles, Martha. Op. Cit, pág. 17.
- (18).- La transmisión y la divulgación de los progresos de la ciencia y de las ideas imperantes en Europa a fines del siglo XVIII, se debe principalmente a José Antonio Alzáte y José Ignacio Bartolache. El primero de ellos, publicó la afamada "Gaceta de la Literatura" y el segundo, la obra periodística "Mercurio Volante". Estas publicaciones encuadran dentro del llamado "periodismo científico" en la Nueva España. Otras conocidas publicaciones fueron el Diario Literario de México, Asuntos Varios sobre Ciencias y Artes, y Observaciones sobre la Física, Historia Natural y Artes Útiles. Ver Larroyo, Francisco, Op. Cit. Páginas 198 a 200.
- (19).- Sierra, Catalina; *"EL Nacimiento de México"*, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1960, pag.59.
- (20).- Abad y Queipo, M, Citado por Sierra Catalina. Op. Cit, pág. 60.
- (21).- Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 225
- (22).- Chávez, Ezequiel A, citado por Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 226.
- (23).- Gobierno del Estado de Nuevo León; *"Presencia de Ramos Arizpe en las Cortes de Cádiz 1811"*, Cuadernos del Archivo No 24. Monterrey Nuevo León. 1988, pág. 3.
- (24).- Sierra, Catalina; Op. Cit, pág.15.
- (25).- "...uno de los artículos fundamentales de la Constitución de 1812, y que la hace diferir notoriamente de la Carta francesa, es la declaración de que 'La Religión de la nación española, es y será perpetuamente la Católica Apostólica y Romana, única y verdadera, y que la nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra...". Dublán, M. y Lozano, J.M.: *Legislación Mexicana*. México, 1876, I, p. 350. 1687-1826. Edic. Oficial. Citado por Sierra, Catalina Ibidem, pág. 16.
- (26).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; *"El Artículo 3º de la Constitución de 1917"*, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Antecedentes y Evolución de los Artículos 1º a 15 Constitucionales, Tomo III, 1967, páginas 87 y 88.
- (27).- Gobierno del Estado de Nuevo León; *"Presencia de Ramos Arizpe en las Cortes de Cádiz 1811"*, Cuadernos del Archivo No. 24, Monterrey, Nuevo León. 1988, pág. 4.
- (28).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; *"El Artículo 3º de la Constitución de 1917"*, Op. Cit, pág. 88.
- (29).- Ibidem.
- (30).- Bolaños Martínez Raúl; *"Orígenes de la Educación Pública en México"*, Historia de la Educación Pública en México. Fernando Solana et. al. Coordinadores. Secretaría de Educación Pública Y Fondo de Cultura Económica. México, 1982, pág.17.

(31).- Sierra Catalina; Op. Cit, pág. 10.

(32).- Sayeg Helú, Jorge. "El Nacimiento de la República Federal Mexicana". Secretaría de Educación Pública. Setentas. No 159, 1a edición. 1974, pág. 17.

(33).- "... se forma un grupo de criollos y españoles con intereses egoístas, que sólo pretenden conservar el poder y la riqueza; el Grupo de la Profesa pretende proclamar la independencia de México; establecer una Monarquía y ofrecer la corona a un infante español. Para lograr este fin, estos conjurados requieren de un militar de confianza, partidario del absolutismo y de mucha ambición; por tanto recurren a Iturbide...". Serrano Migallón, Fernando; "El Grito de Independencia. Historia de una Pasión Nacional", 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1988. pág. 50.

(34).- Sierra Catalina. Op. Cit, pág. 26. Esta misma opinión prevalece en Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit, pag.20.

(35).- Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit, pag.22.

(36).- Estrada, Dorothy; "Las Escuelas Lancasterianas en la Ciudad de México", La Educación en la Historia de México, pág. 49.

(37).- *Ibidem*, pag.50.

(38).- Larroyo, Francisco; Op, Cit, pág. 233.

(39).- *Ibidem*, pág. 234.

(40).- Aguilar Monteverde, Alfonso. "La sociedad mexicana de entonces". El Pensamiento Político de México. Tomo II. Alfonso Aguilar Monteverde. Coordinador. Ed. Nuestro tiempo. México, 1987. Pág. 21.

(41).- Serrano Migallón, Fernando; "El Grito de Independencia. Historia de una Pasión Nacional", Op. Cit, pág. 61.

(42).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "El Artículo 3º de la Constitución de 1917", Op. Cit, páginas 88 y 89.

(43).- Tena Ramírez, Felipe. Citado por Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit, pág. 46.

(44).- Serrano Migallón, Fernando; "El Grito de Independencia. Historia de una Pasión Nacional", Op. Cit, pág. 64.

(45).- Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit, pág. 62.

(46).- Aguilar Monteverde, Alfonso. Op. Cit, pág. 46.

(47).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "El Artículo 3º de la Constitución de 1917", Op. Cit, pág. 89.

(48).- Bolaños Martínez Raúl; "Orígenes de la Educación Pública en México", Historia de la Educación Pública en México. Fernando Solana et. al. (coordinadores). Op. Cit, pág. 22.

(49).- Gómezcesar, Ivan. "El Partido del Progreso en México", El Pensamiento Político de México, Tomo II, Alfonso Aguilar Monteverde, Coordinador; Ed. Nuestro tiempo. México, 1987. Pág. 155.

(50).- En el inicio del punto anterior comentábamos que la Constitución de 1824 tiene una tendencia moderada, pues no busca romper radicalmente con el pasado orden colonial. Ernesto de

la Torre Villar lo dice de la manera siguiente: "... La Constitución política de 1824...no rompía radicalmente con el pasado; se consagraba la intolerancia religiosa y se presentaban los fueros eclesiástico y militar; no se establecían garantías del individuo frente al poder del estado...". De la Torre Villar, Ernesto; et al. *Historia Documental de México*, t. II. U.N.A.M. México, 1984, pág. 224.

(51).- Sims, Harold D; "La expulsión de los españoles de México (1821-1828)" *Lecturas Mexicanas*, Secretaría de Educación Pública, 1ª edición, 1985. No 79. Pág. 10.

(52).- Sobre el tema de la masonería en nuestro país durante el siglo XIX, ver Sierra, Catalina; (Op. Cit, pág. 88); Serrano Migallón, Fernando; "*El Grito de Independencia. Historia de una Pasión Nacional*", Op. Cit, pág. 59.

(53).- Aguilar Monteverde, Alfonso. Op. Cit, pág. 68.

(54).- *Ibidem*, pág. 10.

(55).- Reyes Heróles, Jesús. citado por Sayeg Helú, Jorge; Op. Cit, pág. 83.

(56).- Staples, Anne; "*Alfabeto y Catecismo, Salvación de Nuestro País*", La Educación en la Historia de México, Hernández Chávez, Alicia y Miño Grijalva, Manuel, (coordinadores), Op. Cit, pág. 72.

(57).- *Ibidem*, Pág. 73.

(58).- Bolaños Martínez, Raúl; "*Orígenes de la Educación Pública en México*", Historia de la Educación Pública en México, Solano, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, páginas 18 y 19.

(59).- *Ibidem*, pág. 21.

(60).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "*El Artículo 3º de la Constitución de 1917*", Op. Cit, páginas 90 y 91.

(61).- *Ibidem*, pág. 90.

(62).- Larroyo, Francisco; Pág. 248.

(63).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "*El Artículo 3º de la Constitución de 1917*", Op. Cit, páginas 91.

(64).- "... En mayo 25 de 1834, se redactó en la ciudad de Cuemavaca un plan contra las reformas liberales...que trajo una vez más a la Presidencia de la República a Santa Anna. Los efectos destructores en materia de educación fueron inmediatos, por este cambio de política general de la República...la reacción no sólo desbarató al Gobierno que había creado las nuevas instituciones sino también a éstas, aunque no pudo impedir que su recuerdo sugiriera futuros intentos...". Larroyo, Francisco; (Op. Cit, pág. 249); "... El golpe que los conservadores asestaron a la Reforma de 1833 determinó que por algún tiempo la educación en México decayera y fuera atendida de manera anárquica por las escuelas lancasterianas y algunos colegios sostenidos por el clero...". Bolaños Martínez, Raúl; *Historia de la Educación Pública en México*, Solano, Fernando, et al, Coordinadores, (Op. Cit, pág. 21).

(65).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "*El Artículo 3º de la Constitución de 1917*", Op. Cit, páginas 91.

(66).- *Ibidem*, pág. 92.

(67).- Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit, pág. 97.

- (68).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; *"El Artículo 3º de la Constitución de 1917"*, Op Cit, pág. 92.
- (69).- Larroyo, Francisco; Op. Cit, pag.252.
- (70).- Staples, Anne; *"Alfabeto y Catecismo, Salvación de Nuestro País"*, La Educación en la Historia de México, Hernández Chávez, Alicia y Miño Grijalva, Manuel, (coordinadores), Op. Cit, pág. 82.
- (71).- Ibidem, pág. 83
- (72).- Ibidem, pág. 85.
- (73).- Larroyo, Francisco, citado por Sotelo Inclán, Jesús; *"La Educación Socialista"*, Historia de la Educación Pública en México, Solano, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, pág. 235.
- (74).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; *"El Artículo 3º de la Constitución de 1917"*, Op Cit, pág. 92.
- (75).- Ibidem, pág. 93.
- (76).- Ibidem, pág. 92.
- (77).- Floris Margadant, Guillermo; *"Introducción a la Historia del Derecho Mexicano"*, Ed. Esfinge. Estado de México. 1988. Pág. 146.
- (78).- Barragán Barragán, José. *"Algunas Consideraciones sobre la Libertad de Enseñanza en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917"*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie, Año XIX, No 56, México, Mayo-Agosto de 1986, pág. 17.
- (79).- Padilla López, Raúl; "El tema de la educación estatal en el constitucionalismo mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, Separata de la Revista Jurídica Jalisciense, Año 2, No 3, Mayo-Agosto de 1992. pág. 41.
- (80).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; *"El Artículo 3º de la Constitución de 1917"*, Op. Cit, pág. 94.
- (81).- Ibidem.
- (82).- Burgoa, Ignacio; *"Las Garantías Individuales"*, 21ª edición, Ed. Porrúa. México. 1988, pág. 435.
- (83).- En este sentido lo entiende también Raúl Padilla López, como un derecho a recibir educación. Padilla López, Raúl; Op. cit, pág. 36.
- (84).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; *"El Artículo 3º de la Constitución de 1917"*, Op. Cit, pág. 95.
- (85).- Ibidem, pág. 97.
- (86).- Ibidem.
- (87).- Ibidem, pág. 104.

- (88).- Ibidem.
- (89).- Ibidem.
- (90).- Ibidem, pág. 102.
- (91).- Ibidem.
- (92).- Ibidem.
- (93).- Ibidem, pág. 103.
- (94).- Ibidem.
- (95).- Ibidem, pág. 101.
- (96).- Ibidem, pág. 102.
- (97).- Vázquez de Knauth, Josefina Zoraida; "La República Restaurada y la Educación. Un Intento de Victoria Definitiva", La Educación en la Historia de México, Op. Cit, pág. 93.
- (98).- Bolaños Martínez, Raúl; Op. Cit, pág. 26.
- (99).- Ibidem, pág. 29.
- (100).- Vázquez de Knauth, Josefina Zoraida; "La República Restaurada y la Educación. Un Intento de Victoria Definitiva", La Educación en la Historia de México; Op. Cit, pág. 94.
- (101).- Ibidem, pág. 95.
- (102).- Ibidem.
- (103).- Bolaños Martínez, Raúl; Op. Cit, pág. 32.
- (104).- Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 265.
- (105).- Dublán y Lozano, citados por Vázquez de Knauth, Josefina Zoraida; "La República Restaurada y la Educación. Un Intento de Victoria Definitiva", La Educación en la Historia de México; Op. Cit, pág. 102.
- (106).- Sotelo Inclán, Jesús. Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, 1ª reimpresión, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pág. 238.
- (107).- Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 281.
- (108).- Vázquez de Knauth, Josefina Zoraida; "La República Restaurada y la Educación. Un Intento de Victoria Definitiva", La Educación en la Historia de México; Op. Cit, pág. 97.
- (109).- Zea, Leopoldo, Citado por Sotelo Inclán, Jesús; "La Educación Socialista", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, 1ª reimpresión, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1982; Op. Cit, pág. 236.
- (110).- Vázquez de Knauth, Josefina Zoraida; "La República Restaurada y la Educación. Un Intento de Victoria Definitiva", La Educación en la Historia de México; Op. Cit, pág. 97.

- (111).- "...Bien comprendió Barreda que la reforma de la enseñanza superior produciría sus mejores frutos sobre la base de una reorganización de los estudios preparatorios...". Larroyo, Francisco; (Op. Cit, pág. 286); "... Con Barreda, el ciclo preparatorio alcanzó su máximo desarrollo, al grado que Justo Sierra calificó a la Escuela Preparatoria como la mejor de Latinoamérica...". Martínez Jiménez, Alejandro; "*La Educación Elemental en el Porfiriato*", La Educación en la Historia de México, (Op. Cit, pág. 110)
- (112).- *Ibidem*, pág. 98.
- (113).- Cfr. Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 301.
- (114).- Moreno y Kalbtk, Salvador; "*El Porfiriato. Primera Etapa (1876-1901)*", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, pág. 48.
- (115).- *Ibidem*, pág. 52.
- (116).- Martínez Jiménez, Alejandro; "*La Educación Elemental En El Porfiriato*", La Educación en la Historia De México, Op. Cit, Pág. 116.
- (117).- Discurso pronunciado en la ceremonia inaugural del Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública. Moreno y Kalbtk, Salvador. "*El Porfiriato. Primera Etapa (1876-1901)*", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores; Op. cit, pág. 60.
- (118).- Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 347.
- (119).- Moreno y Kalbtk, Salvador; "*El Porfiriato. Primera Etapa (1876-1901)*", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, pág. 60.
- (120).- *Ibidem*, pág. 60.
- (121).- *Ibidem*, pág. 62.
- (122).- *Ibidem*, pág. 60.
- (123).- *Ibidem*, Pág. 60.
- (124).- Discurso pronunciado en la ceremonia inaugural del Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública por Gabino Barreda, citado por Martínez Jiménez, Alejandro; "*La Educación Elemental En El Porfiriato*", La Educación en la Historia De México, Op. Cit, pág. 117.
- (125).- *Ibidem*, pág. 115.
- (126).- Discurso pronunciado en la ceremonia inaugural del Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública por Gabino Barreda, citado por Moreno y Kalbtk, Salvador; "*El Porfiriato. Primera Etapa (1876-1901)*", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, pág. 63.
- (127).- Discurso pronunciado en la ceremonia inaugural del Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública por Gabino Barreda, citado por Martínez Jiménez, Alejandro; "*La Educación Elemental En El Porfiriato*", La Educación en la Historia De México, Op. Cit, pág. 115.
- (128).- Moreno y Kalbtk, Salvador. "*El Porfiriato. Primera Etapa (1876-1901)*", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, pág. 70.
- (129).- Martínez Jiménez, Alejandro; "*La Educación Elemental En El Porfiriato*", La Educación en la Historia De México, Op. Cit, pág. 127.

- (130).- *Ibidem*, pág. 124.
- (131).- Larroyo, Francisco; *Op. Cit.*, pág. 366.
- (132).- *Ibidem*, pág. 370.
- (133).- *Ibidem*, páginas 371 y 372.
- (134).- *Ibidem*, pág. 372:
- (135).- Alvarez Barret, Luis; "Justo Sierra y la Obra Educativa del Porfiriato, 1901-1911", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, *Op. Cit.*, Pág. 99.
- (136).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "El Artículo 3º de la Constitución de 1917", *Op. Cit.*, pág. 93.
- (137).- *Ibidem*.
- (138).- *Ibidem*, pág. 105.
- (139).- *Ibidem*, páginas 105 y 106.
- (140).- *Ibidem*, pág. 106.
- (141).- *Ibidem*.
- (142).- ...y estando de acuerdo en los demás puntos que entraña el dictamen de la Comisión...pido se haga la única modificación de que la palabra laica, en todas las veces que se presente, se sustituya por el vocablo racional..." *Ibidem*, pág. 108.
- (143).- "...el proyecto fue defendido por los coautores de la iniciativa : J. Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavacini, Alfonso Cravioto y Fernando Lizardi, y el dictamen fue apoyado, principalmente, por Francisco J. Múgica, Alberto Román, Jesús López Lira, Rafael Martínez de Escobar, Ramón Rosas y Reyes, Celestino Pérez, Esteban B. Calderón y José María Truchuelo. Comparados entre sí, los diputados que defendían el proyecto alcanzaban, desde el punto de vista de su capacidad intelectual y práctica parlamentaria, un nivel superior al de sus adversarios. J. Natividad Macías era a la sazón rector de la Universidad Nacional de México...los defensores del dictamen, por su parte compensaban su deficiencia académica - la mayor parte de ellos eran hombres salidos de la lucha revolucionaria - con la fuerza del número y con la agresividad radical...". Gómez Navas, Leonardo; "La Revolución Mexicana y la Educación Popular", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, *Op. Cit.*, pág. 143.
- (144).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "El Artículo 3º de la Constitución de 1917", *Op. Cit.*, páginas 109-110.
- (145).- *Ibidem*, 135.
- (146).- *Ibidem*.
- (147).- *Ibidem*, 203.
- (148).- *Ibidem*, 111.
- (149).- *Ibidem*, 125.

(150).- Ibidem, 135.

(151).- Ibidem, 121.

(152).- Ibidem, 132.

(153).- Ibidem, 144.

(154).- Ibidem, 158.

(155).- Ibidem, 127.

(156).- Ibidem, 122.

(157).- Ibidem, 129.

(158).- Ibidem, 145.

(159).- Ibidem, 128.

(160).- Ibidem.

(161).- Ibidem, 176.

(162).- Ibidem, 179.

(163).- En el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, fue decretada formalmente, la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que había tenido apenas una existencia de 12 años.

(164).- Cfr. Mejía Zuñiga, Raúl; *"La Educación que Surge de la Revolución"*, Historia de la Educación Pública en México, Solano, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, páginas 183.

(165).- "La Unión de Padres de Familia...protestó con el viejo argumento de que los mayores pueden dar a sus hijos la educación que gusten...". Sotelo Inclán, Jesús; *"La Educación Socialista"*. Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, pág. 259.

(166).- La Unión de Padres de Familia se inconformó manifestando que la disposición era inconstitucional. Por su parte, Bassols contestó "que la Secretaría...ha emprendido una campaña que tiene por objeto lograr, de una vez por todas, la eliminación de la influencia religiosa en la educación primaria particular, o sea el cumplimiento exacto del precepto que la Constitución contiene..." Sotelo Inclán, Jesús ; Ibidem, pág. 259.

(167).- Las resoluciones proponían "...la sustitución de la enseñanza laica por la socialista, desde los grados primarios hasta los profesionales " y " que la Universidad y los centros de cultura superior del país, formen hombres que contribuyan...al advenimiento de una sociedad socialista..." Sotelo Inclán, Jesús ; Ibidem, pág. 264.

(168).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; *"El Artículo 3º de la Constitución de 1917"*, Op. Cit, pág. 209.

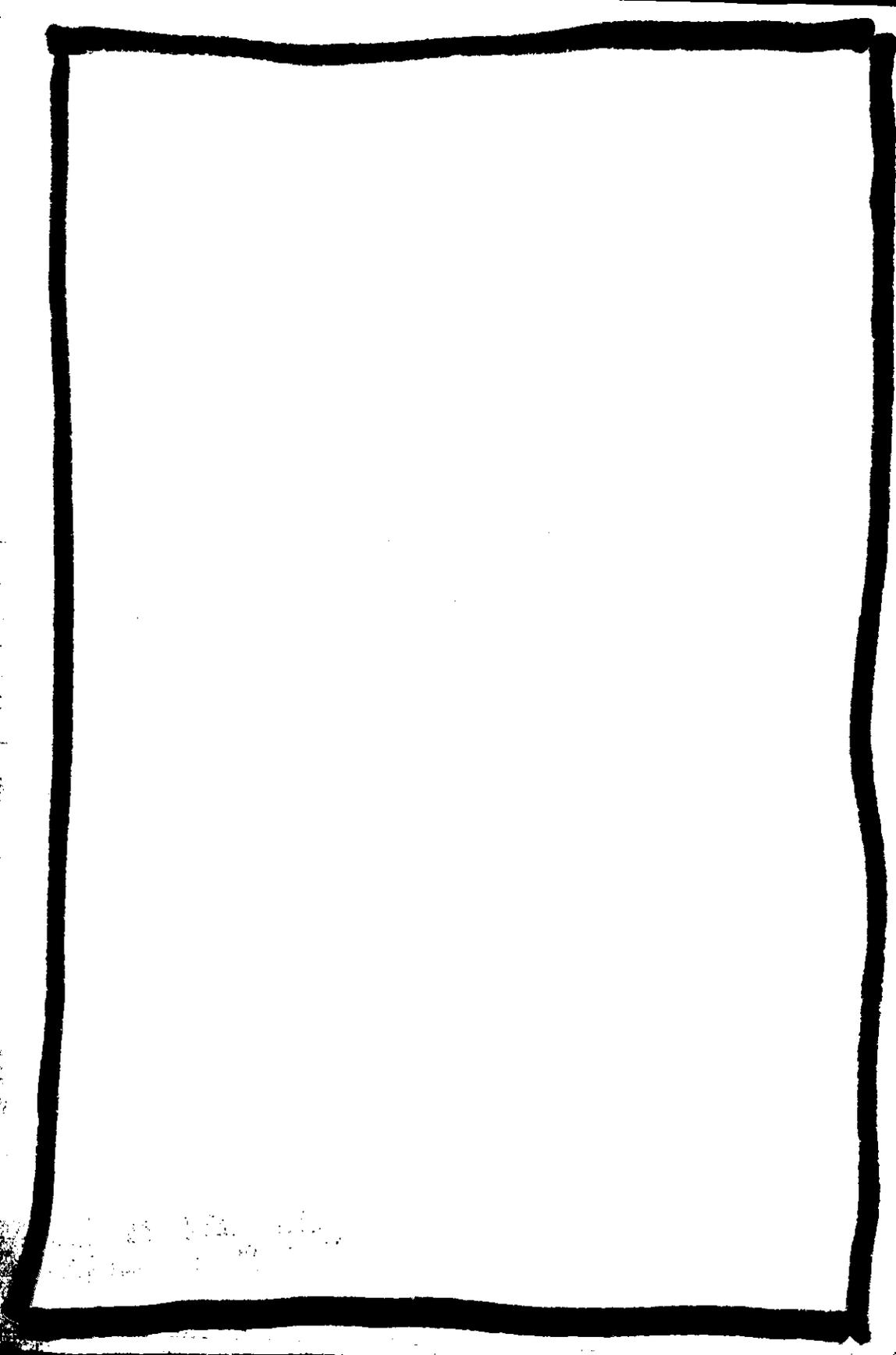
(169).- Burgoa nos menciona las dificultades que se tuvieron para interpretar y poner en práctica este concepto..." ¿Qué debía de entenderse por educación socialista? Este adjetivo se prestó a un sinnúmero de interpretaciones, y su aplicación real condujo a toda clase de desmanes y errores...". Burgoa, Ignacio; *"Las Garantías Individuales"*, Op. Cit, , pág. 440.

(170).- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "*El Artículo 3º de la Constitución de 1917*", Op. Cit, páginas pág. 210.

(171).- *Ibidem*, pág. 211.

(172) Orozco Henríquez, J. Jesús; "*Comentario al Artículo Tercero Constitucional*", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tercera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pág. 13.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN NUESTRO PAÍS**



## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN NUESTRO PAÍS

#### SUMARIO

**I. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.** 1.- *Principios Consagrados en Nuestra Carta Magna.* 1.1.- *Fines de la Educación Superior.* 1.2.- *La Autonomía Universitaria* 1.3.- *Facultades que le Son Otorgadas a las Universidades para la Consecución de sus Fines* 1.4.- *El Servicio Educativo que prestan los Particulares.* 2.- *La Legislación en Materia Educativa.* 2.1.- *La Ley General de Educación.* 2.2.- *La Ley para la Coordinación de la Educación Superior* 2.3.- *Las Leyes Orgánicas.* **II.- FINES Y FUNCIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.** 1.- *Los Fines de la Educación Superior.* 1.1.- *La Docencia.* 1.2.- *La Investigación.* 1.3.- *La Difusión de la Cultura.* 2.- *Las Funciones de la Educación Superior.* **III. EL SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.** 1.- *El Estado Social de Derecho.* 2.- *Los Valores de la Educación Superior.* 3.- *La Educación Superior como Servicio Público.*

#### I. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

##### 1. PRINCIPIOS CONSAGRADOS EN NUESTRA CARTA MAGNA.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, los principios y criterios que deben orientar la enseñanza de la educación en nuestro país, se encuentran consagrados en el artículo tercero de nuestra Constitución. La obligación estatal con respecto a la Educación Superior y el derecho a la educación superior, son temas de trascendencia para nuestro trabajo, que serán ampliamente comentados en el artículo quinto de esta investigación.

Cabe destacar, que todas las fracciones de este artículo constitucional, se encuentran íntimamente relacionadas entre sí, por lo que todas las actividades que realizan las universidades e instituciones de educación superior, deben estar encaminadas a la realización de sus funciones de acuerdo a los preceptos señalados en el presente artículo constitucional, tal y como se establece en su fracción VII, que textualmente dice:

"... Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán 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; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere..."

De lo transcrito anteriormente, se coligen cuales son las principales características que tienen las Instituciones Públicas de Educación Superior, entre las que sobresalen, los fines y funciones que las universidades públicas deben realizar, así como la autonomía universitaria y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas.

### **1.1. Fines de la educación superior.**

La fracción VII del artículo tercero nos indica que la universidades e Instituciones de Educación Superior "...realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo...".

Así tenemos que los fines substanciales e inherentes a la educación superior son los de educar, investigar y difundir la cultura, todo ello de acuerdo con el espíritu y los criterios de este artículo.

### **1.2.- La autonomía universitaria.**

La autonomía universitaria nace de la necesidad de pensar, expresar y discutir libremente todo tipo de principios e ideas, en forma tal, que no existan restricciones de ninguna naturaleza. (1)

Desde la edad media, los pensadores buscaron refugios y lugares más seguros para desarrollar sus quehaceres y así protegerse de las consecuencias – muchas veces fatales – que tenían la expresión de sus ideas. "...cabe recordar que una de las primeras conquistas de las comunidades universitarias fue el logro de ciertos privilegios otorgados por

las bulas en las que se concedía inmunidad dentro de ciertos límites, normalmente dentro de las catedrales o los stadium generales de los siglos XI a XIII." (2)

En la era moderna, suele citarse al movimiento de reforma efectuado hacia 1918 en Córdoba, Argentina, como el origen de la autonomía universitaria "...entonces se proclamaron los derechos de los profesores y los estudiantes para regir los destinos de sus propias universidades...así se obtuvo la autonomía administrativa, la libertad de enseñanza e investigación y el cogobierno, mediante un movimiento cuyas raíces ideológicas se ubican en el liberalismo del siglo XIX..." (3)

La inquietud por la autonomía universitaria en nuestro país, se había expresado ya desde el año de 1881 por Don Justo Sierra, quien propuso la creación de la Universidad Nacional como "... una corporación independiente, subvencionada al Estado, constituida como una persona jurídica con plena capacidad legal para adquirir derechos y obligaciones en el orden civil y con facultades para expedir títulos profesionales..." (4)

Momentos difíciles y trascendentales para la obtención de la autonomía, serían los primeros años posteriores a la revolución mexicana. Se entiende como un hecho precursor, la publicación de la ley que otorgaba "autonomía" a la Universidad Nacional y desde entonces, Universidad Nacional Autónoma de México, durante régimen de Emilio Portes Gil (1929). Dicha autonomía sería conocida como la "autonomía restringida". (5)

La forma de percibir la autonomía, transitaría de la mera libertad de cátedra y la supervisión de las tareas universitarias, hasta la erradicación total de la vigilancia gubernamental.

En el año de 1945, se publicó la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, vigente en la actualidad. El artículo 1o de la misma, dice:

"Art. 1. La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública – organismo descentralizado del Estado – dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura..."

De esta manera, se logró la autonomía universitaria (6), no sin antes reconocer que la relación Estado-Universidad siempre ha sido intensa y difícil y se transforma de acuerdo con los cambios que va sufriendo el país.

"...la Universidad pasó de 'corona de la educación', con Porfirio Díaz, a elemento que marchaba al lado de la revolución, con Calles..." (7).

Finalmente, la autonomía es elevada a rango constitucional en el año de 1979, durante el régimen presidencial de López Portillo.

Para terminar con este tema, quisiéramos comentar los siguientes puntos, que son considerados básicos para comprender la autonomía universitaria: (8)

a) La autonomía debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado y que están directamente relacionadas con el ejercicio público de educación, en este caso de educación superior.

b) De esta forma, el Estado se desprende de esas facultades que le son propias, para depositarlas en otras entidades creadas por él.

c) La autonomía se otorga sólo mediante un acto jurídico emanado del Poder Legislativo, sea federal o local. Así pues, no existe autonomía que emane de actos del poder ejecutivo o judicial, ya que únicamente por ley puede concederse la autonomía a una institución.

d) La autonomía se ejerce sólo por algunos organismos descentralizados del Estado, por lo que no es posible concebir una dependencia u organismo integrado a la estructura del gobierno central y que al mismo tiempo sea autónomo.

e) Por lo tanto, no se concibe autonomía fuera del marco jurídico que le es propio al Estado. La autonomía es una condición jurídica que sólo puede otorgarse a instituciones públicas.

En suma, la autonomía "... es la facultad que el Estado otorga a la Universidad, a través de una ley, para dictarse a sí misma las normas que rijan su organización y vida interna, sin la intervención de éste..." (9)

### **1.3. Facultades que le son otorgadas a las universidades para la consecución de sus fines.**

Las universidades públicas, a través de sus órganos y en el ejercicio de su autonomía, desempeñan una serie de facultades que le son otorgadas por

mandato constitucional y que determinan cuestiones y aspectos esenciales para cumplir con los fines para las que fueron creadas y son las siguientes:

a) El autogobierno. Es una consecuencia lógica de la autonomía y se entiende como la facultad que las universidades tienen de gobernarse a sí mismas y establecer sus propios estatutos y reglamentos.

En este sentido, también se ha señalado que el derecho al autogobierno, es una obligación que debe ejercerse con responsabilidad.

b) La académicas. La ley fundamental de nuestro país, nos indica que los fines de las universidades, se deben realizar respetando " la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas ". Este señalamiento, constituye la razón de ser de la autonomía y ha sido la búsqueda de los pensadores en todas la épocas. Es una condición indispensable para la superación de las actividades académicas y del progreso científico. En otras palabras, esta situación viene a justificar el hecho de que el Estado delegue las facultades de la educación superior a las universidades públicas.

Ahora bien, y de conformidad con lo expresado anteriormente, son las universidades quiénes determinan "sus planes y programas", o sea, el contenido de los estudios que se realizan en ellas.

Además, tienen la facultad de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, a través de sus propios órganos y con los procedimientos establecidos por sus autoridades.

c) Las financieras. Como consecuencia de la autonomía, las universidades tienen la facultad de administrar su patrimonio, de acuerdo a sus leyes orgánicas.

#### **1.4. El servicio educativo que los particulares imparten.**

Las características y las condiciones de la educación que los particulares imparten, están contenidas en la fracción VI, del artículo tercero constitucional, que dice:

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley..."

Antes de examinar la vigente fracción VII del presente artículo constitucional, es conveniente recordar brevemente el tortuoso camino que han seguido las modificaciones constitucionales en este tópico. Cabe destacar, que precisamente uno de los artículos que más se discutieron en los debates del legislativo de 1917, es precisamente el tema de la educación que los particulares imparten.

Básicamente, el debate giró en torno a la libertad de enseñanza y a la intervención del clero en la educación. Muchos conceptos en pro y en contra se vertieron, y al final, se impuso la enseñanza laica.

La reforma de 1934 que introduce el concepto de la educación socialista, prescribe para la enseñanza particular las siguientes condiciones:

- a) La sujeción y obligación de educar de acuerdo a la ideología de la educación socialista, en los niveles educativos básicos y de la normal.
- b) La prohibición a todas las corporaciones religiosas y a sus ministros de intervenir en la educación.
- c) Sujeción de la escuela privada a los programas oficiales, mediante las disposiciones siguientes:

- Necesidad de obtener autorización expresa del Poder Público.
- Posibilidad de que las autoridades revoquen en cualquier tiempo y sin recurso o juicio alguno, las autorizaciones.

Como se puede apreciar, la reforma constitucional, además de manifestar expresamente que la educación que imparta el Estado, será socialista, y deberá excluir toda doctrina religiosa, establece la obligación de los planteles particulares de ajustarse a estos conceptos. En aquellos tiempos, se trató de imponer esta obligación a los particulares que impartían educación en niveles superiores. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio siguiente:

**"ENSEÑANZA, LAS ESCUELAS PARTICULARES EN LOS GRADOS SUPERIORES, NO ESTAN OBLIGADAS A SEGUIR DETERMINADOS PRINCIPIOS DOCTRINALES.**

De los términos del artículo 3o. constitucional se desprende que el hecho de que el Estado se haya reservado la facultad de impartir educación primaria, secundaria y normal, no significa que haya dejado en forma exclusiva a los particulares los restantes grados. En efecto, está fuera de duda que aquél puede establecer y organizar escuelas de carácter profesional y técnico, diferentes a las que, en forma privativa, le corresponde fijado sostener en materia de educación, según terminantemente queda fijado en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal, y que en esa educación, cualquiera que sea su carácter, se sujetará a los principios contenidos en el primer párrafo del artículo 3o. citado, es decir, ser socialista, excluir toda doctrina religiosa y combatir el fanatismo y los prejuicios; pero no puede sostenerse, sin contrariar el espíritu del precepto, que la enseñanza a que pueden dedicarse los particulares, debe estar sujeta a las mismas normas, pues con ello quedaría controlada, en todos sus aspectos la función educativa, y se daría el artículo 3o. una amplitud que no tiene. Al expresar éste que la educación que imparta el Estado ser socialista, tácitamente está indicando que la función educativa, salvo los aspectos reservados expresamente al poder público puede ser materia de la actividad privada, y que, por lo mismo, tal enseñanza particular no tiene que seguir forzosamente determinados principios doctrinales". (10)

TOMO LXIV, P g. 2702.- Rodríguez C. Angel y coags.- 7 de junio de 1940.- cuatro votos.

Así, quedaba claro que la educación privada no tiene porque seguir forzosamente determinados principios doctrinales. Sin embargo, en nuestra opinión, y de acuerdo a la reforma del año de 1946, resulta indudable, que éstos no podrían ejercer su función pública, enseñando conceptos contrarios al desarrollo armónico de las facultades del ser humano, el amor a la patria, la independencia y la justicia. Todas las disposiciones contenidas en las diferentes fracciones del presente artículo, están interrelacionadas unas con las otras. Lo que si no se podría condicionar a los particulares, sería a enseñar una filosofía específica, como sucedió en el caso de la educación socialista.

La política educativa de los regímenes de Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, fueron motivo de agrias contiendas con la población católica del país, quien siempre han sido partidarios de la libre enseñanza y defienden el derecho de los padres de educar a sus hijos, así como el derecho de enviar a éstos a la escuela que elijan. En aquellas épocas nació la Unión Nacional de Padres de Familia, que sería en los años por venir, uno de los grupos más beligerantes y que constantemente se enfrentaría al gobierno. Fue una época de intolerancia, y los momentos cumbres del conflicto educativo en el presente siglo. (11)

El enfrentamiento no permitía que las escuelas privadas se desarrollaran normalmente. Las autoridades educativas amenazaban de manera continua a éstas. El problema de la autorización y validez de los estudios, fue motivo constante de preocupación para los directivos. Una de las opciones que se buscaron para contrarrestar esta situación, fue la figura jurídica de la incorporación.

**"ESCUELAS PREPARATORIAS PRIVADAS, INCORPORADAS A LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MEXICO, VALIDEZ DE LOS ESTUDIOS HECHOS EN LAS.**

Con apoyo en el párrafo 2do. del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Educación Pública, cuando una Escuela Privada se incorpora a la Universidad Autónoma de México, la situación que crea ese Nexo, no es otro que el de dar Validez a los Estudios que en aquella Escuela se imparten, esto es, el Fenómeno de la Incorporación Produce la Ficción Jurídica de considerar a la Escuela Privada como dentro y formando parte de la Escuela Oficial o Universidad incorporante, y siendo la Autónoma de México una Institución de Carácter Público, de Servicio Descentralizado, conforme a los artículos 1ro. al 4to. inclusive, de su Ley Orgánica, en Relación con el artículo 73, Fracción XXV, de la Constitución Federal, es claro que se trata de un establecimiento Público creado por una Ley que le dio vida y dota de Personalidad. ahora bien, si la Escuela Preparatoria Libre de Yucatán es de Carácter Privado, por su Origen, como esta Incorporada a la Universidad Autónoma de México, es claro que esto le da Validez a los Estudios que Imparte, ya que no porque se hagan Estudios en esa Escuela, ni por el hecho de que su incorporación sea a la Universidad de Yucatán, tales Estudios dejan de tener Validez, precisamente por estar incorporada a la Universidad Autónoma de México, lo que le da Valor Incontrovertible a los Estudios de Referencia." (12)

Lira María Luisa Y Coags. P g. 5997. Tomo LXXIV. 4 de diciembre de 1942. Cinco Votos.

Por otra parte, uno de los grandes temores de la época, fueron las clausuras y las posteriores confiscaciones de los edificios en los que se encontraban funcionando las escuelas católicas. La Corte se pronunció en estos casos de la manera siguiente:

**"COLEGIOS CATOLICOS, NACIONALIZACION DE LOS.**

El hecho de que en un edificio se establezca un colegio católico, no basta para considerar que aquél es propiedad nacional, ya que el espíritu de la fracción II del artículo 27 constitucional, es que los edificios construidos y destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pase, al dominio directo de la Nación, y un edificio en el que se establece un colegio católico, propiamente no es un edificio construido o destinado para la propaganda o enseñanza de un culto religioso; esto constituiría, si acaso, una violación al artículo 3o. constitucional, que exige que la educación sea laica, tanto en los establecimientos oficiales como en los particulares; pero la violación de ese precepto no tiene como sanción la de que el edificio en que imparta la educación religiosa, pase al dominio de la Nación; pues lo que quiere la Carta Fundamental, es que las asociaciones religiosas denominadas iglesias, no tengan capacidad

para adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre los mismos, lo que no acontece simplemente porque se establezca en un edificio, un colegio católico." (13)

TOMO LXXXV, P g. 1982.- Blanco Fernando.- 7 de septiembre de 1945.- 4 votos.

Sin embargo, la mayor parte de las noticias que se recibieron con respecto a los cierres y confiscaciones, resultaron ser rumores como consecuencia del ambiente tenso que se vivió en los años treinta. Una de las maneras más utilizadas por los católicos para protegerse de esta amenaza, era poner los inmuebles a nombre de sociedades anónimas o de interpósitas personas, con lo cual se logró recuperar muchas de las fincas expropiadas. (14)

A partir de 1940, se inició una era de tolerancia, que culminaría con la reforma al artículo tercero de 1946. Lo principal de esta reforma, es la derogación de la educación socialista, aunque algunas de las restricciones impuestas en el año de 1934, en el papel continuarían, en especial la educación laica y la prohibición de las corporaciones religiosas a intervenir en la educación.

El ambiente en esta época fue propicio para el crecimiento y desarrollo de las escuelas particulares. Inclusive, tal y como se verá en el próximo capítulo, se creó la primera universidad privada en la Ciudad de México: La Universidad Iberoamericana.

No sería sino hasta el año de 1992, cuando se logra lo que por muchos años lucharon los católicos, pues se derogaron los preceptos que restringían la libertad de enseñanza de los particulares.

- a) La prohibición de intervenir en la educación a las corporaciones y ministros religiosos.
- b) La posibilidad de que las autoridades pudieran revocar en cualquier tiempo las autorizaciones concedidas, sin que procediera juicio alguno.

Desde la reforma de 1992, los escuelas privadas pueden impartir educación en todos los tipos y modalidades, pero en cuanto a la educación básica y normal, tienen que atender a las condiciones que todavía se exigen a los particulares en la Constitución, y que son:

- a) Impartir la educación de acuerdo a los fines y criterios básicos de la impartición de la educación.

- b) Cumplir con los planes y programas oficiales.
- c) Obtener la autorización expresa del poder público.

Una vez que hemos revisado los principales antecedentes en esta materia, es menester ahora examinar las disposiciones constitucionales vigentes a este respecto. La fracción VII, se refiere principalmente a tres aspectos, que han sobrevivido hasta nuestros días, y son los siguientes:

- a) En primer lugar, se reconoce el derecho de los particulares para participar en la impartición de la educación en todos sus tipos y modalidades, sujetándose a lo que dispongan las leyes. Como se puede apreciar, el Estado se arrogó el derecho de vigilar el cumplimiento de lo que dispongan en su momento las leyes de la materia.
- b) Los particulares deberán solicitar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en sus planteles. Dicho reconocimiento puede ser retirado por el Estado. Hasta antes del año de 1992, este desconocimiento lo podía hacer el Estado sin previo juicio de por medio. En nuestra opinión, y tal como ya otros autorizados lo habían señalado, esta situación violaba la garantía constitucional de audiencia.
- c) Las normas constitucionales conservan las disposiciones de que en el caso de la educación básica y normal, los particulares deberán impartir la educación con apego a los fines y criterios del artículo constitucional, lo cual, en nuestra opinión, no viola ninguno de sus derechos contemplados en la libertad de enseñanza. Asimismo, contempla la necesidad a la que deben ceñirse, en cuanto al cumplimiento de los planes y programas oficiales, y a la solicitud previa de la autorización expresa del poder público. Sin embargo, destaca el hecho de que actualmente ya no se prohíbe la enseñanza religiosa.

## **2. LA LEGISLACIÓN EN MATERIA EDUCATIVA.**

### **2.1. La Ley General de Educación.**

Existen innumerables antecedentes legislativos en materia educativa. La mayoría se atendieron en el capítulo primero de este trabajo. Sin embargo, es oportuno mencionar nuevamente a las leyes orgánicas de los años de 1867 y 1869, que son sin lugar a dudas, las más importantes de su género en el siglo pasado.

Corresponde a estos ordenamientos jurídicos, el haber instituido los elementos básicos de la educación pública, esto es, las características de la enseñanza obligatoria, gratuita y laica, mismas que se conservan hasta nuestros días.

La Ley de Instrucción de 1869, también reglamentaba la educación secundaria. Como gran novedad, el ordenamiento establecía la creación de la Escuela de Estudios Preparatorios, los cuales se cursaron en el antiguo Colegio de San Ildefonso.

Con respecto a la educación superior, se regulaba el aspecto académico de las Escuelas de Jurisprudencia, Medicina, de Ingenieros, Agricultura y Veterinaria.

La Ley Orgánica del Artículo 3º constitucional de 1939, no introducía grandes innovaciones a lo ya expresado por la Constitución, y sólo consolidaba los conceptos de la educación socialista. Sin embargo, incorporaba la idea de que la educación se impartía por el Estado como un servicio público.

En el artículo primero, se establecía que la función social de la educación será realizada por el Estado como servicio público, o por la actividad privada.

Ya en el régimen de Avila Camacho, en diciembre de 1941, se publica una segunda Ley Orgánica de la educación socialista, con el objeto de quitarle las disposiciones agresivas, así como disminuir y atenuar la tendencia antirreligiosa de la anterior ley.

En esta ley, se establece de manera más clara que la educación es un servicio público que corresponde al Estado, el cual regulará la acción educativa de la iniciativa privada.

Aunque no se trata de un acto legislativo, el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, mejor conocido como el Plan de Once Años, merece tratarse en este punto por su importancia y su impacto que tuvo en el nivel superior educativo en los años posteriores. En octubre de 1959, la Comisión encargada de elaborarlo y el entonces Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, lo presentaron al Presidente Adolfo López Mateos.

Básicamente, el documento describía las labores que se necesitaban realizar para aumentar la oferta educativa de la enseñanza primaria. Se estimaba que para llevar a cabo estas labores se requería erogar una cantidad extraordinaria de recursos económicos. "... Para evitar que el desembolso de una cantidad tan considerable desquiciara la economía nacional, se propuso escalonar el gasto en once años (de donde derivó la denominación de Plan de Once Años, con lo que fue más ampliamente conocido)..." (15)

A partir del año de 1970, los efectos del Plan de Once Años – que indudablemente ofrecieron la posibilidad de atender a casi todos los niños en edad de cursar la primaria – se comenzarían a sentir en las universidades públicas del país.

La Ley Federal de Educación, publicada el 14 de diciembre de 1973, establece en su artículo 24, los pormenores de la función educativa, señalando en forma clara que la educación es un servicio público y que cumple por lo tanto una función social que debe ejercer plenamente el Estado.

Reitera que la educación básica debe ser obligatoria, gratuita y laica, e incorpora expresamente que todos los habitantes del país tienen el derecho a las mismas oportunidades de acceso.

En su artículo 15, se determina el sistema educativo nacional, el cual se integra, además de los niveles de primaria y secundaria, con la educación media superior, superior y normal en todas sus modalidades. El artículo 18 establece que el tipo superior está compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado. Agrega la posibilidad de que se incorporen en este nivel, opciones terminales previas a la licenciatura.

La ley también establece en su artículo 32, que los particulares pueden impartir educación en todos sus niveles y modalidades. Además, menciona nuevamente los requisitos que deben cumplir los establecimientos privados.

- a) Obtener el reconocimiento del Estado y sujetarse a lo dispuesto en la Ley, para que los estudios realizados en las escuelas particulares tengan validez oficial.
- b) Obtener previamente la autorización expresa del Estado, para impartir educación en la primaria, secundaria, normal y la de cualquier tipo o grado que se destine a obreros y campesinos.

c) Algunos de los requisitos que se mencionaban para que las autoridades otorgaran la autorización, era ajustarse a los planes y programas oficiales, contar con un edificio adecuado para la impartición educativa, proporcionar becas en la cantidad que la ley estableciera y facilitar la vigilancia del Estado en materia educativa.

La Ley General de Educación, vigente en la actualidad, fue modificada como consecuencia de las reformas al artículo tercero constitucional de 1992 y 1993. Entre las nociones fundamentales que establece se encuentran las siguientes:

- a) El derecho de todo individuo a recibir educación.
- b) El derecho a acceder al sistema educativo en igualdad de oportunidades.
- c) La obligación del Estado de prestar servicios educativos en preescolar, primaria y secundaria.
- d) La obligación de los padres de hacer asistir a sus hijos a la educación básica y secundaria.
- e) La obligación del Estado de impartir la educación de manera gratuita.
- f) La obligación del Estado de impartir una educación laica y ajena a toda doctrina religiosa. Cabe destacar, que a raíz de esta reforma, ya no se exige a los particulares.
- g) La obligación del Estado y los particulares de impartir una educación de acuerdo con los fines y criterios del artículo tercero constitucional.
- h) La declaración expresa de que la educación es un servicio público. Esta particular característica, será comentada con mayor amplitud en el siguiente punto de este trabajo.
- i) La Ley define que la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

La Ley establece disposiciones en torno a la distribución de la función social de la educación, que como se verá en el quinto capítulo, la Federación tiene el control de esta función social, lo que se traduce en la necesidad de que la Federación otorgue la mayor parte del financiamiento, e inclusive, señala que las autoridades locales deberán prestar todas las facilidades y colaboración para que el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de los recursos.

Se incorporan además, disposiciones relacionadas con otros dos temas. El primero de ellos, y siendo acorde con la política educativa, se establece la evaluación del sistema educativo nacional, y por lo tanto, las instituciones educativas del Estado, de los organismos descentralizados y de los particulares, deberán otorgar a las autoridades educativas todas las facilidades y su colaboración para la evaluación de las mismas.

También establece norma relacionadas con la equidad en la educación, las cuales serán tocadas con mayor amplitud en el capítulo quinto, cuando hablemos de el derecho de acceso a la educación superior.

En cuanto a la educación que los particulares imparten, la Ley en su capítulo quinto, dispone lo siguiente:

- a) Podrán impartir educación en todos los niveles y modalidades educativas.
- b) Deben obtener autorización expresa de las autoridades educativas para impartir educación en los niveles básicos, así como la secundaria y normal.
- c) La autorización y el reconocimiento permiten la incorporación de los estudios.
- d) Las instituciones que cuenten con la autorización y el reconocimiento, serán incluidas en la lista que se publica en el Diario Oficial de la Federación.
- e) Los particulares que presten estudios sin contar con autorización oficial, deberán hacer constar en su papelería esta situación.
- f) Los particulares deberán proporcionar las facilidades y colaborar con las autoridades para la evaluación, inspección y vigilancia de sus respectivos establecimientos.

En relación con la educación superior, se establecen lo siguiente:

- a) La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.
- b) La Ley establece que, además de impartir la educación preescolar, primaria y la secundaria, el Estado deberá promover y atender, de manera directa o mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio, todos los tipos y modalidades educativos incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Esta disposición emana de la reforma del artículo tercero constitucional y será ampliamente comentada en el capítulo quinto de nuestra investigación.

- c) La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

Esta también es una norma fundamental para nuestro trabajo.

- d) Constituyen el sistema educativo nacional, entre otros, las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados y las instituciones de los particulares con autorización de validez oficial.

## **2.2. La Ley de Coordinación de la Educación Superior.**

Durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), se llevaron a cabo importantes acciones y trabajos con relación a la educación superior. El 17 de noviembre de 1978, en la ciudad de Puebla, los rectores de las universidades que se encontraban reunidos en la Asamblea General de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior, aprobaron el documento intitulado "La Planeación de la Educación Superior en México", que es el primer intento que se da en nuestro país en este sentido. (16)

De gran importancia para este nivel educativo fue la adición al artículo tercero constitucional en junio de 1980, consagrando en la Carta Magna la

autonomía universitaria y las demás características y fines de las instituciones de educación superior.

En este régimen se publica el 29 de diciembre de 1978, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, que es la primera – y hasta ahora la única – ley referida a este nivel educativo de manera específica, considerando desde luego, en forma separada las leyes orgánicas de las universidades públicas.

La Ley se compone de 27 artículos divididos en tres capítulos. En el primero, "Disposiciones Generales", se expresa lo siguiente:

- a) El objeto es establecer las bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes.
- b) A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Educación (Ley General de Educación en la actualidad).
- c) Se establece que el tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato y comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria.
- d) La educación universitaria comprende los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como los cursos de actualización y especialización.

El Capítulo II, "Coordinación y Distribución" establece lo siguiente:

- a) La Federación, los estados y los municipios prestarán dentro de sus respectivas jurisdicciones el servicio público.
- b) A fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales, el Estado promoverá la coordinación de este tipo de educación en toda la República a través de la asignación de recursos públicos disponibles y destinados a dicho servicio, conforme las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta ley.
- c) La federación realizará las funciones de promover y fomentar acciones que vinculen la planeación institucional; fomentará la evaluación del desarrollo de la educación superior con la participación de las

instituciones, y apoyará la educación superior mediante la asignación de recursos públicos federales.

- d) Con respecto a los particulares, sus certificados y títulos académicos requieren de autenticación por parte de la autoridad u organismo descentralizado que haya otorgado el reconocimiento.
- e) Se establece una multa para aquellos particulares que impartan educación normal sin autorización previa.

El último capítulo denominado "Asignación de Recursos" dice:

- a) El artículo 21, establece que la Federación, *dentro de sus posibilidades presupuestales* y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones, les asignará recursos conforme a esta ley para el cumplimiento de sus fines.
- b) Los recursos que la Federación entregue a las instituciones serán ordinarios y extraordinarios, pudiendo éstas solicitar recursos adicionales. También podrán solicitar recursos específicos para proyectos adicionales de superación institucional, previa celebración del convenio respectivo.
- c) Se establece que los fondos que las instituciones reciban, deberán destinarse a las actividades para las cuales hayan sido asignados.
- d) Por último, el artículo 22 dispone – de manera semejante al artículo 17 de la Universidad Nacional Autónoma de México – que los ingresos y bienes de las universidades públicas, así como los actos y contratos en que intervengan, estarán *exentos* de todo tipo de impuestos federales.

Cabe mencionar que en forma reiterada, en los círculos universitarios se ha insistido en la necesidad de expedir una ley reglamentaria del artículo VIII constitucional, con el objeto de dar seguridad a las instituciones sobre su situación financiera, en la que fije la cantidad mínima del Producto Interno Bruto que se destinará a las universidades públicas. (17)

Estas consideraciones no son novedosas, puesto que ya otros autores habían comentado esta necesidad. Ignacio Burgoa, va todavía más allá, pues propone que este porcentaje mínimo se establezca en la Constitución, y así nos dice lo siguiente:

"... es muy importante, para el aseguramiento de la autonomía universitaria, que constitucionalmente se obligue al Gobierno Federal a otorgar los recursos

económicos indispensables que implican la principal fuente económica de las universidades que les permite desarrollar sus actividades. Esta finalidad auspicia la adición constitucional pertinente a efecto de que en ella se establezca dicha obligación, en el sentido de que se fije en beneficio de las universidades un determinado porcentaje sobre el monto total de los egresos que determinen en los presupuestos anuales respectivos y que, además se puedan expedir las leyes federales para la misma finalidad..." (18)

### **2.3. Las Leyes Orgánicas de las Universidades.**

La Ley General de Educación, establece que la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

Estos ordenamientos son las leyes orgánicas, en las cuales el legislador plasmó las facultades que le son otorgadas a estas instituciones públicas por mandato constitucional, mismas que son esenciales para cumplir con los fines para las que fueron creadas.

En las leyes orgánicas se regulan su personalidad, su autonomía y los fines y funciones. En relación con su personalidad, se establece que éstas son organismos descentralizados del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Además, se establece el derecho de gobernarse a sí mismas y establecer sus propios estatutos y reglamentos. Lo anterior, como ya lo habíamos expresado, es una consecuencia lógica de la autonomía. En cuanto a las autoridades que componen el gobierno universitario, normalmente se establecen las siguientes:

- a) el Consejo Universitario, como máxima instancia de gobierno;
- b) El Rector, como jefe y representante legal y presidente del Consejo Universitario;
- c) El Patronato Universitario, que es órgano encargado de administrar el patrimonio de las universidades y formular el presupuesto general de ingresos y egresos y
- d) Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, responsables inmediatos de la buena marcha de sus respectivas instancias institucionales.

Generalmente, define a los miembros de la comunidad universitaria:

- a) El personal académico y administrativo;
- b) Los alumnos, egresados y graduados;
- c) Los jubilados y pensionados, y
- d) Las autoridades.

Se establece la facultad de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, a través de sus propios órganos y con los procedimientos establecidos por sus autoridades.

Las leyes orgánicas, en cumplimiento con lo que al respecto dice el artículo tercero constitucional, disponen que las funciones docentes y académicas se deben realizar respetando la libertad de cátedra e investigación, así como el libre examen y discusión de las ideas. Ahora bien, y de conformidad con lo expresado anteriormente, las autoridades universidades deben determinar los planes y programas.

Con relación al aspecto financiero, las leyes orgánicas establecen la facultad de administrar su patrimonio, y normalmente disponen como se forma éste. Invariablemente se dispone que los bienes inmuebles destinados al cumplimiento de sus fines, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, así como que los ingresos, los bienes, los actos y contratos de la institución no están sujetos a impuestos o derechos.

En el quinto capítulo de nuestro trabajo, comentaremos ampliamente estas disposiciones establecidas en las leyes orgánicas de las universidades públicas.

## **II. FINES Y FUNCIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**

### **1. LOS FINES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**

En el punto anterior, habíamos anotado que los fines de las universidades e instituciones de educación superior son educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios consagrados en el artículo tercero constitucional.

## 1.1. La docencia.

La enseñanza es el fin básico y primario de las universidades. Tradicionalmente las instituciones de educación superior en nuestro país han basado casi todas sus acciones en esta actividad. La función de la docencia busca formar a los profesionistas que vendrán a impactar el entorno social.

En este sentido, es importante mencionar que "... son dos los objetivos básicos que se persiguen en la enseñanza profesional formal y son: satisfacer las necesidades de personal altamente calificado que requiere el Estado, y la formación de intelectuales que conserven, difundan y creen la nueva cultura..." (19)

De lo anterior se desprende la importancia que tiene para las universidades el contar con los maestros preparados para ejercer con la calidad debida, las acciones educativas que operen la transformación del alumnado, en egresados universitarios altamente preparados, que puedan cumplir con su destino profesional

Además, la educación que las universidades impartan, deberá atender a la formación integral y al desenvolvimiento de las capacidades y facultades de sus alumnos, y de acuerdo con el artículo tercero constitucional, deberá fomentar el amor a la patria, y forjar las conciencias basadas en los criterios de solidaridad, democracia y justicia.

Para lograr el pleno desarrollo de esta labor educativa, es necesario que las instituciones respeten los principios constitucionales de libertad de cátedra y de libre examen y discusión de las ideas. En este sentido, existe un consenso general de que la enseñanza de las ciencias denominadas exactas no representa ninguna dificultad, puesto que este tipo de conocimientos se imparten de la misma manera en cualquier universidad del mundo.

El problema se presenta en la forma como se enseñen las disciplinas enmarcadas en los aspectos sociales y de humanidades. Esta enseñanza si es una característica esencial en la diferenciación que existe entre las instituciones de educación superior.

Este es el desafío de toda universidad e institución de educación superior, enseñar todas las corrientes del pensamiento humano y permitir la libre discusión de ideologías, sin que se permita la imposición de una sola de éstas. De otra forma, no se estaría cumpliendo de manera cabal con este fin universitario.

## 1.2. La investigación.

En todos los ámbitos académicos y en las declaraciones de las autoridades gubernamentales, se reconoce la importancia de la investigación, pues el papel de esta función universitaria, resulta crucial para el desarrollo nacional.

En las universidades la investigación se tiene en alta estima. Además, de que permite la formación de los recursos humanos de alto nivel, también contribuye a la preparación de sus profesores. El deseo de toda universidad es que su personal académico pueda cumplir con esta doble función, ya que el carácter esencial de ambas funciones se encuentra entrelazado.

Por todo lo anterior, se entiende la necesidad de fortalecer los centros de investigación y llevar a cabo todas las acciones que permitan desarrollar los posgrados. Para ello, se debe contar con los lugares adecuados para realizar estas tareas. Sin embargo, los laboratorios y los talleres de investigación, requieren de una inversión mucho mayor que la construcción y adaptación de simples aulas y auditorios.

Desafortunadamente, la investigación ha tenido en nuestras universidades un carácter complementario frente a la docencia, cuando debería ser una función fundamental en el hacer universitario.

Nuestro país se encuentra en condiciones sumamente difíciles para desarrollar la investigación, pues la tradicional dependencia de tecnología, no nos ha permitido ser partícipes de la revolución científica y tecnológica que estamos viviendo. En este sentido, son relevantes las palabras de Andoni Garrits.

"Así mientras los países desarrollados han transformado sus estructuras productivas, el mundo subdesarrollado vive una época en la que conviven la necesidad de ampliar y mejorar la educación básica con estadíos primarios del posgrado y la investigación; la producción artesanal con los procesos controlados por computadora; la exploración demográfica con la

robotización; el arado con las telecomunicaciones, es decir, el atraso con la modernidad..." (20)

### 1.3. La difusión de la cultura.

Las tres funciones de las universidades consagrados en el artículo constitucional se relacionan entre sí y cumplen una sola finalidad: proporcionar una educación integral.

Por medio de la cultura, las universidades persiguen el objetivo de que todos los habitantes de nuestro país, no sólo los miembros de su comunidad, se conozcan a sí mismos, como mexicanos que pertenecemos a esta nación, así como que se pongan en contacto con los hombres y las manifestaciones culturales de otras naciones, esto es, la cultura universal. (21)

Por estas razones, las universidades requieren contar con los medios de difusión con los cuales se pueda llegar a una multitud de conciencias que supera con facilidad, el número de los integrantes de su comunidad. De ahí que las instituciones de educación superior cuenten con bibliotecas, salas cinematográficas, teatros, museos y en general, recintos de la cultura.

Las universidades son algo más que escuelas, facultades, centros de investigación, pues junto con éstas últimas, se requieren de los medios para extender los beneficios de la cultura y el arte, a la mayor población posible.

Se comprende pues, porque se dice que la cultura y la educación son sinónimos, pues la cultura "viene a ser el proceso dirigido a la obtención del perfeccionamiento del hombre..." (22), y junto con las demás funciones de la universidad, se funde para "... cumplir una finalidad única: formar seres humanos cabales en su armonía, libres en el juicio y la acción, capaces de crear; de modificar, mejorándolo, el mundo en que viven; abiertos a lo antiguo y lo nuevo, universales en su particularidad... En suma, la finalidad de la Universidad es construir seres humanos cultos..." (23)

En pocas palabras, los fines de las universidades son algo más que expedir títulos y certificados de estudios profesionales.

## 2. Las Funciones de la Educación Superior.

Además de los fines y funciones básicos de las universidades, se acepta comúnmente que existen otras funciones que son propias de estas instituciones.

Existen diferentes concepciones de lo que se entiende o deben ser las universidades. Esta situación depende a su vez de las concepciones que cada persona tenga del hombre, de la sociedad y la cultura. No es lo mismo la universidad para Ortega y Gasset y Gómez Morín, que para Paulo Freire o Alain Tourain.

Sin embargo, parece estar claro que la universidad no es ya una isla aislada de la sociedad, o al menos no debe serlo. En nuestra opinión, las universidades por su propia naturaleza tienen una función social que cumplir.

Muchos piensan que las universidades deben ser instrumento de movilidad social que abran sus aulas a muchos de los que pertenecen a las clases económicamente más débiles del país y darles educación y cultura que les permita construir sus vidas de acuerdo a sus intereses y aspiraciones. (24)

Otros piensan, que sin importar cuales sean las funciones concretas de las universidades, existen valores "... que debieran ser el horizonte hacia el que dirigir los esfuerzos individuales y colectivos. Esos valores son la libertad, porque en la libertad está la dignidad del hombre; la igualdad, porque la libertad sería una quimera sin la igualdad de los hombres; la solidaridad, porque el hombre que no es sociable ni amigo del hombre sería, como dijo Aristóteles, un dios o un animal; y el bienestar, en cuanto al logro de cualquier otro valor trascendental se hace difícil, por no decir imposible, sin unos mínimos que permitan no sólo la sobrevivencia, sino la vida materialmente digna de los hombres..." (25)

Podemos enunciar los siguientes valores y funciones sociales que se le asignan a las universidades:

- a) Contribuyen a descubrir valores y a fijarlos en la sociedad.
- b) Tienen la misión de procurar se evite que la información y la tecnología se conviertan en el poder de unos cuantos.

- c) Deben ayudar a formar en la población un pensamiento crítico, que vaya más allá que tratar de cumplir con la eficiencia que exige el mercado.
- d) Deben procurar que los valores y conocimientos se repartan con libertad e igualdad.
- e) Debe ser algo más que una escuela de capacitación, buscando que la cultura se ponga a disposición y al servicio del hombre, y no sólo en servicio del mercado.
- f) Debe ser factor de transformación social.

Como hemos observado, las funciones de las universidades no se limitan a la docencia, investigación y difusión cultural, puesto que su impacto, no les permite desconectarse, como viejos claustros de otros tiempos, de su entorno social y de su presencia en la vida pública. Así, tenemos que "... La universidad es algo más complejo, una institución, una organización y una comunidad que interactúa con otras estructuras sociales; para entenderla no es adecuada la idea de separación del entorno social, del aislamiento reflexivo, como lo exigían las universidades de la Edad Media, cuyo objetivo primordial era proporcionar ese alejamiento necesario para la meditación y el estudio. Las universidades modernas han cambiado ese sentido de aislamiento y sería ahora difícil encontrar los límites reales de su actividad..." (26)

### **III. EL SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**

#### **1. EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL.**

De la transformación del Estado tradicional – individualista, liberal y clásico – surge el llamado Estado de derecho social (27), cuyo objetivo primordial es armonizar los intereses de los diferentes grupos sociales.

El Estado de derecho social se caracteriza por ser el regulador decisivo del sistema social. Realiza su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional, misma que se lleva a cabo, a través de instituciones como el salario mínimo, la seguridad de empleo, la atención médica etc. En fin, busca obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social.

Diversos países han consignado expresamente este concepto en sus Constituciones (28). "... pero aun en aquellos ordenamientos constitucionales que no han formulado una declaración expresa...se configura implícitamente un Estado Social de Derecho, en tanto que dichos ordenamientos reconocen los derechos sociales, económicos y culturales de los diversos grupos sociales y atribuyen al Estado, la función de lograr el bienestar social..." (29)

De esta manera, las transferencias de recursos a los estratos sociales más débiles para satisfacer las necesidades más apremiantes como son la salud, la vivienda y la educación, son aceptados - inclusive - por países muy identificados con las políticas del libre mercado y una menor participación del Estado en la economía. (30)

Actualmente, es difícil concebir país alguno que no haya implantado en forma generalizada ciertos servicios sociales, que son considerados derechos ciudadanos o bien, obligación estatal.

La evolución y aplicación de estos servicios sociales, varían en cada país y "... responden a concepciones diferentes en cuanto a los derechos sociales que protegen, al perfil de las instituciones, al papel del Estado y al grado de participación en los asuntos públicos..." (31)

## **2. LOS VALORES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**

De los servicios sociales que se han mencionado con anterioridad, destaca por su importancia, la educación.

En general, los países en desarrollo siguieron en las décadas de los sesentas y setentas, la decisión política de proveer "más y mejor" educación, en virtud de que se le había considerado como una actividad fundamental para el progreso del individuo y la sociedad.

Sin embargo, y debido a la gradual importancia que fue adquiriendo el esfuerzo del Estado para financiar la educación, surgieron preocupaciones serias en torno a los crecientes gastos que se originaban a causa de esta política.

De esta manera, los países latinoamericanos iniciaron reuniones con el objeto de buscar posibles soluciones a este problema. Destaca el seminario

sobre financiamiento a la educación, efectuado en el año de 1976 (32), y que partió de la observación empírica de que durante los años sesenta y principios de los setenta, en la América Latina "... había aumentado la participación de los gastos de educación tanto en el presupuesto público como en el ingreso nacional..." (33)

En este evento, se polarizaron dos posiciones entre los asistentes:

A) Los que justificaron y expresaron su apoyo a la prestación de este servicio por parte del Estado.

B) Los que cuestionaron y condicionaron la prestación de este servicio.

Los principales motivos y razones que se mencionaron y que han sido generalmente aceptados para justificar la participación del Estado en apoyo de la educación son:

a) La educación beneficia no sólo a los individuos, sino a toda la sociedad.

b) Es un instrumento de cambio social.

c) Es un elemento que ayuda a reducir rezagos sociales, buscando crear una sociedad más justa y equitativa.

d) Es un medio para promover un ritmo más acelerado de crecimiento económico, al mejorar la calificación de la mano de obra.

e) La difusión de la cultura beneficia el incremento de la influencia de un país determinado, y ayuda a crear un ambiente más agradable e interesante para sus ciudadanos.

f) Finalmente, se mencionó que uno de los principales objetivos de la educación, es alcanzar una mejor distribución de los ingresos y las oportunidades.

Por otra parte, como consecuencia de la magnitud de los gastos educativos, varios participantes del citado seminario, manifestaron sus inquietudes y preocupaciones en torno a esta situación y su evolución futura. (34)

Los argumentos que cuestionaron las razones del gasto educativo, han sido los siguientes:

- a) Se desconoce la función, el nivel y la contribución que la educación pueda tener tanto en el desarrollo económico, como en los demás beneficios que supuestamente participa a la sociedad.
- b) Existe la imposibilidad de medir adecuadamente estos beneficios, lo que resta fuerza a la educación como merecedora de recursos públicos.(35)
- c) De esta forma, se cuestiona si la asignación de recursos a la educación es la más conveniente, en vista de las necesidades – también apremiantes – de otros servicios y sectores sociales.
- d) El gasto educativo en América Latina, no parece obedecer a ningún patrón sistemático, ni a objetivos de planificación económico y social. (36)
- e) Finalmente, se pone en tela de juicio la capacidad de la educación para influir en la mejor distribución de los ingresos y oportunidades. (37)

Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de los trabajos presentados en este seminario y que se refieren precisamente a desmentir los supuestos beneficios de la educación, se centran principalmente en criticar el apoyo que se le da a la educación superior, basándose en consideraciones como las siguientes:

- a) En general, los sectores sociales de ingresos más bajos, no son los que llegan a disfrutar de los servicios educativos de nivel superior, debido a ciertos factores como la alta deserción en estudios primarios y los problemas económicos familiares.(38)
- b) De esta manera, son las personas de mayores ingresos, en especial la llamada clase media, quienes se benefician de este nivel del servicio educativo.(39)
- c) El financiamiento a la educación primaria tiene un efecto redistributivo más claro.
- d) A medida que se eleva el nivel educacional, aumenta considerablemente el gasto público. Así, se menciona que la gratuidad o el cobro muy bajo de los servicios en los sistemas de educación post-secundaria, ha conducido a situaciones ya insostenibles. (40)
- e) Comparando la cantidad de alumnos que atiende cada nivel educativo, resulta que los alumnos de la educación superior, se ven mucho más

beneficiados que los estudiantes de la educación primaria y secundaria. (41)

f) La rápida expansión de la educación superior ha contribuido al crecimiento de las zonas urbanas, puesto que la mayoría de los establecimientos de este subsistema educativo se encuentran en las grandes urbes. (42)

Todas estas opiniones en favor o en contra de un apoyo a la educación, se basaban en gran medida en estudios realizados desde los años cincuenta. Las investigaciones llevadas a cabo sobre todo por economistas, fueron creando diversas tesis y teorías que enfrentaban unas a otras, sin que hasta el momento, sean universalmente aceptadas.

De cualquier forma, no se puede negar la gran influencia que han tenido a través de los años sobre todo en los países subdesarrollados. En la actualidad, estas teorías siguen siendo tema recurrente que enfrenta a intelectuales, economistas, sociólogos etc, cuando de política educativa se refiere.

En general, estos trabajos se enfocaron hacia dos grandes tesis: la contribución de la educación en el desarrollo económico y en la distribución más igualitaria del ingreso. (43)

Las teorías más representativas son:

A) LA TEORIA DEL CAPITAL HUMANO. (44)

Los gastos en educación no se consideran gastos de consumo, sino una inversión para aumentar la capacidad de la fuerza del trabajo y producir de esta forma, más y mejores bienes materiales.

a) Otros estudios (45), sostienen que el incremento de la educación en los niveles superiores, podría aumentar los ingresos personales.

B) TASA DE RETORNO. (46)

Las investigaciones basadas en esta teoría, señalaban los siguiente:

a) Que el papel de la educación para explicar los ingresos fue bastante reducido, particularmente en ciertos niveles de la educación.

b) Al mismo tiempo, se sostuvo que incrementando el nivel de la educación, se incrementaba el nivel del producto material. (47)

En el año de 1973, Psacharopoulos presenta su trabajo en el que resume la mayoría de los estudios sobre tasas de retorno y sugiere a los países en desarrollo las siguientes conclusiones:

c) Poner un mayor énfasis de la inversión en capital humano, que en el capital físico.

d) Apoyar más la inversión en educación primaria y secundaria que la educación superior. (48)

### C) CONCEPCIÓN DE LA EDUCACION COMO UN BIEN DE CONSUMO.

Algunos economistas afirman que la relación entre educación e ingreso, debe ser explicada por la concepción de la educación como un bien de consumo y así: (49)

a) Los individuos con mayores ingresos tienden a demandar y adquirir una mayor y mejor educación para sus hijos.

b) Mayor educación no resulta en mayor ingreso, sino más bien, mayor ingreso resulta en un mayor consumo de educación.

c) De esta forma, la educación no es vista como un instrumento de política susceptible de intervenir en el crecimiento económico.

Sin embargo, otros análisis estadísticos considerados más completos (50), nos dicen que aun cuando la educación y la ocupación de los padres estén altamente correlacionada con el ingreso familiar, la educación de un individuo es todavía una variable muy significativa para explicar la posición ocupacional e ingresos de dicha persona.

### D) LA EDUCACION Y LA CORRELACION ENTRE INGRESO Y PRODUCTIVIDAD.

De esta correlación, también surge el debate que cuestiona la contribución de la educación en el crecimiento económico. (51)

a) Ciertos estudios sobre este tema, conceden que el individuo ve a la educación como una inversión y espera ganar más si avanza en educación,

pero señalan que esto no implica necesariamente que la educación produzca "un producto agregado mayor". (52)

b) Otros economistas coinciden en manifestar que la correlación entre educación y productividad, si ella pudiera ser medida apropiadamente, podría ser menor que la correlación entre educación e ingreso. (53)

c) Los conceptos de "fila" y "filtro".

Ambas posiciones niegan que la educación contribuya directamente al crecimiento económico, pero señalan que sirve como un medio para clasificar a las personas en función de los distintos empleos.

En el primer concepto, los trabajadores " hacen fila " a la espera de un empleo de alta productividad. ( que son los que están asociados con equipos de capital y tecnologías modernas ).

De esta manera, la educación se convierte en un instrumento conveniente a los empleadores, para identificar a aquellos trabajadores que pueden ser entrenados fácilmente, todo esto, basado en los conocimientos que los estudiantes van adquiriendo en las escuelas. (54)

A diferencia de la teoría de "fila", el argumento del "filtro" o "tamiz" se apoya en certificados otorgados a los estudiantes a medida que avanzan en la escuela. (55)

d) La función de la educación es legitimar la reproducción de la estructura desigual de clases.

En esta hipótesis, los jóvenes son asignados en diferentes ocupaciones e ingresos en gran parte sobre las bases de la clase social de sus padres. Así, la educación se convierte fundamentalmente en un instrumento para la selectividad de la fuerza del trabajo como insumo de la producción. ( Un beneficio para los empresarios y contratistas ). (56)

e) La función de la educación es reproducir una estructura social que este vinculada a la necesidad de los países industrializados.

Esta tesis sugiere, que sí la función de la educación – como instrumento del Estado – es reproducir una estructura social desigual, tiene como efecto un retardo en el crecimiento económico como sucede en los países desarrollados. En estos países, la educación es organizada para reproducir

una estructura social y una división social del trabajo vinculada a los intereses y necesidades de los países altamente desarrollados. (57)

f) La principal función de la educación es ayudar a tomar mejores decisiones.

Este modelo menciona que la educación hace a los productores mejores tomadores de decisiones en la asignación de recursos, incluyendo el tiempo. (58)

En nuestro país, siempre se ha reconocido la importancia de la educación. Así lo han reconocido diversos personajes a través del tiempo (59). Por ello, no se discute la responsabilidad que el Estado tiene de impartir educación a la población de manera gratuita.

El problema se presenta con respecto al nivel educativo que el Estado debe ofrecer. Parece fácil justificar que el Estado cumpla con los principios de impartición gratuita y laica en los primeros niveles educativos, pero definitivamente donde no existe consenso es en cuanto a la educación superior.

Las posiciones, opiniones y críticas que se han vertido a este respecto, las podemos resumir en las siguientes:

A) Las que se oponen a que el Estado proporcione educación gratuita superior en forma indiscriminada y señalan las siguientes razones:

a) El gasto en la educación superior, resulta más costoso que en los niveles básicos.

b) Resulta ser más importante y necesaria la educación elemental que la superior. (60)

c) Al apoyar a la educación superior, se está subsidiando a la clase media y alta y no a los estratos más necesitados de la población. (61)

d) Los pobres pagan por la educación de los que más tienen.

e) De la totalidad de los jóvenes del país, sólo un pequeño porcentaje logra llegar a la educación superior.

Es de verdad sorprendente, notar la semejanza que existe entre los argumentos vertidos en el seminario sobre "financiamiento a la educación", efectuado en el año de 1976 y que fue comentado en el punto anterior; y las opiniones que se han dado a este respecto en nuestro país.

B) Las que dicen apoyar a la educación superior estatal, pero con las siguientes condiciones:(62)

a) Que los alumnos que tengan, paguen su colegiatura, Pero que no se quede ninguna persona de bajos recursos sin acceso a la educación superior.

b) Que se mejore la calidad de la educación que se imparte en estas instituciones.

c) Que se busquen otras formas de financiamiento.

C) Las que apoyan y demandan una educación superior gratuita.(63)

D) La privatización de la educación superior que imparte el Estado.(64)

La discusión sobre este tema parece nunca finalizar y llega hasta nuestros días. El debate más sensible se da sobre la disyuntiva: gratuidad o aumento de las cuotas por los servicios educativos que prestan las universidades públicas. Los argumentos más significativos son:

A) La educación superior no es gratuita, por lo que el problema se limita a encontrar un régimen o sistema de pagos justo y equitativo, conforme a la capacidad de pago. (65)

a) La Constitución en su artículo tercero precisa que toda la educación que imparte el Estado es gratuita, pero las universidades públicas no son el Estado. Son organismos descentralizados, autónomos, con plena facultad para administrar su patrimonio, y con competencia para fijar cuotas por el servicio educativo que prestan, conforme sus leyes orgánicas.

B) Con respecto a la Educación Superior, existe una corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad.(66)

a) Entre los criterios generales de la política educativa del gobierno en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se menciona el apoyo a las

universidades públicas bajo ciertas condiciones, como el de incrementar sus ingresos - inclusive - aumentando cuotas.

b) Se deben buscar modelos alternativos de financiamiento bajo criterios de corresponsabilidad entre el gobierno, el aparato productivo, universidades, estudiantes, y en general, toda la sociedad.

c) Los estudiantes deben participar económicamente para el sostenimiento de las Universidades, previendo mecanismos en los que se otorguen becas o créditos educativos.

C) La educación superior debe ser gratuita, pues constituye una obligación del Estado señalada por la Constitución.(67)

a) Esta posición, nos indica que precisamente el artículo 3o Constitucional en su fracción VIII, menciona que las universidades tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, y realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura "de acuerdo con los principios de este artículo". Así, uno de los principios fundamentales del artículo tercero, es la gratuidad de la enseñanza, por lo que se asegura el derecho de la población a recibir una educación superior.

b) Las universidades públicas son organismos descentralizados que pertenecen a la esfera del Estado.

En realidad, actualmente la mayoría de las universidades públicas del país han modificado substancialmente su política de gratuidad y se han aumentado significativamente las cuotas. En algunos casos, estos cambios se dieron en forma pacífica, pero en otros, se han dado protestas (68). Se puede afirmar, que una de las pocas instituciones en la que no ha podido prosperar esta clase de medidas, es la Universidad Nacional Autónoma de México (69).

Como se ha podido apreciar, todo lo que anteriormente se ha mencionado, nos señala que se trata de un asunto delicado y sensible para el medio universitario y la sociedad en general. Esto es así, porque todo lo referente a la obligación del Estado y al derecho de los ciudadanos a la educación superior, involucran valores que resultan de gran importancia para el desarrollo de nuestro país, como la igualdad de oportunidades, la justicia social, la distribución de la riqueza etc.

Sobre este tema, resulta conveniente mencionar que el régimen actual, heredero del surgido a raíz de la revolución mexicana, tiene como fundamento jurídico la Constitución Política de 1917, ordenamiento en el que se plasmaron los derechos sociales del pueblo mexicano en temas como la educación, el trabajo, y la salud. (70)

Acorde con estos ideales, la decisión política de proveer "más y mejor" educación - incluyendo a la educación superior -, ha estado presente generalmente en el discurso y actuar oficial. De esta manera, la política educativa aplicada por el gobierno a través de varias décadas, permitió un admirable desarrollo de la misma y un gran crecimiento de la matrícula estudiantil en este nivel educativo hasta el año de 1982.

Este panorama, cambia dramáticamente durante el sexenio del Presidente de la Madrid, que inicia su mandato con una crisis financiera de gran envergadura. Ante esta situación, a mediados de esta administración comienza un viraje en el modelo económico, que es continuado en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Es el llamado modelo neoliberal, que en nuestro país es bautizado como liberalismo social. Entonces, se nos habla de una menor participación del Estado en la economía, de privatización, de superávit fiscal.

Ante este panorama, la pregunta parece ser: ¿ cuánto debe gastar una nación con respecto a la educación superior ?

En realidad, como lo hemos podido constatar en todas las opiniones y críticas que se han dado a este respecto, se trata de un tema muy complejo. No podría ser de otra manera, ya que depende en gran parte de la forma de ser, actuar y pensar de las personas.

De cualquier forma y más allá de la ideología, de posiciones extremas y de cualquier filosofía, se puede afirmar que existe un gran consenso en la mayoría de las opiniones que se han vertido al respecto en nuestro país y que coinciden en un punto sobre este tema: el reconocimiento al derecho que tienen los mexicanos de bajos recursos - que son la mayoría - a la educación superior, y por lo tanto, la obligación del Estado en este sentido.

Por nuestra parte, percibimos que existe coincidencia en cuanto a considerar a la educación superior como un factor de gran importancia para el desarrollo de nuestro país. En lo que ya no se ponen de acuerdo, es en determinar a quien corresponde el aporte financiero.

En realidad, el problema estriba en la cantidad o monto del presupuesto que se debe asignar a las universidades públicas. Porque, se habla de que debe ser suficiente, pero aún nadie se ha puesto de acuerdo en lo que se debe entender por suficiente o satisfactorio, recordando siempre, que este apoyo debe ser visto como una inversión que resulta fundamental para futuro del país.

En el cuarto capítulo tocaremos el tema del financiamiento, y entonces veremos como se encuentra la situación financiera de las universidades públicas y privadas.

### **3. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO SERVICIO PÚBLICO.**

La noción de servicio público tiene su origen en Francia, y se deriva principalmente, de la jurisprudencia emitida por los tribunales administrativos, no obstante, su desarrollo teórico se debe a la doctrina de ese país. La teoría desarrollada en relación con la comprensión de la figura del servicio público, fue recibida en la América Latina con gran atención, y adaptada a la circunstancias por prestigiosos autores latinoamericanos.

No existe una definición o un criterio de servicio público que haya sido aceptado de manera universal (71). Las más conocidas explicaciones sobre este tema son: (72)

a) León Duguit y Roger Bonnard, señalaban que el servicio público es una actividad que tiende a satisfacer una necesidad de interés general. Esta sería la definición de la escuela realista de que toda actividad del Estado es un servicio público, ya que toda ella está encaminada a dar satisfacción de la colectividad.

Esta teoría ha sido criticada porque confunde toda la actividad del Estado con los servicios públicos.

b) Según Gastón Jéze, el servicio público se encuentra en reglas jurídicas especiales que tienen por objeto facilitar el funcionamiento regular y continuo de dicho servicio, procurando satisfacer las necesidades de interés general, lo más rápido posible.

Aquí se confunde el concepto de servicio público con el régimen jurídico que lo regula.

c) Para Adolfo Posada, la administración pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines que se presten o se utilicen. Concibe la noción en relación a la función administrativa.

d) Maurice Hauriou menciona que el servicio público es un servicio técnico prestado al público de una manera general y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.

Es más fácil entender el concepto de servicio público por sus características y su desarrollo en las diferentes etapas. Así, se concibió a los servicios públicos como el corazón del hacer de la administración. Nació como actividad única de la administración pública, pues "no se concebía al Estado más que como Estado de servicio público. El servicio público era su única exclusiva actividad." (73)

El concepto fue evolucionando a partir de los primeros años del presente siglo. La realidad administrativa fue imponiendo la aceptación de que no todo servicio que presta la administración pública, tiene el carácter de servicio público.

Así, se entendió que había otras actividades administrativas, técnicas, financieras o políticas del Estado, que no se consideraban ya como servicio público. En esta transición, el Estado comenzó a intervenir en las actividades económicas propias de los particulares, y en este tipo de acciones, se sometió a normas de derecho privado, como el derecho civil y mercantil. Sin embargo, se conservó la idea de que sólo el Estado podía prestar los servicios públicos.

Debido a varias circunstancias, como la primera y segunda guerra mundial, y la depresión de los años treinta, el Estado necesitó de mayores inversiones para satisfacer los servicios públicos. De esta forma, también se fue digiriendo la idea de que los servicios públicos también podían ser prestados por los particulares.

El moderno derecho administrativo acepta, de manera general, las siguientes características y elementos que integran este concepto: (74)

a) La necesidad de satisfacer una necesidad colectiva o de interés general, por medio de una actividad técnica.

b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro, tanto por el Estado, por establecimientos públicos creados por él (organismos descentralizados) o por los particulares.

Se acepta ahora, que el concepto ya no tiene como elemento esencial el que se presente sin lucro.

c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial)

d) Su régimen jurídico es de Derecho Público (administrativo); aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado. Este régimen jurídico se integra por estos principios:

- El de adaptación, que consiste en que el servicio se debe ajustar a la necesidad que tiende a satisfacer y sufrir las modificaciones que impongan los progresos de la técnica.
- El de regularidad, que significa prestar el servicio con la continuidad que el mismo exija.
- El de igualdad, que establece que todos los que tengan la necesidad que el servicio satisface, puedan tener acceso, en igualdad de condiciones, a disfrutar de sus beneficios.

Ahora bien, una vez que se aceptó la idea de que no todo servicio tiene el carácter de servicio público, los gobiernos tuvieron la necesidad de elegir categorías de servicios para declarar públicos, sólo aquéllos que, en su criterio, merecían por diferentes circunstancias tener esta calidad.

La selección de los servicios no resulta ser una tarea fácil, pues no existen elementos de juicio sencillos, por lo que se debe recurrir a diversos criterios, que no pueden ser únicamente de carácter económico.

Siguiendo las ideas de Mauro Fasiani, expresadas en su clásica obra "Principios de Ciencia de la Hacienda" (75), la selección se realiza utilizando el método de eliminación. Así, la primera selección consiste en un criterio económico: (76)

A) A igualdad de calidad, el Estado puede producirlos a un costo más bajo que el privado.

B) A igualdad de costo, y también a costo más alto, el Estado puede producir mejor calidad.

Existen dos excepciones a la regla:

a) Cuando a pesar de que los servicios sean producidos a más bajo costo por los particulares, el grupo que los preste pueda asumir una posición tan preeminente en el grupo público, que amenazaría, inclusive, la existencia propia del Estado. Por ejemplo, que los particulares presten los servicios de Ejército o de la Policía.

b) Cuando el servicio prestado a menor costo por los particulares, son de tal naturaleza que aseguran a quien los produce una posición de monopolio. El servicio es declarado público no porque el Estado pueda producirlo a más bajo costo, sino porque puede hacerlo a más bajo precio.

De esta manera, se reduce ya en buena medida el número de servicios que pueden ser declarados públicos. Sin embargo, debe operarse una segunda selección. Se pueden dividir los servicios en tres categorías:

a) Los que resulten útiles a todos.

La defensa del Estado es útil a todos y no perjudica a ninguno.

b) Los que por su naturaleza puedan resultar útiles a una parte de la colectividad sin perjudicar a ninguno.

El servicio de recogida de equipajes a domicilio es útil a quien viaja y no perjudica a nadie.

c) Los que pueden resultar útiles a una parte de la colectividad y perjudiciales a otra parte.

Una línea ferroviaria o una carretera automovilística que determinan una desviación del tráfico puede resultar útil a muchos pero perjudicial a algunos.

Es claro, que para la categoría señalada con el inciso a), no existe ninguna dificultad para que estos servicios se declaren públicos.

De cualquier manera, la decisión de considerar a ciertos servicios como públicos y a otros no, será decisión de las autoridades de un país en un

momento y circunstancia determinada. Debido a lo anterior, existen diversos sistemas de prestación de servicios públicos, y "... varían según el grado de evolución del Estado y el régimen de organización política que tengan...se han considerado cuatro sistemas: el del Estado liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos; el de concesión de los mismos a los particulares; el de economía mixta o empresas de participación estatal; y el de la intervención absoluta del Estado en los servicios públicos..." (77)

En nuestro caso, tanto el Estado como los particulares pueden prestar el servicio público. La mayor participación del sector público o privada, ha variado a través del tiempo, aunque actualmente se está en una de las etapas de mayor privatización de los servicios. Inclusive, existen organizaciones patronales que se han pronunciado por privatizar todos los servicios que no sean estrictamente necesarios, señalando que el Estado sólo debe quedarse con la defensa nacional, policía, recaudación de impuestos, administración de los recursos federales y la definición de áreas estatales. (78)

En cuanto a las formas jurídicas de prestación de los servicios públicos, el Estado y los particulares lo hacen por medio de distintas maneras. El Estado los presta a través de Centralización Administrativa, la Descentralización Administrativa (Organismos Descentralizados), la Desconcentración Administrativa, Empresas de Participación Estatal, y el Fideicomiso Público.

Los particulares lo hacen por medio de la concesión administrativa y de los permisos administrativos, como la autorización, licencia y permiso.

Por lo que respecta al tema que nos ocupa, la educación ha sido considerada como un servicio público, ya que cumple con todos los requisitos para ser considerada dentro de esta categoría de servicios. Sus principales características son:

a) Es un servicio cuya utilidad tiene un interés general, así como también produce beneficios a la colectividad. Los principales motivos y razones ya fueron expuestos anteriormente en este mismo capítulo, por lo que sólo recordaremos algunos:

- La educación beneficia no sólo a los individuos, sino a toda la sociedad.
- Es un instrumento de cambio social.

- Es un elemento que ayuda a reducir rezagos sociales, buscando crear una sociedad más justa y equitativa.
  - Es un medio para promover un ritmo más acelerado de crecimiento económico, al mejorar la calificación de la mano de obra.
  - La difusión de la cultura beneficia el incremento de la influencia de un país determinado, y ayuda a crear un ambiente más agradable e interesante para sus ciudadanos.
  - Finalmente, se mencionó que uno de los principales objetivos de la educación, es alcanzar una mejor distribución de los ingresos y las oportunidades.
- b) La prestación del servicio público de la educación, al igual que el de justicia, seguridad nacional y seguridad social, no tienen propósitos de lucro. (79)
- c) Se encuentra incluido en forma expresa como servicios público en la Constitución, en los artículos 3º, fracción VIII, y 73, fracción XXV.

La fracción VIII, del artículo tercero, dice textualmente lo siguiente:

**"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan"**

Por su parte, la fracción XXV, del artículo 73 dice:

\*Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes, y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente, entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República...\*

Cabe destacar aquí, lo señalado por Ignacio Burgoa, quien dice que "... hay servicio público, cuando la actividad en que éste se traduzca, se impute constitucional o legalmente al Estado para satisfacer regular y continuamente una necesidad colectiva..." (80)

Por lo que respecta a la educación superior, tanto la Constitución, como la legislación educativa, no hacen distinción entre los diferentes niveles. Así, el artículo 73, fracción XXV, dispone que el Congreso tiene facultad: *Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica etc.*

El artículo primero de la Ley General de Educación, dice:

*\*Art. 1. Esta Ley regula la educación que imparten el Estado – Federación, entidades federativas y municipios –, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.*

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.

A su vez, el artículo 10 dice al respecto lo siguiente:

*\*Art. 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.*

Constituyen el servicio educativo nacional:

- I. Los educandos y educadores;
- II. Las autoridades educativas;
- III. Los planes, programas, métodos y materiales administrativos;
- IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados.
- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y
- VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía..."

Por último, el artículo 8º de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, expresamente se refiere a la educación superior como un servicio público.

"Art. 8. La Federación, los Estados y los Municipios prestarán, en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades, conforme a lo dispuesto por este ordenamiento y la Ley Federal de Educación."

De acuerdo a lo que se ha expuesto anteriormente, se puede concluir que la educación superior que imparten, tanto el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de estudios, constituye un servicio público.

#### IV. CONCLUSIONES

- 1) Como consecuencia de la autonomía universitaria, las instituciones públicas de educación superior tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. La autonomía es la característica más importante de estas instituciones, pues a través de ella las universidades públicas ejercen las facultades que corresponden originalmente al Estado y que están relacionadas con la función pública de la educación.
- 2) La razón de ser de la autonomía, y que justifica que el Estado le delegue esta función pública a las universidades, es la necesidad de que sus fines se realicen respetando la libertad de cátedra e investigación, así como el libre examen y discusión de las ideas.

La autonomía universitaria se otorga a través de actos jurídicos del Poder Legislativo, por lo que es una característica propia de las universidades públicas.

- 3) Las universidades públicas y su función social se rigen por sus respectivas leyes orgánicas, las cuales regulan sus fines, su personalidad y su autonomía. En relación con su personalidad, se establece que éstas son organismos descentralizados del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- 4) Los particulares pueden impartir educación en todos sus tipos y modalidades. El Estado tiene la potestad de otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

Asimismo, los particulares deben proporcionar las facilidades y colaborar con las autoridades para la evaluación, inspección y vigilancia de sus respectivos establecimientos.

- 5) Los fines de las universidades e instituciones de educación superior son la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, las que deben realizarse de acuerdo a los principios consagrados en el artículo tercero constitucional.
- 6) De manera general, en nuestro país la educación está considerada como una actividad fundamental para el desarrollo nacional. Sin embargo, no

existe consenso en relación con el apoyo que el Estado otorga a la educación superior.

- 7) En la Constitución y en la legislación educativa, se establece que la educación superior es un servicio público a cargo del Estado. Este servicio también puede ser prestado por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.

## V. NOTAS

- (1).- Jorge Pinto Mazal nos señala que "... la casi totalidad de los universitarios y de los teóricos latinoamericanos que han estudiado este problema, coinciden en afirmar que la autonomía es esencial en una institución de educación superior. La ciencia, la investigación, la educación y la cultura no pueden progresar si se encuentran sujetas o bajo tutela...". *"La Autonomía Universitaria, Antología"*, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Técnica de Legislación Universitaria, México, 1974, pág. 5.
- (2).- Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad y el Sistema"*, Ed. Trillas, México, 1992, pág. 140.
- (3).- Rangel Guerra, Alfonso; *"La Educación Superior en México"*, Jornadas No. 86, 2ª edición, El Colegio de México, 1983, pág. 18.
- (4).- *Ibidem*.
- (5).- Momentos trascendentales para la obtención de la autonomía, fueron: los primeros años de la era post-revolucionaria; la publicación que otorgaba autonomía "restringida" a la universidad nacional, durante el régimen de Emilio Portes Gil. (1929); y el debate Caso-Lombardo. (1933)
- (6).- La primera institución que logró la autonomía universitaria fue la Universidad de Michoacán en 1917.
- (7).- González del Ribero, Bertha Elena; *"La Autonomía Universitaria y sus Implicaciones Laborales: 1929-1933"*; Cesu. UNAM. 1ª edición. 1987. Pág. 49.
- (8).- Rangel Guerra, Alfonso; Op. Cit, páginas 114 y 115.
- (9).- Pinto Mazal, Jorge; Op. Cit, pág. 7.
- (10).- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo: LXIV, Página: 2702.
- (11).- Cfr. Torres Septién, Valentina; *"La Educación Privada en México (1903-1976)"*, primera reimpresión, El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana, 1988, páginas 105 a la 156.
- (12).- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo: LXXIV, Página: 5997.
- (13).- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo: LXXXV, Página: 1982.
- (14).- Cfr. Torres Septien, Valentina; *"La Educación Privada en México (1903-1976)"*, Op. Cit, pág. 172.
- (15).- SOLANA, Fernando, et, al, Coordinadores; *"Historia de la Educación Pública en México"*, 1ª reimpresión, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1982. Caballero, Arquímedes y Medrano, Salvador; *"El Segundo Período de Torres Bodet: 1958-1964"*, pág. 369-370.

(16).- Cfr. Martínez Romo, Sergio; *"Introducción, las Políticas Educativas de Dos Décadas"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Colección Memorias, 1ª edición, 1993, pág. 11.

(17).- En este sentido, Romualdo López Zárate menciona que "... se aspira a que el gobierno federal destine a la educación superior en el plazo más corto posible, el 1.5% del producto interno bruto y, para investigación científica y tecnológica, el 1% (en la actualidad las proporciones son de 0.6% y 0.3% respectivamente). López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996, pág. 85.

(18).- BURGOA, Ignacio. *"Las Garantías Individuales"*, 21ª edición, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 446.

(19).- Hierro, Graciela; *"La Naturaleza y Fines de la Educación Superior"*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Dirección General de Publicaciones, 3ª edición, México 1994, pág. 31.

(20).- Garritz Ruiz, Andoni; *"Posgrado y Desarrollo Nacional 1980-1990"*, Educación Superior y Desarrollo Nacional, Martínez Della Rocca, Salvador, (coordinador); Colección: La Estructura Económica y Social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pág. 134.

(21).- "En general se entiende por 'cultura', la suma total de formas de vidas creadas por los distintos grupos humanos, que se transmite de una generación a la siguiente...". Hierro, Graciela; Op. Cit, pág. 31.

(22).- Bonifaz Nuño, Rubén; *"La Universidad y la Vida Cultural"*, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, No. 500, Septiembre de 1992, pág. 10.

(23).- *Ibidem*.

(24).- "... Por lo que respecta a mi generación y muy especialmente a mi propio caso, la UNAM cumplió con creces su papel de instrumento de movilidad social, abriendo sus aulas generosas a muchos que pertenecíamos a las clases económicamente más débiles del país y dándonos educación y cultura nos permitió construir nuestras vidas de acuerdo a nuestros intereses y aspiraciones...". Pérez Tamayo, Ruy; *"México y la UNAM Ayer y Hoy"*, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, No. 500, Septiembre de 1992, pág. 8.

(25).- López Calera, Nicolás; *"La Función Social de la Universidad"*, López Franco, E., et al; La Función Social de la Universidad, Jornadas Universidad para los Noventas, Ed. Narcea Ediciones, Madrid, 1990, pág. 25.

(26).- Castrejón Diez, Jaime; Op. Cit, pág. 140.

(27).- Se le ha denominado con distintos nombres: "Welfare State "; "Estado de bienestar "; "Estado benefactor " etc. Las características del mismo pueden ser consultadas más ampliamente, en Heller, Hermann; *"Teoría del Estado"*, Sección de Obras de Ciencia Política, 14ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, y en "El Estado Social y sus Implicaciones", García Pelayo, Manuel; *"Las Transformaciones del Estado Contemporáneo"*, 3ª edición, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1982.

(28).- Por ejemplo, la ley fundamental alemana de 1949, menciona en su artículo 20 fracción I, que "La República Federal de Alemania, es un Estado Federal, democrático y social ". Otros Países que expresan este concepto en sus Constituciones son - entre otros - España y Francia.

(29) - Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional. 1a Edición. México, 1983 Pág 18

(30) - Ruiz, Clemente, et, al; "Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica", Secretaría de Desarrollo Social. México, Marzo de 1994. Pág 11

(31).- Ibidem.

(32).- El " Seminario sobre Financiamiento de la Educación en América Latina ", tuvo lugar en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la ciudad de Washington D.C., durante los días del 15 al 19 de Noviembre de 1976

(33).- Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma Ester (Compiladores); Financiamiento de la Educación en América Latina. Fondo de Cultura Económica y BID. México, primera reimpresión, 1987. Pág. 17.

(34).- Las críticas que cuestionaron los apoyos a la educación, provinieron principalmente de los representantes de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

(35).- "...si bien casi todas las autoridades admiten que la educación beneficia tanto a las persona como a la sociedad, la imposibilidad de medir adecuadamente estos beneficios resta fuerza a la educación como merecedora de recursos..." Jallade, Jean-Pierre, "Financiamiento de la Educación y Distribución del Ingreso en América Latina", Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma. Ester. (Compiladores); Financiamiento de la Educación en América Latina. Op. Cit, pág. 198.

(36).- "...Por análisis comparativos de las cifras de los distintos países no se encuentran correspondencias entre nivel de ingreso e índices de desarrollo educativo, y hay evidentes contradicciones en los datos, difíciles de explicar. Se concluye que el monto del gasto educativo ha sido parte de un proceso de decisión política, no de planeación, y que ha sido una decisión política en que entran en juego, por una parte, consideraciones respecto de la educación frente a otros sectores prioritarios pero también presiones diversas en cuanto, sobre todo, a la asignación de recursos financieros a determinados aspectos de la educación. Se cita, por ejemplo, el interés del sector empresarial en la formación de mano de obra, lo cual ha hecho orientar algunos recursos hacia programas especiales de adiestramiento o de educación técnica; se cita la presión de la clase media que en especial ha forzado la expansión media tanto pública como privada, y se dan otros elementos de este tipo..." Urquidi, Víctor L. (El Colegio de México), "Resumen del Seminario sobre Financiamiento de la Educación, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma. Ester. (Compiladores); Financiamiento de la Educación en América Latina, Op. Cit, pág. 51.

(37).- Jean-Pierre Jallade, del Banco Mundial, señala que "...la idea de que el desarrollo de la educación tiene un efecto favorable en la distribución del ingreso, goza de gran popularidad...este optimismo se ve ahora amenazado por los trabajos de algunos observadores y estudiosos que ponen en tela de juicio la capacidad de la educación para influir en la distribución del ingreso...el panorama de América Latina tampoco es muy alentador. En un país como México, se ha experimentado un empeoramiento de la distribución del ingreso, al tiempo que se lograban considerables adelantos en la educación de 1960 a 1970..." Jean-Pierre Jallade, "Financiamiento de la Educación y Distribución del Ingreso en América Latina", Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma. Ester. (Compiladores); Financiamiento de la Educación en América Latina. (Op. Cit, pág. 199); Con respecto a los comentarios de México, Jallade se basa en los estudios de Barkin: " Educación: una Barrera para el Desarrollo ", Trimestre Económico, núm. 152, octubre-diciembre de 1972. y en el de Muñoz Izquierdo, Carlos y Lobo, José, "Expansión Escolar, Mercado de Trabajo y Distribución del Ingreso en México", En revista del Centro de Estudios Educativos, Vol. IV, núm. 1, 1974.

(38).- Uno de los principales críticos sobre el financiamiento a la educación superior en este seminario, el Lic. Antonio Ortiz Mena, destacó varias de las deficiencias del sistema de educación pos-secundaria. En primer lugar, mencionó que "La oportunidad de educación post-secundaria para la gran mayoría de los jóvenes de bajos ingresos es muy reducida. Si se tiene en cuenta que la educación se provee a precios simbólicos y que los gastos reales se financian principalmente con fondos públicos, resulta que este servicio lejos de contribuir al desarrollo más armónico de la comunidad, es un instrumento que con frecuencia tiene un impacto regresivo en la distribución del ingreso." Ortiz Mena, Antonio. *Palabras del Lic. Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Inauguración del Seminario*, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma. Ester. (Compiladores); *Financiamiento de la Educación en América Latina*, Op. Cit, pág. 63.

(39).- Varios son los participantes que opinan que la clase media en especial, es la más beneficiada. "...En el otro lado vemos que la clase media urbana (quizá el 20 a 30 % superior a la distribución del ingreso) es la que aprovecha las ventajas de estos servicios ofrecidos de manera gratuita." Vito Tanzi, *Tributación, Gastos Educativos y Distribución del Ingreso*, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma. Ester. (Compiladores); *Financiamiento de la Educación en América Latina*, Op. Cit, pág. 241.

(40).- Vito Tanzi, representante del Fondo Monetario Internacional en el seminario, señala que "en la mayoría de los países en desarrollo, un estudiante universitario puede costar entre diez y cincuenta veces más que uno de escuela primaria.", Vito Tanzi, *Tributación, Gastos Educativos y Distribución del Ingreso*, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma. Ester. (Compiladores); *Financiamiento de la Educación en América Latina*, (Op. Cit, pág. 240); De igual manera, Ortiz Mena nos dice que la provisión de servicios a un valor muy bajo, ha conducido a que la educación post-secundaria origine gastos que crecen mucho más rápidamente que los ingresos públicos, lo cual está creando situaciones que en muchos casos son ya insostenibles..", Ortiz Mena, Antonio. *Palabras del Lic. Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Inauguración del Seminario*, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma. Ester. (Compiladores); *Financiamiento de la Educación en América Latina*, Op.Cit, pág. 62.

(41).- "...Si una mayor educación conduce a ingresos más altos,...si los estudiantes de los grupos socioeconómicos superiores tienen mayores probabilidades de llegar a niveles más altos de educación y de obtener diplomas que los de grupos de menores ingresos, si los niveles más altos de educación son mucho más costosos que los niveles más bajos y han estado recibiendo una participación desproporcionada del presupuesto educativo, y si en general la educación se financia mediante impuestos proporcionales o incluso regresivos, se tienen buenos argumentos para concluir que la educación no ha mejorado la distribución del ingreso sino que la ha hecho menos equitativa.", Vito Tanzi, *Tributación, Gastos Educativos y Distribución del Ingreso*, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, Ma. Ester. (Compiladores); *Financiamiento de la Educación en América*, Op. Cit, pág. 241.

(42).- Ortiz Mena opina que "...El rápido crecimiento de la población estudiantil post-secundaria ha tendido a concentrarse en las áreas metropolitanas y en las grandes ciudades, contribuyendo así a su mayor congestionamiento." Op. cit, pág. 63. Vito Tanzi, nos dice que "Existen...evidencias que indican la presencia de grandes diferencias, tanto en el acceso a la educación como en el gasto público entre las áreas urbanas y las rurales. Los gastos educativos más altos (educación secundaria y universitaria) se hacen en las grandes ciudades. Aún los gastos en educación primaria se concentran en ellas..." Op. cit, pág. 241.

(43).- Para abundar más sobre este tema, ver Camoy, Martin, et al; "Economía Política del Financiamiento Educativo en Países en Vías de Desarrollo", Ediciones Gemika, México, 1ª edición 1986, y Blaug, Mark; *Introducción a la Economía de la Educación*, Biblioteca Aguilar de Iniciación a la Economía, 1ª edición mexicana 1982, edición original 1970, Traducción del Inglés por Luis García de Diego.

(44).- Los trabajos pioneros que fueron construyendo esta teoría, se deben principalmente a Robert Solow (1957); Deninson (1962) y Shultz (1959-1961). Consideraron a la educación formal, como una inversión en capital humano, con un rendimiento económico en términos de un más alto producto por trabajador, manteniendo constante el capital físico.

(45).- Harborsen y Myers (1964), afirman que incrementar el nivel per capita de educación intermedia y superior, podría conducir a niveles más altos de ingresos per cápita. De esta manera, la educación superior se encuentra altamente correlacionada en el ingreso per cápita.

(46).- La tasa de retomo del gasto educativo buscaba mostrar cual era el valor económico de la educación, comparada con otras posibles inversiones públicas o privadas en una economía nacional. Para ello, el costo de la inversión en educación se relacionó con el incremento en el ingreso promedio obtenido por individuos en la fuerza de trabajo. Carnoy (1967), Hanoch (1967), Deninson (1968) y varios más, trataban de medir "las funciones de ingresos" que relaciona el ingreso individual con los años de educación, edad y otras variables como el entrenamiento en el lugar de trabajo, los antecedentes o clases sociales de los padres y el tipo de empleo.

(47).- Esta afirmación provenía en cierta manera, de la aseveración de que las diferencias de ingresos entre grupos de personas con diferente educación en la fuerza del trabajo, podría ser usado para estimar el valor esperado de la educación, no solamente para el individuo que adquiere mayor educación marginal, sino también para el conjunto de la economía en la forma de un incremento del producto por aquellos que poseían una mayor educación.

(48).- La tesis de Psacharopoulos, que vuelve a confirmar en 1985, nos dice que el nivel más rentable de la educación en la mayoría de los países es la educación primaria, mientras que la educación superior muestra una tasa de retomo mucho más modesta. Para este autor, la inversión en educación primaria y secundaria tiene un buen sentido económico, ya que esta inversión contribuye substancialmente a la tasa de crecimiento del producto en países en vías de desarrollo.

(49).- Hirsch (1959) y Shapiro (1962)

(50).- Blau y Duncan (1967) y Featherman y Dundan (1972).

(51).- Si se acepta la teoría de que mayor escolarización conlleva mayores ingresos para el individuo, ¿significa esto, que incrementando la escolaridad producirá una más alta productividad?.

(52).- Vaizey (1961) y otros, creen que la educación podría ser simplemente un medio de asignación de la porción del producto que se destina al trabajo, asignando mayores ingresos a aquellos con mayor educación y menores ingresos a aquellos con menor educación, aún cuando el producto marginal de ambos grupos pudiera ser aproximadamente igual.

(53).- Thurow (1968) y Berfuller (1970).

(54).- Thurow y Lucas (1972) señalan que el criterio que los empleadores usan en la selección de los trabajadores para los empleos es la entrenabilidad de éstos; aquellos que posean antecedentes y características que los empleadores piensen pueden reducir los costos del entrenamiento va a la cabeza de la "fila" y reciben el mejor trabajo. Así, se preguntan : ¿ es el sistema educativo un subsidio para los empleadores ?

(55).- Arrow (1972). Para que el "filtro" funcione, algunos tipos de criterios deben ser usados, pero esto no necesariamente son criterios para elevar la productividad o vinculados a la cuestión de la entrenabilidad.

(56).- Bowles y Gintis. (1976) El sistema escolar es una institución que sirve a los intereses de clase de los empresarios, en contraste con los intereses de la clase trabajadora. Los empleadores

buscan destrezas específicas para perpetuar las jerarquías de la estratificación social capitalista. En esta perspectiva, la contribución de la educación al crecimiento económico no es rechazada.

(57).- Carnoy. (1974)

(58).- Welch. (1970)

(59).- El valor y la importancia que se le ha dado a la educación a lo largo de la historia de nuestro país, ha quedado plasmado a través de todo el capítulo primero de este trabajo.

(60).- Esta visión resulta ser apoyada por numerosas opiniones y repite en cierta manera las observaciones de Psachropoulos ya mencionadas anteriormente en el punto (48) de este capítulo.

a) "...En el pasado inmediato se han elevado, proporcionalmente a los incrementos de las partidas para los niveles básicos, las destinadas a la educación media superior y superior, lo cual ha producido, contrariamente a los fines perseguidos, el acrecentamiento de las desigualdades sociales y la subvaluación del nivel primario en términos de demanda ocupacional, entre otros efectos. Mas, si lo que se pretende como fin primordial es disminuir la brecha que existe entre los mexicanos, ¿ hasta cuando dejará el gobierno de subvencionar, prácticamente en la totalidad de sus costos, a la educación superior ? ¿ Por qué insiste en privilegiar a los ya privilegiados ? ( Pues aun el alumno de menos recursos, si ha podido alcanzar niveles superiores de educación, es ya un afortunado, además de que en breve lapso ampliará sus oportunidades de empleo y remuneración )...Lo anterior no significa, de ninguna manera, que se esté proponiendo desamparar totalmente a la educación superior, sino tan sólo que se procuren ingresos de otras fuentes para ella -lo cual, además de pertinente, es factible, con el objeto de canalizar mayores partidas hacia la educación básica, nivel señalado desde hace varios sexenios como prioritario..." Cuelli, José, et, al, (Coordinador); "Introducción", Proyecto de Nación, Valores y Metas de la Educación Mexicana. Papeles de Educación, (Secretaría de Educación Pública y Ediciones de La Jornada. México. 1990. Pág.13); Sin embargo, existen numerosas opiniones que cuestionan esta posición, entre las que se pueden mencionar las siguiente:

a) "Así, como no alcanza el dinero para la educación, los regímenes de toda Latinoamérica hacen suyas las máximas del Banco Mundial según las cuáles sólo hay que preocuparse por la educación básica...dados los límites al gasto educativo impuestos por las estructuras impositivas actuales y por la austeridad presupuestal, tal vez sea preferible asignar el poco dinero que hay a la escolaridad básica. Pero los segmentos de la población más numerosos y los que crecen con mayor rapidez son los adolescentes y los jóvenes, y la educación suplementaria para ellos es tan necesaria como atender a los niños. Además, la educación superior seguirá siendo durante años el equivalente funcional de la preparatoria en los países desarrollados: abdicar de la responsabilidad de la enseñanza pública superior condena a la mayoría de la población a una escolaridad de secundaria, en el mejor de los casos, reduciendo la competitividad y los salarios." Castañeda, Jorge G. La Utopía Desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina. Ed. Joaquín Moritz. Planeta. México, 1993. Pág. 545.

(61).- Este punto merece especial atención, puesto que se trata de un asunto de justicia social. Existen muy diversas opiniones al respecto, desde los que señalan que una gran mayoría de los estudiantes en las universidades públicas pertenecen a la clase media y alta de la sociedad; los que reconocen la heterogeneidad en el perfil socioeconómico del alumnado y hasta los que mencionan la partida de las clases pudientes hacia las universidades privadas.

a) "...La gratuidad indiscriminada transmite subsidios a muchas personas de ingresos medianos y altos, con capacidad para cubrir sus cuotas educativas..." Pazos, Luis. El Final de Salinas. Entre la recesión y la devaluación. Ed. Diana. México. 1993. Pág. 189.

b) " En un viaje a Veracruz, entablé circunstancialmente plática con una monja muy humilde...en Techola, Puebla, esa religiosa y nueve más, mantienen una escuela donde enseñan a leer e imparten educación primaria...si comparamos la colegiatura de los niños pobres en ese olvidado pueblo con la de los universitarios, es 150 veces mayor a la que cobran en la UNAM. ¡Vergonzoso!. Le preguntamos a Zedillo, ¿es justo?...No es posible que por un grupito de vagos,

que se dice representante de los universitarios, o por miedo a que algún partido tome como bandera política para agitar, un aumento de cuotas en la Universidad, se mantenga una absurda gratuidad de la educación para ricos y clase media, mientras indígenas en extrema pobreza pagan por su educación básica, pues de otra forma no la tendrían...si en realidad Zedillo quiere revalorar la educación, tiene que terminar con el demagógico sistema de educación gratuita indiscriminada...me comentaba la humilde monja de ese marginado colegio..."lo que no se cobra no se valora". Parece que esa verdad elemental no la quieren entender nuestros políticos." Pazos, Luis. Lo Que Le Falta a Zedillo. Ed. Diana. México. 1a Edición. Octubre de 1994. Pág. 141 y 142.

c) En un programa de televisión, el periodista Ricardo Rocha preguntó a Carlos Salinas de Gortari ¿ Usted ha hablado de los apoyos recibidos por los sectores de la población con menores posibilidades económicas; pero las demás clases sociales, que beneficios han recibido de parte de la política gubernamental en su sexenio ? La respuesta del ex-mandatario fue que "la clase media recibió el apoyo a la educación superior."

d) "... la población universitaria se ha vuelto más heterogénea desde el punto de vista social y de manera desigual entre las instituciones, es visible el peso de sectores sociales de bajos ingresos. Sin embargo, los antiguos sectores de ingresos medios y altos que llegaban a la Universidad siguen formando parte de su población..." Palabras expuestas por Olac Fuentes Molinar en los debates que se dieron por la reforma al régimen general de pagos de la UNAM y citadas por Liliانا Morales en su trabajo, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM. Universidad Futura. Vol.4. Núm. 10. Verano 1992. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. Pág. 9.

d) "... No son los hijos de aquellos que tienen grandes recursos los que están en las aulas de esta casa de estudios (UNAM), esos hace tiempo que están ya en las escuelas privadas..." Argumento pronunciado por Elvira Concheiro en los debates que se dieron en la UNAM, con respecto a la propuesta del rector José Sarukhán para modificar el régimen de pagos de la UNAM, y recogido en el trabajo de Liliانا Morales. Op. cit, pág. 10.

(62) En este sentido, se han pronunciado las siguientes propuestas y opiniones:

a) Vasconcelos, siendo Rector de la Universidad, argumentó en dos de sus cartas lo siguiente: "Se exige a los alumnos pobres el pago de cuotas por servicios escolares":

A los Ciudadanos Directores de las Facultades y Escuelas Universitarias.- Presentes.

Habiendo sido informada esta Dirección por los Directores de algunas de las escuelas profesionales que de ella dependen, de que muchos alumnos se encuentran atrasados en el pago de las cuotas que, conforme a las leyes recientes, están obligados a pagar por servicios escolares, y teniendo en cuenta que una de las principales funciones del gobierno en los actuales momentos, debe consistir en fomentar y alentar la educación nacional; en uso de las facultades de que me ha investido el Ciudadano Presidente de la República, se resuelve:

I. Que los directores de las escuelas profesionales podrán recibir las cuotas que paguen aquellos alumnos que dispongan de medios suficientes para cubrir estas cuotas, pero no se exigirá ningún pago a los alumnos pobres. Por lo mismo, en ningún caso se borrará de las listas escolares a alumnos por causa de falta de pago de las cuotas respectivas.

II. No solamente los alumnos legalmente inscritos tendrán todos los derechos que les da la ley, aun cuando dejen de cubrir las pensiones o emolumentos respectivos, sino que se hace saber al público que todas las clases que dependen de este Departamento, están abiertas para todo aquel que desee inscribirse en ellas con el carácter de oyente, y sin más limitaciones que la capacidad del salón en que las clases se dicten.

Lo que comunico a ud. para los efectos correspondientes, protestándole mi atenta consideración. México D. F. 7 de junio de 1920, Dirección Administrativa. Número 5,413.

\* No reza la disposición anterior en la preparatoria."

Al Ciudadano Director de la Facultad de Altos Estudios. Presente.

Tomando en consideración que los Cursos Libres Preparatorios establecidos en la Facultad de Altos Estudios, se sostienen merced a la pensión mensual de \$ 2.00 pesos que cada alumno sufraga para ayuda del pago de profesores y de otros gastos apremiantes y urgentes que precisa efectuar, con el fin de mantener en la propia Facultad los laboratorios y demás dependencias de los mismos Cursos Libres, así como para cubrir lo relativo a las erogaciones que demanda el mantenimiento de la oficina administrativa, se hace saber a los jóvenes educandos que siguen sus

estudios secundarios en la Facultad de Altos Estudios, que para ellos no reza la disposición general dictada con respecto a los alumnos regulares, que siguen los cursos superiores de las distintas Facultades Universitarias, México. D.F. 8 de junio de 1920, Dirección Administrativa. Número. 5,410. Matute, Alvaro; "José Vasconcelos y la Universidad", Introducción y Selección, (Textos de Humanidades, Colección Educadores Mexicanos, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Politécnico Nacional, 1987, páginas 114-115); b) "...debe elevarse el costo de los servicios para aquellos sectores que están en condiciones de cubrir un incremento y que no deben recibir un subsidio social, lo que es absolutamente injusto y, al mismo tiempo debe mantenerse en la Universidad la apertura para aquellos sectores que han ingresado en forma creciente a los sistemas de educación superior en las últimas tres décadas...una modificación al Reglamento de Pagos de la UNAM debe terminar con un proceso que transfiera recursos sociales escasos a sectores de ingresos medios altos y altos y establecer mecanismos eficientes, rápidos y equitativos...". Palabras de Olac Fuentes Molinar y citadas en su trabajo por Liliana Morales, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM. (Op. Cit, pág.9); c) "...las nuevas colegiaturas, de preferencia altas, las deben de cubrir quienes puedan hacerlo, y no quienes no estén en condiciones para ello. La modificación del reglamento de pagos se debe de hacer teniendo como principio el que nadie salga de la UNAM por falta de recursos económicos o nadie se quede sin entrar a ella por la misma razón." Propuesta presentada por Miguel Angel Granados Chapa y recogida en su trabajo por Liliana Morales. (Op. Cit, pág. 10); d) "...la cuantía de las cuotas debe establecerse en forma equitativa, requiriendo más de los que más pueden; menos de los que menos pueden y de los que nada pueden, nada. Que no sea el concepto de cuotas un factor que cree discriminaciones absurdas e inadmisibles en materia de acceso a la educación superior..." Sergio García Ramírez, citado por Liliana Morales. (Op. Cit, pág. 10) e) "...al aumentar las cuotas se fortalece a la institución y le permite seguir siendo un espacio que propicia la movilidad social. En un país tan profundamente desigual como México, tampoco es justo que exista un subsidio total e indiscriminado para aquellos estudiantes que algo pueden sufragar. Se requieren cuotas más elevadas para los que estén en condiciones de sufragar su capacitación y para los que no puedan que queden exentos". José Woldenberg, citado por Liliana Morales. (Op. Cit, pág. 10); f) "...la decisión de aumento a las cuotas está obligada a conciliar diversos valores en tensión: la equidad social, la eficacia financiera y administrativa y la búsqueda de la mejoría académica...la universidad pública tiene una vocación histórica por contribuir a la democratización o equidad social abriendo sus puertas a todo joven intelectualmente capaz sin distinciones sociales o económicas..." palabras de Rollin Kent y recogidas en su trabajo por Liliana Morales. (Op. Cit, pág. 10); g) "Es necesario instrumentar un sistema que ayude al pobre a completar su pago educativo, pero que no le dé completamente gratis la educación. Al estudiante de clase media, becarlo en la medida que le haga falta y mantenga altas calificaciones. El rico, que pague su educación primaria, secundaria y superior.". Pazos, Luis; "Lo que le Falta a Zedillo", (Ed. Diana, México, 1994, pág. 142); h) "...también es ilustrativo traer a la memoria que los ingresos propios de la Universidad en 1948, representaban poco más del 36% de su presupuesto, y que en 1985 resultaron inferiores al 6%, con todas las consecuencias que esto implica; y que sólo lo correspondiente al rubro de servicios de educación suponía en 1948 un 25% del presupuesto universitario, en tanto que para 1985 su impacto presupuestal sólo fue del 0.28%...si bien con los datos anteriores no se pretende desconocer la obligación del Estado de dotar de mejores condiciones de estudio a quienes menos tienen y más se esfuerzan, ni la de la Universidad de preparar a los hombres capaces de eliminar las desigualdades sociales; si se busca ilustrar a cerca de cuestiones que algunos quieren soslayar corriendo una cortina de humo sobre las mismas, desviando la atención de lo importante y haciendo caso omiso de la realidad...cabe recoger, por último, lo apuntado por el maestro Jesús Reyes Heróles, cuando señalaba que el Estado debía retener en las escuelas a quienes han demostrado empeño, interés y rendimiento adecuado, pero no se trata, decía, de repartir recursos indiscriminadamente, sino de hacer justicia tratando desigualmente a quienes son desiguales...". Ruiz Massieu, Mario. Las Cuotas de la Universidad Nacional. Artículo publicado en La Jomada, el 30 de Noviembre de 1986 y recogido en el libro titulado, el cambio en la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. 1987. pág. 35.

(63) - Numerosas voces han comentado esta posición. Entre las que destacan podemos señalar las siguientes: Emilio Krieger, no sólo apoya a las universidades públicas, sino que se expresa con benevolencia "...una de las grandes conquistas, aún incompleta, del México contemporáneo: la educación superior gratuita, impartida como un servicio público encaminado a la formación de científicos y profesionales dedicados al servicio de los intereses nacionales...". Krieger, Emilio. "En Defensa de la Constitución. Violaciones Presidenciales a la Carta Magna. (Ed. Grijalbo. México. 1994. pág. 228).

(64).- "... Cobrar en las universidades, paralelamente a la instalación de un sistema de becas, exámenes de selección y más adelante de bonos educativos, a través de los cuales cada alumno decida la institución donde quiera estudiar, son las únicas salidas para mejorar la educación superior estatal en México..." Pazos, Luis. "El Final de Salinas, Entre la recesión y la devaluación", (Op. Cit, pág. 191); Sobre este tema, Emilio Krieger acusa que la reforma del artículo 3o constitucional en el sexenio del ex-presidente Salinas, pretende "...convertir a las universidades públicas que hoy viven precariamente gracias a los magros subsidios oficiales...en centros de enseñanza privatizados que dejen de ser una carga para un Estado adelgazado y mutilado, centros que cubran sus costos con las cuotas de sus alumnos, con el cobro de servicios que les presten a las industrias particulares, con las donaciones generosas de las fundaciones "culturales" del norte imperial o con el producto de sorteos y rifas cuyos boletos coloquen los bancos...a través de las posturas antipopulistas y extranjerizantes, el gobierno salinista está abriendo un capítulo más de privatización de una parte esencial de nuestra vida científica, institucional e ideológica; la privatización de las universidades y centros de educación e investigación públicos." Krieger, Emilio. (Op. Cit, pág.229); La idea de la privatización de la Educación Superior, también se ha dado en otros países recientemente: "...cientos de miles de franceses se volcaron hoy a las calles de esta capital en favor de la educación pública y para celebrar el fracaso de los planes del gobierno del conservador primer ministro Edouard Balladur, quien buscó incrementar los subsidios a los establecimientos privados...la manifestación fue convocada en protesta por la reforma del financiamiento de la escuela privada, casi exclusivamente católica, en Francia...la reforma fue anulada el jueves pasado por el Consejo Constitucional, que estimó que la misma favorecía indebidamente al sector privado..." La Jornada, "Festejan Franceses el Fracaso de Planes del Premier con una Marcha. Pretendía Aumentar Subsidios a Escuelas Privadas", (17 de Enero de 1994. pág. 44); "...Por el centro de Roma desfilaron tres columnas de estudiantes -dos de orientación derechista y una de izquierda, que totalizaban unos 15 mil jóvenes -, que reclamaron por el recorte de los gastos para la educación y el proyecto privatizador de las escuelas que impulsa el gobierno...las protestas tienen origen en un proyecto de la ministra de Educación, Rosa Russo Jervolino, quien propuso conceder autonomía a los colegios y autorizarlos a firmar convenios con empresas privadas, con lo cual se introduce en los establecimientos educativos la figura del director-manager..." La Jornada; "Protestan 50 Mil Estudiantes en Roma y en Nápoles Contra Una Reforma a la Educación", 28 de Noviembre de 1993. pág. 37.

(65).- A este respecto, se han manifestado las siguientes opiniones: Sergio García Ramírez sostiene que la fracción VIII del artículo tercero Constitucional "... establece la facultad y responsabilidad que las universidades tienen de administrar su patrimonio, asociadas a las de autogobierno. Si bien el texto constitucional precisa que toda la educación que imparte el Estado será gratuita, la condición legal de la UNAM es la de una corporación pública, organismo descentralizado dotado de plena capacidad jurídica. Por tanto, la UNAM no es el Estado, y así quedó establecido en 1945, fecha de la que data su actual ley orgánica...en términos de las normas vigentes y de su interpretación rigurosa y más generalizada, conduce a afirmar la competencia de la UNAM para fijar cuotas por el servicio educativo que presta...". Además, agrega otros argumentos a su afirmación ligados con la materia laboral y el juicio de amparo, y así nos dice que "... el apartado B del artículo 123 Constitucional regula las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; este apartado no se aplica a ninguno de los grandes organismos descentralizados y se halla expresamente excluido en el caso de los trabajadores universitarios, académicos y administrativos, que se sujetan al apartado A del 123 y a la Ley Federal del Trabajo, con las características propias de un trabajo especial. (Artículo tercero Constitucional, fracción VIII). El otro argumento, "... deriva del examen

de la UNAM como autoridad responsable para efectos de amparo. La justicia federal ha negado este carácter a la Universidad, diciendo que no puede sostenerse que la Universidad sea un órgano del Estado, primer elemento constitutivo del concepto de autoridad...". Por último, el Lic. García Ramírez menciona que "...en la conformación y manejo del patrimonio, la diferenciación del ámbito estatal está definida en la Ley Orgánica de 1945, en la que se establece que el patrimonio de la Universidad se integra, entre otros bienes y recursos, por los derechos y cuotas que por sus servicios recaude (artículo 15, Fracción V) y que corresponde al Patronato gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución (Fracción VII). La existencia de normas sobre cuotas por servicios educativos y las reformas a ellas, invariablemente adoptadas por el Consejo Universitario, acreditan que ha existido en forma ininterrumpida y prácticamente uniforme la facultad de regular el cobro por los servicios que la Universidad presta a sus educandos...en todo caso...la cuestión de fondo no es de pago de cuotas en sí mismo ya que la Universidad Nacional Autónoma de México tiene atribuciones para establecer cuotas por servicios educativos, sino la cuantía de éstas. Se trata de un asunto de equidad que exige atención a las condiciones concretas de los estudiantes, para asegurar un trato desigual a los desiguales, única y precisamente en la materia sujeta a consideración: la capacidad de pago." García Ramírez, Sergio. Palabras pronunciadas durante las conferencias de consulta para la reforma al reglamento general de pagos de la UNAM en febrero de 1992 y recogidas en el trabajo de Liliana Morales, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM. (Op. Cit, Pág. 6 y 7). Por su parte, Miguel Angel Granados Chapa considera que "... si bien el artículo tercero constitucional establece la gratuidad de la educación impartida por el Estado, la legislación universitaria señala la posibilidad de cobrar cuotas significativas y tal medida fue consentida y es consentida actualmente por los universitarios, otra cosa es que las colegiaturas sean tan bajas que resulten prácticamente inexistentes, pero lo cierto es que el principio de erogar una cantidad por la educación se ha observado y practicado en la Universidad Nacional..." Planteamiento realizado por Miguel Angel Granados Chapa y recogidas en el trabajo de Liliana Morales. (Ibidem Pág. 7).

(66).- A este respecto se han mencionado las siguientes declaraciones: "... Las universidades deberán incrementar sus fuentes propias de ingreso, ya sea cobrando al usuario directamente, cobrando al egresado o buscando financiamiento de empresas y fundaciones..." Uno de los criterios generales de la política financiera del régimen salinista planteado por Rollin Kent y citado por Liliana Morales en su trabajo, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM. (Op. Cit, pág. 8). "...El gobierno ha cerrado la llave del financiamiento durante largos años, pero los universitarios hemos sido incapaces de mantener por lo menos el porcentaje que los ingresos propios de la UNAM tenía en los setenta, de ahí que sea necesario reafirmar que el financiamiento de la Universidad debe ser diversificado. En primer lugar la responsabilidad le corresponde al Estado, somos una Universidad Pública y lo somos porque existe el compromiso del poder público para financiar una institución como esta, pero le haríamos un flaco favor a la Universidad pensando que solo con eso resolvemos el problema...". Palabras de José Woldenberg y mencionadas en el trabajo de Liliana Morales, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM. (Ibidem, pág. 8); "...La modificación del monto actual de las cuotas por servicios escolares es una forma complementaria de financiamiento universitario, bajo criterios de corresponsabilidad entre estudiantes y autoridades, manejo de cuotas diferenciadas por nivel de estudios y equidad en el acceso a la educación superior. Que nadie salga de la Universidad por razones económicas...". Palabras pronunciadas por el estudiante Lino Contreras que planteaba la posición de la corriente de la Reforma Universitaria y recogidas en el trabajo de Liliana Morales, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM. (Op. Cit, pág. 9); "... En la década de los cuarenta las colegiaturas de la institución significaban la cuarta parte del presupuesto universitario y equivalían a 80 o 70 salarios mínimos por año; en la actualidad el 92 por ciento de los ingresos de la UNAM provienen del gobierno federal y el 8 por ciento son recursos propios. Dentro de estos últimos, menos del 1% se adquiere por medio de las cuotas. La UNAM debe diversificar sus fuentes de financiamiento y elevar ingresos propios. Las cuotas de los alumnos son importantes por razones de equidad social y compromiso con la institución, pero estas deben ser sólo una fuente entre otras para aumentar los recursos económicos...". Argumento presentado por Carlos Pallán Figueroa y citado en su trabajo por Liliana Morales, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM. (Op. Cit, pág. 9); Sobre este

tema, "...la ANUIES ha manifestado públicamente su posición en múltiples ocasiones, haciendo un conjunto de planteamientos, por un lado, a las autoridades de los gobiernos federal y estatales para incrementar significativamente el monto de sus aportaciones para educación superior y, por otro, a las instituciones asociadas para buscar fuentes alternativas de financiamiento, complementario a los subsidios que reciben del Estado...en el proceso de consulta para la modernización educativa, la ANUIES planteó tres aspectos básicos:...2.- El financiamiento de la educación superior es, fundamentalmente, responsabilidad del Estado y, en forma complementaria, del sector productivo, del sector social y de los propios estudiantes...a este respecto en el proceso de consulta para la modernización educativa, las instituciones acordaron 'requerir' a los estudiantes a que colaboren, por la vía de cuotas y colegiaturas, a cubrir parcialmente el costo de su propia educación. Si la educación superior tiene una función social y es reconocido que universalmente una mayor escolaridad general es signo de desarrollo nacional y garantía de independencia y soberanía, también es un hecho que la escolaridad individual reporta beneficios sensibles a quien accede a ella. Por tanto, es legítimo requerir a los mismos estudiantes para que participen en el sostenimiento de la educación superior. La ANUDES recomendó a sus instituciones asociadas ajustar cuotas por servicios educativos, estableciendo simultáneamente los mecanismos que garanticen el acceso a la educación superior a estudiantes de escasos recursos. Así como se ha reconocido que la educación no es un gasto sino una inversión, vista en términos sociales, también el estudiante debe reconocerla como una inversión en su desarrollo personal y familiar...como es del conocimiento de la opinión pública, las universidades públicas vienen replanteando las cuotas que cobran por distintos conceptos a los estudiantes. Por otra parte, también se están diversificando las fuentes de financiamiento por medio de mecanismos de vinculación con otros sectores sociales, que pueden aportar recursos complementarios para su desarrollo. Tal es el caso de convenios con sectores productivos en materia de investigación, desarrollo tecnológico y actualización de los profesionales en ejercicio; aportaciones de sus egresados; donaciones de fundaciones nacionales y extranjeras y establecimiento de patronatos para obtener recursos complementarios...". Casillas García de León, Juan; "*Los Compromisos de las Instituciones de Educación Superior*", (Comparecencia del Doctor Juan Casillas García de León, Secretario General Ejecutivo de la ANUIES, en la Cámara de Diputados. 11 de Marzo de 1991).. (Universidad Futura, Vol. 4. Núm.10, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco, Verano 1992, páginas 43-44); "...¿ no podrían buscarse convenios de apoyo o concursos económico de la iniciativa privada, sector directamente beneficiado con la educación superior tecnológica y capacitadora ? ¿ Por qué no instituir la participación económica, aun parcial, del alumno, previendo desde luego el establecimiento de mecanismos para el otorgamiento de becas suficientes y/o créditos a cubrirse al finalizar el alumno sus estudios ? ¿ No podrían procurarse recursos financieros de organismos independientes, fundaciones, por ejemplo ?...". Cueli, José; Arzac, (Coordinador).. (Op. Cit, pág. 13).

(67).- Una amplia corriente ha entendido la gratuidad extendida a la educación superior: "...en el actual texto del artículo tercero de la carta de 1917 no cabe alguna incertidumbre sobre la obligación del gobierno ante el Estado, la sociedad y la Universidad en su calidad de organismo descentralizado, de cubrir y satisfacer plenamente las finanzas de la educación superior, incluida nuestra institución, que por lo demás debe ser gratuita; el subsidio no es una concesión graciosa del gobierno sino la práctica de un deber, el cumplimiento de una obligación, por lo que no sería fácil armonizar esta alza a las cuotas con la gratuidad que se establece en la fracción VII del artículo tercero constitucional." Palabras pronunciadas por Horacio Labastida y recogidas por Liliána Morales en su trabajo, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM, (Op. Cit, pág. 7); "...el proceso privatizador nos muestra que en México lo único que se favorece es al gran capital, a los grandes poseedores de capital; de esa manera parece bastante ingenuo pensar que podemos impulsar un proyecto de aumento en las cuotas para hacer más justos y más equitativos. Quiero recordarles que pagamos impuestos, que esa ha sido la vía tradicional de la distribución de la riqueza. Los que están a favor de aumentar las cuotas tendrían que enfocar sus baterías a plantear una profunda reforma fiscal que afecte a aquellos que tienen los recursos para que el Estado cumpla con la obligación de dar subsidio suficiente a la educación superior." Palabras de

Elvira Concheiro y citadas en el trabajo de Liliana Morales, ¿ pagar o no pagar ?, el debate en la UNAM. (Op. Cit, pág. 10).

(68).- En los últimos años, se han aumentado las colegiaturas en muchas de las universidades públicas. En algunas de ellas se han dado paros y huelgas. "...en reuniones efectuadas el 11 de octubre de este mes, en los planteles de Xochimilco, Azcapotzalco e Ixtapalapa, los estudiantes manifestaron su rechazo al alza en las cuotas por servicios, cuyo monto rebasa mil por ciento...ante la negativa de las autoridades por derogar el alza de cuotas por servicios impuesta el 20 de septiembre, los estudiantes realizarán a partir de hoy un paro en las unidades de la UAM...Asimismo, piden (se) ponga fin a la política de aumentos anuales sucesivos de las colegiaturas e inscripción para las generaciones de nuevo ingreso...". El Financiero; "*Paran los Estudiantes en la UAM por Aumento de Cuotas*", (14 de Octubre de 1993. pág. 35); "Pará buscar una solución a sus demandas de que se derogue la ley cuatro, se cancele el cobro de cuotas...siete estudiantes de la Universidad de Sonora (Unison) iniciaron ayer a la 18 horas una huelga de hambre indefinida en el Zócalo de la ciudad de México...". La Jornada; "*Comenzaron una Huelga de Hambre en el Zócalo 7 Estudiantes de la Unison*", (27 de Agosto de 1992. Pág. 19); Este problema no es único de nuestro país. En la mayor parte del mundo, las políticas de recorte de gastos sociales están de moda, y una de las formas de financiamiento que los gobiernos exigen a sus universidades públicas, es precisamente el aumento de cuotas, lo que genera grandes protestas de ciertas partes de la población: "...miles de universitarios españoles secundaron...una huelga general en protesta por la subida de las tasas de matrícula, a la que se han sumado los estudiantes de secundaria...para los grupos convocantes, que han expresado su intención de que la protesta sea firme, pero pacífica y dialogante, no es de recibo que se este hablando de la congelación de los salarios, de crisis y desempleo, y que los estudiantes tengamos que pagar más para recibir una enseñanza obsoleta y masificada...por una universidad pública, no a la subida de tasas y bajo banderas de paz, huelga general, son algunas de las pancartas que encabezan la manifestación en Madrid...". El Financiero; "*Crece las Protestas Estudiantiles por el Incremento de Cuotas. Miles de Universitarios Españoles en Huelga*", 28 de octubre de 1993. Pág. 34.

(69).- En los últimos años han existido dos momentos culminantes en este sentido. El problema surgido en la UNAM en el año de 1986 a raíz de la publicación del documento denominado "Fortaleza y Debilidad de la Universidad" expuesto por el rector Jorge Carpizo; y la propuesta de reforma al reglamento general de pagos; que fue presentada el 15 de Junio de 1992 por el rector José Sarukán. En ambos casos, la argumentación se basó en la necesidad de contar con mayores recursos financieros para elevar la calidad académica en el cumplimiento de las funciones de la UNAM. Por diferentes motivos, las propuestas no prosperaron.

(70).- La política educativa consistió en proporcionar un gran apoyo financiero a las instituciones públicas, que de 1920 a 1973, se crearon "una gran cantidad de éstas por todo el país", además, de que el cobro de las cuotas de inscripción y de los servicios educativos a los estudiantes, se convirtieron prácticamente en gratuitos.

(71).- Como bien lo dice Acosta Romero, no existe una noción de servicio público, "... porque no hay una forma única de servicios públicos, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias..." ACOSTA ROMERO, Miguel; "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Primer Curso, 10ª edición, Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 740.

(72).- Cfr. Fraga, Gabino; "*Derecho Administrativo*", (13ª edición, Ed. Porrúa, México, 1969, pág. 252); Burgoa, Ignacio; (Op. Cit, pág. 417); Nava Negrete, Alfonso; "*Derecho Administrativo Mexicano*", (Fondo de Cultura Económico, México, 1995); Acosta Romero enuncia algunas de las diferentes teorías que tratan de definir la noción, y además nos proporciona la suya, haciendo la aclaración de que ésta tampoco es inmutable, y dice: Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares...". ACOSTA ROMERO, Miguel; (Op. Cit, pág. 742).

(73).- Nava Negrete, Alfonso; pág. 331.

(74).- Cfr. Fraga, Gabino; (Op. Cit, pág. 253); Burgoa, Ignacio; (Op. Cit, pág. 418); Nava Negrete, Alfonso; (Op. Cit, páginas 332 y 333);

(75).- Fasiani, Mauro; "*Principios de Ciencia de la Hacienda*", Ed. Aguilar, Madrid, 1962, páginas 281-302.

(76).- *Ibidem*, pág. 285.

(77).- Acosta Romero, Miguel; Op. Cit, pág. 743

(78).- Marco Antonio Velázquez, presidente de la Comisión de Desregulación de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), "...llamó a licitar el alumbrado público, generación de energía, extracción y procesamiento de petróleo, recolección y tratamiento de basura y de aguas, telégrafos, seguridad social, ferrocarriles, aeropuertos, satélites, educación, construcción de infraestructura para la prestación de un servicio público, estudios cinematográficos y mercados públicos...". *La Jomada*; "*Pide Coparmex una Privatización Amplia*", Ciudad de México, 9 de febrero de 1997, pág. 49.

(79).- Cfr. Nava Negrete, Alfonso; Op. Cit, pág. 336.

(80).- Burgoa, Ignacio; Op. Cit, pág. 419.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

## CAPÍTULO TERCERO

### LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

#### SUMARIO

**I. ORÍGENES HISTÓRICOS DE LAS UNIVERSIDADES EN NUESTRO PAÍS. II. TIPOS DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.** 1.- *La Universidad Pública.* 1.1.- *Expansión y Desarrollo de la Universidad Pública.* 1.1.1.- *Factores que Impulsaron el Crecimiento.* 1.1.2.- *Consecuencias de la Masificación Educativa.* 1.2.- *Las Reformas en la Educación Pública Superior.* 1.2.1.- *La Política de Racionalización: Planeación, Eficacia y Evaluación* 1.2.2. *La Modernización Educativa.* 1.3.- *Características y Problemática de las Universidades Públicas.* 2.- *Las Instituciones Privadas de Educación Superior.* 2.1.- *El Surgimiento de las Universidades Privadas.* 2.1.1.- *Orígenes y Crecimiento* 2.1.2.- *Factores que Impulsaron el Surgimiento de las Instituciones Privadas de Educación Superior.* 2.2.- *Tipos de Instituciones Privadas de Educación Superior.* 2.3.- *Características de las Universidades Privadas.* **III. DISTINCIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR. IV. CONCLUSIONES. V. NOTAS.**

#### **I. ORÍGENES HISTÓRICOS DE LAS UNIVERSIDADES EN NUESTRO PAÍS.**

Algunos autores mencionan que los más antiguos precedentes de una Universidad en el mundo occidental se dan en la Academia de Platón en la Atenas del siglo IV ante de Cristo, y en el Liceo de Aristóteles. Otros los ubican en la escuela de Alejandría fundada en Egipto por Tolomeo Soter. Se menciona también como un importante antecedente la Academia de Pitágoras en Crotona, sur de Italia. (1)

Las primeras universidades, tal y como las conocemos, tienen también su origen en la Europa medieval. Estas no se crearon, fueron emergiendo después de un largo periodo de actividades, "... a veces discontinua y caprichosa. Sólo gradualmente recibieron el reconocimiento de su existencia y funcionamiento corporativo..." (2)

En el sur de Italia, nace la Escuela Benedictina de Salerno, cuyo origen se pierde en los tiempos. Al comienzo del siglo IX, fue conocida por sus médicos ilustres, cuyos conocimientos se basaban en traducciones de las obras clásicas de Hipócrates y Galeno. En este sentido, era una comunidad

de médicos cuya fama rebasaba las fronteras de la ciudad. Su reconocimiento público lo obtiene hasta el año de 1231.

Otra ciudad de la península itálica en la que se desarrollarían actividades académicas, fue Pavía. En ella se dieron cita estudiantes de muy diversos lugares, que llegaban atraídos por la fama de sus estudios en derecho longobardo. A pesar de que no se habla de la escuela de Pavía como una escuela organizada, sino hasta el siglo XIV, "... no cabe duda que en Pavía, como en otros lados, la profesión del juez, del jurisperito, del abogado, del notario, presupone el manejo de técnicas exegéticas, fórmulas y conceptos que les permitan una lectura jurídica del derecho. Técnicas y conceptos sólo cultivados y enseñados en una "escuela"..." (3)

Pronto surgieron las universidades más conocidas del mundo europeo. Son instituciones que se crean con el latín como lengua común de difusión cultural, y que serían el modelo a seguir por las nuevas instituciones. Se afirma que siguen teniendo vigencia hasta nuestros días, las universidades de Bolonia, Italia (1180); Oxford, Inglaterra (1190) y París, Francia (1200).

En los primeros años de la vida universitaria se habla exclusivamente de estudio: la palabra universidad aparece después como sinónimo de comunidad o totalidad de profesores y alumnos; se empieza a decir la universidad de maestros y escolares (*universitas magistrorum et scholarium*).

En Oxford se utiliza en 1252 la forma *Statuit Universitas Oxoniensis*, lo que lleva pocos años después a constituir el University College, uno de las primeras típicas formas de organización inglesa. En París se emplea en 1254 el término de *Universitas Parisienis*

En territorio español se fundó por el Rey de León, Alfonso IX, en el año de 1215, la Universidad de Salamanca, que es la más antigua en lengua española y que ha servido de inspiración y guía a las que se fueron creando con posterioridad tanto en España, como en Hispanoamérica. (4)

La reputación de la Universidad de Salamanca alcanzó otras latitudes, y junto con las universidades de Bolonia, Oxford y París, fueron durante muchos años las más famosas universidades y sus títulos daban derecho a ejercer en todo el mundo conocido por entonces, ya que había una equivalencia o revalidación de títulos y estudios entre las cuatro.

En nuestro continente, las primeras universidades que se fundaron son las de Santo Domingo y la de San Marcos de Lima, aunque ambas abrieron sus puertas después que la de México.

La primera disposición para fundar la Universidad de la Nueva España data de 1539, gracias a la excitativa de Fray Bartolomé de las Casas. Sin embargo, la idea no cristalizó sino hasta el año de 1551, cuando el entonces príncipe regente de España, don Felipe dictó la Cédula Real que ordenaba la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México.

"El Rey don Carlos.. por parte de la ciudad de Tenuxitlán México de la Nueva España como los pretados y religiosos de ella y de Don Antonio de Mendoza, nuestro Visorrey ..ha sido suplicado fuésemos servidos de tener por bien que en dicha ciudad de México un Estudio y Universidad de todas las ciencias, donde los naturales y los hijos de españoles fuesen industriados en las cosas de nuestra santa fe católica y en las demás facultades, y les concediésemos los privilegios y franquezas y libertades que así tiene el Estudio y Universidad de Salamanca, con las limitaciones que fuésemos servidos Y nos acatando el beneficio que de ello se seguirá a toda aquella tierra, avémosto habido por bien y avemos ordenado que de nuestra Real Hacienda en cada un año (se haga entrega) para la fundación de dicho oficio y Estudio y Universidad (de) mil pesos de oro en cierta forma" (5)

En la misma Cédula se ordenaba conceder a la Universidad los mismos privilegios de que gozaba la Universidad de Salamanca.

"...es nuestra merced y voluntad que en dicha ciudad de México pueda haber y haya el dicho Estudio y Universidad, la cual *tenga y goce todos los privilegios y franquezas y libertades y excensiones* que tiene y goza el Estudio y Universidad de la dicha ciudad de Salamanca..." (6)

El 17 de octubre de 1562, Felipe II expidió una cédula real en la que se confirmaba sin excepción todas las preeminencias, libertades y franquezas de Salamanca para los hijos de la Universidad mexicana. No obstante hubo la necesidad de que se expidiera una nueva Cédula Real en 1569, porque se observó que los Estatutos salmantinos no eran acatados por los profesores y estudiantes.

La autoridad máxima de la Universidad era el *Claustro*, el cual se integraba por el Rector, el Cancelario y los Catedráticos. Tiempo después, se incorporaron los oidores. El Rector, estaba investido de amplios poderes. El Cancelario, es el funcionario que "... simboliza la doble jerarquía de la universidad de ser real y pontificia...nombrado por el rey, pero a la vez maestrescuela de la catedral, ello es, representante del papa en la Casa de Estudios..." (7)

En principio, la Universidad se rigió de conformidad con las normas de la Universidad de Salamanca, pero posteriormente los estatutos fueron simplificados por el doctor Pedro Farfán, oidor de la Real Audiencia, quien fue designado por el Rey Felipe II para ello. Los Estatutos de Farfán (1580-

1583), fueron los primeros, especiales y propios de la Real y Pontificia Universidad de México, que contenían su estructura jurídica. Otros Estatutos o Constituciones de la Universidad fueron las de Pedro Moya Contreras (1583-1626), del Márques de Cerralbo (1626-1645) y del obispo Juan Palafox (de 1645 hasta el cierre de la Universidad).

Estos Estatutos o Constituciones fueron cambiando a lo largo del tiempo de acuerdo a las necesidades, lo cierto es que todas las Universidades en la Nueva España, "...siempre estuvieron regidas por leyes especiales..." (8)

Los Estatutos de Farfán contenían además de la forma de llevar los programas de los cursos, algunas disposiciones como el que la Universidad tuviera por patrón al apóstol San Pablo; que se rigiera por los Estatutos de Salamanca, que el rector resultara elegido del gremio de la Universidad; que en ésta sólo se guardaran las fiestas fijadas en el Estatuto; en fin, el contenido representa el vivo retrato de la vida universitaria de otros tiempos.

Las cátedras que se impartían eran la de Escritura Sagrada, Teología Escolástica, Cánones, Instituta y Leyes, Retórica, Gramática etc. El método de enseñanza era el escolástico, que "... trata de demostrar y enseñar la concordancia de la razón con la fe por un procedimiento silogístico... Si el punto a debate es de carácter teológico, hay que aducir tres clases de argumentos. El primero de éstos se funda en la Biblia, el segundo en la tradición eclesiástica (Padres de la Iglesia y Concilios), y el tercero en la ausencia de contradicciones, pues la revelación es suprarracional..." (9)

A fines del siglo XVIII, se crea la segunda universidad en la Nueva España: La Universidad de Guadalajara. Su fundación se debe a Fray Antonio Alcalde, quien desde el año de 1775 informaba al Rey Carlos III sobre la conveniencia de establecer una universidad en la ciudad de Guadalajara.

"...en orden a la utilidad del establecimiento de la Universidad en Guadalajara reiteró los consabidos argumentos del adelantamiento de la juventud, las distancias territoriales, los costos y las dificultades que implica trasladarse a la ciudad de México a cursar estudios y graduarse y el común abandono de los noveles profesionistas tanto de sus familias, como de sus lugares de origen..." (10)

Con la llegada de la independencia, y la lucha entre los bandos liberales y conservadores, se inicia una nueva y difícil etapa para las universidades. Como ya lo habíamos señalado en el primer capítulo de este trabajo, los liberales demandaban soberanía del Estado con relación a cualquier otro poder; separación de las funciones del Estado y de la Iglesia; y libertad religiosa y de conciencia.

Cuando Valentin Gómez Farias asume el poder en el año de 1833, introduce un programa de gobierno radical cuyos principios son la abolición de los fueros y privilegios del Clero, así como de la milicia; la libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa; supresión de las instituciones monásticas etc.

En el campo educativo, dispone a instancia de José María Luis Mora, la abolición de las Universidades. Con respecto a la Real y Pontificia Universidad de México, Mora la declara:

"... inútil, irreformable y pernicioso. Inútil...porque en ella nada se enseñaba y nada se aprendía: irreformable, porque toda reforma se oponía a las bases del antiguo establecimiento y siendo las bases de la Universidad inútiles e inconducentes a su objeto, era indispensable hacerlas desaparecer; pernicioso porque su preservación daría lugar a la pérdida de tiempo y a la disipación de los estudiantes..." (11)

Las Universidades estarían abiertas o cerradas, según quien detentara el poder en determinado momento. Esta situación seguiría por el resto del siglo. Un año después de su abolición por los liberales, Santa Anna restablece la Universidad. En 1854, La revolución de Ayutla expulsa definitivamente del poder a Santa Anna, y el Presidente Ignacio Comfort la suprime de nuevo en 1857. Félix Zuloaga la restaura en 1858. Posteriormente, Maximiliano decreta definitivamente en 1865, la desaparición de la universidad colonial. (12)

A finales del siglo pasado y principios de éste, La educación superior se impartió en escuelas e institutos, hasta que en la etapa final de la dictadura porfirista, nace el 22 de septiembre de 1910, la Universidad Nacional de México. Don Justo Sierra, a quien se debe su fundación, pronunció las siguientes palabras de inauguración:

"...La Universidad que hoy nace...no puede tener la estructura de la otra. Es cierto...ambas han fluido del deseo de los representantes del Estado de encargar a hombres de la ciencia la misión de utilizar los recursos nacionales en la educación y la investigación científica...pero los fundadores de la universidad de antaño decían: 'la verdad está definida, enseñadla', nosotros decimos a los universitarios de hoy: 'La verdad se va definiendo, buscadla'...la Universidad colonial estaba formada por un grupo selecto, encargado de imponer un ideal religioso y político, resumido en estas palabras: Dios y el Rey. La nueva Universidad debe ser un grupo en perpetua selección dentro de la sustancia popular y tener encomendada la realización de un ideal político y social que se resume así: Democracia y Libertad..."(13)

## **II. TIPOS DE INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR.**

En la impartición de la educación superior intervienen principalmente las siguientes clases de instituciones:

- a) Las universidades públicas.
- b) Instituciones tecnológicas.
- c) Normales.
- d) Instituciones Privadas de Educación Superior.

El subsistema de Instituciones Tecnológicas y Normales no será estudiado en este trabajo, por pertenecer al Gobierno Federal. Las dos Instituciones de esta clase más conocidas son el Instituto Politécnico Nacional y la Escuela Nacional de Pedagogía, ambas funcionan como órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública.

### **1. LA UNIVERSIDAD PÚBLICA.**

Después de la fundación de la Universidad Nacional de México, se inicia un proceso de creación de universidades públicas en los estados de la República. En 1917, se crea la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; en 1922 la Universidad de Yucatán; en 1923 la Universidad de San Luis Potosí y en 1925, se restablece la Universidad de Guadalajara.

De 1930 a 1954 surgieron las universidades de Nuevo León, Puebla, Sonora, Sinaloa, Guanajuato, Colima, Oaxaca, Morelos, Estado de México, Querétaro y la Veracruzana.

En la década de los setentas se crean la Universidad Autónoma Metropolitana (1973); La Autónoma de Ciudad Juárez (1973), la Autónoma de Chiapas (1975), la Autónoma Agraria "Antonio Narro" (1975), la Autónoma de Baja California Sur (1976); La Universidad de Occidente se crea por decreto del Gobierno de Sinaloa el 15 de mayo de 1981.

Todas estas instituciones, tuvieron más o menos como "... modelo a la Universidad Nacional de México para orientar y organizar su vida académica..." (14)

## **1.1. Expansión y Desarrollo de la Universidad Pública.**

A partir de 1945 – fin de la segunda guerra mundial – en la mayoría de los países industrializados de Occidente se inició un crecimiento sin precedentes de las instituciones de educación superior. Después del establecimiento de las primeras universidades mexicanas en este siglo, nuestro país participaría también de este fenómeno, el cual continuaría en forma constante y explosiva hasta finales de los años setentas (15)

Durante este proceso, las universidades públicas comenzaron a crecer en forma paulatina en su interior, transformando sus estructuras. De ser pequeños establecimientos educativos, se convirtieron en organizaciones muy complejas. Sus servicios iniciaron su descentralización y se crearon unidades en diversos campos. Además de las licenciaturas, se abrieron posgrados y en muchas universidades se impartió la educación media superior. Cada vez se construyeron más aulas, escuelas y facultades. Se diversificaron la impartición de carreras y estudios. También se crearon institutos de investigación y centros de difusión cultural.

Por otra parte, en términos numéricos, la transformación del sistema fue gigantesca. La matrícula estudiantil experimentó un crecimiento espectacular (16). Al aumentar el número de estudiantes, las universidades se vieron en la necesidad de contratar más maestros y académicos (17). Se trata en suma, de una impresionante transformación de la universidad pública, cuya característica principal, es el crecimiento del sistema.

### **1.1.1. Factores que Impulsaron el Crecimiento.**

Para comprender mejor la problemática que presenta actualmente el sistema de educación superior y sus posibles soluciones, los estudiosos del tema han buscado encontrar las principales razones que fomentaron el rápido y anárquico crecimiento que experimentaron las universidades públicas durante los años sesentas y en especial en la década de los setentas.

En general, se piensa que la expansión del sistema se debió a una serie de factores de orden económico, político y social, así como a influencias externas, soluciones administrativas y creencias populares, cuya combinación e interrelación se tradujo en la explosión que todos conocemos.

Los factores que más influyeron son los siguientes:

## A) FACTORES DE ORDEN SOCIAL.

El factor más importante en el crecimiento del sistema surge de la presión demográfica (18). El rápido crecimiento de la población produjo una serie de presiones provenientes de una mayor cantidad de niños y jóvenes que demandaban del Estado, diversos servicios públicos entre los que destaca la educación. De esta forma, el incremento demográfico del país se constituyó en una demanda social más que económica.

Por otra parte, la educación superior que desde los años cuarenta se había convertido en una de las formas más seguras de conseguir el anhelado ascenso social, atrajo por esta razón a miles de jóvenes. Ciertamente, muchos estudiantes de todos los niveles socioeconómicos lograrían esta meta. Sin embargo, a raíz de la masificación de las universidades, esta ilusión disminuiría paulatinamente.

Aunque se siguió alcanzando en menor medida este objetivo, para la gran mayoría representó conservar cuando menos el estatus que sus familias ya habían alcanzado. (19)

Este crecimiento también estuvo determinado por otros factores de índole social, entre los que destacan los procesos de urbanización, de industrialización, de movilidad social y la expansión de los sectores medios de la población.

## B) FACTORES POLÍTICOS.

La política del Estado respecto a la educación consistió en realizar un esfuerzo con dos vertientes: primero construir un sistema nacional educativo y segundo, buscar aumentar las oportunidades, fomentando que la población cursara los diferentes niveles educativos. De esta manera se fue creando una pirámide educativa, cuyo vértice o punto más alto lo constituye la enseñanza superior. (20)

Esta política de atención a la demanda y expansión del sistema condujo a que los gastos públicos destinados a la educación fueran proporcionales a los tamaños de sus respectivas matriculas. (21)

Las razones de esta política se pueden explicar de diversas maneras. En primer lugar, siendo el gobierno un régimen surgido de una revolución social, su discurso habitual giró en torno a lograr la consecución de ciertos fines y objetivos sociales que se podrían encuadrar en un amplio y ambiguo

concepto: la justicia social. En esta perspectiva, la educación se considera tanto un derecho del gobernado como una obligación estatal, por lo cual se pensó que las desigualdades sociales se podrían mitigar ampliando las oportunidades para que la población pueda elevar sus niveles de vida. (22)

En este sentido, se puede entender el actuar del gobierno mexicano, pues tal y como sucedió en la mayoría de los países latinoamericanos, optó por la llamada política de "puertas abiertas". De esta manera la expansión del sistema educativo fue utilizada como una forma más de legitimación del régimen. (23)

Otras decisiones también influirían en el crecimiento del sistema. Las autoridades educativas en su afán por cumplir los objetivos identificados con la justicia social, permitieron una gran flexibilidad y facilidades en el ingreso directo a las Instituciones, en los exámenes y evaluación de los estudiantes y en general, en todo lo concerniente a la permanencia en el sistema educativo. En este sentido se puede observar el ingreso en forma directa que los estudiantes de educación media superior de una misma Institución de Educación Superior pueden hacer a la licenciatura. (24)

Asimismo, la expansión que las universidades sufren se agrava como consecuencia del tardío inició en nuestro país de un sistema de educación técnica media y superior en el cual sus egresados gocen del reconocimiento de la población y las posibilidades del ascenso social. (25)

### C) FACTORES ECONÓMICOS.

La política educativa estuvo fuertemente influida por teorías que enunciaban que el crecimiento y desarrollo de un país dependía en gran medida del nivel educativo de su población. Estas tesis no sólo fueron recogidas por nuestro país, sino que también en el mundo occidental se habían estado aplicando políticas de expansión de sus sistemas educativos con algunos años de anticipación.

El crecimiento económico que el país experimentó durante un periodo relativamente prolongado, permitió el crecimiento de la clase media y generó la falsa creencia de que se podía financiar indefinidamente la expansión de la enseñanza superior y de que el sector productivo podría absorber a los egresados universitarios. (26)

### **1.1.2. Consecuencias de la Masificación Educativa.**

Con el crecimiento de la matrícula y la expansión del sistema, se presentaron inéditas situaciones y nuevos problemas. Las consecuencias las podemos resumir en los puntos que a continuación se mencionan:

#### **A) BAJA DE LA CALIDAD EDUCATIVA.**

La mayoría de los especialistas en el tema educativo, coinciden en señalar, que la masificación de las universidades provocó detrimento en la calidad educativa que se impartía en las universidades públicas. En gran parte esto se debe a que las políticas flexibles que se llevaron a cabo desde los años sesentas en relación con el ingreso y permanencia de los alumnos en las universidades, no fueron acompañadas de las medidas administrativas y pedagógicas requeridas para que la educación que se ofrecía fuese de una calidad aceptable. (27)

Algunas de las principales razones en la baja de la calidad educativa, se encuentran en la necesidad de improvisar maestros y profesores que no reunían la preparación necesaria para conservar el nivel que exige la calidad educativa, así como los requerimientos de un mayor financiamiento para atender una población estudiantil cada vez mayor, siendo que los recursos económicos que las instituciones obtienen ya no son suficientes. (28)

#### **B) AUMENTO EN EL NÚMERO DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

El número de universidades públicas que se establecieron durante el período de 1930 a 1980 es significativa. La política educativa buscó descentralizar los servicios educativos, por lo que se realizaron esfuerzos en el sentido de que se abrieran universidades en todos aquellos estados que todavía no contaban con la suya. (29)

#### **C) CRECIMIENTO DEL PERSONAL DOCENTE Y DE LOS TRABAJADORES UNIVERSITARIOS.**

Ante el gran aumento de alumnos que inundaron los salones de clases, las universidades públicas se vieron en la necesidad de contratar cada vez un mayor número de trabajadores y maestros universitarios. Las estadísticas son elocuentes, mientras en 1970 había 2 339 maestros de tiempo completo, para 1980 la cantidad había aumentado considerablemente a 13 141 profesores. (30).

El incremento acelerado de este personal, representó un aumento muy considerable en la carga financiera que debían soportar las Instituciones de Educación Superior. Esta situación condujo a que los trabajadores y los maestros tuvieran una baja de las percepciones recibidas, lo que impulsó el éxodo de muchos de los docentes hacia las Instituciones Privadas de Educación Superior. El reemplazo de estos docentes, más la necesidad de formar precipitadamente otros cuadros llevaron, entre otros factores, a una baja de la calidad educativa.

Cabe destacar que esta baja de calidad, en la que los especialistas coincide, no se dio en todas las ramas del saber, así como también, la calidad se concentró en los institutos de investigación y posgrados.

#### D) CONCENTRACIÓN DE LA MATRÍCULA ESCOLAR EN CIERTAS ÁREAS DEL CONOCIMIENTO.

Desafortunadamente, se observó una marcada tendencia de los estudiantes a cursar estudios en cuatro carreras, principalmente: Derecho, Contaduría, Administración y Medicina (31). Atraídos por el ascenso social, los jóvenes ingresan a estas carreras, con la creencia, de que son las que más posibilidades ofrecen de encontrar un trabajo más rápido y bien remunerado, al terminar sus estudios.

Esta situación no fue provocada sólo por las universidades, sino que surge en gran medida por el escaso desarrollo tecnológico del país, por lo que el sector productivo no requiere en mayor medida de los servicios de los egresados en las llamadas ciencias exactas.

#### E) MODIFICACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LOS EGRESADOS UNIVERSITARIOS Y EL CAMPO LABORAL.

Con la expansión del sistema, fue egresando una mayor cantidad de profesionistas, lo que originó una sobreoferta que el sector productivo del país, no estaba en condiciones de absorber. En un principio, el gobierno empleó a estos universitarios, hasta que las crisis económicas lo impidieron.

De esta manera, comenzó una etapa que llega hasta nuestros días: una gran cantidad de egresados, o no encuentran trabajo, o se tienen que emplear en actividades muy diferentes para las que fueron capacitados (32).

## **F) INCREMENTO DE LA DEMANDA ESTUDIANTIL POR EL POSGRADO.**

Una nueva tendencia apareció en la educación superior durante la explosión del sistema educativo: el incremento de la matrícula en los estudios del Posgrado. La importancia y el desarrollo de los planes de estudio de Posgrado en la universidades se pueden constatar con el aumento de profesores e investigadores de carrera. En el año de 1965, la UNAM contaba con 370 y para 1990, éstos sumaban ya 5,254. (33)

Este aumento fue producto de varios factores, entre los que destacan, en primer lugar, la política gubernamental, pues el gobierno buscaba no depender completamente del extranjero en este nivel educativo (34), y en segundo lugar, la falta de empleos bien remunerados para los egresados universitarios, los cuales al no encontrar los empleos que anhelaban, preferían continuar sus estudios en el nivel Posgrado.

El rápido crecimiento en los estudios de este nivel educativo, planteó nuevos problemas, sobre todo en lo que se refiere a la planeación de programas y abastecimiento adecuado de materiales, bibliotecas y laboratorios que permitieran la impartición de la excelencia educativa. (35)

## **G) CRECIMIENTO EN EL NÚMERO DE INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

La explosión educativa y el aumento acelerado de la demanda de los servicios educativos, fueron algunos de los factores que produjeron el fenómeno del crecimiento de la Instituciones Privadas de Educación Privada. Este tema será comentado con mayor amplitud en el próximo punto de este capítulo.

### **1.2. Las Reformas en la Educación Pública Superior.**

#### **1.2.1. La Política de Racionalización: Planeación, Eficacia y Evaluación.**

La crisis económica que surgió a raíz de la devaluación del peso mexicano en el año de 1976 tuvo repercusiones muy importantes en la política educativa de la enseñanza superior. La tendencia de entregar recursos financieros a las Instituciones Públicas de Educación Superior de manera progresiva e indiscriminada pareció llegar a su fin. El discurso oficial y la política educativa giraron en torno a la planeación. (36)

Las primeras iniciativas de planeación fueron aprobadas en la XXVIII Asamblea Nacional de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, celebrada en la ciudad de Puebla en 1978, iniciando con ello el proceso de planeación cuyas principales propuestas fueron incluidas en el Plan Nacional de Educación Superior. Su objetivo sustantivo estaba encaminado a elevar los niveles de calidad de la educación superior en México y promover una mejor respuesta del sistema a las necesidades del desarrollo nacional. (37)

Dos ideas básicas se sostenían: que el crecimiento del sistema educativo era un problema de planeación y que esta política podría mantener la calidad de las funciones que las Instituciones Públicas debían cumplir.

Sin embargo, y en gran medida a la recuperación económica que tuvo el país, con apoyo del aumento considerable que tuvieron los precios del petróleo en el mundo, los cambios reales se tratarían de llevar a cabo en la política educativa iniciarían a partir de 1982, como consecuencia de la nueva devaluación de ese año.

Los cambios propuestos se basaban en una política de prioridades que el nuevo régimen gubernamental aplicaba en esos años con sus planes económicos. En el campo educativo, las orientaciones que se dieron fueron las siguientes: (38)

- a) El establecimiento de criterios para el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior.
- b) Mecanismos de evaluación de las universidades.
- c) Cambios en la actitud del gobierno con relación a la autonomía de las universidades.
- d) La toma de decisiones se comenzaron a dar en la Secretaría de Educación Pública y no en la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior.
- e) El inicio de la implementación de las políticas basadas en la planeación y evaluación de las Instituciones.
- f) Cambio de una política condescendiente a una que buscaba conducir a ciertas formas de obligatoriedad para las Instituciones.

g) Disminución del gasto público destinado a la enseñanza superior.

### **1.2.2. La Modernización Educativa.**

Los cambios en las orientaciones y tendencias que se han comentado con anterioridad, sirvieron de base para el ascenso de las políticas que llegaron con la llamada modernización de la educación superior.

Sin embargo, se tomaron nuevas medidas, que si bien manifiestan evidentes relaciones con políticas educativas anteriores, también marcan una ruptura con los procedimientos utilizados y la orientación que se le imprimió a la planeación y a la evaluación. (39)

Los criterios más importantes que se aplican en esta dirección son:

#### **A) LA EVALUACIÓN.**

Es el principal instrumento que se elige para llevar a cabo la política de modernización educativa (40). Tiene varias finalidades: pretende valorar la relevancia social, pertinencia y calidad de los programas académicos; la congruencia interna de los insumos y procesos; la eficiencia interna de los programas y la eficiencia de los procesos institucionales, y su impacto social. (41)

La evaluación se convierte en un requisito necesario para acceder a la posibilidad de recibir un mejor financiamiento por parte del gobierno federal, por ser inherente del proceso de planeación. (42)

#### **B) COMPETENCIA ENTRE EL PERSONAL ACADÉMICO.**

Se busca promover la competitividad conforme a lo siguiente:

- La concesión de becas y estímulos por el buen desempeño del personal académico.
- El acceso a recursos adicionales para proyectos académicos en función de criterios de calidad.

El objetivo de estas medidas son las de reconocer y estimular a quien más se esfuerza por obtener mejores resultados. (43)

### C) NUEVO ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO A LAS UNIVERSIDADES.

Este nuevo esquema se basa en dos tipos de asignaciones: la asignación presupuestal tradicional y que no crece en términos reales; y un segundo tipo de asignación, a la que se accede en función de programas y proyectos específicos con criterios que se orientan conforme a la excelencia y pertinencia, esto es, considerando la calidad del proyecto y su potencial impacto en el desarrollo del país, todo esto de conformidad con los nuevos criterios establecidos por las autoridades administrativas. (44)

### D) VINCULACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES CON EL SECTOR SOCIAL Y PRODUCTIVO.

Si bien desde hace muchos años se ha insistido por parte de ciertos grupos, en la necesidad de fomentar el vínculo entre los programas académicos de las universidades y el aparato productivo nacional, entre las nuevas medidas se encuentra la de impulsar la participación de los sectores sociales y económicos en la tarea educativa, lo cual esta acorde con la política de apertura que se inició ya la década pasada. (45)

Además de lo anterior, se hace hincapié en que esta vinculación ayudará en la obtención de recursos extraordinarios para las universidades.

Esta es una de las directrices de la política educativa que mayores cuestionamientos ha recibido, pues se menciona que puede hacer caer a la universidad en una institución al servicio de las demandas de ciertos sectores académicos.

### E) CAMBIOS INTERNOS EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Estos cambios consisten en una reordenación administrativa y normativa que toca los siguientes puntos principales: (46)

- Formas de organización y gobierno de las instituciones.
- Cambio en sus políticas de financiamientos, destacan en este punto, el aumentar los ingresos propios como el cobro de cuotas y toda clase de financiamientos alternos.
- Procesos de descentralización de algunas universidades.

- El establecimiento de un mayor vigor en el ingreso y la permanencia del estudiante.
- Pretensión de que las universidades públicas no impartan la enseñanza media superior.
- La búsqueda de nuevas formas de estimular el trabajo académico.

### 1.3. Características y Problemática de las Universidades Públicas.

Conocer las características y la problemática de las universidades públicas es un tema por demás complejo. Existen sin embargo, puntos y tópicos básicos que diferencian a estas instituciones de otras, como son la autonomía universitaria, el financiamiento, la masificación, la calidad, sus fines, y el pluralismo de las universidades públicas.

#### A) LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

Habíamos comentado en el capítulo anterior, que la autonomía universitaria era la característica más importante de las universidades públicas (47). Como consecuencia de ésta, tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas y ejercer las facultades que corresponden originalmente al Estado en relación con la función pública de la educación superior.

La esencia de la autonomía se encuentra en la necesidad de que sus fines se realicen respetando la libertad de cátedra e investigación, así como el libre examen y discusión de las ideas. Se requiere de una independencia intelectual que permita el cumplimiento sin menoscabo, ni presiones de ningún tipo, de los fines de las universidades.

El cumplimiento de esta responsabilidad, recae en toda la comunidad universitaria y se "... sustenta en la autoridad moral que se reconoce a las universidades, y por ello su fuerza es esencialmente moral..." (48)

Como ya lo mencionamos, la autonomía universitaria permite a las universidades gobernarse a sí mismas, pero no quiere decir que estas instituciones no pertenezcan a la administración pública, puesto que son organismos descentralizados, con personalidad y patrimonio propios.

Sin embargo, a diferencia de otros países, en México la universidad mexicana no siguió el modelo de la universidad napoleónica, en el sentido de que las instituciones educativas están al servicio del Estado. Es indudable que las relaciones Estado-Universidad, han sido difíciles en el transcurso del presente siglo.

Se ha mencionado que la autonomía universitaria en nuestro país tiene una acepción muy amplia, no obstante, la dependencia del financiamiento gubernamental es el límite de la autonomía (49). Por esta razón, comentábamos en el capítulo anterior, la observación realizada por algunos autores, quienes afirman que para asegurar la autonomía universitaria, es necesario fijar en la Constitución o en la legislación secundaria, un porcentaje mínimo del Producto Interno Bruto, que se destine a las universidades públicas.

Por otra parte, en su relación con la sociedad, se ha dado en los últimos tiempos el fenómeno de que las instituciones han sido cuestionadas y criticadas en cuanto al manejo del subsidio que les es entregado, por lo que se ha exigido un control del uso de los fondos (50).

Esta actitud por parte de algunos sectores de la sociedad, se ha intensificado cuando han salido a la luz casos de corrupción en las instituciones (51). Inclusive, se ha llegado al extremo de solicitar se realicen auditorías y se suspenda la entrega de recursos. (52).

Aun cuando sabemos que de acuerdo a la fracción VII, del artículo tercero de la Constitución, las universidades públicas tienen la facultad de administrar su patrimonio, lo que hemos comentado hasta aquí, es una muestra de que la actitud, tanto del Estado, como de la sociedad, en especial los grupos identificados con los sectores empresariales, han cambiado en cuanto a la imagen que se tenía de estas instituciones.

En los últimos años, la sociedad mexicana ha cambiado y las políticas gubernamentales han dado un giro también. La autonomía universitaria ya no se concibe ni se sustenta en "la autoridad moral" de las universidades, ésta ha venido a menos producto de la valoración social de las universidades y la transformación del discurso del gobierno. (53)

## B) EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Un rasgo característico de las universidades públicas es su financiamiento público. Esta situación no es privativa de nuestro país, sino que como se

mencionará en el capítulo siguiente, también se da en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Durante los primeros cuarenta años, posteriores a la reapertura de la Universidad Nacional de México, El financiamiento de las universidades públicas no representó ningún problema. Las instituciones superiores en nuestro país eran contadas y tenían poco alumnado. Después de la segunda guerra mundial, el crecimiento demográfico, y las políticas educativas de expansión – aplicadas no sólo en nuestro país – hicieron que el panorama cambiara drásticamente.

La masificación de la educación superior, tal y como lo comentamos en el punto anterior, afectó en gran medida el desarrollo de las universidades, destacando el aumento considerable de la carga financiera del Estado. A pesar de lo anterior, el presupuesto gubernamental se mantuvo en constante crecimiento hasta el año de 1982. (54)

Comentábamos ya en el punto anterior, que a raíz de este aumento de la carga financiera, se pusieron en práctica las políticas de planeación y evaluación de las universidades. No es que éstas no existieran anteriormente, sino que se implantan ya como una realidad a partir de la devaluación del peso mexicano, y la crisis de 1982.

Como punto inicial de esta nueva política educativa, la atención cualitativa de la demanda por la educación superior, es desplazada de la preocupación central, y en su lugar, se da el énfasis a los criterios de calidad y excelencia. En el sexenio de Carlos Salinas, se agregaría la pertinencia que los proyectos y programas de las instituciones deberían presentar.

La política en el plano financiero consistió en la reducción de los subsidios gubernamentales, y en la implementación de un nuevo esquema de financiamiento ligado a la evaluación y a la competitividad.

Este tema será tratado en el próximo capítulo, baste decir que la disminución forma parte de la problemática universitaria, que impacta de manera severa a las actividades institucionales.

### C) LA MASIFICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

Una de las características de la mayoría de las universidades públicas, es la gran cantidad de educandos que cursan en estas instituciones. Esta fue una consecuencia de la llamada política de "puertas abiertas".

Cabe destacar que el 40% de la población estudiantil en las universidades públicas están estudiando en sólo 10 instituciones: la UNAM, las Universidades de Guadalajara, Autónoma de Puebla, Nuevo León, Veracruzana, Metropolitana, Sinaloa, Tamaulipas, Estado de México, y Sonora.

En contraste, la mayor parte de las universidades públicas tienen menos de 10,000 alumnos.

Decíamos con anterioridad, que en la política educativa que se implementa a partir del año de 1983, la atención cualitativa de la demanda por la educación superior, es desplazada de la preocupación central, y en su lugar, se da el énfasis a los criterios de calidad, excelencia y pertinencia.

Así, uno de los objetivos de esta política, consiste en disminuir el flujo estudiantil hacia la educación superior. La estrategia se ha encaminado hacia dos caminos. El primero, consiste en no crear nuevas universidades públicas (55). De esta manera, las instituciones – que ya estaban saturadas – sólo pueden ofrecer un limitado número de lugares, en comparación con los aspirantes. Por ejemplo, en el primer examen de admisión al nivel de licenciatura que la Universidad Nacional Autónoma de México aplicó en el presente año, 70,217 mil jóvenes disputaron sólo 7 mil 466 lugares, por lo que el 90 por ciento de los aspirantes quedó fuera. (56)

La otra forma que se está utilizando para disminuir el flujo a la educación superior, es la educación media superior o profesional terminal. Los bachilleratos tecnológicos proporcionan la posibilidad de una calificación profesional de técnico, y un diploma que permite el acceso a las formaciones superiores. Los establecimientos más conocidos de este tipo son los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT).

Por su parte, la educación profesional terminal, tiene un carácter más escolar y más estructurado. Los estudios tienen una duración de tres años, pero su diploma no da la posibilidad de ingresar a estudios superiores. Los principales establecimientos de esta preparación educativa son el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), que es una institución federal descentralizada creada en 1978 y los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS).

De cualquier manera, estas opciones todavía no tienen un amplio consenso entre la población, y carecen de atractivo entre los educandos, pues los

ingresos a los que tienen opción los egresados de esta forma de educación, son todavía bajos en comparación de un profesionista exitoso. (57)

En los dos últimos años se ha reforzado esta estrategia, que busca restringir la matrícula de la educación superior. Se implementó en la capital de la República, el Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior, con lo cual se asegura que una parte de los aspirantes a ingresar a este nivel educativo, lo harán a los bachilleratos tecnológicos que mencionamos anteriormente, limitando desde la enseñanza media superior, el aumento de la matrícula de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana.

La mecánica de esta estrategia puede observarse en los siguientes datos estadísticos del concurso de ingreso a la Educación Media Superior de 1997. (58)

- A todos los estudiantes se les permitió escoger en orden descendiente, las cinco instituciones de su preferencia.
- De 200,952 estudiantes que concursaron, por haber cumplido con los requisitos exigidos previamente, 185,835 (92.5%), obtuvieron lugar en una de las opciones que escogieron y 15,117 (7.5%) sólo tuvieron derecho a escoger otra opción en lugares disponibles.
- Los estudiantes que obtuvieron un lugar en su primera preferencia fueron 112,527.
- Los que obtuvieron un lugar entre su primera y quinta preferencia fueron 162,050. (87.2%)
- En una preferencia posterior 7,776 (4.2%).

El discurso oficial menciona que con este sistema no se le está negando a nadie el acceso a la educación media superior, y que el ingreso a la institución de su preferencia depende del mérito de cada estudiante. En el quinto capítulo, veremos con detenimiento el tema de la igualdad de acceso a la educación.

Estas políticas que se han aplicado en relación a la disminución de la atención de la educación superior, han tenido varias repercusiones, entre éstas debemos subrayar los efectos discriminatorios, "...los cuales se suman al hecho de que la composición social de quienes pueden solicitar

acceso a este nivel ya refleja, en sí misma, que se ha operado un proceso de fuerte selectividad social a través de los niveles educativos precedentes...Ahora sólo uno de cada tres adolescentes que terminan la enseñanza secundaria logra ingresar, cuatro años después, a alguna institución de educación superior (59).

Algunos autores sostienen que esta estrategia de estimular la enseñanza terminal, debe ser revisada para dar paso a una política alternativa, porque si bien no sería posible proporcionar educación superior a todo aquel que lo demande, sí se debería garantizar el acceso a este nivel educativo a todo aquel que reúna las condiciones. Por lo tanto, se debe buscar una evolución ordenada pero más dinámica que la matrícula de la educación superior, "...pues esta política sería más congruente con el imperativo de promover justicia social y con los requerimientos del desarrollo del país..." (60)

De esta manera, a diferencia de los años setentas, las universidades públicas ya no cuenta con la posibilidad de satisfacer totalmente la demanda por la educación superior. Basta con observar que la tasa de satisfacción de la demanda potencial por la educación superior ha venido descendiendo desde el año de 1982. Así, si en ese año estaban inscritos en este nivel educativo el 85 por ciento de los jóvenes con edades entre los 19 y 24 años, para 1988, ese indicador se encontraba alrededor del 81 por ciento. (61)

Con este panorama, pareciera que la educación superior se encuentra sobresaturada, sin embargo, debemos recordar que el porcentaje de alumnos que cursan el nivel educativo superior es uno de los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. En nuestro país, sólo el 1.28% de la población cursa actualmente la educación superior. (62)

#### D) LA CALIDAD DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

La calidad de las actividades que se realizan en las instituciones siempre ha sido motivo de preocupación para las autoridades universitarias y educativas. Existen sin embargo, dificultades en medir ésta debido a los diferentes parámetros que se utilizan para tal efecto.

Con respecto a la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje, se han llevado a cabo varias formas. Una de las tendencias que se ha utilizado con mayor frecuencia es medir la calidad de las instituciones por la eficiencia terminal, esto es, la proporción de estudiantes que egresan de las

instituciones. Algunos de estos ejercicios toman en cuenta a los alumnos que se han titulado, y otros, a los alumnos que aprobaron las evaluaciones.

Sin embargo, esta forma de evaluar la calidad de las instituciones es muy imprecisa puesto que intervienen factores internos y externos que influyen en los resultados. Uno de ellos es la deserción estudiantil, que se da por diversas razones, pero principalmente por cuestiones de índole económico. La eficiencia terminal, no sólo en las universidades sino en el sistema educativo nacional es muy baja. La cifras son elocuentes: 45 de cada 100 niños que ingresan a la educación primaria básica no terminan su ciclo. 30 de cada 100 no acaban los estudios secundarios. 49 de cada 100 ingresan pero no terminan sus estudios superiores. Un dato para evaluar nuestro sistema educativo es que el rezago acumulado debido a la baja eficiencia de la educación primaria es de 25 millones de adultos sin estudios primarios, una cuarta parte de la población (63).

Otra medida de calidad es el destino de los egresados. Existen pocos estudios sobre este tema en nuestro país, pero también es una medición inexacta, pues intervienen otros factores como es el hecho de que los empleadores ya tengan formado un criterio sobre la calidad de una u otra institución educativa. Es aquí donde aparece la cuestión de la confiabilidad de los diplomas que cada institución otorga, y su importancia estriba en que los estudiantes se están ganando su valor en el mercado de trabajo, aún antes de salir de la escuela.

Como se puede observar, estos parámetros son simples indicadores, más no son de confiar, pues lo más importante en todo caso, es lo que los estudiantes saben y los conocimientos adquiridos. Lo anterior nos muestra la dificultad de encontrar mediciones que nos permitan apreciar la calidad de la docencia en una institución educativa.

A partir de la crisis de 1982, y en particular con la política de modernización, la calidad se ha pretendido calificar a través del procedimiento de la evaluación. Para ello, el gobierno partió de la premisa de que las actividades de las universidades públicas no se realizaban con la eficiencia debida. Así, la eficacia de la Universidad Pública fue cuestionada, y se estableció que para fuera merecedora de mayores recursos, ésta tendría que mejorar su calidad.

Por lo que atañe a la evaluación de los conocimientos, recientemente se creó el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), que pretende aplicar a todas las instituciones superiores el llamado Examen General de Calidad Profesional (EGCP), que busca ser de

aplicación obligatoria en las instituciones. Este examen será elaborado por el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, perteneciente a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, y se presentará como requisito previo a la titulación de los egresados. (64)

De esta manera, la evaluación del conocimiento apenas se pretende aplicar, por lo que hasta nuestros días, no han existido parámetros confiables para medir la calidad de la enseñanza aprendizaje. (65)

Con respecto al posgrado, el papel que este ha desempeñado ha sido fundamental para la formación de recursos humanos de alto nivel, lo que permitió establecer la investigación como actividad estatal. Hace poco se implementó por Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el programa al reconocimiento de la calidad de los posgrados. De esta manera, las universidades públicas se someten a los criterios de evaluación que establece este organismos gubernamental, con el propósito de contar con recursos extras. Es uno de los ejemplos más claros de la aceptación que han tenido que hacer de la evaluación gubernamental.

Por otra parte, en relación con la investigación universitaria, ha existido desde la implantación del proceso de evaluación, fuertes confrontaciones en la medición de la calidad y la excelencia. En especial, siendo tan escasos los recursos, las instituciones se tienen que sujetar a los criterios de las autoridades educativas para acceder a éste. El problema es que estas últimas sólo pretenden apoyar los programas que sean "pertinentes" (66), y que básicamente son los que tienen vinculación con el sector productivo. (67)

Es particularmente difícil para los académicos de las instituciones estos criterios de pertinencia, en especial los dedicados al estudio humanístico, pues si bien es cierto que la investigación se realiza mayoritariamente por las instituciones públicas de educación superior, la ciencia universitaria y académica, "... ha adquirido en el curso de su desarrollo los valores que de ahí se derivan: alto nivel y profundo compromiso con la ciencia misma, más que con sus aplicaciones o derivaciones..." (68)

De lo que hemos comentado hasta aquí, tenemos que el proceso de evaluación, ha tenido en los últimos años un papel estelar en la calificación que se les da a las universidades públicas. Sin embargo, la evaluación ha ignorado a uno de los factores que sí están influyendo negativamente en la calidad y excelencia de las actividades institucionales. Nos referimos al severo decremento salarial del personal universitario.

Esta es una consecuencias visibles de la política que se ha implementado desde hace ya más de tres sexenios. Una las cuestiones más comentadas por los especialistas de la materia, precisamente se refiere a esta situación, pues el deterioro "... ha disminuido a menos del 50 por ciento, en algunos casos con montos verdaderamente indignos de la responsabilidad que tienen asignada..." (69)

Así, se ha entendido que "... las universidades están experimentando el efecto, primero de la crisis de 1980 y, segundo, de las políticas de preservación salarial; preservación en los niveles bajos, no en el poder adquisitivo. Para nadie es un secreto la erosión que ha tenido el salario de los académicos en los últimos 12 años...todo esto está ocasionando un desgaste en el mundo académico...hemos perdido académicos destacados, que han emigrado en búsqueda de mejores salarios y los ha encontrado en la burocracia gubernamental, en la privada..." (70)

#### E) LAS ACTIVIDADES Y FINES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

Ya en el capítulo anterior habíamos comentado sobre los fines y funciones de las instituciones de educación superior. En este punto, sólo comentaremos el porcentaje de los egresos que las instituciones le dedican a cada una de estas funciones.

La docencia es la función característica de las instituciones educativas en nuestro país, y la que se le destina el mayor porcentaje del presupuesto universitarios. Sin embargo, los porcentajes en cada universidad cambia, dependiendo de lo que se dedique para la investigación (71)

La investigación tiene especial importancia para nuestro país, pues el sector privado sólo participa en esta tarea con menos del 5% del gasto destinado a investigación y desarrollo (72). La mayor parte de la investigación en México, se realiza por las universidades públicas. No obstante, las instituciones educativas públicas que en mayor medida destinan presupuesto a la investigación son la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Politécnico Nacional.

La función a la que las universidades públicas destinan menos presupuestos es a la difusión de la cultura (73). Esta actividad se ha tomado más como una función complementaria de las otras dos. El hecho de que recientemente se haya anunciado por parte de las autoridades de la UNAM

que los recintos culturales, deportivos y recreativos de esta institución se alquilarán a la iniciativa privada, nos da una idea – además de la situación económica – de que esta función pasa por algo secundario. (74)

## F) LA PLURALIDAD DE INSTITUCIONES.

Una de las características de las universidades públicas, es la pluralidad. Si bien desde una perspectiva de carácter jurídico o administrativo, se pueda emplear el sustantivo de género para denotar el conjunto de las universidades públicas, no obstante, "... para fines de análisis y solución de sus problemas, así como para entrever el futuro desarrollo, es más pertinente clasificarlas, empleando sustantivos específicos que denoten los diversos tipos de universidad pública, sus diversas situaciones problemáticas. Hoy, clasificarlas más que definir las, desagregarlas más que homologarlas...". (75)

Esta es una de las características que las instituciones de los estados han tratado de hacer ver a las autoridades educativas sin tener éxito. En los procesos de evaluación esta pluralidad no se toma en cuenta, existe unidad en la forma de decidir los planes y programas, en lugar de promocionar "... proyectos y acciones que partan del ámbito regional y local...equidad en el trato financiero a las instituciones; descentralización en la toma de decisiones...asunción de la diversidad como elemento consubstancial a la educación y respeto a las diferentes concepciones educativas..." (76)

El conjunto de diversidades existentes entre las instituciones públicas podemos mencionarlas de la manera siguiente: (77)

- a) El tamaño de las universidades.
- b) Diferentes necesidades locales y regionales.
- c) Una diversidad de concepciones acerca de la función básica de las universidades (como insumo de la producción, como conciencia colectiva, como espacio de búsqueda de la verdad)
- d) La manera de entender la vinculación de la universidad con los diferentes actores de la sociedad.
- e) La concordancia o discordancia entre los actores universitarios con respecto a las propuestas sobre la universidad hacen diversos sectores, en especial el gubernamental.

f) Distintas maneras de concebir cuáles deben ser las formas de organizar, conducir y operar el desempeño académico de los maestros y alumnos.

#### G) LA PLANIFICACIÓN Y LA EVALUACIÓN.

Con la vinculación financiamiento y evaluación como marco, las autoridades educativas propusieron que se instrumentaran mecanismos de evaluación, con los siguientes objetivos: (78)

- a) Que sirvieran como parámetros principales para fijar los montos financieros;
- b) Que dicha evaluación repercutiera en una elevación de la calidad académica.

A través del tiempo en que se ha venido aplicando esta política, se ha mencionado logros importantes en esta materia, entre los que destacan los siguientes:

- a) El compromiso concertado entre el Estado mexicano y las instituciones educativas, para planear conjuntamente el desarrollo de este nivel educativo, y la generación y divulgación de una cultura de planeación. (79)
- b) Una vocación por la evaluación y la búsqueda de la calidad, la que facilitará emprender esfuerzos institucionales serios hacia el reordenamiento y la excelencia. (80)
- c) Se ha generado un importante número de documentos sobre la naturaleza y objetivos de la planeación; se ha conformado un grupo de conocedores o expertos sobre el tema; se han elaborado metodologías y precisado las necesidades de información básicas para elaborar planes. Se tiene una estadística más confiable sobre la situación de cada universidad y en su conjunto, se cuenta ya con numerosos planes institucionales aprobados por cuerpos colegiados y no sólo formulados por el rector o por su equipo de confianza. (81)

A dos décadas de que se iniciara la implementación de esta política, estos logros han sido cuestionados por los estudiosos del tema. Entre las muchas razones que se han mencionado del por qué no está funcionando este proceso están las siguientes:

- a) Se ha abordado la planeación institucional más como objeto de estudio en sí, que como medio para alcanzar los fines y funciones institucionales. (82)
- b) La planeación y evaluación institucionales se han convertido en acciones aisladas en la vida institucional, más que en procesos continuos y sostenidos. (83)
- c) No se ha logrado trascender hasta los actores directos e inmediatos del proceso educativo, como son los profesores, estudiantes, o investigadores. La planeación ha estado marcada por los intereses de la burocracia universitaria. (84)

Sin embargo, existe coincidencia en señalar que el principal problema se deriva de que las instituciones no cuenta con los recursos suficientes y oportunos, para llevar a cabo la implementación de verdaderas políticas de planeación. (85)

Toda esta problemática que se da alrededor de este proceso, nos permite llegar a la conclusión del poco impacto que ha tenido en el desarrollo de las instituciones. (86)

Ante esta situación, se han mencionado algunas soluciones a los problemas de la evaluación, destacan las siguientes: (87)

- a) Se deben realizar los procesos de evaluación de manera continua y a lo largo de bastantes años, lo cual permite tener una imagen en el tiempo de una institución y, de esta forma analizar sus avances y retrocesos.
- b) Un aspecto fundamental de todo proceso de evaluación, es la credibilidad en el juicio y en el grupo de expertos que hace la evaluación. Por lo tanto debe haber consenso respecto de quienes están emitiendo el juicio.
- c) Se debe tomar en cuenta que no existen modelos ideales de uso general, por lo que es recomendable que los sistemas de evaluación consideraren las circunstancias nacionales, regionales y particulares de cada institución. Nada más cercano a la Universidad que la diversidad que la viene de su vocación de universalidad.
- d) Los equipos que evalúan deben ser independientes de las fuentes de asignación de recursos – del Gobierno Federal o de cualquier otro

organismo – y de las propias instituciones, de manera, que el juicio sea lo más transparente y lo menos comprometido posible con las fuentes de financiamiento.

De cualquier manera, el proceso de evaluación, tanto interna como externa, forma parte de las actividades que las universidades públicas realizan normalmente.

A más de tres sexenios que se impuso esta política educativa, es necesario preguntarnos ¿qué ha dejado?, ¿cuáles son sus consecuencias?, ¿Ha mejorado el financiamiento a las instituciones?, ¿Ha mejorado la calidad debido a esta actividad?.

En nuestra opinión, el principal problema que enfrentan las instituciones es la disminución de las asignaciones. En el próximo capítulo entraremos más en detalle sobre esta problemáticas.

Con respecto a la autonomía universitaria, la política educativa la ha restringido, pues al requerir mayores recursos, las instituciones han tenido que aceptar los criterios impuestos por las autoridades, que muchas veces no coinciden con los de la propia universidad.

Asimismo, como punto inicial de esta nueva política educativa, la atención cualitativa de la demanda por la educación superior, es desplazada de la preocupación central, y en su lugar, se da el énfasis a los criterios de calidad y excelencia. En el sexenio de Carlos Salinas, se agregaría la pertinencia que los proyectos y programas de las instituciones deberían presentar.

Con esta decisión, se inicia desde finales de los ochentas una nueva etapa, en la cual la gran mayoría de los aspirantes ya no pueden entrar a las instituciones públicas de educación superior. Hemos comentado con anterioridad la baja eficiencia terminal de todo el nivel educativo y el bajo porcentaje de la población que se encuentra estudiando en la educación superior. No obstante lo anterior, las universidades públicas en la actualidad no pueden ya dar acceso más que a un limitado número de aspirantes.

La calidad educativa y la excelencia académica, las dos características estelares de la evaluación gubernamental, no parecen haber tenido mucho impacto en mejorar las instituciones públicas. Esto no podía ser de otra manera, puesto que si no se les proporcionan los recursos suficientes, no hay posibilidades para cumplir de manera adecuada con los fines y funciones que le han sido asignadas en la Constitución a las universidades .

Podríamos citar algunas de las consecuencias de la disminución tan prolongada del subsidio gubernamental: (88)

- a) Significó una brutal reducción del mercado de trabajo para profesionales que se formaron en la lógica del ejercicio profesional e institucional.
- b) La obsolescencia y amortización de equipos y laboratorios, lo que significó una barrera enorme para la apropiación de un conocimiento que se desarrolló de manera extraordinaria en el primer mundo.
- c) La política salarial regresiva, aplicada con violencia contra la comunidad intelectual mexicana, que arrojó el resultado de una reducción promedio en el ingreso real de los profesores universitarios del 60 por ciento en 1988 a precios de 1980, con el consiguiente abandono de los compromisos con la universidad, en la búsqueda de otras fuentes de ingresos.

Por otra parte, la aplicación de la política educativa durante ya dos décadas, ha transformado a las universidades públicas. Antes de que se presentara esta estrategia, existían básicamente dos posiciones con respecto a la forma de conducir la política educativa para la educación superior. (89)

La primera, cuyo objetivo era la igualdad social, luchaba por la democratización de la educación, y se debía garantizar el acceso a todos los aspirantes. Buscaban posponer la selección, reduciendo los requisitos de admisión para un mayor número de estudiantes. Este punto de vista era el que se había impuesto durante los setentas, como consecuencia de la política de legitimación del régimen. El financiamiento de las universidades se otorgaba de acuerdo al número de la matrícula, por lo que muchas instituciones reportaban una cifra mayor de estudiantes a la que tenía, "... con el objeto de lograr mayor asignación de recursos..." (90)

Debido a lo anterior, se supone que en la composición del alumnado en las instituciones públicas de educación superior, ha operado una movilización social. También debido a esta situación se supone que en la actualidad se tiene la gran deserción estudiantil en las universidades públicas. (91)

La otra posición, consideraba primordial la excelencia académica, por lo que era necesario limitar el acceso de los alumnos y permitir la competencia. Además se le adiciona la idea de la vinculación de lo que se estudia con el mercado de trabajo, de la aplicación de la ciencia para resolver problemas nacionales y hacer ciencia aplicada en lugar de ciencia pura.

La estrategia emprendida por el gobierno desde hace más de tres sexenios está inmersa en esta última posición. Así, a la atención de la demanda, se le debe restringir para alcanzar la calidad. (92). Los esfuerzos académicos deben estar dirigidos a la vinculación con el sector productivo. Esta situación, ha afectado otro tipo de estudios y conocimientos que no tiene valor dentro de la lógica del mercado. Así, "...para el actual gobierno la actual excelencia académica para la productividad es parte central del discurso seudocientífico que legitima el abandonar la educación humanística y la investigación social, e impulsar la otra... a extremos inusitados se pretende lo inmensurable, o sea cuantificar con criterios empresariales la calidad del trabajo intelectual...". (93)

En la actualidad, los profesores e investigadores, "... no reciben reconocimiento social a su labor ni estímulo para su creatividad y labores trascendentes, pero tampoco remuneración justa para su desarrollo individual..." (94). Además, "... lo que antes era un tinte de orgullo, como era ser profesor universitario, en este momento queda expuesto a que le digan a uno ¿cómo, trabajas en una universidad pública?..." (95)

La Universidad Pública se encuentra actualmente en una situación difícil. No sólo por la tremenda disminución del subsidio gubernamental, sino por que no se sabe a ciencia cierta cual es el camino a seguir y qué es lo que la sociedad y el gobierno quieren de ella. (96). "... Es indudable que la universidad pública mexicana actual está en crisis: tiene demasiados alumnos, su eficiencia terminal promedio es del 41%, muchos de sus profesores son improvisados y mediocres, un sindicalismo absurdo la abruma y una política desubicada la paraliza, y su economía oscila entre insuficiente y paupérrima. ¿Cuáles han sido las causas de esta tragedia?..." (97)

## **2. LAS INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

### **2.1. El Surgimiento de las Universidades Privadas.**

#### **2.1.1. Orígenes y Crecimiento.**

La participación del sector privado en la enseñanza superior, es reciente en América Latina. Tan sólo cuatro países de la región tenían universidades

privadas antes de 1940 (98). En nuestro país, el predominio de las instituciones públicas durante la mayor parte del tiempo posterior a la independencia, fue absoluto. Sólo después de que la revolución mexicana se consolidó se inició el desarrollo de un sector privado importante.

La primera Institución Privada de Educación Superior en nuestro país, fue la Universidad Autónoma de Guadalajara. Fundada en 1935, es un caso atípico, pues siendo su origen secular, rompe con el patrón que se siguió en casi todos los países de América Latina, cuyas primeras universidades fueron católicas.

El antecedente de su fundación se encuentra en el conflicto estudiantil surgido a raíz de la tentativa de imponer la educación socialista en la Universidad de Guadalajara, durante el régimen de Lázaro Cárdenas. Al polarizarse la situación, el grupo conservador saldría de la Universidad para crear su propia institución privada. (99)

A diferencia de otras instituciones privadas que surgirían más tarde, la Universidad Autónoma de Guadalajara, en su nacimiento, no recibió un gran apoyo de los sectores empresariales del Estado de Jalisco e inclusive existió oposición de los jesuitas, "...aún así consiguió apoyo de las élites burguesas y católicas de Guadalajara..." (100)

A pesar de ciertos ataques que recibieron en sus inicios (101), lograron el amparo de otros sectores e instituciones, en especial contaron con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México (102), con lo cual superaron el problema de que los estudios cursados en ésta tuvieran validez.(103)

La Universidad Autónoma de Guadalajara es una de las instituciones privadas más grandes de nuestro país. En 1978, su matrícula se calculaba en 15,047 alumnos inscritos (104)

La ciudad de Guadalajara no presenciaría la apertura de una nueva institución privada de enseñanza superior, sino hasta 24 años después de la fundación de la Universidad Autónoma de Guadalajara, cuando en 1957 abrió sus puertas el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Esta institución fue la primera universidad católica del Estado de Jalisco.

Su alumnado provenía principalmente del Instituto de Ciencias y de alumnos provenientes de otras ordenes religiosas. En 1956, se inauguró por el Obispo Garibi y Rivera un moderno y elegante edificio, "...que contaba con

excelentes laboratorios y talleres, bodegas, casino para alumnos, patios de recreo...". (105)

Posteriormente, se fundaron dos instituciones más de educación superior de origen católico. En la década de los sesentas, se funda la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), cuya antecedente era el Instituto Pío XII. En los setentas se funda la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara.

Además de la ciudad de Guadalajara, el crecimiento de las instituciones privadas se da principalmente en otros tres polos de desarrollo, que son las ciudades de Monterrey, Puebla y México.

En la ciudad de Monterrey, capital del Estado de Nuevo León, y uno de los baluartes industriales de la nación, se funda en 1943 – por el grupo Monterrey – el Instituto Superior Tecnológico de Monterrey (ITESM).

El ITESM tiene dos tendencias principales: la inclinación económica y la aplicación del modelo educativo norteamericano (106). Además de lo anterior, lo que distingue al ITESM es el desarrollo notable que ha logrado. Su crecimiento es impresionante, en los años sesentas inició una expansión sin precedentes, fundando campus en las ciudades más importantes del país.

Su matrícula ha sido siempre una de las más numerosas de entre las instituciones privadas. Sólo en el Campus Monterrey, su población escolar es de 13 mil 896 alumnos. (107)

Después de que se fundó el Tec. De Monterrey, la ciudad fue tierra fértil para el surgimiento de un buen número de instituciones privadas. En 1969, y a raíz de disputas familiares entre los grupos empresariales de esa ciudad, inicia funciones la Universidad de Monterrey. Con cierta tendencia religiosa, surge como una opción al ITESM, pues la mayoría de su matrícula se concentra en ciencias sociales, humanidades, leyes y medicina.

En 1976, nace la Universidad Mexicana del Noreste, debido nuevamente a una fractura entre las familias que integran los grupos empresariales de Monterrey. De carácter mucho más popular que el ITESM, concentra su matrícula en ingeniería y comercio.

En los inicios de los años ochentas, la institución privada con mayor matrícula estudiantil en esta ciudad después del Tec. De Monterrey, era la Universidad Regiomontana. Otra institución relativamente joven es el Centro de Estudios Universitarios (CEU). Propiamente viene a ser una opción para

absorber el incremento de la demanda por la enseñanza superior, otorgando matrículas mucho más baratas que las instituciones más prestigiadas de esta ciudad. Su población estudiantil es de las más numerosas en Monterrey.

En la Ciudad de México, a instancia de los jesuitas se inauguró en 1943, la Facultad de Filosofía en el Centro Cultural Universitario. El Centro Cultural fue el antecedente de lo que en 1952, sería la Universidad Iberoamericana, la primera universidad católica del país (108).

Se dice que a la inauguración concurrieron, además de las autoridades religiosas, tanto el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, como el Director de la Escuela Libre de Derecho. "... El objetivo de dicha institución era reforzar a la Universidad Nacional, dándoles a las carreras 'un marco de cultura humanística y filosófica'..." (109)

La explicación del porque en nuestro país, a diferencia de Latinoamérica, no surgió inicialmente una institución superior de origen católico, se encuentra en el conflicto religioso conocido en nuestro país como la cristiada. (110). Una vez que terminó el conflicto religioso, se dieron las circunstancias para crear esta universidad, contando con la participación no sólo de "...miembros de las ordenes de diversas provincias, sino también del clero diocesano con la cooperación del sacerdote Sergio Méndez Arceo, y con los seglares que ayudaron económicamente y participaron como docentes en las aulas..." (111)

Generalmente, se ha considerado a esta universidad, como una de las instituciones privadas más progresista, a pesar de ser de tendencia religiosa. (112). Su matrícula ha sido abundante. En 1979, se habían inscrito 7 mil 844 alumnos. (113)

20 años después, se fundan en la Ciudad de México, otras dos instituciones privadas, ambas también de tendencia religiosa, Se trata de la Universidad La Salle (1960) y la Universidad Anáhuac (1964).

La Universidad La Salle, de inspiración religiosa, tuvo sus inicios en la escuela preparatoria fundada en 1938. "... Los líderes de la Salle sostienen que el Manhattan College de Nueva York es un buen paralelo institucional para sus propósitos fundacionales y operativos...". (114)

La Universidad Anáhuac, fue fundada por la orden de los Legionarios de Cristo (115). De tendencia religiosa, tiene una marcada tendencia

conservadora, que se evidencia por el alto estatus económico de sus alumnos, reclutados especialmente del noroeste de la Ciudad de México.

En el Estado de Puebla, nace hasta el año de 1968 su primera institución privada, la Universidad de las Américas. Su implantación y desarrollo obedece a un proceso instaurado por instituciones provenientes del exterior del estado. Su fundación se realiza "...a iniciativa de la Fundación Mary Street Jenkins, en un proyecto con el México City College-Universidad de las Américas A.C...". (116)

Por otra parte, y como consecuencia de los conflictos que protagonizaron dos corrientes universitarias antagónicas dentro de la Universidad Autónoma de Puebla, surge en el año de 1973, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). (117)

Estas confrontaciones de marcado tinte ideológico tuvieron una fuerte repercusión en el sistema de educación superior, que durante los próximos veinte años tendrían en el Estado de Puebla, "...dos modelos institucionales ideológica y políticamente antagónicos: el de la 'universidad democrática, crítica y popular' enarbolado por la UAP, y la opción derechista cristalizada en la naciente UPAEP...". (118)

En el año de 1983, diez años después de la creación de la UPAEP, nace la Universidad Iberoamericana, Plantel Golfo Centro, que junto con la Universidad de las Américas, ofrecerían una mayor gama de posibilidades educacionales que permitiría "...remontar el carácter marcadamente ideológico-político de una oferta educativa privada surgida al calor de los conflictos universitarios locales...". (119)

A partir de finales de los setentas, surgen en el país una inmensa cantidad de establecimientos de educación superior, orientadas principalmente a absorber la demanda educativa que las universidades públicas ya no pueden satisfacer. De entre estas instituciones, sobresale la Universidad del Valle de México (UVM) y la Universidad Tecnológica (UNITEC). Inclusive, la UVM crecería tan rápido, que de 1978 a 1981, su matrícula pasaría de 4,000 a 11,000 alumnos inscritos. Más tarde, el reclutamiento de alumnos de este tipo universidades se orientaría a aquellas personas que trabajan y desean superarse académicamente. (120)

A partir de los años ochenta, se abren un gran número de instituciones. Sus estudios se orientan principalmente en ciertos rubros de conocimiento, como administración, contabilidad, derecho, computación e inglés. Muchas de ellas toman el nombre de los lugares en donde se establecen: Universidad

del Distrito Federal, Universidad de Cuatitlán Izcalli, Universidad Grupo del Sol, etc.

Como se podrá apreciar, podemos dividir el crecimiento de las universidades privadas en cuatro etapas. La primera consistiría en la fundación "temprana" de cuatro universidades, que representarían cada una diferentes orígenes y modelos educativos. Estas instituciones educativas nacerían entre los años comprendidos de 1935 y principios de los años cincuentas.

De la fundación de estas universidades hasta el nacimiento de nuevas instituciones, pasarían casi 20 años. (121) En estas dos décadas, la participación del sector privado en la educación se concentraría en los niveles de primaria y secundaria y paulatinamente la enseñanza media superior. Una evidencia de esta situación la encontramos cuando Jaime Torres Bodet, entonces secretario de Educación, invitó en 1944 a los particulares a participar en la creación de nuevas escuelas. (122)

El crecimiento del alumnado que asiste en las instituciones privadas, en comparación del total de la población escolar que cursa la licenciatura se puede constatar en el cuadro siguiente: (123)

Número de Alumnos	Porcentaje del Total	Año
98 mil 984	13.5	1980
118 mil 999	15.2	1981
151 mil 077	15.7	1985
171 mil 145	16.0	1989
187 mil 819	17.4	1990
199 mil 800	18.3	1991
216 mil 548	19.2	1992
233 mil 088	20.4	1993
274 mil 186	22.4	1995
297 mil 185	23.1	1996

Para el año de 1990, había ya 30 instituciones privadas de educación superior que reunían las características de una universidad de élite. entre Universidades, Institutos y Centros Universitarios. (124)

### 2.1.2. Factores que Impulsaron el Surgimiento de las Instituciones de Privadas de Educación Superior.

El desarrollo y crecimiento que ha experimentado la enseñanza superior impartida por las instituciones privadas, ha sido objeto de análisis y seguimiento de los estudiosos del tema educativo, quienes tratan de entender la evolución de este sector y sus efectos en la educación superior. La explicación de este fenómeno la encuentran principalmente en los factores siguientes:

#### A) EL CRECIMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

Durante las primeras cuatro décadas del presente siglo, las universidades públicas atendieron casi exclusivamente a las clases pudientes. En este sentido, siguieron la tradición que tuvieron en la era colonial las universidades públicas hispanoamericanas. Además de proporcionar una certificación elitista, sus títulos profesionales "...servían como llave para todas las posiciones dominantes en el servicio civil y barrera efectiva para cerrar esas mismas oportunidades a todos los carentes de éstos. Se estableció así una nueva élite basada en el grado universitario'..." (125)

Como Ya se ha expresado, la explosión demográfica, las políticas educativas y la aspiración del ascenso social por parte de las clases menos favorecidas del régimen político, produjeron el fenómeno de la masificación de las universidades públicas.

Este crecimiento permitió que amplios sectores de la sociedad mexicana, accedieran a los estudios superiores, lo que condujo a homogeneizar la composición de los alumnos universitarios, eliminando la exclusividad que demandaban las clases altas.

Inicialmente, las universidades privadas representaron para las élites la preservación de su diferencia de clase, pues al asistir a estas instituciones les aseguraba la certificación necesaria para incorporarse posteriormente a los empleos mejor remunerados. Esta "certificación" no se daba necesariamente por una mejor enseñanza. "...Las instituciones pueden o no proveer el conocimiento necesario para conseguir mejores trabajos, pero sin duda proveen las credenciales requeridas para esos trabajos..." (126)

## B) LA POLITIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

Las luchas ideológicas que se dieron en torno a las reformas universitarias de 1933 y 1945, así como el movimiento estudiantil de 1968, alentó a los padres de los estudiantes de la clase pudiente a buscar otras alternativas educativas.

En este sentido, las instituciones privadas representaron una opción ideal, puesto que éstas han estado generalmente despolitizadas, y difícilmente toleran actos de esa naturaleza.

Es de destacar, que el crecimiento y desarrollo ascendente de las instituciones privadas de educación superior se iniciara en los años sesentas, siendo que esta época se ha significado por ser una de las más conflictivas y politizadas de la historia, no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero.

Cabe mencionar los casos en que se han fundado instituciones como consecuencia de conflictos políticos e ideológicos. Tal es el caso de la Universidad Autónoma de Guadalajara y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP).

## C) LA PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Casi todos los países en el mundo se encuentran inmersos en un experimento neoliberal. De esta manera, la privatización de la educación superior forma de parte una privatización de la economía a mayor escala.

Como consecuencia de esta privatización, la política educativa ha producido la reducción de subsidios a las universidades públicas, provocando con ello, la disminución de los lugares disponibles, así como una baja en la calidad educativa que se ofrece.

Además, y en forma coincidente con esta tendencia, existe un grupo de agencias internacionales que han promovido vigorosamente la privatización de la educación superior. Estas organizaciones, como el Banco Mundial, y la Organización (OCDE), son muy conocidas por la cantidad de opiniones que emiten de vez en vez, acerca de la problemática educativa, no sólo en México, sino en Latinoamérica.

Otras organizaciones más pequeñas también influyen, en especial a través de las donaciones, como son el Fondo de las Américas para las

Universidades Independientes, que además de promover la privatización, exportan el modelo educativo americano.

Una característica central de los últimos tiempos, es la política tendiente a disminuir el tamaño y la participación del Estado en casi todas las actividades lucrativas y no lucrativas. Por eso, se incrementan los espacios para la iniciativa privada.

La educación superior está siguiendo la lógica de este proceso privatizador. "... Después de la década de los ochenta, la profunda crisis económica del país, así como la política social, tocan y lesionan gravemente a la universidad pública. A su vez la política de inserción del país, en la globalización mundial, particularmente con respecto a la economía, favorecen a intereses que son los que impulsan a la universidad privada..." (127)

#### D) LA PERCEPCIÓN DE UN SECTOR PÚBLICO DEFICIENTE.

Uno de los factores que influenciaron en el fuerte crecimiento de las universidades privadas es la percepción, sobre todo de los grupos sociales de mayor capacidad económica, de la deficiencia y fallas en el sector público para administrar y conducir las actividades de todo tipo.

En parte, esta percepción surge en gran medida de la masificación y politización de la universidad pública. Así, "... El gremialismo exacerbado y la defensa a ultranza de trabajadores de la educación superior que incumplían su trabajo, los conflictos estudiantiles, la masificación acelerada, fueron creando una situación crítica que poco propiciaba el desempeño académico de las universidades públicas. Una proporción creciente de estudiantes, sobre todo de familias con más recursos, dejó de inscribirse en universidades públicas en las que no se garantizaba ni la continuidad, ni la calidad de sus estudios. El clima de intranquilidad, paros y ausentismo de profesores, estimuló el crecimiento de universidades privadas..." (128)

Existe un proceso que se ha estado desarrollando y avanzando. En los tiempos recientes, la influencia de los sectores públicos ha disminuido más que en cualquier época de este siglo. En cambio, el sector privado es cada vez más fuerte. Podemos mencionar algunos hechos relevantes:

a) El colapso del comunismo.

- b) Las políticas económicas neoliberales que pregonan precisamente la disminución de las actividades del Estado en la vida de los países.
- c) La versión de que lo público es deficiente.

Todos estos hechos han abierto enormes posibilidades en todos los aspectos para el sector privado. La educación no podía ser la excepción.

#### **E) LA CRECIENTE DEMANDA EDUCATIVA.**

En la década de los ochenta se inicia el crecimiento de instituciones privadas orientadas a la satisfacción de la creciente demanda por educación superior. Este fenómeno se acrecienta debido a que las universidades públicas ya están muy limitadas en su oferta educativa.

Algunas de este tipo de instituciones llegarán en su momento a convertirse en universidades privadas.

### **2.2. Tipo de Instituciones Privadas de Educación Superior.**

Existen numerosas clasificaciones de instituciones privadas de educación superior. Todas éstas se basan en alguna u otra característica particular. Algunas de estas categorías son:

- a) Las que reciben asignaciones públicas y las que se financian únicamente de manera privada.
- b) Las que son confesionales o religiosas, y las que son seculares.
- c) Las que reúnen las condiciones de universidades y las que son instituciones o centros de educación superior, que sólo tienen un determinado número de carreras.
- d) Las de élite, esto es, las que están orientadas a atender a los sectores de alto poder económico, y las que están destinadas a atender a la demanda educativa, producida en buena medida por la baja atención a la demanda que actualmente tienen las universidades públicas.
- f) Las que cobran altas colegiaturas, y las que ofrecen cuotas más baratas.

En realidad no existe una única división, pues las instituciones tienen varias características que las pueden identificar o no, dependiendo de cual se haya elegido para realizar la división. En nuestro país, como en casi toda Latinoamérica, se han clasificado a las instituciones en base a el sector social a que atienden , lo que también se refleja en el costo de las colegiaturas y supuestamente, también en la calidad.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, suele citarlas en sus anuarios, como "Universidades", y "Otras Instituciones". En el grupo de las Universidades, se colocan todas aquellas instituciones que reúnen los requisitos de un mínimo de tres tipos de carreras de conocimiento, que debe incluir a la ingeniería. Como todos sabemos, la impartición de este tipo de carreras requiere de una inversión mucho mayor que las carreras más solitas, como derecho, administración y contaduría. Inclusive, a los institutos tecnológicos privados, como el caso del Tec. de Monterrey, los coloca bajo el rubro de "Universidades". (129)

Una clasificación muy utilizada es la de instituciones de élite, esto es, las que están orientadas a atender a los sectores de alto poder económico, y las que están destinadas a la absorción de la demanda educativa. Ambas pueden ser católicas o seculares. Las universidades católicas de élite más reconocidas son: la Universidad Iberoamericana; la Universidad Panamericana, la Universidad Anahúac, y la Universidad La Salle. (130).

De las universidad o instituciones seculares de élite destacan el Tec. de Monterrey, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Autónoma de Guadalajara y la Universidad de las Américas. (131)

La mayoría de estas instituciones han fundado Campus en otras ciudades del país, en especial el Tec. de Monterrey la Universidad Iberoamericana.

### **2.3. Características de las Universidades Privadas.**

Valentina Torres Septién (132), menciona que la educación particular, "... ha sido estigmatizada por su elitismo escolar, su posición ideológica o su oportunidad para hacer de la educación 'un gran negocio'. Hablar de ellas en forma tan general resulta injusto e inexacto, porque las escuelas particulares difieren grandemente entre sí, de a los fines que se proponen o al idioma que hablen...".

Siguiendo con estas ideas, podemos afirmar que las instituciones privadas de educación superior no son una piedra monolítica. Ni siquiera entre las llamadas de élite se tiene una sola concepción educativa. Sin embargo, creemos que existen ciertas características que en menor o mayor medida son comunes, sobre todo de las de élite.

#### A) LA PERSONALIDAD JURÍDICA.

Las instituciones privadas de educación superior se crean como asociaciones o sociedades civiles, cuyos fines son los de proporcionar el servicio público de la educación superior, y para obtener los beneficios fiscales que en la actualidad se otorgan a este tipo de instituciones, se constituyen sin fines de lucro.

#### B) EL FINANCIAMIENTO.

En nuestro país, esta es una de las características básicas. Tradicionalmente las universidades privadas han estado financiadas de manera privada. La única institución que en forma regular ha recibido algunas asignaciones estatales es el Tec. de Monterrey. En el próximo capítulo veremos que éstas ya tienen oportunidad de recibir ciertas cantidades gubernamentales.

La educación privada o particular "... es toda aquella que no sostiene el Estado. entendidas como el conjunto formado por todas aquellas escuelas que no depende económicamente del presupuesto gubernamental. (133)

#### C) LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS.

Las universidades dedican la mayor parte de su presupuesto a la actividad de la enseñanza. Muy pocas son las que destinan cantidades para la investigación. (134)

Sin embargo las universidades privadas comienzan a intervenir en actividades académicas que eran anteriormente casi exclusivas de las públicas, como una incipiente investigación y la incorporación de posgrados.

En relación con el contenido educativo, la razón de ser de las privadas descansa precisamente en ofrecer algo distinto a lo que hacen las públicas. De ahí su naturaleza especializada y selectiva de sus actividades. Por lo general las instituciones destacan en algunos campos del conocimiento, y es al que más apoyo dedican.

#### D) EL CARÁCTER ELITISTA.

Ya habíamos mencionado que cuando las universidades públicas iniciaron su masificación, las privadas surgieron como una opción que mantuvo la diferenciación de clases. Esta situación no es privativa de las universidades privadas, sino que es una actitud que se da desde los niveles educativos básicos. Los que tienen para pagar una escuela particular, piden exclusividad y trato diferencial. (135)

En realidad, las universidades privadas tienen como un objetivo no confesado el de educar a los miembros de su propia clase. Un ejemplo muy representativo se dio en el año de 1963, cuando se funda el Centro de Estudios Educativos, el cual expidió un documento con algunas consideraciones en las que se "... señalan que la Compañía de Jesús deberá de abandonar la educación de la élite, 'su protectora y vivero tradicional', y orientarse más al servicio de los más necesitados, y se preguntan ¿puede existir una universidad que de verdad quiere el cambio social bajo la dependencia de un patronato de la iniciativa privada?. (136)

#### E) EL CONSERVADURISMO.

Se ha mencionado, que las instituciones privadas tienen en mayor o menor grado, una ideología conservadora. En cierta medida, este fue uno de los factores del crecimiento y desarrollo de las universidades privadas. Cuando las universidades públicas ya no les dieron las "garantías" en este sentido, simplemente se fueron a fundar las suyas o bien, apoyaron las que ya estaban funcionando. (137)

#### F) UNA ORIENTACIÓN HACIA LA EDUCACIÓN NORTEAMERICANA Y EL SECTOR PRODUCTIVO.

Esta es una característica propia de la mayoría de instituciones privadas, en especial en la actualidad, debido a la política prevaleciente. Los campos de estudio de las universidades privadas en lo general están dirigidos hacia campos estrechamente ligados a las actividades empresariales. Así, "... derecho probablemente se refiera, de manera desproporcionada, al derecho fiscal, y que administración signifique administración de empresas en lugar de administración pública o administración ejidal..." (138)

En este sentido, de especial importancia parece haber sido para el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la designación de "una de las mejores escuelas de negocios", que hizo la revista Economía. En esta calificación sobre Latinoamérica, aparecieron mencionadas en segundo lugar, el ITAM,

En séptimo el ITESM, Campus ciudad de México, 11° el IPADE y en el lugar 19° la Iberoamericana, "...En total, cuatro universidades mexicanas (todas ellas privadas) fueron tomadas en cuenta dentro de la lista de las 23 mejores escuelas de negocios en América Latina...". (139)

### **G) LA CALIDAD Y LA EXCELENCIA ACADÉMICA.**

La calidad y la excelencia es uno de las características que más ofrecen en sus anuncios promocionales las instituciones privadas. Es aquí donde se diferencian unas de otras, porque existe un gran número de las instituciones destinadas a absorber la demanda educativa que no tienen una categoría respetada. Así, se dice que son las universidades de élite las que pueden ofrecer calidad.

Hemos visto con anterioridad que la calidad es difícil de medir de manera confiable. Una manera que se está utilizando para medir ésta entre las universidades privadas, es midiendo la calidad de los beneficios que el alumno recibe, niveles académico, instalaciones, mantenimiento, bibliografía disponible y servicios, contra el precio que pago por ellos en su colegiatura mensual. Esta medición se llama grado de rentabilidad. "... Los estudios de mercado muestran que el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Instituto Tecnológico de Estudios de Monterrey (ITESM), la Anáhuac y la Iberoamericana se ubican como las cuatro mejores universidades del país...". (140)

### **III. DISTINCIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**

Realizar comparaciones entre las instituciones públicas y privadas de educación superior, resulta un problema complejo, pues como hemos estado comentando, las universidades de ambos sectores no son idénticas. En especial, no hay parámetros para medir a las instituciones privadas que se dedican a absorber la demanda educativa, ya que son las más numerosas y en las que observan mayores diferencias en la calidad del servicio prestado, en la composición social de los alumnos, en los precios de las colegiaturas, en fin, no conocemos todavía que se haya realizado algún estudio concreto sobre este tipo de instituciones.

Debido a lo anterior, es menester llevar a cabo este ejercicio comparativo entre las universidades públicas y las universidades privadas de élite. Esta comparación nos permite conocer y entender mejor a cada tipo de

institución, pues se supone que las unas y las otras implementan políticas que son propias de los sectores público y privado. En este sentido, "... Quizá no hay en ningún lugar un sistema de educación superior con una distinción... más clara entre lo público y privado..." (141)

A continuación, compararemos las características más relevantes que tienen estas instituciones, como son su personalidad jurídica, el financiamiento, las actividades académicas, la calidad y la excelencia, el tamaño de las instituciones, la composición social de los alumnos y la orientación de los estudios y actividades académicas.

#### A) LA PERSONALIDAD JURÍDICA.

Esta es una característica que no nos proporciona mayor información, pues es evidente que de la personalidad jurídica se desprende a que sector educativo pertenece determinada institución. El único comentario que pensamos reviste interés, es el hecho de que instituciones autónomas sólo pueden ser públicas, por ser ésta una característica única por medio de la cual las universidades públicas ejercen la facultad de gobernarse a sí mismas. Por lo tanto, las instituciones privadas que se nombran como autónomas – Universidad Autónoma de Guadalajara, Instituto Tecnológico Autónomo de México – formalmente sólo tienen reconocimiento de validez oficial de estudios.

#### B) EL FINANCIAMIENTO.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, la principal fuente de financiamiento de las Universidades Públicas ha sido tradicionalmente el subsidio público. Por su parte, las Instituciones de Educación Superior se han financiado básicamente a través de fuentes privadas. Esta situación parece comenzar a cambiar en los dos sentidos, pues la política educativa que se aplica actualmente, está obligando a la universidades públicas a aumentar sus ingresos propios. En cambio, las universidades privadas están pidiendo apoyo económico del gobierno.

Las universidades públicas están comenzando a realizar actividades que se consideran propias de las privadas. Aumento en el cobro de colegiaturas y de otros servicios educativos (142), la realización de rifas y sorteos (143) y hasta la participación en proyectos de índole comercial. (144)

Por su parte, las universidades privadas han estado solicitando al gobierno su apoyo económico, y ya han pedido "... su inclusión en el Programa de

Mejoramiento del Profesorado (Promep) y otros programas de estímulos económicos, para que de esta manera se compensen las diferencias entre las diversas instituciones...” (145)

Como podemos apreciar, ambas instituciones están realizando esfuerzos por obtener fondos tanto públicos o privados que en épocas anteriores estaban muy bien delimitados. En el capítulo siguiente de este trabajo examinaremos más ampliamente estas consideraciones.

### C) LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS.

Habíamos comentado que las actividades académicas de las instituciones privadas de educación superior han estado dirigidas principalmente a la docencia, dejando la investigación casi totalmente en manos de las universidades públicas. Esta ha sido una de las críticas más fuertes que se hace a la universidad privada. Los dirigentes de estas instituciones mencionan que la razón de esta situación se debe a que cuentan con recursos limitados, provenientes básicamente de la aportación de los estudiantes, y para ampliar las labores de investigación requieren del financiamiento público “...para comprar equipo y construir infraestructura especial...” (146)

En general el sector privado de nuestro país no ha tenido una tendencia a invertir en la investigación. La educación no es la excepción. El problema estriba en que siendo los recursos públicos muy limitados, el desarrollo de esta actividad académica parece que tendrá que provenir del financiamiento público, lo que podría convertirse en una competencia entre ambas instituciones por las asignaciones gubernamentales. Como veremos más adelante, este parece ser el camino, cuando menos en lo que respecta a las asignaciones adicionales que el gobierno destina al sector de la educación superior.

### D) CALIDAD Y EXCELENCIA ACADÉMICA.

Con anterioridad se había expresado la dificultad que existe en medir la calidad con la que una determinada institución realiza sus actividades académicas. Sin embargo, existe una “... convicción generalizada que la educación privada supera claramente a la pública...” (147)

Esta aseveración “popular” se aplica a todos los niveles educativos. “... Entre los factores que hacen posible un mejor resultado en las escuelas particulares están: la dedicación exclusiva de los alumnos a los estudios, por no tener necesidad de trabajar; poder terminar ciclos completos de

educación; una mejor alimentación que resulta en un mejor rendimiento escolar; grupos escolares reducidos, de manera que el maestro puede dedicar mayor atención a cada alumno; posibilidad de mejores libros y material de enseñanza; un mayor control sobre los maestros de parte de la dirección; ausencia de sindicatos que quiten tiempo efectivo de clases; horario más amplio; planteles generalmente en mejores condiciones materiales y mayores recursos para realizar un trabajo escolar adecuado..." (148).

Una de las formas con las que esta tesis pretende medir la calidad, es por medio de la percepción que las empresas tienen de los egresados de cada institución. Se ha aceptado generalmente como un parámetro de calidad, entendido "... no sólo en cuanto a la obtención de un mejor producto educativo... sino también tomando en cuenta el mercado de trabajo que correcta o incorrectamente valúa con un nivel superior a los egresados de las instituciones privadas..." (149)

En nuestro país no se han realizado casi investigaciones en esta directriz. Uno de los pocos estudios actuales que se tienen sobre el seguimiento de los egresados se debe a Carlos Muñoz Izquierdo (150). Las instituciones públicas y privadas que se tomaron en cuenta para llevar a cabo el estudio de esta naturaleza fueron las siguientes:

- **Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).**
- **Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).**
- **Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).**
- **Universidad Iberoamericana (UIA).**
- **Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Atizapán.**

Algunos de los resultados que arrojó esta investigación con respecto al tópico que nos ocupa son los siguientes: (151)

- Las ocupaciones iniciales de quienes cursaron sus estudios en el ITESM fueron de un nivel jerárquico estadísticamente superior al que corresponde a las ocupaciones desempeñadas, inicialmente, por los egresados de la UAM y de la UAEM.
- Los egresados de la UAM y de la UAEM que perdieron sus empleos han sido afectados, principalmente, por la crisis económica del país. En cambio, los exalumnos del ITESM y de la UIA que han abandonado su trabajo lo hicieron, principalmente, por razones personales.

- Los egresados de la UNAM y del ITESM tienden a desempeñar ocupaciones superiores a las correspondientes a los egresados de la UIA, de la UAM y de la UAEM. Sin embargo, cuando los sujetos son mayores de 27 años y son de sexo masculino, los egresados de la UIA tienden a ocupar posiciones de mayor jerarquía que las correspondientes a los sujetos de las mismas características demográficas, que proceden de las demás instituciones consideradas en el estudio.
- Los entrevistados muestran una mayor probabilidad de percibir ingresos más altos, cuando cursaron sus carreras en el ITESM y en la UIA. (152)

Estos resultados parecen confirmar, de manera general, que en la lógica del mercado de trabajo, se percibe un mejor “producto educativo” en los egresados de las universidades privadas, que de las públicas.

Los egresados de las universidades privadas también han penetrado en los empleos de la Administración Pública. Algunas instituciones controlan ciertas áreas de trabajo, como es el caso del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), cuyos egresados controlaron los aspectos económicos en el sexenio de Carlos Salinas. (153). Inclusive, el Presidente de México, Ernesto Zedillo, ha mencionado que “... actualmente no hay campo de la vida del país — científico, cultural, docente e incluso de la política — donde no se encuentren brillantes egresados de instituciones de educación superior privadas...” (154)

Los parámetros que se han manejado con respecto a la medición de la calidad, no favorece a las universidades públicas, tal y como hemos visto. Además, cuando el Estado inició con las políticas de evaluación, dijimos ya que había partido de la premisa de que las actividades que éstas realizaban no se daban con la efectividad que el país requería. De ahí que los criterios principales de la evaluación hayan sido la calidad, excelencia y pertenencia.

Sin embargo, se acusa que el mismo Estado, con la política educativa que implementa desde hace tres sexenios, ha perjudicado a las instituciones públicas, y en cambio se han beneficiado a las privadas. “... el Estado y la empresa privada argumentan, como evidencia de baja evaluación académica del sistema de educación superior público, el hecho de que la misma empresa prefiera contratar al egresado de sus propias instituciones educativas. Y además, a partir del momento en que los mecanismos de selección del personal del propio Estado se han derechizado, se adopta el criterio de calidad académica de que éste también prefiera nutrirse de los

egresados de las empresas privadas de adiestramiento 'educativo'. Así pues, los criterios de evaluación se definen como hechos apriorísticos y se establecen de tal forma que el resultado obtenido es el previamente esperado y acordado" (155).

Algo que debemos mencionar, es que aún y cuando, de manera general se perciba que la calidad de los institucionales privados es mejor, cuando se pregunta ¿sí en todas las áreas de conocimiento?, tenemos que esta aseveración no es tan exacta, porque en muchas de las diferentes ramas de estudio, las privadas ni siquiera compiten, pues las instituciones privadas, generalmente están dirigidas hacia el sector productivo, en muy limitados campos de estudio.

De esta manera, para las instituciones privadas, les es más fácil competir contra las públicas en las ramas en las cuales han destacado, pues no requieren poner atención en muchas ramas del conocimiento, y hasta ahora, ni en la investigación.

En este caso, la calidad de muchas instituciones públicas, no puede ser medida sólo porque en esta o la otra carrera está siendo superada de acuerdo a los parámetros de la lógica del mercado, sino que debe ser evaluada por la generalidad de sus actividades académicas, sin importar que algunas no tengan "valor en el mercado". No hay que olvidar también, que la calidad de las universidades públicas se encuentra no sólo en las facultades, sino que tienen reconocido prestigio sus institutos de investigación y muchos de sus posgrados.

Mientras al ITAM se le reconocía por una revista especializada que era la segunda mejor escuela de negocios en Latinoamérica, la UNAM estaba poniendo su satélite en el espacio. Por eso, se dice que a nivel comparativo, "... la UNAM y las otras universidades estatales importantes tienen una gran ventaja y una gran desventaja: pueden destacarse en ciertos campos mientras simultáneamente sufren carencias en otros. Si la calidad de una universidad fuera medida por el número de campos en que destaca, la UNAM sería todavía, fácilmente, la universidad más importante de México..." (156)

#### E) EL TAMAÑO DE LAS UNIVERSIDADES.

Se ha manifestado en forma constante en los medios de publicidad, que las universidades públicas se encuentran masificadas. Esta afirmación es cierta, pero no en todos los casos. Las 5 instituciones más grandes son: UNAM, 85,695 alumnos; La Universidad de Guadalajara, 76,208; la Universidad

Autónoma de Puebla, 75,045; Universidad Autónoma de Nuevo León, 48,987; Universidad Veracruzana, 46,542; la Universidad Autónoma Metropolitana, 40,334. Sin embargo, una gran mayoría de las universidades públicas de los estados no rebasan los 9,000 alumnos. (157)

De cualquier forma, las universidades públicas tienen obligación de tratar de satisfacer que el mayor número de alumnos cursen sus estudios en la educación superior.

En contraste, las instituciones privadas más numerosas son: (158)

- Universidad Tecnológica de México (UNITEC), 15,040.
- Universidad del Valle de México, 13,917
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey (ITESM), 13,896.
- Universidad Iberoamericana (UIA), 9,688.
- Universidad la Salle, 7,512.
- Universidad Autónoma de Guadalajara, 6,523.
- Universidad de las Américas, Puebla, 5,418.
- Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 4,898
- Universidad de Monterrey, 4,650
- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 4,286.

Cabe mencionar que algunas de estas instituciones tienen varios Campus que no fueron contabilizados en esta información.

## F) LA COMPOSICIÓN SOCIAL DEL ALUMNADO.

De manera general se afirma que existe un proceso de selección muy fuerte a través de los niveles educativos anteriores al superior. Los índices de deserción que ya comentamos, comprueban desafortunadamente esta aseveración. Es fácil comprender el porqué se ha aceptado por la "opinión pública", que las universidades privadas están dirigidas a atender a una élite estudiantil.

Varias son las razones del porqué la clase pudiente es la que asiste a las instituciones privadas. La mayoría de éstas no se dan sólo en los niveles educativos superiores, sino desde la educación básica. Las clases altas demandan exclusividad, por eso cuando las universidades públicas iniciaron su crecimiento las universidades privadas representaron para las élites la preservación de su diferencia de clase, pues al asistir a estas instituciones les aseguraba la certificación necesaria para incorporarse posteriormente a

los empleos mejor remunerados. Así, lo que las familias adineradas pretenden es que "...los hijos obtengan el seguro de vida que significa una buena educación, y puedan beneficiarse de las redes de relaciones que crea la escuela, tan útiles a futuro..." (159)

El exclusivismo de las instituciones privadas es algo fácil de comprender, pues sólo una minoría de la población es la que puede solventar los gastos que representa estudiar en una universidad privada de élite, "... el elitismo ha sido el resultado de los métodos del reclutamiento que se basaron en el pago de colegiaturas, por no contar con subsidio. La selectividad abarcaba también el nivel académico al someter a los aspirantes a exámenes de admisión bastante rígidos, e inclusive la exigencia de un idioma extranjero, que eliminaba a las mayorías que no tenían estos conocimientos especializados. (160)

En cambio se supone que la política de "puertas abiertas" aplicada en los setentas, abrió las posibilidades para que un mayor número de alumnos ingresara en las instituciones públicas, lo que supone produjo una movilización social. No obstante, según lo pudimos constatar en el capítulo anterior, muchos ponen en duda esta supuesta movilización, y aseguran que los beneficiarios de la virtual educación superior gratuita son los estudiantes de la clase media.

No conocemos estudios concretos en este sentido, pero nos puede ser útil uno de los resultados obtenidos en el estudio sobre el seguimiento de egresados que recién comentamos: (161)

- Los tutores de los exalumnos procedentes de la UAM y de la UAEM tienen una escolaridad modal equivalente a la educación primaria. En cambio, la escolaridad modal de los tutores de los exalumnos de la UNAM, del ITESM y de la UIA es equivalente a la educación superior.

El anterior dato podría decirnos que la composición del alumnado en la UNAM, es parecida a la de las instituciones privadas. Pero el mismo Muñoz Izquierdo, como ya lo habíamos dicho, ha citado también un estudio elaborado por la UNAM, en los cuales se describen diversas características de los aspirantes a ingresar – mediante concurso de selección – al bachillerato y a las licenciaturas, permite apreciar que sólo el 12 por ciento de quienes solicitaron ingresar al bachillerato – y el 21 por ciento de quienes demandaron ser admitidos en las licenciaturas – son hijos de padres que cursaron – total o parcialmente – la educación superior. "... Estas proporciones – que, por supuesto, contrastan radicalmente con las

observadas en instituciones privadas —, revelan la escasa capacidad financiera que tienen las familias de los estudiantes de la UNAM para sufragar los estudios mismos...” (162)

Lo que puede decirnos esta información, es que la composición social de los alumnos de la UAM y de la UAEM, pertenecen en lo general, a estratos sociales más bajos que los de la UNAM.

Por otra parte, podemos decir que la clase media siempre tratará de acomodarse lo mejor posible. Castrejón Diez nos explica que “... la clase media siempre ha sobrevalorado el papel que desempeña la educación superior en su propio bienestar. Primero no sólo pugnaron por lograr la admisión de sus hijos en las universidades, sino que después, cuando el periodo de masificación mostró que ocasionaba situaciones negativas, habilitó otra vía para lograr sus objetivos: pagar por la educación de sus hijos y conservar los privilegios y las oportunidades que ellos habían alcanzado en otra generación a través de la universidad pública...” (163)

#### G) LA ORIENTACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS.

Las diez carreras de licenciatura más pobladas durante el año de 1996, fueron las siguientes: Contador Público, Licenciado en Derecho, Licenciado en Administración, Medicina, Ingeniería Industrial, Arquitecto, Licenciado en Informática, Ingeniería en Electrónica, Ingeniería Civil y Licenciatura en Psicología. (164)

Las carreras con mayor población son las de contaduría, derecho y administración. El 34.37% de los estudiantes que cursan la licenciatura se encuentran en esta rama del saber. Esta es una las situaciones que mayores críticas ha generado la educación superior. Por una parte, se impugna a muchas de las universidades públicas, pues “... no cumplieron su misión de preparar profesionales y de efectuar investigaciones en áreas de conocimiento altamente prioritarias y de alcanzar niveles de excelencia; en lugar de esta trascendental tarea, prepararon profesionales preponderantemente en carreras tradicionales. (165)

Por el otro lado, se fustiga a las universidades privadas pues “... en el último quinquenio también crecieron casi exclusivamente en el área de Ciencias Sociales. Su matrícula total se incrementó en 19,000 alumnos, aproximadamente; y en el área de Ciencias Sociales y Administrativas aumentó 24,000 matriculados...Esta disminución tiene un significado

negativo por los altos requerimientos de ingenieros y técnicos en esta etapa de cambios cualitativos tecnológicos que está viviendo el país..." (166).

La diferencia más significativa en este tópico entre las instituciones públicas y privadas, se da en "...la concentración privada en comercio y administración (30 contra 16 por ciento del sector privado)..." (167)

Habíamos comentado en alguna otra parte, que las carreras de ingeniería o medicina, se impartían de la misma manera en todo el mundo. En cambio, en las ciencias sociales y administrativas, el enfoque que se da en cada tipo de educación es muy diferente. Es en estas carreras en las que se observa que la mayoría de instituciones privadas, se orientan hacia campos estrechamente ligados a las actividades empresariales (168) y al modelo norteamericano, mientras que las universidades públicas buscan más ampliar la diversificación y la cooperación con la comunidad internacional. (169)

Por ejemplo, la economía que se impartía en los ochenta en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, era "... una antítesis de lo que se imparte en la UNAM. El ITESM está fuertemente orientado hacia el laissez faire y hacia Estados Unidos...Al igual que el ITESM, el ITAM exhibe un currículo más semejante al de una universidad norteamericana..." (170).

Inclusive, se asegura que como consecuencia de una tendencia de los años setenta, "... muchos futuros funcionarios públicos empezaron a abandonar la facultad de economía de la UNAM para, en su lugar, iniciar la búsqueda de programas económicos que enfatizaran 'ideologías neoliberales y prácticas metodológicas con orientación empírica y estadística', como los existentes en las universidades estadounidenses, principalmente las que forman parte de la exclusiva 'Ivy League'. Esta generación de estudiantes pronto encontró satisfechas sus aspiraciones en los planes de estudio del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)..." (171)

Las universidades públicas han estado normalmente más encaminadas hacia lo académico y el humanismo. En esta época en que se viven las políticas del llamado neoliberalismo, son atacadas precisamente por esta situación, pues "... las universidades públicas han cumplido en la formación de profesionales de corte liberal orientados hacia carreras tradicionales, pero su aportación en cuanto a la generación del conocimiento y de servicios es limitada..." (172)

## H) LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La política gubernamental, acorde con las ideas del momento, promueven la disminución del papel estelar que tuvo el sector público, e incrementa los espacios para la actividad privada en todos los campos. Esta situación forma parte de un movimiento mundial que enaltece las bondades de la privatización, y difunde la ineficiencia del sector público.

En este sentido, como ya lo habíamos mencionado, la educación no podía ser la excepción. La situación prevaleciente está transformando a las universidades públicas. El cobro de servicios educativos y de otro tipo; la realización de rifas y sorteos, estilo Tec. de Monterrey, y hasta la renta de instalaciones universitarias a la iniciativa privada, es un signo de hacia donde han estado dirigiéndose las universidades.

La evaluación institucional que en las instituciones públicas se realiza por el gobierno, en varias de las universidades privadas ya se venían realizando, incluso buscando la acreditación americana, con la Asociación de Colegios y Escuelas del sur de E.U. (SACS) .

Es innegable que las universidades públicas han mostrado interés creciente en los principios de administración, descentralización y eficiencia más característicos del sector privado. Por eso el gobierno ha insistido en la vinculación de los procesos académicos con el sector productivo.

Hasta hace poco, en muchas instituciones públicas hubiera sido inimaginable la aplicación de exámenes de admisión, sin tomar en consideración el estudio socioeconómico de los alumnos. Es más, no hubiera sido concebible que éstos fueran aplicados por empresas extranjeras, como el conocido "College Board". (173).

La política educativa implementada durante los últimos tres sexenios, parece estar orientada a llevar a cabo la privatización de la educación superior.

#### IV. CONCLUSIONES

- 1) Las Universidades Coloniales fueron creadas a semejanza de la Universidad de Salamanca, y se les otorgaron los mismos privilegios y exenciones de que gozaba esta última. Las Universidades en la Nueva España, siempre estuvieron regidas por leyes especiales.
- 2) En el México Independiente, las puertas de las universidades se abrieron o cerraron de acuerdo al bando que ostentará el poder en determinado momento. Maximiliano decretó manera definitiva, la desaparición de la universidad colonial en el año de 1865.

Desde entonces la educación superior se impartió en escuelas e institutos, hasta que en la etapa final de la dictadura porfirista, nace el 22 de septiembre de 1910, la Universidad Nacional de México, cuya fundación se debe en gran parte a Don Justo Sierra.

- 3) A finales de la segunda guerra mundial, se inició en la mayoría de los países industrializados de Occidente, un crecimiento sin precedentes de las instituciones de educación superior, el cual continuaría de manera ininterrumpida hasta la década de los setenta. Nuestro país participaría también en este proceso de expansión.
- 4) En México, la expansión del sistema se debió a diversas consideraciones de orden social, político y económico. Los factores sociales que más influyeron en este proceso fueron la presión demográfica; la percepción de que la educación superior ayudaba a conseguir el anhelado ascenso social; la incipiente industrialización del país, y el crecimiento de la clase media.

En relación con los factores políticos, el Estado realizó un esfuerzo en dos vertientes: primero, construir un sistema nacional educativo, y segundo, buscar aumentar las oportunidades de acceso, fomentando que la población cursara los diferentes niveles educativos. De esta manera, se fue creando una pirámide educativa, cuyo vértice o punto más alto lo constituye la enseñanza superior. En este sentido también influyó las facilidades en el ingreso y la flexibilidad en la permanencia en la educación superior.

Con respecto a los factores económicos, sobresale la gran influencia que tuvieron las teorías que enunciaban que el crecimiento y desarrollo de un país dependía en gran medida del nivel educativo de su población.

- 5) Las principales consecuencias de la masificación de las universidades públicas son la baja de la calidad educativa; el aumento en el número de instituciones públicas de educación superior; el crecimiento del personal docente y de los trabajadores universitarios; la concentración de la matrícula escolar en ciertas áreas del conocimiento; la modificación de las relaciones entre los egresados universitarios y el campo laboral; el incremento de la demanda estudiantil por el posgrado, así como el crecimiento en el número de instituciones privadas de educación superior.

En relación con la calidad de las actividades académicas de estas instituciones, la baja se debió en gran medida a la necesidad de contratar de manera precipitada, un número significativo de maestros, que muchas veces no reunían los requisitos académicos para cumplir de manera eficaz con sus labores.

No todas las áreas del conocimiento sufrieron la baja de la calidad, y en muchos casos ésta se refugio en los institutos de investigación y en los posgrados.

- 6) Como consecuencia de la crisis económica del año de 1982, se pone punto final a la política de puertas abiertas, y se da inicio a la implementación de políticas basadas en la planeación y la evaluación de las Instituciones.

Se introduce un nuevo esquema de financiamiento para las universidades públicas. Este nuevo esquema se basa en dos tipos de asignaciones: la asignación presupuestal tradicional y que no crece en términos reales; y un segundo tipo de asignación, a la que se accede en función de programas y proyectos específicos con criterios que se orientan conforme a la excelencia y pertinencia, esto es, considerando la calidad del proyecto y su potencial impacto en el desarrollo del país, todo esto de conformidad con criterios establecidos por las autoridades educativas. En este sentido, la evaluación se convierte en un requisito necesario para acceder a mayores recursos gubernamentales.

- 7) Las principales características de las universidades públicas son la autonomía universitaria, su financiamiento eminentemente público, la masificación de buena parte de estas instituciones, la pluralidad de

instituciones y la realización de procesos de planificación y evaluación de las instituciones, como una nueva realidad universitaria.

Además, se realizan actividades docentes en una gran gama del saber, y en especial se lleva a cabo la mayor parte de las actividades de investigación que se hacen en nuestro país.

- 8) La política educativa implementada desde el año de 1982, ha tenido como consecuencia la disminución prolongada del subsidio gubernamental. Esta situación ha impactado negativamente en la Universidad Pública, produciendo el deterioro constante de la infraestructura y la obsolescencia del equipo. En el campo laboral, los profesores y académicos universitarios han sufrido una reducción drástica de sus salarios.
- 9) Los factores que más influyeron en el desarrollo de las universidades privadas de élite fueron el crecimiento y la politización de las universidades públicas, la percepción de un sector público deficiente, y el proceso de privatización que a nivel mundial se ha venido realizando desde los años ochenta.

También en esta década se inicia el crecimiento de instituciones privadas orientadas a la satisfacción de la creciente demanda por educación superior. Este fenómeno se acrecienta debido a que las universidades públicas ya están muy limitadas para satisfacer la gran demanda educativa.

- 10) Las principales características de las universidades privadas de élite son su financiamiento, que es fundamentalmente de origen privado; un rasgo elitista y conservador; la calidad y la excelencia académica, y una orientación hacia la educación norteamericana y el sector productivo.
- 11) Las diferencias que se presentan entre las universidades públicas y privadas son:
  - a) La personalidad jurídica. Las universidades públicas son organismos descentralizados de la Administración Pública y se rigen de conformidad a sus leyes orgánicas. Las instituciones privadas de educación superior se constituyen como asociaciones o sociedades civiles.

- b) El financiamiento. El principal financiamiento de la universidad pública es el subsidio gubernamental. El financiamiento de las instituciones particulares es eminentemente privado.
- c) La calidad y la excelencia académica. Existe la percepción pública de que la enseñanza que se imparte en las universidades privadas es de mejor calidad. Sin embargo, las instituciones privadas compiten con las públicas en áreas restringidas del conocimiento. Estas últimas, aventajan a las privadas en muchas actividades académicas todavía.
- d) Las actividades académicas. Las instituciones privadas de educación superior concentran sus actividades en función de la docencia. Las públicas, además de realizar ésta, llevan a cabo la mayor parte de la investigación que se da en nuestro país.
- e) El tamaño de las instituciones. Con respecto a las diez universidades públicas más grandes, las instituciones privadas son muy pequeñas. No obstante, la mayoría de las universidades en México, tanto públicas como del sector particular, tienen menos de 15,000 alumnos.
- f) La composición social del alumnado. Las instituciones privadas están encaminadas a la admisión de estudiantes que proceden de las clases pudientes de la sociedad, mientras que la composición social de los alumnos de las universidades públicas, tiene una menor capacidad económica.
- g) la orientación de los estudios y de las actividades académicas. Las universidades públicas han estado normalmente más encaminadas hacia las cuestiones académicas y las humanidades. En cambio, las instituciones privadas están orientadas hacia la educación norteamericana y el sector productivo.
- h) Las cuestiones públicas y privadas en la educación superior. En nuestro país, a diferencia de otros, las diferencias entre las cuestiones públicas y privadas de la educación superior, han sido más evidentes. Sin embargo, es innegable que las universidades públicas están llevando a cabo actividades de manera creciente que son propias de los principios de administración más característicos del sector privado. La política educativa implementada durante los últimos tres sexenios, parece estar orientada a llevar a cabo la privatización de la educación superior.

## V. NOTAS

- (1).- Cfr. Giral, Francisco; "*Orígenes Históricos de las Universidades*"; Revista Universidades, Unión de Universidades de América Latina, Segunda Serie, Año XIV, No. 56, México, Abril-Junio de 1974, pág. 81.
- (2).- Tamayo y Salmorón, Rolando; "*La Universidad Epopeya Medieval*" Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- (3).- *Ibidem*, pág. 45.
- (4).- Giral, Francisco; Op. Cit, pág. 82.
- (5).- Carranca, Raúl; "*La Universidad Mexicana*", Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pág. 10.
- (6).- *Ibidem*, pág. 11.
- (7).- Larroyo, Francisco; "*Historia Comparada de la Educación en México*", 18ª edición, Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 136.
- (8).- *Ibidem*, pág. 139.
- (9).- *Ibidem*, pág. 138.
- (10).- Real Ledezma, Juan; "*Enciclopedia Histórica de la Universidad en Guadalajara*", Tqmo I, Ed. inédita, Reg. SEP, 1993, pág. 19.
- (11).- Valadéz, Diego; "*La Educación Universitaria*", Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et al, Coordinadores, 1ª reimpresión, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pág. 546.
- (12).- Cfr. Valadés, Diego; "*La Educación Universitaria*", Historia de la Educación Pública en México, Solano, Fernando, et al, Coordinadores, Op. Cit, páginas 532.
- (13).- Larroyo, Francisco; Op. Cit, pág. 371.
- (14).- Larroyo, Francisco; *Ibidem*, pág. 447. Cabe mencionar que los datos sobre la creación de las universidades fueron tomados de esta cita, y de Rangel Guerra, Alfonso; "*La Educación Superior en México*", Jornadas No. 86, 2ª edición, El Colegio de México, 1983, pág. 14
- (15).- Cabe destacar que este fenómeno inició de manera anterior a la expansión que se vivió en nuestro país. Varios autores así lo resaltan con el objeto de señalar que no se trata solamente de la situación nacional, sino que fue un proceso que se da a nivel mundial. "...Para algunos analistas el desarrollo de la educación superior, indicaba una tendencia general a nivel mundial y que mostraba características comunes que podían ser identificadas para orientarla en una misma dirección. Sin embargo, los resultados de este proceso en cada país resultaron acordes con las circunstancias socioeconómicas contextuales, y con la estructura interna de los sistemas de educación superior de cada uno de los países envueltos en este fenómeno...". Martínez Romo, Sergio; "*Las Políticas Educativas de Dos Décadas*", "Planeación Y Evaluación de la Universidad Pública en México", Colección Memorias, 1ª edición, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993.

(16).- La magnitud de este factor se puede observar con el siguiente dato la matrícula educativa total del país aumentó de 3 000 000 en 1950 a más de 25 000 000 en 1988. Guevara Niebla, Gilberto, compilador; *"La Catástrofe Silenciosa"*, (2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 31). De los datos que proporciona la Secretaría de Educación Pública y la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior, y citados por Rangel Guerra, se puede observar que de una matrícula en educación superior que fluctuaba entre los 80,000 estudiantes a principios de los sesentas, pasamos a casi un millón en tan sólo 20 años después. Señala Rangel que el nivel que creció más en estos veinte años fue el bachillerato (25 veces); le sigue la secundaria (20 veces); después el nivel superior (11 veces), y por último el de primaria, un poco más de tres veces. Rangel Guerra, Alfonso. *"La Educación Superior en México"*, Jornadas No. 86, El Colegio de México, 2ª edición, 1983, pág. 29.

(17).- "... El crecimiento en el número de académicos fue muy alto, poco más de 10 mil maestros al arrancar los sesentas, al inicio de los ochentas la cantidad llegó a 80 mil profesores universitarios...". Casillas, Miguel A; *"Notas sobre la Evaluación y la Planeación de la Educación Superior en México"*, "Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México", Op. Cit, Pág. 34.

(18).- Cfr. Rangel Guerra, Alfonso; *"La Educación Superior en México"*, (Op. Cit, pág. 27); Jaime Castrejón menciona que "...el factor más importante en el desarrollo del sistema ha sido la presión demográfica. Al fundarse la Secretaría de Educación Pública, en 1921, había 14 millones de mexicanos, 20 millones en 1940 y 68 millones en 1980.". Castrejón Diez, Jaime. *"La Universidad Y El Sistema"*, 1ª edición, Ed. Trillas, México, 1992, Pág. 33.

(19).- "...las duras realidades sociales...disminuyen el papel de la universidad como promotora de ascenso social. De hecho, muchos autores lo han expresado, asistir a la universidad se convierte hoy en día en una actitud defensiva, más para no caer que para avanzar. Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad y el Sistema"*, Op. Cit, pág. 8.

(20).- Varios autores coinciden con esta observación: "...Este proceso de expansión de los servicios educativos en el nivel superior, que permite recibir cada año mayor cantidad de alumnos, es resultado de un gran esfuerzo por aumentar la oportunidad de educación entre los aspirantes a ingresar en las universidades e instituciones de educación superior...". Rangel Guerra, Alfonso; *"La Educación Superior en México"*, (Op. Cit, pág. 127); "...las circunstancias creadas durante la última década obligaron a aceptar este gigantismo como parte de la política de atención a la demanda, tanto por los gobiernos federales como los estatales y por las propias autoridades universitarias...". Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad Y El Sistema"*, (Op. Cit, pág. 69).

(21).- Jaime Castrejón nos menciona que a pesar de ciertas desviaciones, existía en 1980 una correspondencia entre la matrícula y el presupuesto asignado a cada una de ellas. Estas desviaciones eran las siguientes: "...la Universidad Autónoma de Nuevo León, con el 12.62% de la matrícula, tiene el 16.21% del fondo presupuestal de las universidades estatales y autónomas...la Universidad Autónoma de Guerrero, con el 4.52% del presupuesto y solamente el 1.63% de la matrícula; en la Universidad de Coahuila, con el 4.07% del presupuesto y el 2.74% de la matrícula; Baja California Norte, con el 5.46% del presupuesto y 3.31% de la matrícula. A pesar de estas variaciones...se muestra gran correspondencia entre los porcentajes de la matrícula y los fondos que se manejan...". Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad Y El Sistema"*, Op. Cit, pág. 69.

(22).- Existe coincidencia entre lo especialistas en señalar esta situación como uno de los principales factores. "...El aumento de oportunidades educativas para el pueblo se vio no sólo como la satisfacción de un derecho de la ciudadanía - sino también como mecanismo fundamental para construir una sociedad igualitaria y para multiplicar el potencial económico de la sociedad...en pocos años la educación dejó de ser un privilegio y se volvió la empresa social de mayores dimensiones por la población que atendía, la cantidad de gente que empleaba y las proporciones de los recursos que en ella se invertían...". Guevara Niebla, Gilberto, (compilador);

"La Catástrofe Silenciosa", (Op. Cit, pág. 31); "... En México, a partir de la Revolución, el Estado ha asumido el compromiso de satisfacer la demanda educativa por medio del establecimiento y la expansión de servicios públicos organizados...". Muñoz Izquierdo, Carlos; *"El Futuro Inmediato"*, La Catástrofe Silenciosa, Guevara Niebla, Gilberto, Compilador, (Op. Cit, pág. 251); "... Este proceso de expansión de los servicios educativos en el nivel superior...es resultado de un gran esfuerzo por aumentar las oportunidades de educación entre los aspirantes a ingresar en las universidades e instituciones de educación superior...". Rangel Guerra, Alfonso; *"La Educación Superior en México"*, (Op. Cit, pág. 127).

(23).- En cierta forma, durante todo el proceso revolucionario, la educación fue una posibilidad de legitimación del régimen. Pero en especial, se conoce a la época inmediata posterior al movimiento estudiantil de 1968, como la era de crisis de legitimación y reconquista de las universidades. Cfr. Martínez Della Rocca, Salvador, *"Educación y Cultura en el Desarrollo del Capitalismo en México"*, Educación Superior Y Desarrollo Nacional, Martínez Della Rocca, Salvador, Coordinador; (Colección: La Estructura Económica y Social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pág. 66); Ver también, Castrejón Diez, (Op, Cit, pág. 167)

(24).- Cfr. Muñoz Izquierdo, Carlos. *"Educación Superior y Perspectivas de Empleo del Egresado"*, Planeación y Evaluación, Op. Cit, pág. 81.

(25).- "...Precisamente uno de los elementos que contribuyó a la masificación de las universidades es la carencia - compartida en general con el Tercer Mundo - de un sistema de educación técnica media superior que goce de un estatus social comparable al universitario, capaz de garantizar a sus egresados una aceptación y promoción social equivalente a la que se deriva del diploma universitario...". De la Peña, Luis; *"Investigación Y Desarrollo Nacional: 1980-1990"*, Educación Superior y Desarrollo Nacional, Op. Cit, pág. 205.

(26).- "... la economía del país estaba en expansión y todo hacia suponer que el crecimiento constante daría los suficientes recursos para mantener el ritmo de gasto impuesto por la demanda social...". Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad Y El Sistema"*, Op. Cit, pág. Pág. 51.

(27).- Una gran mayoría de autores coinciden con esta afirmación, Castrejón Diez lo explica así: "...Durante el lapso de rápido crecimiento de la matrícula...el evidente desplome de la calidad académica que tanto preocupaba a las autoridades de las universidades y a los conductores de la educación nacional...Dentro de las instituciones masivas se ha considerado que el deterioro de la excelencia es un fenómeno natural. De cierto modo es elemental que la baja de la calidad académica es una consecuencia de mayor oportunidad a los jóvenes que ingresan en gran número a la universidad...". Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad Y El Sistema"*, (Op. Cit, páginas 156); Carlos Muñoz Izquierdo señala que las políticas flexibles "...produjeron resultados distintos de los esperados, ya que no fueron acompañados de las medidas administrativas y pedagógicas requeridas para que la educación ofrecida fuese de calidad aceptable...si bien es cierto que el acceso indiscriminado a la educación superior generó cambios importantes en la composición social del alumnado matriculado en este nivel educativo, ello no significó redistribuir equitativamente los saberes..."; Muñoz Izquierdo, Carlos; *"Educación Superior y Perspectivas de Empleo del Egresado"*, Planeación y Evaluación, Op. Cit, pág. 81.

(28).- En este sentido, se han manifestado los especialistas siguientes: "... el crecimiento de la demanda social de educación ha impuesto la ampliación de los servicios educativos, lo que ha significado necesidad de más profesorado, más instalaciones y mayores recursos económicos. En la medida en que no se obtienen estos recursos en forma suficiente, no puede evitarse una disminución en la calidad de la enseñanza si con lo disponible debe atenderse un mayor número de estudiantes. Es el caso del profesorado...aunque ha aumentado en número suficiente para atender a más población escolar, no puede afirmarse que se hayan reclutado en todos los casos profesores calificados, en primer lugar porque el país no estaba preparado para atender los incrementos de población, y en segundo lugar porque no disponía del sistema de los servicios de

mejoramiento y formación para sus profesores. Esto ha afectado sin duda, la calidad de la función docente...". Rangel Guerra, Alfonso, *"La Educación Superior en México"*, (Op. Cit, pág. 138); "... El crecimiento exponencial de la matrícula universitaria no es sólo una variable explicativa del llamado proceso de masificación de la educación superior y sus supuestos lamentables efectos sobre la calidad de enseñanza...La contratación acelerada y enorme de nuevos profesores universitarios en muy pocos casos significó hacerlo de docentes experimentados...". Novelo U., Federico, *"La Universidad Futura en la Perspectiva Mexicana"*, Planeación Y Evaluación De La Universidad Pública En México, (Op. Cit, pág. 165).

(29).- Se abrieron universidades públicas en todos los estados de la República que todavía no contaban con la suya propia, excepto en Quintana Roo. Inclusive, en Chihuahua, además de ya contar con la Universidad Autónoma de Chihuahua, se construyó en 1973, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Por otra parte, la tendencia de una matrícula centralizada principalmente en la ciudad de México cambió, pues si en 1974, casi el 50% de los lugares universitarios ofrecidos estaban en el Distrito Federal, para 1980 sólo el 31% de la matrícula se encontraba en la área conurbada del Valle de México. "...Significa en gran parte, que las políticas de educación superior aplicadas por los gobiernos han dado resultado. Estas medidas se basaron en mejorar la situación económica de las universidades de provincia, para captar gran parte de la población; se utilizó, además, el sistema tecnológico y las universidades privadas como fuentes alternativas del satisfactor que buscaban los jóvenes en las casas de estudio...". Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad y el Sistema"*, Op. Cit, pág. 53.

(30).- Rangel Guerra, Alfonso; Op. Cit, pág. 31.

(31).- Hasta la fecha, estas carreras siguen siendo las más concurridas, no sólo en las universidades públicas, sino también en las instituciones privadas. En 1996, estos estudios encabezan a las diez carreras de nivel licenciatura más pobladas en el sistema de educación superior, mismas que están señaladas en el Anuario Estadístico 1996 de la ANUIES:

(32).- "...Durante la última década el mercado de trabajo empezó a comportarse con nuevas características; la ley de la oferta y la demanda determinaron la relación de las aperturas de empleo contra los demandantes que egresaban de las universidades. En el periodo de crecimiento de la expansión, cuando se hablaba de la democratización para lograr mayores oportunidades educativas, y que éstas se tradujeran en mayores oportunidades sociales, el proceso no se podía adivinar. Los resultados mostraron que no necesariamente se corresponden. Esto era claro: primero declinó la posibilidad de empleos muy remunerados, después de los decorosos, y por último se cayó en el subempleo, que caracteriza el mercado para los egresados de educación superior...". Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad Y El Sistema"*, (Op. Cit, pág. 7);

(33).- Guzmán, J. Y Domínguez, citado por Garritz Ruiz, Andoni; *"Posgrado Y Desarrollo Nacional 1980-1990"*, Educación Superior y Desarrollo Nacional, Op. Cit, pág. Pág. 138.

(34).- "... Era natural que no se podría aceptar una dependencia total del extranjero; si se trataba de buscar una cierta independencia científica y tecnológica, habría la necesidad de apoyar también el desarrollo del Posgrado dentro del país...". Castrejón Diez, Jaime; *"La Universidad Y El Sistema"*, Op. Cit, pág. 171.

(35).- "... La expansión del Posgrado planteó una crisis no sólo por su velocidad de crecimiento, sino porque la creación de programas no siempre obedeció a un proceso serio de planeación. Esto se refleja en que algunos no cuentan con la infraestructura básica de investigación y bibliografía, se apoyan en un grupo reducido de profesores, siguen una metodología de carácter 'escolar'...la necesidad de atender el ritmo y el volumen de crecimiento de la demanda ha sacrificado en ocasiones la calidad de los estudios, ante la necesidad de improvisar a la planta docente y, a falta de la infraestructura requerida, la investigación, como eje del Posgrado, es débil...". Garritz Ruiz, Andoni; *"Posgrado y Desarrollo Nacional 1980-1990"*, Educación Superior Y Desarrollo Nacional, Op. Cit, pág. 143.

(36).- Cabe destacar aquí, que la planeación de la educación superior se inició en los países occidentales desde finales del siglo pasado. En nuestro país, los primeros esfuerzos realizados en la UNAM datan de 1953. En el año de 1967 se crea la Comisión Técnica de Planeación Universitaria. A partir de 1970 "...el vértice de estas propuestas lo constituyó el diseño de un sistema, esencialmente dinámico, de planeación (Solana 1970), y la formulación de un plan nacional para guiar su desarrollo integral (Rangel Guerra 1970)...". Martínez Romo, Sergio; *"Las Políticas Educativas De Dos Décadas"*, Planeación Y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 9.

(37).- Para llevar a cabo esta planeación, se constituyó en 1979 la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), la cual se integró por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Así mismo, se inició la operación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior. (Sinappes)

(38).- Las orientaciones educativas se establecerían principalmente en el Programa Nacional de la Educación Superior y el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior en 1986.

(39).- Las orientaciones de la nueva política nacional se encuentran expresadas principalmente en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, Plan Nacional de Desarrollo. En materia educativa, se "...tomaron nuevas medidas que, si bien manifiestan evidentes relaciones con tendencias políticas anteriores, también marcan una ruptura con los procedimientos antes utilizados dada la radicalidad de las medidas que se están tomando, así como la orientación que se le ha impreso a la planeación...se trata claramente de un enfoque en el cual se abandona la visión de los grandes planes integrales y de las propuestas totalizadoras para pasar a la ejecución de acciones específicas, pero de repercusión global, con el fin de impactar procesos y estructuras educativas...". Villaseñor García, Guillermo. *"El Problema de la Pluralidad en la Situación Actual de la Universidad Mexicana"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 64.

(40).- Se conformó el Sistema Nacional de Evaluación. Éste consistió en tres líneas de acción: la evaluación institucional o autoevaluación, la evaluación del sistema global y de los subsistemas (por grupos de especialistas) y la evaluación interinstitucional de programas específicos por medio de los "pares".

(41).- En el marco de la estrategia nacional de evaluación se conformó en 1989, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva); los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior y los Comités de "Pares Académicos" (CIEES). El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior surge de las conclusiones emitidas en la IX Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, celebrada en el mes de julio de 1990, en el cual las instituciones asumieron el compromiso de autoevaluarse.

(42).- Esta visión de la evaluación ha sido comentada por varios autores, entre los que destacan los siguientes: Javier Mendoza Rojas, *"Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior"*, Planeación Y Evaluación De La Universidad Pública En México, (Op. Cit, pág. 26); Villaseñor García, Guillermo. *"El Problema de la Pluralidad en la Situación Actual de la Universidad Mexicana"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, (Op. Cit, pág. 69).

(43).- En el año de 1990 se creó el Programa de Becas a la Productividad y al Desempeño Académico.

(44).- Los especialistas siempre cuestionaron las orientaciones con que se juzgó la pertinencia y el impacto social de los proyectos a los que se les asigna un financiamiento extraordinario. Este tema lo trataremos con mayor amplitud en el capítulo cuarto de este trabajo.

(45)- Cfr Mendoza Rojas, Javier; "Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior. (primera edición, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Colección Memorias, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993, pág. 29 y 30); sobre este punto el maestro Ruy Pérez Tamayo, señala que "... la vinculación de las universidades con los sectores productivos, públicos y privados y con los problemas de la comunidad; naturalmente, este objetivo es encomiable, siempre y cuando el vínculo no sirva para desvirtuar por completo la idea misma de la universidad..." "El Futuro de las Universidades Públicas en México", (Educación Superior y Desarrollo Nacional, Della Rocca, Salvador Martínez, Coordinador, Colección: La Estructura Económica y Social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 1992, pág. 18);

(46).- Varios de estos puntos han sido muy combatidos por ciertos sectores universitarios, sobresaliendo el aumento de cuotas y el establecimiento de un mayor vigor para el ingreso y permanencia de los educandos.

(47).- La mayoría de las universidades públicas son autónomas, sin embargo, existen universidades públicas estatales como la Universidad de Guanajuato, la Universidad Veracruzana y la Universidad de Occidente (Sinaloa). La Universidad de Guadalajara en forma reciente modificó su Ley Orgánica para tener la autonomía.

(48).- Rangel Guerra, Alfonso; "La Educación Superior en México", Op. Cit, pág. 110.

(49).- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; "Reseña de las Políticas de Educación Superior en México. Reporte de los Examinadores Externos", (Documento Sujeto a Revisión), pág. 65.

(50).- "... Este nuevo valor es llamado en distintas sociedades de forma diferente, pero podríamos generalizar denominándolo *responsabilidad fiscal*. Esto es, que las instituciones de educación superior, para cumplir con sus cometidos, manejan en la actualidad grandes sumas de dinero que, en última instancia, son públicos. Esto obliga a pedir que exista un control del uso de estos fondos que el Estado proporciona en enormes cantidades. Naturalmente, esta idea de responsabilidad fiscal entraría en conflicto con el concepto de autonomía...". Castrejón Diez, Jaime. "La Universidad Y El Sistema", 1ª edición, Ed. Trillas, México, 1992, Pág. 145.

(51).- Dos casos que han sido muy comentados y que han perjudicado la imagen de las universidades públicas, son el quebranto a la UNAM en donde estuvo involucrado el Director General de Finanzas, al final del término del rector Sarukhán, "... afirmó que 'se darán todas las facilidades' a las autoridades para que investiguen, y admitió que nunca se había presentado un quebranto de tal magnitud en la UNAM...". El Financiero. "Investigaré la PGR a presuntos Implicados en el Fraude a la UNAM", (9 de octubre de 1996, pág. 40); La Jornada, "Fraude contra la UNAM", (11 de octubre de 1996, pág. 2). El otro caso corresponde a la detención del ex-rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), Manuel Silos Martínez. "... En su primera declaración pública desde que fue detenido el 22 de enero pasado por el delito de peculado en contra de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el doctor en economía aseguró que los recursos que supuestamente faltaron en la casa de estudios durante su gestión (1992-1995) están en cuentas por cobrar al gobierno del estado, que ordenó diversos estudios sobre viabilidad, hidrología y urbanismo...". La Jornada, "La UANL Trabajó en Proyectos que después no le Pagaron", Sección: Sociedad y Justicia, 12 de agosto de 1997, pág. 46.

(52).- "... Debido a la situación que viven las universidades públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma metropolitana (UAM) ante una eventual intervención de sus estados contables por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a petición del Congreso de la Unión...los maestros eméritos de la Facultad de Derecho de la UNAM, el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela y el penalista Raúl Carrancá y Rivas, informaron que...las universidades...tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas y de administrar su patrimonio, esto último implica, explicaron, que el Estado no tiene ningún derecho a

intervenir en el control del subsidio que recibe...". *El Universal*; "No a las Auditorías, Piden Autoridades", Sección: Universo Joven, (21 de diciembre de 1994, pág. 1); "... El Gobierno del Estado debe suspender sus apoyos presupuestales a la Universidad Autónoma de Nuevo León hasta que presente una declaración de los ingresos que maneja, solicitó ayer la fracción panista del Congreso Local...". *El Norte*; Monterrey, "Pide AN Suspender Recursos a UANL", Monterrey, Nuevo León, Sección B-Local, 13 de noviembre de 1994, pág. 1.

(53).- Fuentes Molinar, citado por Guillermo Villaseñor, dice que "... existe un extendido escepticismo en torno a la capacidad de la educación superior pública, bajo su forma actual, de resolver las nuevas necesidades y funciones supuestas por una integración económica y competitiva...". Villaseñor García, Guillermo; "La Universidad Pública Alternativa", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y Centro de Estudios Educativos, A.C., 1994, pág. 11.

(54).- En el capítulo siguiente se examinara esta situación con detenimiento. Baste señalar ahora que el mayor subsidio en la historia de la educación superior, correspondió precisamente al año de 1982.

(55).- En el año de 1973, se crearon las Universidades Autónomas de Ciudad Juárez, Aguascalientes y la Metropolitana.

(56).- La Jornada, "Hoy y Mañana, 70 mil 217 jóvenes se disputan 7 mil 466 plazas en la UNAM", (21 de febrero de 1998, pág. 68); La Jornada, "Ingresan a la UAM 4,885 Solicitantes; Rechazan a 8,787", Sección Sociedad y Justicia, 4 de mayo de 1997, pág. 20.

(57).- "... tenemos la impresión de que esta formación carece de atractivo para los jóvenes y no está suficientemente valorada por los empleadores, que por el momento parecen más bien buscar aprovechar la ventaja comparativa de los bajos salarios...". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; "Reseña de las Políticas de Educación Superior en México. Reporte de los Examinadores Externos", (Documento Sujeto a Revisión), pág. 27.

(58).- Los datos estadísticos aquí presentados se publicaron el día 8 de agosto de 1997 en la Gaceta de Resultados del Concurso de Ingreso a la Educación Superior de la Ciudad de México de 1997.

(59).- Muñoz Izquierdo, Carlos; "Educación Superior y Perspectivas de Empleo", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 76.

(60).- *Ibidem*, pág. 80.

(61).- (*Ibidem*, pág. 76); "... En el último sexenio (Miguel de la Madrid) se observa una caída notable en las tasas de crecimiento de la educación superior. Entre 1970 y 1976 este nivel de estudios creció 112%; entre 1976 y 1982, 67%, y entre 1982 y 1988 sólo creció 24.7%...". Guevara Niebla, Gilberto, compilador; "La Catástrofe Silenciosa", (Sección de Obras de Educación, Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión, 1996, Pág. 56).

(62).- Se han proporcionado diferentes cantidades. Por nuestra parte, y tomando en consideración que el Anuario Estadístico de 1996 de la ANUIES, establece que en el año de 1996, se encuentran estudiando 1'286,633 de alumnos en licenciatura, y comparando esta cantidad con 100 millones de mexicanos, tenemos que sólo el 1.28% de la población del país está en las universidades del país.

(63).- Guevara Niebla, Gilberto, (compilador); "La Catástrofe Silenciosa", (Op. Cit, pág. 16); Otros datos son más preocupantes: "El rezago educativo alcanza a 35 millones de mexicanos mayores de 15 años. De éstos aproximadamente seis millones son completamente analfabetos... otros 18 millones no terminaron la primaria y el resto no concluyó la secundaria...". *El Financiero*, Ornelas Carlos; "El Rezago Educativo", 8 de octubre de 1996, pág. 44.

(64).- El Financiero. Casillas Bermúdez, Karla; "El Test de Calidad, para Demostrar que no Somos 'Patito': Bamés", Sección: Sociedad, 13 de abril de 1998, pág. 53.

(65).- "... Por lo que atañe a la evaluación de los conocimientos y competencias de los estudiantes, actualmente su transparencia es insuficiente. Básicamente se trata de evaluaciones semestrales...y de la evaluación de fin de ciclo. Sobre este punto parece haber prácticas muy diversas. En el caso más extremo...la evaluación es realizada sólo por el profesor del grupo...bajo la forma de una calificación que no depende más que de su íntima convicción, sin ninguna comparación con los grupos del mismo nivel...se realizan esfuerzos por mejorar la confiabilidad de la evaluación, sobre todo con lo que frecuentemente llaman el 'examen departamental', en el que un equipo de docentes es responsable de la evaluación de todos los estudiantes de un mismo nivel...". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; *"Reseña de las Políticas de Educación Superior en México. Reporte de los Examinadores Externos"*, (Documento Sujeto a Revisión), pág. 52.

(66).- "Se financiará lo pertinente, lo bien hecho, lo demostrado como bueno y lo que es bueno potencialmente; lo prometedor e incluso lo riesgoso, cuando se enfrenta con seriedad y rigor...". Gago Antonio; "Comparecencia del Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados", citado por López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996, pág. 59.

(67).- "... Se pueden concertar esfuerzos sin perder la libertad y la planeación conjunta de algunas carreras, la concertación de investigación tecnológica y la creación de parques industriales universitarios puede ayudar mucho al pregrado y al posgrado, respetando los campos de acción de cada institución, o sea, la universidad manda en lo académico pero no sacrifica sus principios fundamentales y las industrias aportan su infraestructura y sus problemas técnicos y de investigación para que las soluciones conjuntas beneficien, no solamente a las instituciones, sino a la nación...". Todd, Luis Eugenio; *"Sobre las Universidades Públicas. Respuesta a Ruy Pérez Tamayo"*, Martínez Della Rocca, Salvador, (coordinador); Educación Superior y Desarrollo Nacional, Colección: La Estructura Económica y Social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, Pág. 27.

(68).- De la Peña, Luis; "Investigación y Desarrollo Nacional: 1980-1990", Martínez Della Rocca, Salvador, (coordinador); Educación Superior y Desarrollo Nacional, Op. Cit, pág. 199.

(69).- Arismendi Rodríguez, Roberto; *"Situación Actual de la Universidad Mexicana"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 103.

(70).- Álvarez Manilla, José Manuel; Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, (Op. Cit, pág. 91); "... En relación con los programas de estímulos que se han establecido al parecer como una alternativa a la recuperación general de los salarios, conviene señalar que a lo sumo se han constituido en paliativos absolutamente insuficientes para atender las muy graves condiciones de trabajo del personal académico...muy difícilmente se avanzará en el objetivo de la excelencia académica...". Terán Olguin, Rito; "Planeación Educativa y Excelencia Académica en la Universidad Mexicana", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, (Op. Cit, pág. 58):

(71).- La UNAM le asigna el 65.1 por ciento. A la educación de licenciatura se le participa el 35.4 por ciento, y a la educación media superior el 12.7 por ciento. (Presupuesto UNAM, 1996).

(72).- De la Peña, Luis; "Investigación y Desarrollo Nacional: 1980-1990", Martínez Della Rocca, Salvador, (coordinador); Educación Superior y Desarrollo Nacional, Op. Cit, pág. 189.

(73).- El documento denominado "Presupuesto UNAM 1996", menciona que la difusión de las actividades científicas, artísticas y culturales, destinadas tanto a la comunidad universitaria como a la extrauniversitaria, constituye otra de las funciones esenciales de la UNAM. Sin embargo, sólo se le destina el 5.9% del presupuesto.

(74).- El Financiero, "En Renta, los Recintos Culturales de la UNAM. De lo Público a lo Privado", Sección: Cultural, 11 de mayo de 1998, pág. 80.

(75).- "... Se han ya marchitado las posiciones que empujaban a una idea genérica, homologadora de universidad pública, tales como el igual tratamiento presupuestario-salarial que el gobierno federal dio recientemente a las universidades o el objetivo político del sindicalismo universitario... las universidades tienden a diferenciarse en sus estructuras, procedimientos y metas, identificándose apenas abstractamente en los grandes objetivos y funciones de la universidad occidental... comparten obviamente las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria, pero en su organización académica y administrativa para llevarlas a cabo se distinguen claramente. Son diferentes en su estructura de gobierno interno, en sus planes de desarrollo, en curriculum y composición de carreras y grados, en tamaño, en perfil del personal académico, en reputación social. Si acaso su rasgo común es una dependencia financiera respecto del gobierno, aunque también allí comienzan a diferenciarse según las varias iniciativas que han emprendido de autofinanciamiento o según las diversas fuentes estatales y privadas a la que acuden para allegarse recursos... Si estamos frente a una constelación más que a un género de universidades públicas..." Aguilar Villanueva, Luis F.; Planeación y Evaluación de la Universidad Pública, pág. 170.

(76).- Mendoza Rojas, Javier; "Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública, pág. 24.

(77).- Nos basamos para enunciar estas diferencias en lo establecido por Villaseñor García, Guillermo; "La Universidad Pública Alternativa", (Op. Cit, pág. 151); Por otra parte, Rollin Kent lo menciona de la siguiente manera: "... El resultado es que actualmente hay instituciones llamadas universidades públicas, que sin embargo sólo realizan actividades de enseñanza en algunas carreras y que por tanto ponen en duda su carácter propiamente universitario. Hay universidades vueltas mega-instituciones que cubren una enorme gama de funciones distintas, convertidas casi siempre en sistemas educativos semicompletos...". Kent, Rollin; "Regulación de la Educación Superior en México", Colección: Temas de Hoy en la Educación Superior No. 3, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1995, pág. 30.

(78).- "... Uno de los problemas de fondo que se plantearon... fue la vinculación del financiamiento con la evaluación... la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) propuso que se instrumentaran mecanismos de evaluación cuyos resultados serían uno de los parámetros principales para fijar los montos financieros; se afirmaba además, que dicha evaluación repercutiría en una elevación de la calidad administrativa...". Villaseñor García, Guillermo; "La Universidad Pública Alternativa", Op. Cit, pág. 27-28.

(79).- Ya en 1986, en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides), las autoridades educativas apuntaban que "... el proceso de planeación de la educación superior había obtenido dos logros importantes: el compromiso concertado entre el Estado mexicano y las instituciones educativas, para planear conjuntamente el desarrollo de este nivel educativo... y la generación y divulgación de una cultura de planeación...". Mendoza Rojas, Javier; "Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior", Planeación y Evaluación de La Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 22.

(80).- Algunos autores mencionan ciertos logros obtenidos a través de la política nacional de impulsar la autoevaluación como instrumento del cambio, por medio de la cual da inicio una "... 'vocación por la evaluación' y la 'búsqueda de la calidad' que facilitará emprender esfuerzos

institucionales serios hacia el reordenamiento y la excelencia...". Mercado del Collado, Ricardo; *"Lineamientos para la Consolidación y Operación Permanente del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág.129.

(81).- Entre los logros y avances que se reconocen en estas materias, se dice que están los siguientes: "... se ha generado un importante número de documentos sobre la naturaleza y objetivos de la planeación; se ha conformado un grupo de "conocedores o expertos" sobre el tema; se han elaborado metodologías y precisado las necesidades de información básicas para elaborar planes...se tiene una estadística más confiable sobre la situación de cada universidad y en su conjunto; se cuenta ya con numerosos planes institucionales aprobados por cuerpos colegiados y no sólo formulados por el rector o por su equipo de confianza...". López Zárate, Romualdo; *"Planeación Educativa y Excelencia Académica en las Universidades Mexicanas"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág.41 y 42.

(82).- "... ¿Qué ha pasado? ¿Nos ha fallado la planeación o hemos esperado de la planeación más de lo que ella puede dar? Me parece que se ha abordado la planeación institucional como objeto de estudio en sí, más que como medio para alcanzar los fines y la "misión" institucional...". Ibidem, pág. 47.

(83).- "...La planeación y evaluación institucionales son acciones aisladas en la vida institucional, más que procesos continuos y sostenidos. Son actividades consideradas como una carga y una obligación... con frecuencia los planes y evaluaciones institucionales dejan de lado la realidad académica inmediata...". (Ibidem, pág. 44); "La planeación...se ha realizado casi invariablemente sobre la base de informaciones parciales, incompletas y pobres...". Casillas, Marco A; *"Notas sobre la Evaluación y La Planeación de la Educación Superior en México"*, Planeación Y Evaluación De La Universidad Pública, Op. Cit, pág. 38.

(84).- "...La planeación educativa en el nivel superior ha estado marcada por los intereses de los actores y sujetos, no ha sido neutral ni ha representado los valores colectivos de la llamada comunidad universitaria...los esfuerzos de planeación han estado orientados por las burocracias universitarias de conformidad con sus racionalidades e intereses...". Casillas, Miguel A.; *"Notas sobre la Evaluación y La Planeación de la Educación Superior en México"*, Planeación Y Evaluación De La Universidad Pública, Op. Cit, pág. 39.

(85).- Cfr. "...Es evidente que las insuficiencias presupuestales que afectan severamente a las universidades públicas de nuestro país, se constituyen en un freno para que las políticas de planeación rindan resultados óptimos...". Terán Olguín, Rito; *"Planeación Educativa y Excelencia Académica en la Universidad Mexicana"*, Planeación Y Evaluación De La Universidad Pública En México, (Op. Cit, pág. 57); "...Una doble realidad: por una parte, una situación creciente de crisis en las universidades, debida a múltiples factores; y por otra, la percepción de que el tipo de planeación que se había venido haciendo no producía los resultados esperados...". Villaseñor García, Guillermo; "El Problema de la Pluralidad en la Situación Actual de la Universidad Mexicana", Planeación Y Evaluación De La Universidad Pública, (Op. Cit, pág. 64); "...entre las causas de esta situación sobresale el contexto de crisis y la limitación de recursos económicos asignados a las universidades y la concepción predominante de la planeación...". Mendoza Rojas, Javier; *"Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior"*, Planeación Y Evaluación de La Universidad Pública En México, Op. Cit, pág. 23

(86).- "... Una conclusión derivada de diversos estudios y evaluaciones practicadas sobre los planes y programas de educación superior en la última década, apunta precisamente al poco impacto que ellos han tenido en el que hacer concreto de las instituciones educativas...". Mendoza Rojas, Javier; Ibidem, pág. 22.

(87).- Molina, Edmundo Jacobo; "La Evaluación Universitaria. El Caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, Planeación Y Evaluación de La Universidad Pública En México, Op. Cit. pág. 112.

(88).- Novelo U., Federico; "La Universidad Futura en la Perspectiva Mexicana", Planeación Y Evaluación de La Universidad Pública En México, Op. Cit. pág. 167.

(89).- Estas consideraciones se realizan en base a lo que expresa en este tema Castrejón Díez, Jaime; Op. Cit. páginas 117-125 y 156-161.

(90).- "... Al igual que otras instituciones de educación superior en México, la Universidad de Guadalajara (UdeG) reportó oficialmente, hace dos sexenios, una cifra mayor de estudiantes a la que tenía, con el objetivo de lograr mayor asignación de recursos, afirmó Víctor Manuel González Romero, rector general...". Siglo 21; "Ya no se 'infla' el Número de Alumnos, Dice el Rector. En los Setenta Aseguraba Tener 225 Mil Estudiantes, Hoy 175 Mil", Sección: Campus, 31 de octubre de 1995, pág. 16.

(91).- "... Como consecuencia de las políticas de flexibilidad que se dieron desde los años sesentas, en relación con el ingreso y permanencia de los alumnos en las universidades, sólo el 40 por ciento de los jóvenes que ingresan a la educación superior logran terminar sus estudios. La composición social de los alumnos que logran terminar algún programa de este nivel demuestra que durante la trayectoria recorrida por las diversas cohortes escolares que ingresan a las instituciones, se ha venido acentuando el proceso de selección socioeconómica que ya se había iniciado desde que los alumnos estuvieron en la educación preuniversitaria. Quienes no proceden de los sectores sociales mejor acomodados tienen menores posibilidades de terminar estos estudios (especialmente en las instituciones educativas y en las carreras que gozan de mayor prestigio)..." Muñoz Izquierdo, Carlos; "Educación Superior y Perspectiva de Empleo del Egresado", Planeación Y Evaluación de La Universidad Pública En México, Op. Cit. pág. 81.

(92).- "... Instituir rigurosos procedimientos de selección para admitir a los estudiantes, evitar la masificación, entendida como la desproporción entre el financiamiento y las necesidades por cubrir...". La Jornada; "Evitar la Masificación, Política Oficial en la Educación Superior", 2 de septiembre de 1992, pág. 18.

(93).- Martínez Della Rocca, Salvador; "Educación y Cultura en el Desarrollo del Capitalismo en México", MARTÍNEZ DELLA ROCCA, Salvador, (coordinador); Educación Superior y Desarrollo Nacional, Op. Cit. pág. 47 y 49.

(94).- Anizmendi Rodríguez, Roberto; "Situación Actual de la Universidad Mexicana", Planeación Y Evaluación de La Universidad Pública En México, Op. Cit. pág. 101.

(95).- Álvarez Manilla, José Manuel; "Universidad Pública y Proyecto Económico", Planeación Y Evaluación de La Universidad Pública En México, Op. Cit. pág. 93.

(96).- "... Se ha perdido el sentido hacia dónde vamos, que implica a todos aquellos elementos que dan la sensación de pertenencia, de formar parte de algo...es evidente que hay una política de amplia escala que orienta hacia ciertos valores que son contradictorios con la universidad que heredamos...". Álvarez Manilla, José Manuel; "Universidad Pública y Proyecto Económico", Planeación Y Evaluación de La Universidad Pública En México, (Op. Cit. pág. 93); "... El rector de la UNAM, José Sarukhán, advirtió ayer que entre los gobiernos existe indefinición sobre lo que realmente quieren de las universidades, hecho que ha afectado el desarrollo y el futuro de estas instituciones educativas...". La Jornada; "Indefinición de Gobiernos, sobre lo que Quieren de Universidades", (24 de noviembre de 1994, pág. 43).

(97).- Pérez Tamayo, Ruy; "El Futuro de las Universidades Públicas en México", MARTÍNEZ DELLA ROCCA, Salvador, (coordinador); Educación Superior y Desarrollo Nacional, (Op. Cit. pág.

14); "... La larga crisis de identidad por la que ha pasado la universidad, básicamente puede entenderse de la siguiente manera: como el conjunto de las diferentes vicisitudes por las que ha pasado la universidad en la orientación y operación de sus actividades académicas, debido a las diversas formas de relación y de aprobación mutuamente aceptadas y formuladas entre la sociedad y sus valores, por una parte, y la universidad y los suyos, por otra...". Villaseñor García Guillermo, "La Universidad Pública Alternativa", Op. Cit, pág. 13-14.

(98).- Los países son Colombia, Chile, Bolivia y Argentina. Básicamente todas eran de orientación católica. Datos tomados de Juan F. Castellanos, Examen de una década: Sociedad y Universidad, 1962-1971, UDUAL, México, 1976, pp. 103-5., citados por Levy, Daniel C.; "La Educación Superior Y El Estado En Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público", Colección Problemas Educativos de México, 1ª edición en español, Grupo Editorial, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1995, pág. 91.

(99).- Ver Mendoza Comejo, Alfredo; "La Reforma Universitaria de 1933. Orígenes, Desarrollo y Consecuencias en la Universidad de Guadalajara", Primer Tomo, Universidad de Guadalajara, 1988.

(100).- Levy, Daniel C.; "La Educación Superior Y El Estado En Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público", Op. Cit, pág. 247.

(101).- Daniel C. Levy dice al respecto, que "...Más sorprendente fue la falta de oposición de algunos sectores. A pesar de la orientación antiestatista de la UAG, la administración de Cárdenas hizo poco, salvo protegerla de la hostil Federación de Estudiantes Socialistas y el gobierno del Estado la atacó en pocas oportunidades...", Ibidem.

(102).- Contaron con el apoyo del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Manuel Gómez Morín, quien fue posteriormente el fundador del Partido Acción Nacional. el cual no nació como un partido de la Iglesia, "...pero que por sus objetivos se identificó, con las organizaciones laicas dependientes del episcopado...", Torres Bodet, citado por Torres Septién, Valentina; "La Educación Privada en México (1903-1976)", primera reimpression, El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana, 1998. pág. 167.

(103).- En el Estado de Jalisco, la única institución de educación superior que podía expedir títulos profesionales era la Universidad de Guadalajara, de conformidad con lo que se establecía en la anterior Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara.

(104).- Esta cantidad la cita Daniel C. Levy, Op. Cit, Pág. 253. Sin embargo, este número parece estar bajando. En el año de 1990, la ANUIES reportó la cantidad de 11, 877 estudiantes, y para el año de 1996, se reportó únicamente 6,523. ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR. "Anuario Estadístico 1990. Licenciatura", (pág.17); ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR. "Anuario Estadístico 1996. Población Escolar de Nivel Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos", primera edición 1997, pág.35.

(105).- Torres Septién, Valentina; "La Educación Privada en México (1903-1976)", Op. Cit, pág. 173.

(106).- "...adoptó los modelos de los institutos de tecnología de Massachusetts y California...". Levy, Daniel C.; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica, Desafíos privados al predominio público", Op. Cit, pág. 250.

(107).- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior. "Anuario Estadístico 1996. Población Escolar de Nivel Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos", Op. Cit, pág.46.

(108).- Cuando los jesuitas empezaron a darle mayor importancia a la educación superior, crearon pequeñas facultades al lado de sus preparatorias de la ciudad de México y Guadalajara. Eventualmente se convertirían en la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

(109).- "... Cuentan los jesuitas que gracias al interés del rector de la UNAM, Rodolfo Brito Foucher, se abrió una universidad católica de hombres y otra de mujeres. La última prosperó pronto cuando la Universidad Femenina se convirtió en Universidad Motolinía. A los jesuitas les interesó fundar la de hombres...". Torres Septién, Valentina; *"La Educación Privada en México (1903-1976)"*, Op. Cit, pág. 174.

(110).- Se dice que el conflicto inició su solución, cuando el General Manuel Ávila Camacho, declaró que era creyente, en los inicios de los años cuarenta.

(111).- Torres Septién, Valentina; *"La Educación Privada en México (1903-1976)"*, Op. Cit, pág. 174. "... La Universidad Nacional, de la que dependían algunos bachilleratos, apoyó a esta escuela: mantuvo una inspección "estricta pero comprensiva", y permitió que en ella se siguiera impartiendo, como programa, la ratio de la Compañía...". Ibidem, pág. 172.

(112).- Durante los años sesenta, "...la Ibero se unió a la corriente progresista que, junto con muchas iglesias latinoamericanas y universidades católicas, alejaron de ella a grupos financieros y religiosos descontentos, en favor de la Anáhuac...". Levy, Daniel C.; *"La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público"*, Op. Cit, pág. 250.

(113).- Ibidem, pág. 253.

(114).- Ibidem, pág. 256.

(115).- Se les conoce como los millonarios de Cristo.

(116).- Moreno Botello, Ricardo. *"La Educación Superior Pública y Privada en Puebla"*, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, número extraordinario, 1993, pág. 49.

(117).- Moreno Botello menciona que "...los conflictos que protagonizaron las principales corrientes universitarias, primero alrededor de la autonomía (1956), después al calor de los movimientos universitarios y sociales de los 60 y finalmente en los enfrentamientos de principios de los 70, crearon progresivamente una polarización política que culminó con la expulsión de la corriente conservadora radical y la creación en 1973 de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Asimismo afirma que "... de inicios de los años 50 hasta 1973, se enfrentaron permanentemente dentro de la UAP dos corrientes universitarias: una progresista, que incluyó una variedad de expresiones ideológicas, desde los liberales moderados hasta los comunistas; y otra conservadora, donde predominaron las tendencias radicales del Frente Universitario Anticomunista...". Ibidem.

(118) Ibidem, pág. 48.

(119) Ibidem, pág. 49.

(120).- Actualmente, estas instituciones han expandido sus horizontes. La UNITEC, recién abrió las puertas de su Campus sur. La UVM, además de que tiene varios Campus en la ciudad de México, tiene otro en la ciudad de Querétaro.

(121).- Daniel C. Levy menciona al respecto, que esto indica "...la estabilidad consecuente del pacto entre el Estado y la universidad pública de 1945 junto con la elevación de la calidad en la UNAM ayudaron a detener la creación de nuevas alternativas privadas hasta mediados de los

años sesenta...". Levy, Daniel C.; *"La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público"*, Op. Cit, pág. 246

(122).- Torres Septién, Valentina; *"La Educación en la Historia de México"*, *Algunos Aspectos de las Escuelas Particulares en el Siglo XX*, Lecturas de Historia Mexicana, No 7. 1ª Ed., El Colegio de México, 1992, pág. 215.

(123).- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior. *"Anuario Estadístico 1996. Población Escolar de Nivel Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos"*, Op. Cit, pág.3.

(124).- Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. Anuario Estadístico de Licenciatura, 1990. Este documento separa en el rubro de "Universidades", tanto a las que se llaman universidades como a los institutos. En otro rubro "Otras Instituciones", menciona una gran cantidad de centros de estudios y escuelas superiores.

(125).- Levy, Daniel C.; *"La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público"*, Op. Cit, pág. 102.

(126).- *Ibidem*, pág. 118; En este sentido, también menciona que las instituciones privadas se convierten en elecciones lógicas no sólo porque pueden estar menos politizadas sino también porque pueden mantenerse separadas. *Ibidem*, pág. 131.

(127).- Álvarez Manilla, José Manuel; *"Universidad Pública y Proyecto Económico"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 89.

(128).- El Financiero, Paoli Bolio, Francisco José; *"Instituciones Privadas"*, 3 de junio de 1993, pág. 34.

(129).- Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; Anuario Estadístico 1990, Licenciatura, pág. 17.

(130).- Existen algunas más, como la Universidad Intercontinental y la Universidad de Atemajac, pero las enunciadas son las más representativas.

(131).- El comentario sería parecido a las instituciones católicas. Existen muchas más instituciones pero las más representativas son las que hemos mencionado.

(132).- Torres Septién, Valentina; *"Algunos Aspectos de las Escuelas Particulares en el Siglo XX"*, *Las Educación en la Historia de México*, Hernández Chávez, Alicia y Miño Grijalva, Manuel, (coordinadores), Op. Cit, pág. 211.

(133).- Torres Septién, Valentina; *"La Educación Privada en México (1903-1976)"*, Op. Cit, pág. 15.

(134).- "... Sólo tres categóricos de la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) forman parte del Sistema Nacional de Investigadores (SIN), informó Rodolfo Castillas Vargas, director de investigación, quien explicó que no es sinónimo de baja calidad en los estudios, sino que obedece a las escasas posibilidades de la UAG para aportar el porcentaje de estímulos (sobresueldos a los académicos, compra de equipo y presupuestos para el desarrollo de los trabajos) necesarios para participar en el sistema...". Siglo 21; *"Los Investigadores de la UAG desarrollan Actualmente 118 Proyectos"*, Sección: Campus, 31 de octubre de 1995, pág. 17.

(135).- Un ejemplo de lo anterior lo relata Torres Septién, Valentina: "... La realidad mexicana, polarizada en estratos de altos recursos económicos y otros paupérrimos, se reflejó en la educación privada, Las familias acomodadas deseaban que sus hijos se educaran en las escuelas

de religiosos y empezaron a exigir el cobro de colegiaturas para evitar la asistencia de 'todo tipo de niños...'. "La Educación Privada en México (1903-1976)", Op. Cit, pág. 173.

(136).- De Leonardo, Patricia; "Educación Superior Privada: Competencia y Complementariedad", MARTÍNEZ DELLA ROCCA, Salvador, (coordinador); Educación Superior y Desarrollo Nacional, Op. Cit, pág. 247. Sobre este tema, Castrejón Diez señala que "... las instituciones privadas, que representan el concepto de educación superior para el sistema capitalista orgánico. Dicho en otras palabras: el proyecto de la burguesía...". Castrejón Diez, Jaime; Op. Cit, pág. 92.

(137).- "... El conservadurismo social se convirtió en un factor importante en el desarrollo privado mexicano durante la década de los sesenta en la medida en que estatus socio económico y el prestigio declinaban en un sector público de crecimiento acelerado...". Levy, Daniel C.; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público, Op. Cit, pág. 248.

(138).- Ibidem, pág. 310.

(139).- El Financiero, García Liñán, Salvador; "Las Mejores Escuelas de Negocios", Sección: Negocios, 3 de noviembre de 1997, pág. 28.

(140).- El Financiero, "ITAM, Ibero, Anáhuac e ITESM, las Universidades más Rentables", Sección: Sociedad, 26 de abril de 1996, pág. 34.

(141).- Levy, Daniel C.; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público, Op. Cit, pág. 235.

(142).- Se han incorporado cobros a los alumnos que antes estaban considerados dentro del pago de inscripción y colegiaturas, como el cobro de credenciales para el uso de laboratorios, bibliotecas y salas de computación. "... Los estudiantes cuestionaron ayer que les condicionen la entrada a la recién abierta...Biblioteca Magna Solidaridad a la compra de una credencial que podría costar de 70 a 100 nuevos pesos por año...De cobrar esta cantidad para la obtención de la credencial, la UANL sería la primera universidad en el área metropolitana que condicionara el ingreso a su biblioteca a sus propios alumnos...los servicios adicionales como Internet, correo electrónico, consulta de bases de datos en lugares remotos, tendrán un costo por estudiante...". El Norte, "Desaprueban Estudiantes el Cobro de la Magna. La UANL Sería la Primera Institución Local en Pedir a sus Estudiantes la Compra de una Credencial para Entrar a su Biblioteca Central", Monterrey, Nuevo León, Sección Cultural, 27 de septiembre de 1995, pág. 1D.

(143).- Como ejemplo están los sorteos de casas y otros objetos que la Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Querétaro han llevado a cabo.

(144).- El caso más reciente que se ha tenido conocimiento es la creación de la Dirección de Servicios Comerciales de la UNAM y el arrendamiento que se pretende hacer con respeto a los espacios culturales, deportivos y recreativos. Inclusive, se nombró como Director de esta nueva dependencia universitaria al ex-administrador del Hipódromo de las Américas. El Financiero, "En Renta, los Recintos Culturales de la UNAM. De lo Público a lo Privado", Sección: Cultural, 11 de mayo de 1998, pág. 80.

(145).- "... Las instituciones privadas de educación superior 'reclaman' el apoyo económico del gobierno para alcanzar los altos niveles de calidad educativa que México requiere y realizar las tareas de investigación científicas que no consiguen financiar con las colegiaturas de los alumnos. Así lo afirmó Mario Iglesias, miembro del Consejo Nacional de la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIMPES) y también rector de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP)... 'No entendemos que haya dos varas y dos medidas', dijo Iglesias en referencia a que las instituciones públicas son las principales beneficiarias del apoyo de los

gobiernos federal y estatales..." La Jornada, "Las Universidades Particulares Requieren más Apoyo: FIMPES", Sección: Sociedad y Justicia, 24 de noviembre de 1997, pág. 49.

(146).- "... Acerca de las tareas de investigación que llevan a cabo las escuelas privadas dijo que las realizan con dificultades porque cuentan con recursos limitados, en una mayoría provenientes de las aportaciones que hacen los estudiantes. Aseguró que todas las universidades están en posibilidades de presentar planes de investigación atractivos para ser financiados por la incitativa privada y por el gobierno federal, pero antes requieren apoyo financiero para comprar equipo y construir infraestructura especial. ... Ibidem.

(147).- Guevara Niebla, Gilberto, compilador; "La Catástrofe Silenciosa", (Op. Cit, Pág. 23). Esta "percepción pública", también la manifiestan en sus trabajos otros investigadores: "... las instituciones privadas suelen tener una "calidad" educativa superior que las públicas..." Mario Brodersohn y María E. Sanjurjo, "Introducción", "Financiamiento de la Educación en América Latina", BRODERSOHN, Mario y SANJURJO, María Ester, (compiladores); (Primera Reimpresión, Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1987, pág. 43); "... Después de los años cincuenta, las instituciones privadas tuvieron casi siempre calidad educativa superior a la pública...". Torres Septién, Valentina; "La Educación en la Historia de México", Algunos Aspectos de las Escuelas Particulares en el Siglo XX", (Op. Cit, pág. 219); "... Está muy difundida la opinión de que el sector privado de México proporciona en general una mayor calidad que el sector público...De acuerdo a la 'sabiduría convencional' las universidades privadas producen los 'mejores' titulados universitarios de la República. Esto se aplica particularmente respecto de las instituciones más importantes, pero la idea se aplica a otras más pequeñas...". Levy, Daniel C.; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público, (Op. Cit, pág. 228).

(148).- Torres Septién, Valentina; "La Educación en la Historia de México", Algunos Aspectos de las Escuelas Particulares en el Siglo XX", Op. Cit, pág. 219.

(149).- Mario Brodersohn y María E. Sanjurjo, "Introducción", "Financiamiento de la Educación en América Latina", BRODERSOHN, Mario y SANJURJO, María Ester, (compiladores); Op. Cit, pág. 43.

(150).- Muñoz Izquierdo, Carlos; "Diferenciación Institucional de la Educación Superior y Mercados de Trabajo. Seguimiento de Egresados de Diferentes Instituciones a Partir de las Universidades de Origen y de las Empresas en que Trabajan", Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, 1996.

(151).- Ibidem. Ver capítulo "Síntesis de los Hallazgos", pág. 241.

(152).- Esto coincide con la forma en que las universidades privadas evalúan su efectividad: por el número de estudiantes que reciben ofertas de trabajo, el número de estudiantes ofrecidos y el nivel de pago obtenido.

(153).- Sobre este tópico ver Levy, Daniel C.; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público, Op. Cit, pág. 325-327.

(154).- Palabras pronunciadas durante la conmemoración de la XXX Asamblea Nacional de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES). El Financiero, "Presidente Zedillo la XXX Asamblea del FIMPES", 18 de octubre de 1996.

(155).- Martínez Della Rocca, Salvador; "Educación y Desarrollo del Capitalismo en México", Educación Superior y Desarrollo Nacional, Martínez Della Rocca, Salvador, (coordinador), Colección: La Estructura Económica y Social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pág. 49.

(156).- Sobre este tópico ver Levy, Daniel C.; *"La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público"*, pág. 329.

(157).- ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR. *"Anuario Estadístico 1996. Población Escolar de Nivel Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos"*, primera edición 1997.

(158).- *Ibidem*.

(159).- Torres Septién, Valentina; *"La Educación Privada en México (1903-1976)"*, Op. Cit, pág. 15.

(160).- *Ibidem*, (pág. 216-217); Rollin Kent sobre esta situación, menciona que "... las instituciones privadas atrajeron en números crecientes a los vástagos de las élites quienes, hacia los años 80, habían abandonado a la universidad pública casi totalmente. En años más recientes, se ha vuelto evidente la preferencia también de los sectores medios por instituciones privadas...". Kent, Rollin; *"Regulación de la Educación Superior en México"*, Op. Cit, pág. 29.

(161).- Muñoz Izquierdo, Carlos; *"Diferenciación Institucional de la Educación Superior y Mercados de Trabajo. Seguimiento de Egresados de Diferentes Instituciones a Partir de las Universidades de Origen y de las Empresas en que Trabajan"*, Op. Cit, pág. 241.

(162).- Muñoz Izquierdo, Carlos; *"Educación Superior y Perspectivas de Empleo del Egresado"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 87.

(163).- Castrejón Díez, Jaime; Op. Cit, pág. 7.

(164).- Cfr. ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR. *"Anuario Estadístico 1996. Población Escolar de Nivel Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos"*, primera edición 1997, pág. 13.

(165).- Taborga Torrico, Huáscar; *"Metas, Problemas y Opciones de la Matrícula de Educación Superior"*, Asociación Nacional de Universidades e instituciones de Enseñanza Superior, México, 1997, pág. 69.

(166).- *Ibidem*, pág. 70.

(167).- Levy, Daniel C.; *"La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público"*, Op. Cit, pág. 301.

(168).- "... En general el conjunto de las universidades privadas puede catalogarse, dentro de un amplio espectro ideológico, como instituciones orientadas a satisfacer la demanda de aquellos sectores de la burguesía u de la clase media que piden garantías ideológicas, políticas y sociales para la reproducción de su condición social o bien de aquellos sectores que aspiran a colocarse en el sector privado de la economía...". De Leonardo, Patricia; *"Educación Superior Privada: Competencia y Complementariedad"*, Educación Superior y Desarrollo Nacional, Martínez Della Rocca, Salvador, (coordinador); Op. Cit, pág. 250.

(169).- "... Las universidades públicas, por su parte, tienen una diversa gama de opciones de cooperación académica internacional, mientras que las instituciones particulares muestran una clara preferencia por establecer contactos con sus similares estadounidenses...". El Universal, *"Deben Escuelas Superiores Buscar Otras Fuentes de Ingresos"*, 1ª sección, 5 de agosto de 1996, pág. 5.

(170).- Richard A. LaBarge y Thomas Noel Osborn, citado por Levy, Daniel C.; *"La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público"*, Op. Cit, pág. 310.

(171) - El Financiero, "Zedillo, Miembro Distinguido de la 'Camarilla' ITAM/Yale", 29 de diciembre de 1994, pág. 25.

(172).- La Jornada, "Prevalece un enfoque 'academicista' en universidades públicas", Sección: Sociedad y Justicia, 3 de enero de 1998, pág. 38.

(173).- El Siglo 21; "El Examen de Admisión Clarifica los Procesos de Ingreso. El Director de College Board Explica su Intervención en el Trámite de Entrada en la U de G", Guadalajara, Jalisco, Sección: Campus, 15 de septiembre de 1995, pág. 16.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

## CAPÍTULO CUARTO

### EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

#### SUMARIO

**I. CONSIDERACIONES GENERALES.** 1.- *Breves Antecedentes del Financiamiento de la Educación Superior.* 2.- *Factores que Afectan el Comportamiento en el Gasto Educativo.* 3.- *Las Alternativas en el Financiamiento a la Educación Superior.* 3.1.- *Nuevas Fuentes de Financiamiento.* 3.2.- *La Adopción de Medidas Tendientes a Reducir los Gastos Educativos.* **II. LAS FUENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.** 1.- *Modelos de Instituciones y Formas de Financiamiento.* 2.- *Las Fuentes del Financiamiento de la Educación Superior.* **III. EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.** 1.- *El Subsidio Público.* 1.1.- *El Financiamiento Tradicional de las Instituciones Públicas de Educación Superior.* 1.2.- *Los Impuestos Específicos que se Aplican en Nuestro País.* 2.- *Nuevas Formas de Asignación Presupuestal: El Financiamiento Condicionado.* 3.- *Las Fuentes del Financiamiento Alterno.* **IV. EL FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.** **V. CONCLUSIONES.** **VI. NOTAS.**

#### I. CONSIDERACIONES GENERALES.

Se ha destacado en capítulos anteriores, la importancia que tiene la educación en relación al aspecto económico, social y cultural del país. En efecto, se considera que existe una estrecha relación, no sólo con el desarrollo económico, sino también con otros valores sociales relevantes para la convivencia humana, como son, entre otros, la democracia, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. En fin, la educación se manifiesta como una poderosa fuerza transformadora de la sociedad.

Después de la segunda guerra mundial, los gobiernos de una gran mayoría de países desarrollados y en vías de desarrollo, promovieron políticas encaminadas a desarrollar el sistema educativo. El resultado fue una expansión sin precedentes de la educación superior.

Estas acciones fueron justificadas en su tiempo por dos razones principales. La primera fue la justicia social. Debida a ella, se percibía la necesidad de proporcionar a la población, una mayor igualdad en las oportunidades de acceso y ofrecer facilidades para emprender estudios superiores. La otra

razón fue de orden económico: los requerimientos de formar personal más capacitado y calificado para las actividades productivas.

Sin embargo, la evolución histórica de las participaciones del gasto en el presupuesto público, generó una gran preocupación en cuanto a la posibilidad real de financiar los cada vez mayores requerimientos educativos.

Las políticas educativas promovidas en los últimos años, parecen demostrar que la educación en general, pero particularmente la educación superior, ha perdido el lugar de importancia que ocupaba en la gama de prioridades políticas de los gobiernos, lo que ha conducido al estancamiento e inclusive, disminución del gasto público destinado a este nivel educativo, en un momento en que la demanda de educación aumenta.

Más allá de consideraciones económicas y sociales, es importante destacar que el financiamiento de la educación superior es un tema de gran complejidad: educar cuesta y los recursos son escasos. La educación superior no sólo compite por mayores recursos con los demás niveles educativos, sino que lo hace con otras necesidades sociales como la salud, la alimentación, el empleo, y la habitación.

## **1. BREVES ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**

Los sistemas de financiamiento han sufrido importantes transformaciones a través de las diferentes épocas del desarrollo humano. La problemática del financiamiento ha transcurrido desde el rudimentario sistema de pagar a unos sacerdotes para la iniciación de jóvenes en las verdades de la religión, hasta los complejos sistemas de financiamiento que se utilizan en la actualidad. (1)

En la historia nos encontramos con muchos ejemplos de las necesidades que originaron los múltiples sistemas que han existido en apoyo a la educación. Estos requerimientos se deben principalmente a las necesidades religiosas, militares, económicas, políticas y sociales.

Los sistemas educativos nacidos de la necesidad de enseñar los libros santos, de formar guerreros y las que provenían de la filosofía y el comercio, abundan a través de los tiempos. También nacieron escuelas

superiores como consecuencia de la necesidad de preparar a personas y grupos dirigentes y con sentido social.

Todas estas instituciones requerían fondos para su subsistencia y adecuado funcionamiento, y por lo tanto, había que buscar fuentes para su financiamiento. Existe evidencia histórica de una gran variedad de métodos para la obtención de fondos. De éstos destacan los legados, los dotes y las fundaciones. También el pago de matrículas y derechos de enseñanza son formas muy antiguas de financiar la educación. Asimismo aunque en menor proporción están la venta de ciertos servicios, el crédito, las rentas y los ahorros, el producto de las loterías, las suscripciones públicas, las multas y el cobro de ciertos derechos y las donaciones del gobierno.

Los impuestos han sido una fuente muy importante para el financiamiento de la educación pública. "... Puede citarse un caso de salarios de maestros pagados con impuestos municipales en el siglo primero. Las ciudades del medievo ayudaban a sus universidades con impuestos sobre carruajes y peatones... Enrique VIII de Inglaterra, recogió 'diezmos y primicias' para financiar la enseñanza religiosa anglicana...El impuesto catastral, de uso común hoy en los Estados Unidos, ya se usaba para el pago de maestros en Dinamarca en 1721...Al comienzo del siglo XIX, los Estados Unidos de América cobraban impuestos a los bancos. Las bases impositivas eran el papel moneda emitido por el banco, el exceso de utilidades, los depósitos de personas no residentes, las cuentas de ahorro y hasta ciertos derechos para las agencias de bancos extranjeros..." (2)

Como los anteriores, podríamos mencionar un sin número de estos impuestos. No existe una regla uniforme y definitiva a través de la historia, y como podrá constatarse en los próximos puntos de este trabajo, la mayoría de las fuentes de financiamiento a la educación continúan en nuestros días. Lo que sí ha variado indudablemente, es la magnitud del financiamiento para satisfacer la expansión educativa que se ha dado en la mayoría de los países.

## **2. FACTORES QUE AFECTAN EL COMPORTAMIENTO EN EL GASTO EDUCATIVO.**

Existe una gran diversidad de elementos que pueden influir en la cantidad de fondos públicos que se destinen a la educación superior. Estos factores están relacionados a consideraciones políticas, sociales y económicas.

Destaca por su importancia la gran demanda educativa que los países en vías de desarrollo están experimentando.

Las políticas son directrices de carácter general que regulan y orientan decisiones. Implican medios y fines, pero también valores que orientan las acciones. Las consideraciones sobre los valores y la política educativa, se comentaron en capítulos anteriores, por lo que sólo nos resta hacer las siguientes observaciones.

En primer lugar, es importante manifestar que los estudiosos del tema siempre han tratado de responder a ciertas preguntas que resultan torales en la comprensión del financiamiento a la educación superior: ¿ Cuánto debe un país destinar a la educación superior ?, ¿Cuál debe ser el nivel de participación del sector público y cuál del sector privado ?, ¿ Quién asigna y cuáles deben ser los criterios para asignar el presupuesto público ?

Se ha buscado dar respuesta a estas preguntas, comparando las diferentes situaciones que tienen los países, pero las comparaciones no ayudan a saber cuál debería de ser el nivel apropiado de los gastos públicos destinados a la enseñanza superior. No se observa en esta materia, ninguna constante ni vínculo preciso entre el gasto público ejercido en los países.

En este sentido, se puede observar la naturaleza de este fenómeno, pudiéndose afirmar que resulta de poca ayuda hacer comparaciones internacionales entre los sistemas de enseñanza superior, pues "... es extremadamente difícil lograr comparar lo incomparable..." (3).

De esta manera, podemos concluir que no existe una respuesta única a las preguntas realizadas con anterioridad. Cada país en atención a su historia, desarrollo y prioridades nacionales, le han dado una respuesta diferente. Existen posiciones extremas, Unos han considerado que la responsabilidad del financiamiento es completamente de los particulares, otros piensan que es una obligación que corresponde al Estado. En la experiencia internacional se tienen ejemplos tanto de estas posiciones, como las de aquéllas que pregonan soluciones intermedias. (4)

En nuestro país, parece no existir duda de que es al Estado, a quién compete en gran medida la responsabilidad de promover y financiar a la educación superior. Así lo han manifestado, una y otra vez, los gobiernos en turno (5). Sin embargo, no parece existir un patrón a seguir. Las políticas educativas no han sido planeadas a largo plazo, sino que obedecen a lineamientos fijados en forma sexenal.

Un ejemplo de lo que se comenta aquí se da durante los sexenios de Díaz Ordaz y Luis Echeverría. Los últimos años del sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970), se creció por encima del seis por ciento del Producto Interno Bruto. Sin embargo, la asignación presupuestal a la enseñanza superior no se dio en cantidades importantes. (6)

En cambio, en el año de 1971, cuando se vivió una fuerte crisis económica en el país, el gobierno federal duplicó los recursos destinados a la educación superior. Como podrá apreciarse la buena o mala marcha de las finanzas públicas no ha sido el elemento más significativo que afecte el comportamiento del gasto público destinado a este nivel educativo. Muchas veces el financiamiento puede ser eminentemente de carácter político, puesto que, como ya se mencionó con anterioridad, en ese tiempo se vivió una etapa de legitimación del gobierno con las universidades públicas. (7)

La demanda educativa es uno de los factores que tradicionalmente ha afectado más el comportamiento de las asignaciones presupuestales destinadas a la educación, y en especial, a la enseñanza superior. Influyen en ella una gran cantidad de variables que son características de cada país en particular. Estos elementos son el analfabetismo, el porcentaje total de la población que está estudiando en los niveles educativos básico y secundario, la deserción estudiantil y el incremento o disminución demográfica.

Después de la segunda guerra mundial, la demanda en la mayoría de los países fue conscientemente estimulada por los educadores, economistas y políticos, ante la creencia de que la educación de un pueblo es el requisito indispensable para promover el progreso económico. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "... se consideraba injusto e inaceptable el negar la oportunidad a aquellos jóvenes cuyas familias no tenían recursos necesarios para pagarles estudios superiores..." (8).

Si en los países desarrollados se consideraba a la educación como un requisito para el desarrollo, pues lo natural fue que los países más atrasados adoptaran esta tendencia, sobre todo si se tomaba a la enseñanza como una vía para el desarrollo del país y una forma de corregir desigualdades sociales. De esta forma se aplicó la ya comentada política de "puertas abiertas". (9)

En consideración a lo anterior, se impulsaron planes y las estrategias para disminuir en forma importante el analfabetismo e incrementar considerablemente el número de estudiantes en el nivel básico y secundario. Con ello se produce una fuerte explosión de todos los sistemas educativos. Como consecuencia de esta situación, las proyecciones que comenzaron a realizarse hacia el futuro del financiamiento de la educación superior, tendrían un aumento sin precedentes.

En este sentido, ya la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), alertaba en un estudio realizado en el año de 1966, los efectos del plan de once años, y mencionaba que éstos "... ya vienen, nos van a pegar, a partir de 1970 tocará muchas puertas, la matrícula tendrá que incrementarse, si no, se suscitará un problema político muy serio, pues habrá muchos demandantes..." (10)

El gobierno decidió incrementar en forma considerable la asignación de recursos para la enseñanza superior, dando respuesta de esta manera, a la demanda educativa que se presentó en aquellos años.

Sin embargo, ante el considerable aumento en la participación de los gastos educativos en el presupuesto público, la política educativa que se siguió durante los años ochenta, buscó frenar las asignaciones que se daban a las Instituciones de Educación Superior. Este deseo ha sido desde entonces la tendencia universal, pero la demanda educativa ha continuado siendo una fuerte presión en este sentido. (11)

En la década de los noventa, se presenta en los países desarrollados – como consecuencia de la caída de la tasa de natalidad desde los años sesenta y setenta – el fenómeno de la disminución de alumnos que terminan estudios secundarios. Esta situación impactará los sistemas de enseñanza superior de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pues se tendrá un respiro en la carga financiera que representa este nivel educativo. Inclusive, muchos estudiosos piensan que es oportuno aprovechar este periodo, donde la demanda puede bajar, para disminuir los recursos. (12)

México, a pesar de pertenecer a esta organización, no se encuentra en el futuro inmediato ante esta perspectiva, ya que la demanda educativa sigue aumentando y el sistema no ha sido capaz de satisfacerla adecuadamente, por lo tanto, el deseo de disminuir los gastos que se asignan a la enseñanza superior deberá buscarse de forma diferente a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En la actualidad, uno de los factores que están influenciando más la asignación de recursos a la educación superior, es el aspecto económico. A partir de los años ochentas, la actitud del financiamiento público a la educación superior se modificó, y se insistió en la necesidad de buscar otras fuentes alternas, además del subsidio tradicional. (13)

El inconveniente principal de esta fuente de financiamiento, resulta de que el presupuesto público es limitado y no alcanza a satisfacer las necesidades de la sociedad. Se trata de distribuir recursos escasos entre muchas prioridades nacionales. La forma de distribuir estos recursos dependerá en gran medida de las presiones que los diferentes grupos ejerzan y a las preferencias de los políticos encumbrados en el gobierno en turno.

La preocupación sobre la redistribución del ingreso y el crecimiento económico, como factores que la educación supuestamente promueve, han comenzado a perder fuerza. Existen algunos signos inequívocos, en el sentido de que la educación ya no es una de las prioridades más importantes en el sentir de los gobernantes. (14)

En primer lugar, en muchos países se cree que sus presupuestos para educación han llegado a su límite. En el caso de México, podremos constatar en las líneas subsecuentes, que el año de 1982 representa el presupuesto más alto en términos reales, destinado a la educación superior. Parece ser, que el límite en nuestro país está ligado al presupuesto de aquel año.

La apreciación de los funcionarios sobre las bondades de la educación, como ya se mencionó, está cambiando. Algunos autores señalan que la educación se ha comenzado a considerar como algo secundario, ya que es un producto difícilmente cuantificable y que requiere un largo periodo para producir resultados que rara vez se traducen en forma inmediata, a diferencia de lo que sucede con las obras públicas, la industria o el comercio. (15)

Por otra parte, cuestionan los resultados obtenidos en el sistema de enseñanza superior y señalan que la educación debe empezar a ser más eficiente antes de recibir nuevos fondos públicos. (16)

Surge así, uno de los factores que está teniendo más influencia. Se considera que el análisis y estudios sobre el financiamiento a la educación superior, no sólo debe realizarse sobre las fuentes del mismo, sino también de la eficiencia con que tales recursos se gastan. La lógica de este pensamiento nos señala que "... cuanto más eficiente sea un sistema

educativo, menor serán sus necesidades financieras y, por lo tanto, mayores y mejores resultados tendrá dentro de los límites de su presupuesto fijo..." (17)

El concepto de eficiencia se aplica a un proceso que busca transformar los sistemas educativos. Las políticas educativas actuales se basan en gran medida en este criterio y forma parte de la planeación de las Instituciones de Educación Superior, cuya finalidad es reducir, de manera racional, los gastos educativos. Estas políticas promueven la eficacia y premian la eficiencia. De esta manera, las universidades que sean más eficientes podrán contar con más recursos adicionales a las asignaciones presupuestales tradicionales. (18)

### **3. LAS ALTERNATIVAS EN EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**

Ante la renuencia de los gobiernos a continuar incrementando las asignaciones presupuestales a la enseñanza superior, las universidades se han visto obligadas a resolver sus necesidades en base a dos aspectos estrechamente relacionados: la diversificación de las fuentes financieras y el mejor aprovechamiento de sus actuales recursos.

#### **3.1. Nuevas Fuentes de Financiamiento.**

En cuanto a la diversificación de las fuentes, nuestro país – como la mayoría de los países de la OCDE – ha tenido en el subsidio gubernamental su fuente tradicional para la enseñanza superior. El problema principal que se presenta actualmente, con el cambio de la política gubernamental, es que en la mayoría de las universidades públicas, esta fuente representa la única forma de ingresos significativa. (19)

Esta situación ha sido un cambio brusco que ha impactado de manera sensible las funciones de las universidades públicas, puesto que ahora se tienen que diseñar estrategias que permitan ubicar nuevas fuentes de financiamiento que se reciban como ingresos propios.

Los especialistas mencionan que existen dos formas para que las Instituciones de Educación Superior aumenten sus ingresos: a través de la prestación de servicios educativos y por medio de otro tipo de prestaciones,

que no son propiamente educativas. Inclusive, se presenta la posibilidad de que las universidades realicen actividades de naturaleza mercantil. (20)

La diversificación de las fuentes financieras en las universidades públicas ha tenido hasta la fecha, pobres resultados y nos da una idea de lo limitado que están las posibilidades de obtener fondos que provengan de fuentes alternas al gasto público. (21)

El tema se nos presenta complejo e inédito, a pesar de que ya es una realidad desde hace varios años. Lo cierto es que las universidades públicas tendrán que encontrar nuevas fuentes para financiar sus funciones, puesto que el gobierno ha puesto ya límite al presupuesto que se destina para la educación superior.

### **3.2. La Adopción de Medidas Tendientes a Reducir los Gastos Educativos.**

Las políticas que promueven la obtención de nuevos tipos de recursos para financiar la educación superior, han hecho énfasis en la necesidad de acompañar estas estrategias, con un mejor empleo de los recursos públicos destinados a la enseñanza superior.

Como ya lo habíamos mencionado, estas medidas están basadas en el concepto de eficiencia de las políticas educativas actuales y que forman parte de la planeación de las Instituciones de Educación Superior, cuya finalidad es reducir, de manera racional, los gastos educativos. Así, las universidades pueden – además de tener recursos extras que provengan de estas estrategias – ser premiadas de conformidad con la eficiencia que tengan en el desarrollo de sus funciones. (22)

Este tema, es extenso y complejo, por lo que sólo mencionaremos las principales medidas que se han introducido a los sistemas educativos para reducir los gastos educativos.

#### **A) MEDIDAS PARA HACER MÁS EFICIENTE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

Destacan dentro de estas medidas, el de asegurarse que el personal docente y administrativo trabaje efectivamente el número de horas por el cual se les paga; que las relaciones alumno/maestro no desciendan de

determinado nivel y que los edificios y los equipos sean usados en forma adecuada y de la mejor manera posible. (23)

#### B) EL USO MÁS EFICIENTE DE LOS RECURSOS.

En este punto, se mencionan las medidas que están conectadas a la finalidad de mejorar la relación costo/efectividad. Existe una gran cantidad de medidas que entran dentro de estas categorías, siendo la más conocida la reducción del cuerpo docente, aumentando la carga de enseñanza con un aumento proporcional en los salarios. (24)

#### C) LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS FORMAS DE EDUCACIÓN.

Otra de las medidas que se están tomando en las Instituciones de Educación Superior, está la de introducir nuevas tecnologías y métodos alternativos de enseñanza para mejorar la eficiencia en el proceso de aprendizaje.

Hasta ahora, esta estrategia ha tenido muy pocos resultados positivos, pero cabe la posibilidad de que en el futuro pueda ser una de las medidas más viables para reducir los gastos educativos, en base a los adelantos tecnológicos.

Por supuesto que la introducción de tecnología de punta significa en principio una gran inversión, pero las Instituciones de Educación Superior tendrán que implementar estas medidas, si no se quiere caer en retrasos posteriores importantes. (25)

#### D) LA REDUCCIÓN DE LAS METAS DE MATRICULACIÓN Y LA DISMINUCIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCACIONALES.

Estas medidas son las más cuestionables y polémicas, pero muchos estudiosos de la época neoliberal, estiman que son necesarias.

Como ya lo mencionamos con anterioridad, la política educativa en nuestro país ha tratado, ya desde hace varios lustros, de reducir la matrícula en la enseñanza superior. Para ello inició por redefinir las funciones del bachillerato a fin de dotar a los estudiantes de una educación media que tenga una formación más sólida y encauzada hacia la educación tecnológica.

De esta manera, se pretende que la educación de este nivel educativo, tenga las características de ser una etapa terminal y que los estudiantes pudieran incorporarse al sector productivo una vez terminado el bachillerato.

La reorientación del nivel inmediato inferior a la educación superior, se hizo con el fin de racionalizar, tanto el acceso cuantitativo como la selección cualitativa de la matrícula en las universidades, con el propósito de buscar que no toda la educación media desembocara necesariamente en las universidades. (26)

Como parte de esta estrategia, se impulsó la educación tecnológica y se abrieron una gran cantidad de planteles, entre los cuales destaca los Colegios de Bachilleres, Bachilleratos Tecnológicos y el Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica. (CONALEP).

## II. LAS FUENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

### 1. MODELOS DE INSTITUCIONES Y FORMAS DE FINANCIAMIENTO.

En el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se han definido cuatro grandes formas de organización de las instituciones de educación superior: (27)

a) *Colegial*, que se deriva del concepto de una comunidad autónoma de universidades, que toma decisiones por consenso.

b) *Política*, que son aquellas que se organizan en función de intereses, por lo general a partir de diferentes disciplinas. La negociación de los grupos que concurren es la norma y no la búsqueda de consensos.

c) *El Administrativo*, en el que la gestión está asegurada por una administración sometida por lo general a influencias de organismos públicos exteriores a la institución.

d) Por último, *el económico*, que es el que está dirigido al mercado. En este modelo, las Instituciones de Educación Superior encuentran sus recursos en la prestación de servicios de enseñanza e investigación.

Como podrá apreciarse, los modelos de las Instituciones dependen básicamente del tipo de fuente de ingreso y del grado de control político y administrativo que se ejerza sobre ellas debido a la inversión o desembolso que se haga de los fondos.

Generalmente, se acepta que existen cinco modalidades de financiamiento. Estas maneras a través de las cuales las Instituciones de Educación Superior pueden recibir recursos son las siguientes: (28)

a) En el primer caso, la Institución tiene sus propias fuentes de ingresos, desde propiedades hasta inversiones, las cuales se pueden utilizar de la forma que se considere más conveniente.

b) En la segunda de las modalidades, la Institución recibe una subvención global del gobierno y puede gastar el dinero según sus propias prioridades institucionales.

c) En la tercera, la Institución recibe fondos del Estado o de algún organismo gubernamental, pero tiene que gastar el dinero sometiéndose a regulaciones administrativas específicas fijadas por las autoridades.

d) En el cuarto modelo existen diversos organismos o agencias de concesión de fondos, a nivel central, regional o local, de manera que la institución no depende financieramente de ninguno de ellos.

e) En la quinta modalidad, la Institución consigue sus ingresos cobrando a estudiantes, organismos gubernamentales o privados como honorarios a cambio de sus servicios educativos y de investigación.

Al relacionar los modelos de Instituciones con las modalidades de financiamiento, tenemos que las dos primeras modalidades corresponden a los modelos Colegial y Político. La tercera modalidad, o sea, la que recibe fondos pero tiene que ajustarse a las directrices del que otorga los fondos, se adapta al modelo administrativo de organización. La cuarta y quinta modalidades, corresponden a un estilo de organización del tipo económico, esto es, la Institución dirigida hacia el mercado.

De cualquier forma, es importante destacar que cualquier esquema sobre el financiamiento es ambiguo, ya que en la práctica, la mayoría de los modelos y modalidades contienen elementos en los que se conjugan varias de ellas. En pocas palabras, los límites de cada modelo o modalidad son imprecisos y generalmente se interrelacionan entre ellos.

## 2. LAS FUENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La literatura que se ha publicado sobre el financiamiento de la educación, se ocupa principalmente de sus fuentes y de la magnitud del mismo. Se insiste sobre todo en dos cosas: la determinación de posibles fuentes suplementarias de financiamiento al presupuesto público, y el análisis de quiénes se benefician en virtud de las distintas políticas de asignación. (29)

El tema de las fuentes del financiamiento de la educación superior, es de gran vastedad e implica una serie de consideraciones de tipo económico, que van más allá del objeto del presente trabajo.

Los estudiosos del tópico nos señalan, que las fuentes del financiamiento y las modalidades más directamente ligadas con el sector educativo, son las siguientes: el presupuesto público, los impuestos afectados específicamente a la educación; las aportaciones que proveen los organismos internacionales; el pago de cuotas o colegiaturas; el crédito educativo; los ingresos provenientes de los servicios que prestan las Instituciones de Educación Superior a los sectores público y privado, y las donaciones. (30)

### A) EL PRESUPUESTO PÚBLICO.

La educación superior en la mayoría de los países estuvo reservada a una pequeña élite. Su función era preparar a estos grupos restringidos de personas para que ocuparán los puestos dirigentes en la sociedad. "... La cultura de las élites nacionales fue nutrida por instituciones como las Gran Ecole en Francia, Oxford y Cambridge en el Reino Unido y las universidades de la Ivy League en Estados Unidos..." (31)

Con la expansión de la enseñanza superior, muchas situaciones se vieron afectadas, pero principalmente la situación financiera de las instituciones. Cuando el acceso a las universidades estaba reservada a una minoría, su costo representaba una parte del ingreso nacional tan pequeña que el reparto de esas ventajas no tenía repercusiones políticas.

Como ya se ha mencionado, las políticas educativas después de la segunda guerra mundial, promovieron esta expansión de la educación superior. El pensamiento teórico en apoyo de estas políticas se basa en que la tributación puede y debe ser utilizada teniendo como uno de sus objetivos

lograr una mayor equidad. Se afirma que el sistema impositivo puede ayudar a resolver algunos de los males engendrados por el sistema económico imperante, en especial la mala distribución del ingreso y la riqueza.

De esta forma, el financiamiento de la enseñanza superior se dio casi exclusivamente por medio del gasto público, que tradicionalmente ha suministrado los gastos educativos. De ahí que a este tipo de asignación se le nombre financiamiento directo. (32)

Ante el gran incremento del gasto público destinado a este nivel educativo, las políticas actuales han promovido la búsqueda de fuentes provenientes del llamado financiamiento alterno. Sin embargo, se ve muy lejos el día en que el presupuesto público deje de ser la fuente más importante de recursos para la educación superior.

Es significativo mencionar que esta situación no es exclusiva de nuestro país, ya que en los países de la OCDE, la enseñanza superior también se provee esencialmente por el sector público. (33)

#### **B) LOS IMPUESTOS AFECTADOS ESPECÍFICAMENTE A LA EDUCACIÓN.**

El financiamiento de la educación se encuentra conectado muy de cerca con la capacidad y habilidad impositiva de un país.

La solución ortodoxa consiste en manejar por separado todas las decisiones relativas al gasto en educación, manteniendo siempre el principio de unidad de presupuesto y de caja, lo que se ve acompañado de las ventajas relativas a la jerarquía y a la flexibilidad del gasto total. (34)

La otra alternativa, consiste en garantizar desde el ingreso un determinado esfuerzo fiscal para la educación que puede consistir en separar un por ciento del total de ingresos públicos, o bien de lleno en afectar uno o varios impuestos a un fin especial de educación en general o para cierto tipo de educación.

Este tipo de impuestos, si bien contradice el tradicional concepto de hacienda pública de evitar la creación de impuestos y gastos específicos, tiene la ventaja de que constituyen una fuente segura y estable de financiamiento. Pueden hacerse necesarios para asegurar un presupuesto mínimo, protegiendo los recursos para la educación de las rebatiñas presupuestales. (35)

Ello permite programar sobre bases de financiamiento más sólidas, el área educativa a la cual están destinados esos recursos. La asignación específica es lo que da seguridad a la gente de que estas partidas de dinero estarán disponibles en los presupuestos públicos.

Por otra parte, se dice que presentan una serie de inconvenientes desde el punto de vista de la técnica fiscal. Se les considera del tipo regresivo y que además rompen con la unidad presupuestal.

Se piensa que complican las cuestiones presupuestales porque su magnitud e importancia para el fin al cuál están asignados es casi insignificante. Inclusive, otros concluyen que las asignaciones específicas "... han tenido el efecto de hacer que la distribución del ingreso sea menos equitativa..." (36)

Sin embargo, las experiencias en los diferentes países son múltiples. Se han tratado de encontrar los más variados e imaginativos objetos de imposición. Existen impuestos especiales sobre el tabaco, cerveza, las bebidas alcohólicas, refrescos, el timbre, recargos y asignaciones de impuestos a las sucesiones, sobretasas a las ventas de productos farmacéuticos y agropecuarios o a las utilidades. Impuestos sobre las transferencias y la propiedad de automóviles, la caza de animales. En fin, toda una gran variedad de impuestos específicos, de los cuales, una mayoría están destinados a financiar a las universidades, más que a cualquier otro nivel educativo. (37)

La afectación de este tipo de impuestos depende de la estructura impositiva, misma que varía de un país a otro. Para algunas naciones, la mayor proporción de los ingresos fiscales provienen de los impuestos directos y para otros de los indirectos. La discusión sobre cuál de los dos tipos de impuestos deben aplicarse más en el terreno fiscal es ancestral e inconclusa. (38)

En cuanto a los criterios para evaluar e indagar la viabilidad de los impuestos especiales que como fuentes alternas de financiamiento para la educación, se pretende implementar, dependen en gran medida del papel que cumplan los impuestos destinados específicamente a financiar los diferentes niveles educativos.

Siguiendo las ideas del connotado especialista Manuel Zymelman (39), la evaluación de la eficiencia de estos impuestos se puede hacer de acuerdo a los siguientes criterios, mismos que han servido de guía para quienes establecen las políticas de ingreso fiscal.

- **Suficiencia.** Cualquier método de financiamiento debe proveer los dineros necesario para que el sistema educacional opere satisfactoriamente.
- **Estabilidad.** Si la disponibilidad de los fondos fluctúa grandemente, el problema educativo se verá afectado adversamente.
- **Crecimiento.** Puesto que el crecimiento natural de la población usualmente aumenta la demanda por educación, las fuentes de fondos también deben crecer, para que la calidad de la educación no se deteriore.
- **Acatamiento y administración.** La efectividad de un impuesto depende a menudo de la capacidad de hacer cumplir las leyes respectivas, sin incurrir en costos excesivos.
- **Impacto.** La facilidad con que un contribuyente pueda trasladar su carga a otros, que es una forma de elusión de impuestos, tiene efectos sociales y económicos significativos que deben ser considerados en el momento de decidir la inclusión de un impuesto en el sistema tributario de un país.
- **La traslación de un impuesto modifica su impacto inicial, y se realiza al alterar los precios de lo que se esté gravando. Un impuesto puede ser trasladado hacia adelante o hacia atrás; hacia adelante en la forma de precios más altos a los consumidores; hacia atrás, en la forma de pagos más bajos a los proveedores. La traslación entre sectores ocurre cuando un gravamen impuesto a un sector, ocasiona reducción en la oferta de sus productos, lo cual incide en un alza de costos en otro sector no gravado; esencialmente el impuesto está siendo pagado por el sector no gravado, donde los productos son finalmente comprados.**
- **Incidencia.** Donde la carga del impuesto sea finalmente recibida, allí será su incidencia. El propósito fundamental del análisis de la incidencia es determinar precisamente quién está soportando la carga. Los efectos distributivos de un impuesto están ligados a su incidencia final. La teoría de la incidencia considera el ingreso real de los diferentes grupos antes y después de tomar en cuenta la traslación de los diferentes impuestos o de un impuesto en particular. Más que una cuestión de cambios en los precios relativos, este análisis se refiere a los cambios en los ingresos reales. Esto la distingue del análisis del impacto. La incidencia debe ser juzgada en términos de equidad; esto significa un juicio de valor. Cada sociedad, y concretamente cada persona, puede adoptar posiciones

varias frente a la equidad; no obstante, hay algunas normas usuales, que son:

- Igual tratamiento a iguales, personas en las mismas circunstancias son gravadas en la misma cantidad.
- Distribución de la carga tributaria total, basada en la capacidad de pago, la cual se puede medir por el ingreso, la riqueza o el consumo.
- Exclusión de los grupos de más bajos ingresos, porque en ellos no existe capacidad tributaria.
- Una distribución progresiva del impuesto con respecto al ingreso, basado en el aumento de la capacidad contributiva con relación al ingreso.
- Neutralidad. Indica cómo el impuesto afecta decisiones económicas. Cuanto más neutral sea el efecto de un impuesto menos distorsionará las decisiones.

Se han utilizado a través del tiempo, diversos criterios para la afectación de un impuesto especial destinado a la educación. Uno de los más conocidos se basa en que éste debe tener un efecto distributivo, por lo que las personas que más tienen o más ganan deben pagar por los que no tienen para pagarla.

Siguiendo con estas ideas, se busca establecer impuestos altamente progresivos al ingreso global de los individuos, incluyendo las rentas provenientes del capital, y también ingresos progresivos al patrimonio neto y a las transmisiones gratuitas de dicho patrimonio como son las donaciones, herencias y legados.

La base del pensamiento sobre esta materia, ha consistido en que el sistema impositivo pueda ayudar a resolver algunos de los males engendrados por el sistema económico imperante, en especial la mala distribución del ingreso y la riqueza.

Esto que parece justo, como principio en la teoría, se ve refutado por los hechos, pues el sistema económico que nos tocó vivir como situación objetiva de la historia, "... es un fenómeno de carácter mundial, ya que el capital privado se reproduce simultáneamente en un conjunto de sociedades y busca continuamente una tasa de ganancia neta de impuestos a donde

quiera que lleva sus relaciones de producción, la maquinaria y la tecnología, sin las cuales el desarrollo moderno no existe..." (40)

Otros esquemas que han sido utilizados para la afectación de impuestos específicos destinados a la educación, mismos que están basados en el efecto de redistribución, son los que mencionan que la educación superior la deben pagar los que se benefician con las acciones que realiza el sector gubernamental en el nivel de la enseñanza superior. Entre estos beneficiarios destacan principalmente los profesionistas y las empresas.

Estos esquemas fundan su razonamiento en que las actividades gubernamentales generan en algunas casos beneficios concretos a determinados grupos, los expertos en finanzas públicas han sostenido que por lo menos parte de esos aumentos de valor debería de captarse en forma de contribuciones. Estos impuestos se aplican no por la mayor capacidad de pago de los profesionistas y de las empresas, sino por los beneficios que han recibido a consecuencia de las inversiones del sector público.

La primera alternativa en este sentido consiste en fijar sobretasas al impuesto sobre la renta que graven los ingresos percibidos por los egresados de la educación superior. (41)

**El rendimiento privado de este grupo que se beneficia en mayor grado de los gastos educacionales (médicos, abogados, ingenieros, arquitectos etc.), se reduciría simplemente mediante una más justa aplicación de las leyes en vigencia del impuesto sobre la renta. Esta alternativa "... podría apoyarse en la teoría del capital humano; la cual, como es sabido, propone la existencia de una relación causal entre las diferencias observadas en los ingresos personales generados a través de la vida activa de los individuos, y los años de escolaridad que fueron cursados por los mismos..." (42)**

Los egresados pagarían no por el hecho de tener una mayor capacidad contributiva sino por razones de equidad. Las calificaciones obtenidas se transforman en un capital humano específico que es aprovechado tanto por los profesionistas como por los empleadores, unos bajo la forma de salario y los segundos bajo la forma de alta productividad.

Sin embargo, existe el problema de que la mayoría de los egresados de la enseñanza superior trabajan en alguna actividad ajena a sus estudios profesionales o simple y sencillamente no encuentran empleo.

Por esta razón, se propone gravar a las personas educadas que se incorporen, de manera efectiva, a la población económicamente activa y en función de su mayor capacidad contributiva. El principal problema que se presenta en esta alternativa, y que se da en la experiencia internacional, es que los profesionistas son unos de los grupos evasores de impuestos más importantes. (43)

Otra alternativa consiste en fijar sobretasas al impuesto sobre la renta que graven los ingresos percibidos por las empresas a los que los egresados de la enseñanza superior presten sus servicios.

A pesar de que este esquema podría aparentemente parecer justo, existe una gran posibilidad de que esta política desalentaría la contratación de los profesionistas, quiénes de por sí ya padecen el desempleo.

Todos los mecanismos que se basen en una mayor progresividad del impuesto sobre la renta o en fijar sobretasas al gravamen del ingreso de ciertos grupos que se beneficien por las inversiones que el sector gubernamental hace en la materia educativa, están de hecho, muy limitados. “.. El impuesto sobre la renta deriva su importancia fundamental de la utilidad al nivel de balance de las grandes compañías y de los sueldos y salarios. No hay ningún país del mundo, cuyo impuesto sobre la renta derive una importancia trascendente de las diversas formas de ingreso del capital. Y pensar que por el camino de dotar de mayor sentido global al impuesto personal, podría obtenerse recursos compatibles con las grandes demandas del sector educativo, es utopía...” (44)

En realidad, el gravamen destinado específicamente a la educación y en especial a la enseñanza superior que más se ha utilizado en América Latina, es el del impuesto sobre las nóminas. Sin duda en su tiempo fue una idea renovadora, el hacer que las empresas participaran en forma obligatoria a través de un impuesto sobre la nómina de sueldos del personal.

Se podría considerar un esquema que reúne tanto el requisito de la capacidad contributiva como el del efecto distributivo, al ser uno de los grupos sociales que más se benefician de la acción educativa del Estado.

Sin embargo, tiene repercusiones que pueden resultar inconvenientes desde muchos puntos de vista. Es difícil que este mecanismo se recomiende como ideal para financiar la educación.

El principal problema se presenta en la verdadera incidencia que puede tener este impuesto. Es muy probable que la empresa al ser gravada eleve

sus precios proporcionalmente al aumento de sus gastos. Por lo tanto, la empresa buscará que el costo que se añada en el precio de sus productos se pague por alguna otra persona, como puede ser el trabajador o el consumidor.

Sólo en el caso de que la empresa requiera no tener conflictos laborales o competir en el mercado con buenos precios de su producto, procederá a absorber este aumento en los costos de su producción.

De esta manera, nadie podrá saber si el financiamiento es pagado por las empresas en forma de menores utilidades, por los obreros en la forma de menores salarios, o por los consumidores, en la forma de mayores precios.

El caso es que, muy probablemente el costo se traslade al consumidor, con lo que no se concretará el efecto distributivo deseado.

Por otra parte, en la actualidad se ve muy poco probable que se sigan empleando a futuro los mecanismos que gravan con en mayor medida a las empresas, ya que la apertura económica y comercial que se está dando actualmente en la mayoría de los países del mundo, hace que los países requieran de una mayor cantidad de empresas competitivas en el plano internacional.

**En la mayoría de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, los impuestos a la propiedad y a las ventas son los más frecuentemente usados para financiar la educación. (45)**

La aplicación de impuestos cuyo objeto imponible es la tierra o la propiedad, es una de las forma más antiguas de tributación. Esto es así por su relativa simplicidad y estabilidad en la generación de ingresos fiscales. Tiene la característica de que es difícil de evadir y puede ser administrado con facilidad. (46)

Este tipo de impuesto se usa más por los gobiernos locales que por los de la esfera federal. En los Estados Unidos de Norteamérica el gasto público de la primaria y secundaria se financia básicamente por las entidades municipales, en base a los ingresos generados por la aplicación de este impuesto específico destinado a la educación.

Con la expansión de la industria y del comercio, la importancia relativa de la tierra y la propiedad ha disminuido significativamente. La riqueza se está obteniendo mejor de otras fuentes y ya desde hace tiempo ha dejado de ser

un indicativo confiable de la capacidad contributiva, por ser éste un impuesto impersonal.

Como en otros esquemas utilizados para financiar la educación, nos encontramos con ciertos problemas para fijar este impuesto específico. En primer lugar, tiende a discriminar y a desincentivar la vivienda. Pero el principal problema del impuesto territorial, es que éste no responde a la elasticidad de otros gravámenes y la única forma de mantener su importancia como fuente generadora de riquezas es mediante el aumento continuo de tasas, lo que hace que se convierta en una situación insostenible, especialmente en América Latina dónde existen pocos intentos de gravar la propiedad en beneficio de la educación en general.

Por su parte, el financiamiento a la educación en base a un impuesto específico a las ventas o al consumo, parece evitar muchos de los inconvenientes de los impuestos generales a la renta, a las transacciones o de los impuestos a las nóminas.

En cuestión recaudatoria, estos impuestos son estables y fluctúan menos que los impuestos sobre la renta y a la propiedad. Una vez que se han puesto en marcha, sus recaudaciones son casi inmediatas.

Los impuestos a las ventas, por lo general causan una menor resistencia de la población que otros, ya que éstos son trasladados hacia adelante, en forma tal que siempre acaba pagando el consumidor final. Sin embargo, se les considera regresivos pues los pobres usualmente destinan una proporción mayor de sus ingresos a estos pagos.

De todos los tipos de impuestos a las ventas o al consumo, el más popular es el impuesto al valor agregado y su característica de mayor solidez es su neutralidad, ya que su interferencia con el proceso de decisiones económicas es mínima. Se piensa que el impuesto al valor agregado tiende a estabilizar los gastos de consumo en forma más eficaz que el impuesto sobre la renta, aumentando o disminuyendo las tasas.

Los opositores al impuesto al valor agregado señalan una serie de inconvenientes. argumentan que su potencialidad de recaudación se pierde dadas las tendencias inflacionarias que ocasiona y ponen en duda su supuesta neutralidad. Pero el más importante crítica que se hace a este tipo de impuesto es que es regresivo, puesto que afecta a los más pobres. "...Quienes no niegan su regresividad, señalan que es ventajoso herir menos a los grupos afluentes por cuanto son éstos quienes ahorran, invierten e innovan..." (47)

La razón principal para tomar en cuenta este tipo de impuesto es la necesidad de que el Estado cuente con ingresos adicionales y, en particular, para estimular la educación pública. "...indudablemente, el IVA no es apropiado para la redistribución del ingreso; esta meta debe dejarse a otros impuestos y políticas del gobierno. Con el IVA no se trata de generar un patrón dado de distribución. La controversia, por tanto, debe limitarse a la búsqueda de una equidad razonable en el impuesto..." (48)

Para concluir podemos afirmar que en América Latina no se tiene la experiencia de que el impuesto al valor agregado haya sido aplicado al fin específico de la educación. Con tantas carencias que existen en nuestros países, la recaudación de los ingresos provenientes del impuesto al valor agregado son parte fundamental del presupuesto público y no parece ser posible destinar éstos en forma especial a la educación.

Por otra parte, es menester destacar que en diferentes épocas, los gobiernos han buscado alternativas fiscales que complementen su sistema tributario y permitan recuperar a largo plazo por el Estado, todo o parte del costo de la inversión que se realiza en educación superior, sin embargo, la magnitud del financiamiento hace que esto no sea posible. (49)

Hasta estos momentos, los impuestos específicos no han sido la panacea a este problema ya que los recursos movilizados por un impuesto de este tipo llega a tener poco peso en los gastos totales que realiza un país en educación. A pesar de que se ha comprobado la viabilidad política y la conveniencia operativa de estas formas de financiamiento, el principal problema radica en que los recursos adicionales que se pueden generar de este modo son relativamente modestos.

Podemos concluir el presente tema, mencionando que en el caso de la educación, "...ningún tipo especial de impuestos sirve realmente como sustituto. En teoría, por lo tanto, los impuestos con destinación específica no deben ser utilizados para educación. Sin embargo, cuando la educación se financia a través del presupuesto total de ingresos, y su presupuesto varía en forma significativa porque el Ministro de Educación es más débil que otros ministerios (o cualquier otra causa), entonces la participación parcial o total de impuestos con destinación específica puede ser justificada para lograr la estabilidad en el flujo de fondos. Esto permite mantener una cierta calidad en la educación..." (50)

### C) LAS APORTACIONES QUE PROVEEN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Existen en la actualidad una gran variedad de organismos internacionales, tanto gubernamentales como privados, que canalizan apoyos a través de los gobiernos en vías de desarrollo, los que se encauzan, de manera directa a los planteles de los diferentes niveles educativos y las organizaciones académicas. Los más conocidos organismos de fomento al desarrollo son el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Las función básica que realizan estos organismos consiste en financiar proyectos específicos y concretos de educación, ciencia y tecnología en los países en vía de desarrollo. Otra faceta importante es la participación económica que aportan en fondos que apoyan el financiamiento de sistemas de crédito educativo, buscando que jóvenes de escasos recursos tengan acceso a la educación. En este sentido, se considera al Banco Interamericano de Desarrollo como el pionero entre los organismos internacionales en la aplicación del crédito público internacional para financiar proyectos de educación. (51)

Además de la acción de financiar proyectos específicos en el campo educativo, uno de los papeles que estos organismos buscan tener, ha sido la de contribuir a mejorar el conocimiento de cómo opera en realidad el sistema educativo en la América Latina, buscando promover una mejor programación de los recursos materiales y humanos dedicados al campo educativo. (52)

Los documentos sobre la materia educativa publicada por estos organismos, manifiestan que esta situación les ha permitido detectar deficiencias y deformaciones en los sistemas educativos de los países latinoamericanos, por lo que buscan promover el desarrollo institucional, académico y administrativo para resolver estos problemas.

Siguiendo con esta faceta de los organismos internacionales, éstos se han convertido en una fuente importante de información y conocimiento sobre la problemática educativa en el continente americano. Sus sugerencias poseen una credibilidad considerable y por tanto es utilizada, por las dependencias gubernamentales, en el diagnóstico de los sistemas educativos.

En el mundo de la globalización, parece que la imagen internacional de un país depende cada vez más del contenido de informes producidos en esos organismos sobre su desempeño en aspectos económicos, sociales y desde

luego educativos (Como ejemplo está el informe producido por la OCDE sobre México en forma reciente).

México, como los demás países de América Latina, ha conferido en los últimos años, gran importancia a los informes de estos organismos. Es indudablemente que han influenciado en mayor o menor medida en la toma de decisiones sobre la política educativa.

Las políticas y posiciones tradicionales de estos organismos internacionales con respecto a la educación, son la de invertir de manera prioritaria en las escuelas de nivel básico. Esta tesis se sustenta en que la inversión hecha en la educación básica, tiene una tasa de retorno más rápida que la realizada en educación superior, además de que la educación básica otorga mayores beneficios a la productividad económica. (53)

Recomienda una menor participación estatal en los niveles de enseñanza superior. El tipo de argumentos utilizados para sustentar esta posición muestran que la educación media y superior deben ser de preferencia privados, ya sea para los individuos o para las empresas.

De ahí que los mecanismos de política de financiamiento sugeridos se orienten a reforzar la idea de recuperación de los costos de la educación desde sus beneficiarios: los individuos, a través del pago de colegiaturas y las empresas, a través de proposiciones que se orientan a favorecer la oferta privada. Detrás de estas políticas generales se encuentra la idea de que el sistema sería más eficiente si se le dejase de actuar conforme a mecanismos de mercado. (54)

No es de extrañar pues, que los documentos publicados en esta década por el Banco Mundial, sólo se dediquen a la educación primaria (1990) y el de educación vocacional técnica (1991). Hasta el momento no existe ningún documento de política sectorial explícitamente orientado hacia el nivel superior, aunque abundan los análisis y las sugerencias (position papers) por parte de los investigadores del organismo. (55)

La política actual de este organismo sigue el camino tradicional de proponer apoyo para la universalización, el aumento de eficiencia y la calidad de la enseñanza básica en los países en desarrollo.

El que se otorgue atención especial a este nivel educativo no ha generado sorpresas. El aspecto distintivo de las políticas recientes del Banco Mundial es el de que la tendencia dominante sea la sugerencia de canalizar fondos a la instrucción elemental que anteriormente se otorgaban a la enseñanza

media y superior. Además se propone aumentar el apoyo a los sistemas de capacitación laboral específica, por sobre los escolarizados de formación especializada; esta propuesta es novedosa en los documentos de política educativa del organismo. (56)

De lo que se menciona con anterioridad, se puede observar cuál es en lo general la política de estos organismos internacionales, con respecto a la enseñanza superior. Sus lineamientos buscan impactar directa e indirectamente los programas educacionales. Normalmente la asignación de fondos que realizan vienen acompañados de un conjunto de exigencias sobre las modalidades de su aplicación y de criterios para la evaluación de sus resultados.

No sorprende que el aporte financiero de estos organismos a la enseñanza superior, sea muy bajo. Inclusive, su participación financiera en el sector educativo es muy limitado en relación a los gastos de capital en educación que realizan los países latinoamericanos. (57)

Aún y cuando existen varios ejemplos de apoyos financieros a la enseñanza superior, por parte de estos organismos internacionales (58), Es evidente que las políticas de los organismos internacionales van dirigidas a influir y apoyar en forma prioritaria, a la educación básica, pues en estos organismos "... se sustenta la tesis, arbitrariamente generalizada, de que en apoyo a la modernización de los países de áreas subdesarrolladas, se invierta prioritariamente en...escuelas del nivel básico, en desmedro del aliento debido a la educación superior...Lo más grave de todo es que hay evidencias de que la tesis ha sido acriticamente aceptada y compartida por diversas administraciones gubernamentales de nuestro país y en ese sentido se han orientado las políticas de inversión..." (59).

#### D) EL PAGO DE CUOTAS O COLEGIATURAS Y EL CRÉDITO EDUCATIVO.

En general, podemos decir que existen dos tesis principales en cuanto al financiamiento de la educación. La primera sostiene que el Estado está obligado en gran medida a proporcionar las asignaciones presupuestales suficientes para el desarrollo de la educación. La otra posición propone que las inversiones realizadas por el Estado deben ser recuperadas de los beneficiarios directos de la educación. Como ya se ha mencionado anteriormente, éstos son principalmente los estudiantes y las empresas. (60)

En la segunda posición, se propone que los estudiantes paguen la totalidad del costo de sus estudios, argumentando que los beneficios que otorga la educación media y superior son primordialmente privados y que los alumnos que logran ingresar a estos niveles pertenecen en una elevada proporción al sector de más altos ingresos y de la clase media. De esta manera dicen, lejos de contribuir a una mejor distribución de la riqueza, se contribuye con frecuencia a un impacto regresivo en esta distribución.

La posibilidad de que los alumnos de la enseñanza superior paguen, a través de inscripciones y colegiaturas, el costo total de sus estudios, representaría una gran fuente de financiamiento alterno, que descargaría el peso que el Estado realiza para el sostenimiento de este nivel educativo.

En los países latinoamericanos esta posibilidad no es viable. Las diferencias de ingreso de la población son enormes y el hecho de que todos los alumnos pagaran una cantidad igual por colegiaturas, limitaría el acceso a la educación superior a los alumnos de los sectores bajos de la sociedad, lo cual no es aceptable por ningún tipo de sociedad, pues atenta contra el principio de igualdad de oportunidades.

Por otra parte, no debemos olvidarnos que no sólo se trata de pagar las inscripciones y las colegiaturas, también intervienen otros factores importantes durante el tiempo en que los estudiantes permanecen en las universidades, como son los gastos que las familias o el alumno deben realizar en el transporte, la alimentación, la compra de útiles y libros, así como también, el ingreso que deja de percibirse mientras se está estudiando.

Así, el acceso de los alumnos de bajos ingresos puede verse trabado, aún en el caso de una educación gratuita, con el consiguiente rompimiento del principio de igualdad de oportunidades, que toda sociedad parece buscar.

Para solventar esta problemática, se han ideado diversas formas de ayuda financiera a los estudiantes de enseñanza superior, como son las becas, comida y transporte gratuito o subsidiado etc. Dentro de las distintas modalidades que se han propuesto, destacan los sistemas de crédito educativo.

El crédito educativo comenzó a desarrollarse como resultado de las presiones puestas por el acelerado crecimiento de la demanda de educación superior, y en alguna medida impulsado por la propuesta del conocido economista Milton Friedman (61). Friedman mencionaba que el inconveniente de la mayoría de los créditos estipulados para financiar la

enseñanza superior tenían el inconveniente de que hay grandes diferencias entre las ganancias de los egresados de cada una de las instituciones. Así, para un egresado que le vaya muy bien en su carrera, no será problema pagar la cantidad que le fue prestada para pagar sus estudios. Sin embargo, para aquéllos que no lleguen a tener grandes ingresos en su carrera, el pago de la deuda derivada del crédito educativo, será una carga muy pesada.

Para contrarrestar este problema, Friedman proponía que el estudiante se comprometiera a pagar una parte específica de sus ganancias futuras. De este modo se podría recuperar de los egresados que tuvieran éxito, más de lo que se invirtió inicialmente, lo cual compensaría las pérdidas derivadas de quienes no tuvieran éxito.

El mismo Friedman concebía problemas en relación con este sistema de crédito educativo, principalmente debido a las dificultades y costos que supone hacer cumplir a los egresados por el largo período de tiempo que abarca la forma de pago. Por esta razón, también proponía un sistema basado en que todas las escuelas, públicas y privadas, cobraran el costo real de la educación, y a cambio, el Estado entregaría a cada familia vales por una suma de dinero que sólo se podría cambiar en las escuelas. De esta manera, se le daría a los padres, una mayor oportunidad de elegir la escuela a la cual quisieran que asistiera su hijo.

La literatura con relación al crédito educativo, es muy abundante (62), sin embargo, la mayoría de los sistemas, como régimen de préstamos a los estudiantes, están basados generalmente en tres principios: otorgar un subsidio a través de una tasa de interés que esté por debajo de la del mercado; canalizar el préstamo a estudiantes pertenecientes a los estratos de ingresos más bajos y orientar el préstamo para seguir cursos en el nivel universitario y en particular para carreras consideradas socialmente prioritarias.

En cuestión financiera, el crédito educativo contribuye a que ciertos grupos sociales aporten su apoyo para el financiamiento de la enseñanza superior, ya que se desplaza una parte de la carga financiera del sector público a la familia del estudiante que recibe los préstamos.

Sin embargo, se han presentado dos problemas que cuestionan la viabilidad de este tipo de esquema de financiamiento. Uno de ellos, se da porque en los sistemas de crédito educativo de mayor amplitud, el desembolso original tiene que ser con cargo al sector público, o bien tiene que ser ayudado por crédito externo que en definitiva tendría que ser avalado por el sector

público, lo cual reduce las bondades de estos mecanismos como apoyo al Estado en el financiamiento a la enseñanza superior.

El otro problema se presenta sobre todo en los países en vías de desarrollo, en los cuales, los préstamos realizados a los estudiantes se han convertido en una verdadera carga para éstos, pues muchas veces después de cursar sus estudios profesionales, los egresados no encuentran empleo o no consiguen uno bien retribuido. Esta problemática la trataremos con mayor detenimiento en el punto dedicado al financiamiento de la educación superior privada en nuestro país. (63)

De cualquier manera, es importante destacar que en América Latina, los sistemas de crédito educativo han contribuido de una manera muy limitada en el financiamiento a la enseñanza superior, en comparación a las cantidades que como gasto educativo realiza el Estado. (64)

#### **E) LOS INGRESOS PROVENIENTES DE LOS SERVICIOS QUE PRESTAN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR A LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO.**

Uno de los financiamientos complementarios que más han sido discutidos en los últimos años, son los ingresos provenientes de los servicios que las universidades pueden prestar al sector público y privado. (65)

En especial, se ha planteado la necesidad de vincular a las universidades con el sector privado, ya que además de ser útil para la obtención de recursos complementarios para las universidades, resulta ser de particular importancia para el desarrollo de los países latinoamericanos.

Las políticas educativas que los gobiernos han implementado en épocas recientes, han tenido, entre otras, la consecuencia de que las Instituciones de Educación Superior se vean en la necesidad de buscar nuevas formas de autofinanciamiento para elevar sus ingresos, y poder iniciar o continuar con los proyectos educativos, tecnológicos y culturales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Se han implementado diferentes mecanismos para ofrecer a las empresas y al sector productivo, capacitación, actualización y asistencia técnica, la cual abarca la consultaría profesional, el apoyo a la gestión, elaboración y evaluación de proyectos, así como la selección de tecnología.

Estos mecanismos contemplan además el desarrollo experimental de diseños de modelos, construcción de prototipos, implantación de sistemas, estudios de mercado etc. Asimismo, se busca ofrecer servicios aprovechando la infraestructura de la Instituciones de Educación Superior, por lo que se ofrecen todo tipo de servicios generales, análisis de laboratorio, arrendamiento de equipo, traducciones etc. En fin, el tipo de servicios que se pueden prestar son de una gran variedad y están muy ligados a los institutos de investigaciones y a la extensión universitaria.

El objetivo de vincular a las universidades con el sector productivo es deseable, ya que las Instituciones de Educación Superior no deben estar cerradas a recibir apoyos de otros sectores de la sociedad. Sin embargo, se menciona que esta vinculación no debe responder a objetivos que conduzcan a las universidades a funcionar como empresas privadas, ni a desvirtuar los fines de este tipo de Instituciones. (66)

Es importante señalar que este esquema de financiamiento ha contribuido en nuestro país, muy poco a la dotación de recursos para laboratorios y talleres, y la multiplicación de servicios universitarios.

#### F) LAS DONACIONES.

Una de las fuentes de financiamiento indirecto más importantes son las donaciones. La filantropía y el derecho a dar, han sido los conductos para canalizar grandes sumas de dinero, que en lo general se canalizan al mejoramiento de la infraestructura institucional. Éstas se pueden hacer, tanto por los particulares y fundaciones, como por organismos no gubernamentales.

También han intervenido en el otorgamiento de becas de estudio o subsidio, y sobre todo, en los países en desarrollo, para el apoyo a la investigación. Las más de las veces, las donaciones se destinan para un fin específico, de acuerdo a los deseos del donante.

La mayor parte de las donaciones que la sociedad entrega para la enseñanza superior, se destinan a las Instituciones Privadas de Educación Superior. Es conocido que la filantropía ha desempeñado tradicionalmente un importante papel en el financiamiento de algunas escuelas privadas, pero no se tienen datos precisos de este tipo de financiamiento. Este tema se verá con mayor amplitud en el punto del financiamiento de las universidades privadas. (67)

### **III. EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.**

Las modalidades y fuentes del financiamiento que se han utilizado para financiar a las Instituciones de Educación Superior en nuestro país son también muy variadas y se basan en las que ya hemos mencionado en los puntos anteriores del presente capítulo.

#### **I. EL SUBSIDIO PÚBLICO.**

Las Universidades Públicas dependen prácticamente del financiamiento del Estado, aunque ya también se ha iniciado el proceso de buscar otras fuentes de alternas al presupuesto estatal, en especial a partir de los últimos años de la década de los ochentas. Hasta estos momentos, los resultados obtenidos de estas modalidades, en comparación al gasto total que el gobierno destina a las universidades, no parece ser todavía de gran importancia en términos reales.

Antes de iniciar el desarrollo del fenómeno del financiamiento de la educación superior, queremos dejar asentado, que se trata de un tema complejo, y cuya información se va generando de una manera abundante, pero diseminada. Además, la forma como se enfoca esta información, cambia de sexenio en sexenio. Nuestro propósito se centra en conocer las condiciones financieras en las cuales se encuentra la educación en este nivel de enseñanza, por lo que con este fin, se seleccionaron las variables que en nuestra opinión, nos dan la mejor idea sobre el desarrollo que ha tenido en nuestro país el financiamiento en los últimos 25 años, y el impacto que éste ha ejercido en el crecimiento y desarrollo de la universidad pública y privada.

Cabe mencionar, que en este trabajo – por no ser nuestro objetivo principal – no se realizó la recopilación de información de una manera directa, sino que se utilizaron datos ya procesados, los cuales se citan en su oportunidad.

##### **1.1. Los Ingresos Ordinarios.**

Habíamos mencionado en puntos anteriores que el financiamiento tradicional de las universidades públicas, tanto en nuestro país como en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico, ha sido el presupuesto público asignado por los gobiernos. (68)

Esta tendencia se debe a la apreciación histórica de que es al Estado, a quien le compete de manera principal, la responsabilidad de financiar la educación en todos sus niveles educativos, incluyendo la enseñanza superior.

Para reafirmar lo anterior, tenemos el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyo presupuesto para el año de 1966, se basaba en el subsidio del gobierno federal en un 91%; mientras que 20 años después, este porcentaje – a pesar de las políticas que promueven la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento – continuó prácticamente sin variación, pues para el año de 1996, se recibió el 92% de los ingresos en razón del presupuesto gubernamental. (69)

En relación con la política que el gobierno ha implementado sobre el financiamiento durante los últimos 25 años, se advierte que ésta no ha seguido un patrón determinado, pues ha sido variable. Durante el periodo de 1970 a 1976, el fenómeno de la masificación que se vivió en esos tiempos, fue abordado por el gobierno con la creación de nuevas instituciones y una mayor atención de la demanda educativa. Para tales efectos, el régimen aumentó el nivel de los recursos de manera considerable. Así, "...las universidades públicas llegaron a disponer de casi siete veces más de recursos entre 1970 y 1975, mientras que su inscripción se incrementó solamente en un 122%..." (70)

En aquellos años, surgen nuevas instituciones de educación superior, como las Universidades Autónomas de Ciudad Juárez, Aguascalientes y la Metropolitana. Asimismo, se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Es el tiempo de la recuperación de la legitimidad del régimen con las universidades, después de los sucesos de 1968.

Esta política de "reconquista de las universidades" continuaría durante todo el sexenio de López Portillo (1976-1982). Las asignaciones presupuestales alcanzaron los porcentajes más altos de la historia. Los subsidios tuvieron "...un incremento real del gasto federal en educación superior al 366%, a una tasa anual promedio de crecimiento sostenido del 24.13 por ciento..." (71).

Sin embargo, se ha criticado que este financiamiento se determinó más en función de presiones políticas que académicas, lo que ocasionó un

desarrollo errático del sistema, a pesar de que recién se había implantado toda una política de planeación de la educación superior. (72)

La situación en la década de los ochenta cambió radicalmente. Debido a la crisis surgida a raíz de la devaluación del peso de 1982, y del giro en la política nacional, el gasto federal en educación superior disminuyó drásticamente. Durante el sexenio, todos los años se tuvieron tasas de crecimiento negativas con respecto a 1982, pero durante los años de 1986 y 1988, "... encontramos que el gasto total ejercido... en el rubro de educación superior, las tasas correspondientes fueron de... - 35.87 y -32.62%. (73). En relación con el gasto federal anual por alumno matriculado "...descendió en 24.1 por ciento... En términos absolutos, este gasto pasó, entre 1982 y 1987, de un millón 535 mil a un millón 164 mil pesos (a precios de 1987)... " (74). El impacto de esta política se reflejó con toda su fuerza en las universidades. Toda la vida institucional se estremeció, en especial se resintió un severo deterioro de los salarios del personal. Para comprender más de cerca esta problemática, creemos oportuno mencionar los siguientes datos: (75)

**1981-1988. GASTO UNITARIO DE LA SEP EN EDUCACIÓN SUPERIOR. PESOS CONSTANTES DE 1980.**

AÑO	GASTO
1981	72,492
1982	56,911
1983	37,301
1984	32,304
1985	32,571
1986	31,791
1987	33,962
1988	32,700

Con este panorama, se inició el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994). En el plano del financiamiento de la educación superior, el discurso gubernamental giró en torno a la recuperación del gasto educativo, pero se instrumentaron nuevas reglas en la asignación presupuestal. Los criterios de financiamiento no sólo tomarían en cuenta la dimensión de la población estudiantil, sino que sería básico los esfuerzos que se realizaran en favor de la eficiencia y la calidad. De aquí surgirían los recursos adicionales a la educación superior. En cuanto al subsidio tradicional, las diferentes estadísticas coinciden en señalar que en este sexenio, la asignación

presupuestal tendría una sensible mejora en comparación con el sexenio anterior.

Una vez que hemos comentado las políticas de asignación presupuestal de los últimos años, resulta conveniente comparar el gasto que se ha realizado en educación superior durante los últimos sexenios. Uno de los indicadores más usados para medir la importancia que le asigna un determinado gobierno a la educación superior, es la proporción del Producto Interno Bruto que se canaliza a este nivel educativo. "... Este indicador no refleja necesariamente la cantidad de dinero que se destina por alumno, pues el producto interno bruto de cada país es muy diferente..." (76), pero permite hacer comparaciones con el esfuerzo que otros países realizan en este sentido. La tabla que se transcribe en seguida es muy reveladora, puesto que nos permite apreciar en su conjunto, el esfuerzo gubernamental en los últimos tres sexenios. (77)

AÑO	PIB, Millones de pesos corrientes	PIB, Millones de pesos constantes de 1980	Gasto federal en educación superior GFES.	GFES/PIB
1980	4470.6	4470.6	30.2	0.68
1981	6127.7	4863.2	40.4	0.66
1982	9797.7	4831.3	72.1	0.74
1983	17878.7	4630.6	106.9	0.60
1984	29471.5	4796.8	140.4	0.48
1985	47391.7	4921.8	228.2	0.48
1986	79191.4	4733.8	402.0	0.51
1987	193311.6	4823.2	1014.9	0.53
1988	390451.3	4885.8	2008.9	0.51
1989	507618.0	5046.7	2077.8	0.41
1990	686405.7	5270.2	2904.9	0.42
1991	865165.7	5462.4	4072.5	0.47
1992	1019155.9	5614.3	5159.8	0.51
1993	1122928.0	5641.2	6368.4	0.57
1994	1229700.0	5883.4	6958.6	0.57

Elaborado con base en el Sexto Informe de Gobierno, 1994, p.27

Como se puede observar, el mejor momento en el financiamiento de la educación superior resulta ser el año de 1982. El aumento en la proporción de la asignación gubernamental que se dio en la era de Salinas, con relación al sexenio de 1982-1988, no alcanza la proporción del año de 1982. A pesar

de que las instituciones continuaron creciendo en forma moderada, el financiamiento de las universidades ha resentido una disminución.

Sin embargo, el discurso gubernamental ha pretendido hacernos creer que los fondos aportados han sido mucho mayores. Así, se nos dice que "... el subsidio federal entre 1983 y 1991...el crecimiento real es de 33.8%...A este crecimiento real en la década contribuyó el impulso otorgado por la presente administración, en la cual el subsidio federal pasó de 20,021.1 millones de pesos a 26,784.9 millones, a precios constantes de 1980.El crecimiento real es de 33.8%...". (78)

En el presente sexenio, las asignaciones presupuestales no han mejorado, pues las autoridades educativas han reconocido que el presupuesto educativo ha disminuido de 4.1 a 3.9 por ciento entre 1994 y 1998, si bien se tenía proyectado – antes de los recortes presupuestales por el precio del petróleo – un aumento de 10.6 por ciento con relación a 1997. Esta cantidad significa 3.9 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que en el sexenio de Carlos Salinas cerró con un porcentaje de 4.1 del PIB. (79)

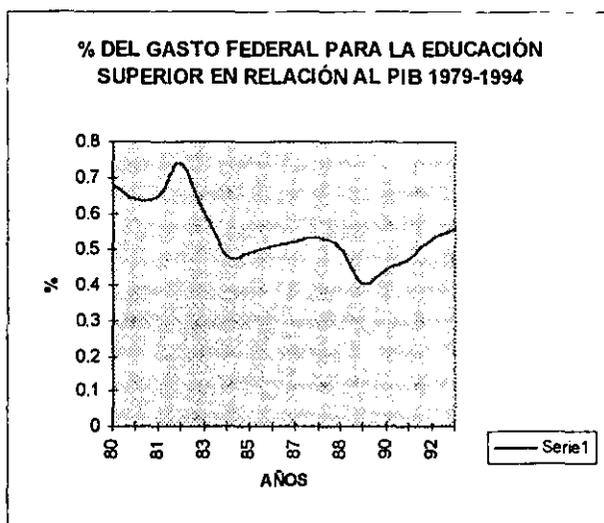
Algunos sectores gubernamentales y de la sociedad, han manifestado en diversas ocasiones, que las cantidades que se otorgan a la educación superior, no sólo son ya suficientes, sino que no existen posibilidades de aumentar este presupuesto (80). La pregunta clave que se han hecho siempre los estudiosos del tema, es ¿Qué cantidad debe el Estado asignar a las universidades públicas?. No hemos encontrado quién de respuesta a esta cuestión, sin embargo, existe un método para conocer en que nivel de esfuerzo financiero se encuentra nuestro país.

Es interesante examinar a México, en comparación de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los países desarrollados destinan sólo el 0.5% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que equivale a 6,520 dólares por estudiante. Sin embargo, nuestro país destina menor proporción que los países desarrollados. "... México...ante la mayor parte de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), resiente una doble desigualdad: primero su PIB *per capita* es menor que la mayor parte de estos países, y segundo, la proporción que destina a la educación en general y a la educación superior en particular, también es muy baja..." (81)

Esta comparación no parece ser justa, puesto que el desarrollo de nuestro país es menor que estos países. Por lo tanto, lo lógico es compararlos con otros países con los cuales tenemos mayor similitud, como es el caso de los de América Latina. Así, nos "... llama la atención que México es uno de los

que se ubican entre los que destinan una menor proporción: en 1988 sólo superaba a Argentina y Haití...” (82)

Es claro pues, que el decir del gobierno en esta materia, y el hacer, son dos cosas muy diferentes. La tendencia del gasto gubernamental en los dos sexenios anteriores, lo podemos observar en la siguiente tabla, que nos indica que todas las asignaciones gubernamentales están por abajo del año de 1982, lo que nos demuestra que el subsidio tradicional es una fuente de financiamiento que ya no aportará mayores recursos a las instituciones. (83)



Buena parte de las consecuencias de esta política, las hemos tratado en el capítulo anterior. Sólo nos resta hacer un comentario que nos parece obligado. Es palpable observar como el gobierno actual, no asigna a la educación superior mayores recursos, pero si ha tenido la voluntad política de rescatar los bancos, que hasta abril de 1998, le había costado al país 65 mil millones de dólares, esto es 14.5 por ciento del producto interno bruto (PIB). Si comparamos esta cifra con el PIB que se ha destinado a la educación superior en los últimos 5 años, a un promedio de 3% por año, tenemos que el gobierno ha entregado al rescate financiero, casi el mismo porcentaje que a la enseñanza superior. (84)

Por otra parte, esta situación se agrava en relación con las universidades de los estados, ya que éstas padecen más el problema de la asignación de

recursos, en virtud de las diferencias de trato que todavía se dan entre las universidades que se encuentran en la Ciudad de México y las estatales, y que son muy marcadas en cuanto al financiamiento que se da a cada una de ellas.

Antes del sexenio de Echeverría, el subsidio estatal era mayor que el federal. A partir de entonces comenzó la *federalización* del gasto gubernamental. Así, "... si en los años cincuenta, la participación de los gobiernos estatales era de 77%, en 1970 bajó a 58%, en 1980 al 33% y en los últimos años ha oscilado entre le 31 y 32%..." (85)

De esta manera, la mayor parte de los ingresos que las universidades estatales reciben, provienen del subsidio federal. Las instituciones que se ven más favorecidas por este tipo de asignaciones, son la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Universidad Autónoma Metropolitana. La Universidad Nacional Autónoma de México recibió en el presente año, el 31.72% del subsidio destinado a las 42 universidades públicas (86). La siguiente tabla nos da una idea de la diferencia tan marcada que existe entre el presupuesto federal asignado (87).

Año	Universidades de los estados %	UNAM y UAM%	Total %
1982	44.79	55.21	100
1983	42.90	57.10	100
1984	43.91	56.09	100
1985	46.00	54.00	100
1986	46.24	53.76	100
1987	49.08	50.92	100
1988	51.36	48.64	100
1989	51.17	48.83	100
1990	51.50	48.50	100
1991	53.00	47.00	100
1992	49.91	50.09	100
1993	49.13	50.87	100

Cabe mencionar que las universidades estatales atienden en conjunto, más o menos el 75% del total de los alumnos inscritos en este nivel educativo. De lo anterior se desprende el fuerte centralismo que existe en nuestro país, en relación con las asignaciones presupuestales.

Como corolario de todo lo que hasta aquí se ha dicho, las condiciones financieras de la mayoría de las universidades públicas es muy difícil. Una característica ya común en la vida institucional son las deudas y el déficit en sus finanzas. Los gastos que las universidades están teniendo son mayores a la partida presupuestal que reciben cada año, y también cada año tienen que pedir montos extras para solventar la problemática, aunque muchos de éstos son préstamos de los propios gobiernos. Esta dinámica general ya es noticia común en los medios de difusión. (88)

Muchos de los problemas financieros se deben a que las entidades federativas no entregan a tiempo la parte que les corresponde, lo que ocasionó en el año de 1997, que algunos rectores tuvieran fricciones con los gobernadores estatales. También está ocasionando fuertes problemas las prestaciones sociales, aumentos salariales y las conquistas laborales pactadas en el pasado con el personal de las instituciones.

Por si lo anterior fuera poco, también se debe agregar que en las épocas en que la crisis económica recrudece en el país, o debido a la baja en los precios internacionales del petróleo, se realizan recortes al menguado presupuesto de las instituciones. (89)

Como podrá observarse, la política educativa de los últimos sexenios ha afectado de manera sensible a la universidad pública, lo que retrasa el desarrollo actual de las instituciones, e impacta los programas y proyectos del futuro.

## **1.2. Los Impuestos Específicos que se Aplican en Nuestro País.**

Habíamos comentado en puntos anteriores de este capítulo (90), que la solución ortodoxa para financiar el gasto educativo, se hace manteniendo el principio de unidad de presupuesto y de caja, y que otra alternativa consiste en afectar uno o varios impuestos en forma específica para la enseñanza superior.

En nuestro país, como en la mayoría de los países de América Latina, se han afectado varios tipos de impuestos y derechos con el fin especial de destinar lo recaudado a las instituciones educativas. Los estados de la República que en el año de 1975 tenían implementado esta medida fueron los siguientes: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Estado de México. (91)

De acuerdo con José Ramón Morales (92), en 1995 seis estados del país destinaban contribuciones directa o indirectamente a las Universidades Públicas. Uno de los más conocidos de este tipo de impuestos es el llamado impuesto adicional para la educación, cuya tasa es del 4% sobre todos los impuestos ordinarios y derechos aprobados por el Congreso del Estado, para el sostenimiento de la Universidad Autónoma de Chihuahua, mismo que se estableció de conformidad con el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación.

Entre los Estados en los que actualmente se establece este tipo de contribuciones están los de Morelos y Nayarit, mismos que están contemplados en sus Leyes de Hacienda, en los que se estipula un impuesto adicional a la enseñanza superior, sobre todos los impuestos y derechos estatales con una tasa del 5% y 10% respectivamente.

En el Estado de Sonora se aplica a todos los ingresos previstos en la Ley de ingresos del Estado a una tasa del 10%. En el Estado de Zacatecas se establece en su artículo 4º de la Ley de Ingresos, un impuesto adicional sobre los impuestos y derechos estatales con una tasa de 5%.

En el Presupuesto de Egresos del Estado de Yucatán, artículos 19 y 20, se faculta al ejecutivo para que autorice a la Universidad Autónoma de Yucatán a cobrar los derechos sobre inscripción al Registro Público de la Propiedad. Asimismo, la Institución cobra por la expedición de certificados que acrediten estar al corriente en el pago del impuesto predial y la legalización de firmas.

En el punto primero del capítulo quinto de este trabajo se harán mayores consideraciones con relación a este tema, sólo cabe mencionar que la cantidad de recursos que estas Universidades reciben por medio de este mecanismo, con relación al gasto total que el gobierno federal destina a las mismas es de poca monta y consideración.

Finalmente, no podemos pasar por alto el famoso Impuesto del 1% para la Enseñanza Media y Superior Técnica y Universitaria. Este impuesto se estableció por decreto de fecha 2 de enero de 1963, y el artículo segundo decía:

"Art. 2. Son causantes del impuesto:

I. Quienes efectúen pagos por concepto de remuneraciones al trabajo personal.

II. Las personas que obtengan las percepciones correspondientes a los conceptos mencionados en la fracción anterior, cuando las mismas excedan del salario mínimo, y

III. Las personas que obtengan las percepciones como compensación de las actividades o servicios y demás conceptos señalados en el artículo 112 de la Ley del Impuesto sobre la Renta...”

## **2. Nuevas Formas de Asignación Presupuestal: el Financiamiento Condicionado.**

La relación financiera entre el Estado y las Instituciones Públicas de Educación Superior ha variado en razón a las transformaciones que se han dado a raíz del cambio implementado en la política educativa durante los últimos lustros. En especial los esquemas de prioridades gubernamentales para la distribución del gasto social cambiaron profundamente. Los criterios de eficiencia, eficacia y rentabilidad del egreso como fundamento de la administración estatal han tendido a desplazar la lógica de los subsidios en cuanto instrumentos de política pública.

Si anteriormente el gobierno en su afán de legitimación proporcionó siempre toda clase de apoyos a las universidades públicas, la actitud actual del grupo en el poder ha cambiado completamente. La palabra clave fue “modernización”. La política de la educación superior desde el sexenio pasado – como ya lo habíamos externado – se ha centrado “... en cinco directrices específicas: evaluación, búsqueda de competitividad, nuevos criterios para el financiamiento, vinculación de las instituciones educativas con los sectores social y productivo y reordenación administrativa. Todas ellas apuntarán al gran propósito de mejorar la calidad de la educación...” (93)

En cuanto a los nuevos criterios de financiamiento, se inicia con la idea de separar el subsidio ordinario o tradicional, que en términos reales no aumenta, de los recursos adicionales que el gobierno entregará, siempre y cuando se reúnan los requisitos que las autoridades educativas establezcan. En primer lugar, éstas han declarado en numerosas ocasiones estar consientes de la necesidad de aumentar los recursos que se destinan a las instituciones, sólo que éste “... se otorgará con base a las premisas de buena calidad, eficacia y relevancia de los servicios prestados...” (94).

Así pues, además de la asignación tradicional de recursos públicos, en el sexenio anterior se inició la operación de una modalidad de financiamiento, "... basada no ya en criterios cuantitativos como el tamaño de la matrícula estudiantil o de la planta de personal académico, sino en criterios cualitativos...se asignan recursos extraordinarios para proyectos universitarios...que buscan mejor calidad y que pueden tener impacto estructural en las instituciones..." (95)

De los recursos destinados bajo esta nueva modalidad, resaltan los programas a las remuneraciones al personal, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el apoyo al posgrado, ciencia y tecnología.

En relación con las remuneraciones al personal, es necesario señalar que los recursos adicionales que se entregan, no son destinados al conjunto de trabajadores universitarios (personal de base y de confianza, administrativos etc.), cuyas condiciones de trabajo se pactan en las revisiones contractuales con los sindicatos.

Estos recursos extraordinarios, están dirigidos a "... los profesores de tiempo completo de las instituciones que no pueden gozar de los beneficios del Sistema Nacional de Investigadores..." (96). El objetivo principal es estimular a este tipo de trabajadores para retenerlos en las instituciones.

En este sentido, se instauraron el programa de la "carrera académica" y la "beca al desempeño". Estos recursos sólo alcanzan para un porcentaje determinado de los académicos de tiempo completo, y como no es para todos, está causando serios problemas en las relaciones institucionales. (97)

En cuanto al Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), los recursos adicionales se entregan para programas y proyectos sujetos a la evaluación y pertinencia, criterios que están fijados no por las instituciones, sino por las autoridades educativas. Las instituciones deben plantear sus proyectos y los montos de los recursos necesarios dentro del marco de diez líneas o prioridades, de las cuales, la línea 6 "actualización de la infraestructura académica", fue la que recibió una mayor cantidad de recursos adicionales. La tabla siguiente nos establece los montos que fueron otorgadas a cada una de las 10 líneas durante 1990 y 1993. (98)

LÍNEA	1990	1991	1992	1993
1	2.2	1.9	4.3	6.0
2	12.1	6.6	12.0	7.0
3	1.0	3.3	2.0	2.0
4	9	2.0	1.1	1.0
5	12.1	6.2	9.7	6.4
6	52.2	48.1	51.5	60.7
7	13.7	16.8	3.7	4.0
8	1.0	13.0	8.9	4.5
9	4.0	0.5	1.5	1.5
10	1.0	1.5	5.3	6.9
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Monto de la Inversión FOMES 1990-1993. DGES. SESIC.

Las líneas o prioridades son: (99)

1. "Actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales.
2. Formación de profesores.
3. Formación de investigadores.
4. Revisión y readecuación de la oferta educativa.
5. Definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado.
6. Actualización de la infraestructura académica.
7. Reordenación de la administración y la normatividad.
8. Sistema Institucional de información.
9. Diversificación de las fuentes de financiamiento.
10. Impulso a la participación de los sectores social y productivo.

El apoyo al posgrado, ciencia y tecnología, ha tenido en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la dependencia gubernamental que ha realizado el papel fundamental para el desarrollo de estas funciones universitarias. De sus programas destaca la introducción en el ámbito de la educación superior el reconocimiento de la calidad de los posgrados. Las instituciones de educación superior se someten a los criterios de evaluación del Conacyt, a efecto de contar con mayores recursos. Es el ejemplo más claro de hasta donde las universidades han aceptado – o tenido que aceptar – la evaluación externa por una dependencia gubernamental.

El Sistema Nacional de Investigadores (SIN), se consolidó en el sexenio anterior. La proporción de investigadores que se encuentran en el SIN, del total que hay en México, es de 42% (100). En este sistema, los

investigadores están colocados en diferentes niveles y áreas de conocimiento. Los beneficios que reciben dependen del tipo de nivel en que se encuentren.

En el año de 1993, se inicia a propuesta de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA). El objeto del programa es incrementar la planta de profesores con estudios de posgrado en las instituciones de educación superior. A diferencia del programa de Conacyt, en el SUPERA, el apoyo al personal está dirigido a profesores sin límite de edad, y ofrece otros apoyos a la institución, como infraestructura y a otros programas que no se encuentran en el de Conacyt.

Para tener una idea del monto de todos estos ingresos extraordinarios que las instituciones educativas reciben a través de esta modalidad, resulta relevante mencionar que la Universidad de Guadalajara recibió sólo el 4.02% del total de sus ingresos del presupuesto ordinario ejercido en el año de 1997, que asciende a 1,623,304.53. (101)

	1995	1996	1997
Fomes	22'010,995.00	25'037,770.00	20'649,700.00
Supera posgrados	845,514.00	2'057,060.89	317,590.00
Promesan	1'228,596.67	762,925.00	703,234.00
Conacyt nacional	8'117,464.00	15'683,414.00	10'298,605.00
SIMORELOS	1'123,200.00	1'350,100.00	2'563,899.00
Premep		11'465,000.00	20'667,000.00
Superación Académica/SEP	1'398,247.00	980,655.00	317,590.00
Fideicomiso SEP/UNAM		1'200,000.00	
Fondo de Desarrollo Institucional (FDI/SEP)		7'900,000.00	7'000,000.00
Otros			2'747,023.00

Como se podrá observar, los ingresos extraordinarios no son tan importantes en cuanto al monto total de la institución, no obstante que la Universidad de Guadalajara fue una de las instituciones que se vio más beneficiada con esta modalidad. (102)

Todos estos recursos adicionales que han venido recibiendo las universidades públicas, están inscritos dentro de una estrategia de financiamiento vinculados directamente con procedimientos de evaluación a

partir de ciertos indicadores de eficiencia, eficacia y pertinencia. Por cierto que estos criterios son fijados por las propias autoridades educativas, lo que tiene como consecuencia, el que se deba asumir la práctica de la evaluación "... como un 'requisito' para acceder al financiamiento del gobierno federal..." (103), pues las instituciones ante los graves problemas financieros, tienen que buscar la forma de acceder a estos "ingresos extraordinarios".

La problemática de esta nueva modalidad de financiamiento condicionado, se refleja en la siguiente afirmación: "... La política federal de restricción al crecimiento de los gastos de operación e inversión hizo que la propia UdeG se volcara hacia este tipo de programas...". (104)

De conformidad a lo anterior, podemos colegir que la tendencia observada en la política educativa implementada en los últimos años por las autoridades responsables, se basa en dejar el monto de las asignaciones del financiamiento tradicional abajo de los niveles del año de 1982, y que cualquier incremento que busquen las universidades lo hagan a través de los mecanismos de ingresos extraordinarios implementados de conformidad a sus propias exigencias, lo que se traduce en realidad, en un financiamiento condicionado. Así, el gobierno está utilizando uno de los principales medios de que dispone el poder público para influir en las actividades de las instituciones de educación superior: su financiamiento.

Por último, queremos comentar otra fuente de financiamiento, a la cual hasta ahora, de entre todas la universidades públicas, sólo la Universidad Nacional Autónoma de México ha tenido acceso. Se trata del préstamo gestionado por la UNAM, con el correspondiente aval gubernamental, ante el Banco Interamericano de Desarrollo, que por primera vez fue concedido en nuestro país, a una institución de educación superior.

Este préstamo representó el 3% de los ingresos de la UNAM durante el ejercicio del año de 1996. (105)

### **3. Las Fuentes del Financiamiento Alterno.**

Otro de los planteamientos que se han venido haciendo por parte del gobierno, sobre todo a partir del sexenio pasado, consiste en que las instituciones incrementen la proporción de sus ingresos propios. La presión de las autoridades educativas, así como la grave situación económica en la

que se encuentran, han obligado a las instituciones a vencer la ancestral resistencia a llevar a cabo estrategias encaminadas a estos propósitos.

La más cuestionada de todas las formas de incrementar estos ingresos de las universidades públicas, es el aumento de las cuotas o colegiaturas. Después de décadas en las que prácticamente éstas fueron gratuitas, ahora se les pide a las instituciones que cambien esta política. (106)

La discusión sobre el tema se basa en la "... conveniencia de transferir a los estudiantes (o sus familias) una mayor proporción de los costos de la educación superior que – por estar subsidiada por los respectivos gobiernos – les es ofrecida a precios que no representan el valor real de las erogaciones necesarias para obtenerla..." (107).

Como ya lo habíamos comentado en el segundo capítulo, estas propuestas se han basado en estudios realizados por economistas que han mencionado en esencia que, los subsidios a la educación superior generan efectos regresivos en la distribución del ingreso, pues los que se ven directamente beneficiado con estas medidas son los sectores sociales de clase media o alta, ya que las personas de menores ingresos no tienen un acceso equitativo a la enseñanza superior.

También ha sido una de las recomendaciones de siempre de los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual propuso el aumento en su más reciente informe sobre las condiciones de la educación en nuestro país.

El aumento de las cuotas se ha llevado a cabo en casi todas las universidades públicas, no sin tener algunos problemas estudiantiles (108). En la Universidad Nacional Autónoma de México, no ha sido posible incrementarlas, debido a las fuertes protestas de los sectores universitarios, en especial el estudiantado. No obstante los deseos están a la espera de un momento oportuno. (109)

El monto de las cuotas en las instituciones, no puede ser considerable, puesto que, como ya se expresó en el capítulo tercero, existe poca capacidad económica del alumnado de las universidades públicas (110). Por todo lo demás, es una medida cuestionable, no sólo desde el punto de vista económico, sino constitucional.

Otro de los mecanismos que también ha sido recomendado por las autoridades educativas a las instituciones, ha sido la colaboración y

vinculación de las universidades con el sector productivo del país, para el desarrollo de programas de capacitación y de proyectos de investigación.

En este sentido, se ha mencionado que, si bien esta vinculación es deseable, "...Para algunos, la insistencia sobre este punto puede hacer caer a la universidad en una institución al servicio de las demandas puntuales de ciertos sectores económicos..." (111) Cuando menos, así lo llegaron a manifestar algunos funcionarios de gobierno:

"Olvídense de que el gobierno aumente los recursos dedicados a la educación superior, a las universidades, a la ciencia y la tecnología; el gobierno no lo va a hacer porque tiene otras prioridades, otras carencias sociales mucho más graves y urgentes que debe atender. Si ustedes requieren más apoyo económico tendrán que buscarlo en la iniciativa privada, pero entonces ya no podrán elegir libremente sus temas de investigación, sino tendrán que acomodarse y hacer compromisos con los intereses del sector productivo." (112)

De cualquier manera, la obtención de fondos provenientes de esta fuente de financiamiento ha sido muy limitada. Las razones las podemos encontrar en la falta de "... un fuerte equipamiento que permita el desarrollo de proyectos pertinentes y de una cultura empresarial que valore la inversión en desarrollo de tecnología e innovación..." (113)

La participación privada en la investigación de la Universidad de Guadalajara en el año de 1997, fue de tan sólo 0.89 % del total de fondos externo para esta función universitaria. (114)

COMACYT	FOMES	SEP	SIMORELOS	GOBIERNOS	S. PRIVADO	ORG. INT.	OTROS	TOTAL
1,399,004.00	375,000.00		171,760.00	2,400,000.00		21,700.00		193,460.00
398,000.00			492,596.00	532,130.00		3,000,000.00	305,400.00	4,666,600.00
2,807,412.00	1,623,590.00		568,770.00	577,000.00				5,574,772.00
3,458,785.00	1,328,000.00		1,332,773.00			75,000.00		6,192,538.00
191,995.00								191,995.00
					199,000.00			199,000.00
328,650.00				656,365.70		40,135.00		1,025,150.70
8,582,826.00	3,326,590.00		2,563,899.00	4,165,495.70	199,000.00	3,138,835.00	305,400.00	22,279,045.70

Otras fuentes que también inciden en el total de ingresos propios son las donaciones, el cobro de otros servicios escolares como el pago de derechos por uso de bibliotecas y computadoras, y algunos mecanismos que han probado tener algún éxito en ciertas universidades privadas, como el sorteo que realiza anualmente el Tec. de Monterrey. La tabla siguiente nos permite observar la proporción que representan los ingresos propios en el presupuesto universitario, como resultado de las políticas implementadas en

las universidades públicas a raíz de la restricción de recursos gubernamentales. (115)

UNIVERSIDAD	1984	1987	1989	1993
Aguascalientes	29	10	22.8	23.3
Baja California	6	2	11.2	18.5
Baja California Sur	2	0.1	2.3	2.5
Campeche	4	1	4.8	13.4
Carmen (Campeche)	5	0.4	1.0	2.6
Coahuila	10	3	6.4	13.8
Cotima	2	0.3	2.2	5.5
Chiapas	4	1	1.7	n.d.
Chihuahua	6	1	13.0	21.3
Ciudad Juárez	14	2	9.0	13.7
Durango	7	2	9.0	4.9
Guanajuato	10	2	13.9	15.3
Guerrero	2	1	n.d.	2.6
Hidalgo	6	1	10.0	17.7
Guadalajara (Jalisco)	7	2	2.1	3.9
México (Estado de México)	8	2	10.7	18.2
San Nicolás de Hgo. (Mich.)	6	2	12.5	16.0
Morelos	11	3	13.1	19.9
Nayarit	3	1	1.8	4.2
Nuevo León	3	1	5.0	13.4
Benito Juárez (Oaxaca)	2	1	1.0	n.d.
Puebla	4	2	n.d.	7.6
Querétaro	7	3	8.0	15.2
San Luis Potosí	4	2	5.4	14.9

Como se podrá observar, los datos nos muestran un incremento significativo en los ingresos propios de las instituciones, pues si en 1984 había sólo dos universidades públicas que rebasaban el 10% de ingresos propios, para el año de 1993 ya eran 14.

Sin embargo, es importante mencionar que aún y cuando estos ingresos se incrementen en forma considerable, no se podrá suplir el subsidio gubernamental. Lo peor de todo es que esta restricción de recursos, que se ha padecido de manera prolongada "... En el corto plazo... puede ser aconsejable desde un punto de vista meramente asignativo... Empero, esta medida resulta contraproducente en el largo plazo ya que - si todos los demás factores permanecen constantes - contribuye a una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, al favorecer las tendencias hacia la polarización socio-académica que se ha venido generando entre las instituciones de educación superior. A largo plazo, este fenómeno causaría

un mayor distanciamiento entre los ingresos de quienes egresen de las diversas instituciones que impartan esta enseñanza..." (116)

Las instituciones públicas de educación superior han cuestionado esta política, pues "... Estos patrones de evolución del subsidio son reflejos de una política federal que privilegia el desarrollo de las universidades privadas...Dicha política federal ha mantenido el rezago de las universidades..." (117)

Un ejemplo que nos revela hasta donde están llegando las autoridades universitarias para conseguir ingresos extras para solventar su difícil situación económica, es el hecho de que la Universidad Nacional Autónoma de México recientemente creó la Dirección de Servicios Comerciales. Uno de los primeros proyectos de esta dependencia será de rentar las instalaciones culturales, deportivas y recreativas de la institución a la iniciativa privada. Dejaremos un comentario más amplio en el próximo capítulo, pues será importante examinar estos ingresos de acuerdo al prisma de las cuestiones tributarias.

#### **IV. EL FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

Antes de iniciar el desarrollo del presente tema, es oportuno mencionar que la información pública sobre el financiamiento de la Instituciones Privadas de Educación Superior, es sumamente escasa. "... Muy pocas de ellas acostumbran en sus informes anuales declarar sus ingresos y egresos en números absolutos. El desconocimiento de esta información no permite apreciar la contribución de los particulares en el financiamiento de la educación superior..." (118)

Existe una buena cantidad de fuentes de financiamiento de las universidades privadas, entre ellas podemos destacar, los contratos de docencia e investigación que se hacen con el Estado o con empresas privadas; ingresos por restaurante, cafeterías y librerías, pólizas de seguro, rifas y sorteos etc.

No obstante, se coincide en que la fuente de ingresos más importante de estas instituciones son las colegiaturas o cuotas que reciben por la prestación de sus servicios educativos (119). En el cuadro se presenta el total de ingresos que reciben por concepto de colegiaturas, las siguientes instituciones: (120)

INSTITUCION	Matricula	Cuota alumno	Presupuesto	Matricula	Cuota alumno	Presupuesto
U. LA SALLE	5,935	9,040	53,652	7,288	12,520	91,246
UNITEC	8,064	7,470	60,238	11,689	9,648	112,775
AMERICAS Puebla	5,294	8,000	42,352	5,968	17,750	105,932
ANÁHUAC	6,341	8,000	50,728	7,002	20,000	140,040
IBERO	14,972	9,200	137,742	16,312	14,815	241,662
ITESM	30,750	14,000	430,500	37,480	19,600	734,608
ITAM	4,010	9,600	38,496	4,665	17,064	79,604
SUMAS	75,366		675,966	90,404		1,264,205

Fuentes: Alumnos (licenciatura y posgrado). Anuarios Estadísticos de la ANUIES. 1991-1993. Cuotas: Institute of International Education. Citado por Carlos Ornelas, "El financiamiento de la educación superior. Tres dilemas, una antinomia y un corolario", Foro de Consulta Popular, Educación Superior, Aguascalientes, abril de 1995, p. 8.

Como se podrá notar, existen variaciones en los precios de las colegiaturas de cada una de las instituciones. En este tópico se presenta la disyuntiva de tener unas cuotas accesibles a las clases medias, para minimizar el estigma de elitismo y atraer solicitantes, o aumentarlas para hacer la institución más exclusiva. "... Los administradores a menudo afirman que sus competidores en otras universidades subestiman el verdadero nivel de sus colegiaturas (para parecer más igualitarias) pero exageran la proporción de las colegiaturas en los ingresos totales (para aparentar estar libres de las donaciones de grupos empresariales)..." (121)

Al hablar de las colegiaturas, irremediamente nos conduce a tocar otros temas, como el de las becas que las instituciones otorgan en cumplimiento del 5% que el Estado exige. Todas las universidades privadas se sienten orgullosas de sus sistemas de becas, pero es conocido el hecho de que no se puede "... prevenir ciertos abusos (por ejemplo, becas concedidas por favoritismo a estudiantes que muy bien podrían pagar una colegiatura..." (122)

Aunque la mayoría de las instituciones señala que dan un porcentaje mayor al 5% de las becas, es indudable que, siendo el costo de las colegiaturas muy altas, éstas no están al alcance de las mayorías. Esta es la principal dificultad, pues "... Las desventajas del financiamiento privado de la educación se derivan todas del problema de la selección económica que impone la necesidad de pagar matrículas y pensiones. Las becas pueden aliviar parcialmente este problema pero, sin embargo, el número de becas no alcanza generalmente a cubrir el número potencial de estudiantes

procedentes de familias con bajos ingresos. Es así como resulta el carácter elitista de muchos sistemas privados de educación..." (123)

Esta es una de las razones por las cuales se otorgan varios tipos de becas, con la finalidad de alcanzar una mayor proporción de alumnos. Un ejemplo de estas formas de becas las podemos apreciar en el siguiente cuadro. (124)

BECAS Y/O FINANCIAMIENTO OTORGADAS EN POSGRADO	
TIPO DE BECA O FINANCIAMIENTO	No. de Becas
Financiamiento educativo	298
Prestación Laboral	15
Beca UIA vía SEP	317
PROUNIVAC	0
Deportivas	0
Otros	5
<b>TOTAL</b>	<b>635.00</b>

Las altas colegiaturas, las crisis económicas y una mayor competencia tuvo como consecuencia que se comenzaran a dar porcentajes elevados de deserción estudiantil en las instituciones privadas (125). Una de las maneras como se trató de resolver esta situación fue mediante el crédito educativo. Sin embargo, se presentó el problema de que los egresados, muchas veces no encontraban los trabajos con la remuneración suficiente para poder pagar los préstamos. Se da el caso, inclusive, que en más de alguna de estas instituciones se han abierto "departamentos" con el primordial objetivo de recuperar estos préstamos.

En los inicios del sexenio de Ernesto Zedillo, se inició a escuchar la posibilidad de que se implantara en las universidades privadas un sistema de crédito educativo, pero que era diferente a todos los demás mecanismos que se habían utilizado (126). Este sistema iba a permitir "... en los próximos años abrir la puerta a más de 80 mil estudiantes, que no tengan los recursos económicos suficientes para acceder a la educación superior particular..." (127)

Se trata del Sistema de Crédito Educativo, aprobado por la Federación de Instituciones Mexicanas de Educación Superior (FIMPES), "... se estima que el máximo posible del crédito sea el equivalente al 75% del costo de las colegiaturas; prestar más conlleva el grave riesgo de que los egresados no puedan pagarlo y se podría venir abajo un sistema que ha sido probado exitosamente en otros países..." (128). El financiamiento de este sistema se

hará "... con el préstamo de 150 millones otorgado por el Banco Mundial, con el aval de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..." (129)

Según nuestros datos, este es el segundo crédito de gran monto destinado a la enseñanza superior, que es otorgado a nuestro país por organismos internacionales. El primer caso, como ya lo mencionamos, se le otorgó a la Universidad Nacional Autónoma de México.

El anterior comentario, además de que permitirá acceder a más estudiantes a la educación privada, será de invaluable ayuda para el financiamiento de las instituciones privadas de la educación superior. Esta es una de las evidencias más palpables del apoyo gubernamental a las universidades privadas en este sexenio.

Es importante destacar, que si bien las colegiaturas son el ingreso más importante de estas instituciones, también nos dan un idea clara, de que no es posible mantener a la universidad privada sólo recibiendo estos recursos – nos referimos por supuesto a las universidades de élite – por lo que es necesario indagar en otras posibles fuentes significativas.

Daniel Levy mencionaba que la educación privada es financiada privadamente, y que la pública es financiada públicamente. Decía que la mayor parte de los pocos subsidios estatales que se canalizaban a las instituciones privadas, las recibía el Instituto Tecnológico de Monterrey, "... el ITESM recibe la mayor parte del apoyo financiero del Estado, y aun así representa menos del 4 por ciento de los ingresos totales del ITESM..." (130).

Esta situación esta comenzando a cambiar. Las instituciones privadas están exigiendo "... la oportunidad para participar de todos los beneficios destinados a la educación superior, a fin de que las casas de estudios públicas y privadas estén en igualdad de circunstancias ante las políticas que promueven la calidad y la excelencia académicas...para que den una participación igualitaria del subsidio..." (131)

Las instituciones privadas están recibiendo algunos apoyos financiados por el Estado. Sobresale la participación de estas universidades en los programas gubernamentales de recursos adicionales, como son el padrón de posgrados de excelencia, el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).

Así pues, por lo pronto las universidades privadas ya están compitiendo con las universidades públicas por los recursos adicionales al subsidio ordinario de las instituciones públicas. La pregunta obligada: ¿Deben las Universidades Privadas competir también por el subsidio ordinario, a pesar de que éste es tan escaso actualmente que la mayoría de las instituciones públicas se encuentran en difíciles condiciones?. La respuesta depende del punto de vista de cada persona. De acuerdo a nuestro particular entender, creemos que los recursos ordinarios que el Estado asigna a la educación superior sólo pueden destinarse a las universidades públicas, de acuerdo con el artículo 21 de La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, que precisa que los recursos económicos sólo pueden asignarse a instituciones públicas.

Por último, quisiéramos tocar el tema de las donaciones, como fuente de financiamiento de las universidades privadas. Es un tema importante, pero difuso y oscuro, pues se cuenta con muy poca información pública al respecto. Los directivos de estas instituciones normalmente no reconocen más ingresos que las colegiaturas. Pero como las propias autoridades de estas instituciones han señalado, los colegiaturas "... sirven para el funcionamiento ordinario, pero no para infraestructura, laboratorios o investigación..." (132).

Lo complejo del caso tiene que ver con la naturaleza jurídica de las universidades privadas. Siendo éstas asociaciones y sociedades civiles que no persiguen fines de lucro ni distribuyen utilidades entre sus dueños, requieren de las donaciones para su crecimiento y desarrollo. Pero ¿Quiénes son los que están en posibilidades de dar fuertes cantidades de dinero?, ¿Con qué objeto las otorgan?, ¿Se crean compromisos entre las universidades privadas y el donante?,

Quizá podríamos comenzar haciendo la siguiente pregunta: ¿Quiénes son los donantes?. Para conocer alguno de los donantes norteamericanos, se puede leer la revista *newsweek*, y conocer quienes son los *America's Biggest Givers*: Robert H. y Nancy Dedman, \$31.5 millones a la Southwest Methodist University; Eugene M. Lang, \$30 millones a Swarthmore College; Dean y Rosemarie Buntrock, \$26 millones a Olaf College en Minnesota; H. R. Bright, \$25 millones a Texas AM; Carl W. Smith, \$25 millones a la Universidad de Virginia. (133)

En nuestro país no se obtiene esta información tan fácilmente en las revistas o periódicos, pero Daniel C. Levy nos puede dar una buena idea de quienes son los que han invertido en la educación privada en México.

"... Los intereses extranjeros, públicos y privados, juegan un papel. Las Fundaciones Ford, Rockefeller y Kellogg por el lado privado y la Agency for International Development (AID) norteamericana por el lado público, han estado entre los más activos en México. La AID, por ejemplo, ayudó significativamente en la construcción y reconstrucción de las instalaciones de la UAG y la Universidad de las Américas, concediendo periodos de gracia y préstamos con bajos intereses. Tal papel de agencias del exterior requiere más investigación. Aunque México carece de un ámbito de fundaciones mundiales fuertes y comparables a las de Estados Unidos hay varias fundaciones mundiales mexicanas activas en la educación superior. La fundación Mary Street Jenkins (FMSJ) encabeza la lista. La historia del éxito del filántropo y hombre de negocios Williard Jenkins...Después de mudarse a México a comienzos del siglo, Jenkins amasó una fortuna basada en inversiones de cines y otras industrias...cuando murió en 1968, dejó una fundación especialmente grande. La FMSJ está dedicada principalmente a la educación superior...y es la más importante en la educación mexicana. El estado de Puebla, hogar actual de la Universidad de las Américas, ha sido un centro particular de su interés. La FMSJ ha actuado en las Américas, la Anáhuac, la Ibero, el ITESM y otras...Las relaciones directas entre la FMSJ y las empresas Jenkins ha levantado objeciones, lo cual es más común en Estado Unidos, acerca de la relación entre la filantropía y las utilidades. La FMSJ es dirigida por un consejo de administración, presidido por Manuel Espinosa Yglesias, cabeza de Bancomer, uno de los dos bancos más importantes del país hasta 1982...¡¡¡los bancos privados han estado fuertemente involucrados en la base financiera de las universidades privadas...podemos entender la relación financiera que ha existido entre las universidades privadas y la empresa privada (incluyendo pero no limitando, a los bancos). Un extraordinario poder se concentra en unos pocos "grupos"...el grupo de industriales Monterrey es con mucho el más poderoso...para algunos epitomiza también las notorias desigualdades del modelo de desarrollo de México; y todo lo que el grupo toca es al menos sospechoso...Las raíces del grupo se remontan a fines del siglo pasado, Eugenio Garza Sada y su hermano Roberto construyeron un imperio industrial basado en la cerveza, los embalajes, el vidrio, los productos químicos...la metalurgia, la banca...y otras...Entre los otros grupos comerciales importantes en el financiamiento privado de la educación superior están el grupo Motezuma y el grupo Continental. Nuevamente en este caso, se ve la importancia de las redes familiares...Sin embargo, Motezuma...es sólo un centro alrededor del cual se han desarrollado diversas instituciones industriales y bancarias. Entre estas últimas se encuentra Banca Cremi, que está fuertemente relacionada con el ITAM y la Ibero...ha estado particularmente asociado con la Universidad de las Américas...Es interesante...analizar las adaptaciones locales de las prácticas norteamericanas de relación entre la Universidad y los grupos empresariales...algunos grupos de intereses norteamericanos dan fondos a sólo una universidad...mientras que algunos grupos mexicanos...dan fondos a varias instituciones y algunas universidades mexicanas dependen de múltiples donantes...Donde la relación entre un grupo mexicano y una universidad es especialmente cercana, el grupo puede garantizar la absorción de cualquier déficit que se produzca cuando los gastos exceden los ingresos de las colegiaturas..." (134)

Como se podrá observar, es indudable que existen grupos de interés que apoyan a sus instituciones de preferencia, como la Iglesia Católica, empresarios y fundaciones mexicanas y extranjeras. Lo anterior evidencia la existencia cercana de relaciones entre las organizaciones lucrativas y las no lucrativas. Por eso Levy dice con razón que "... Las instituciones privadas de

México...han sido incuestionablemente privadas aunque algunas veces cuestionablemente sin fines de lucro..." (135)

Es incuestionable que las donaciones como fuente de financiamiento de las universidades privadas son muy importantes. Hasta que grado, sólo lo saben los directivos y las autoridades fiscales. Sin embargo, "el arte de solicitar donaciones" va más allá que la recepción de grandes sumas o bienes de los grandes consorcios. Algunas instituciones han establecido, basados en las experiencias de los Estados Unidos, sofisticadas técnicas para identificar a los posibles donantes, y para ello, han implementado dentro o fuera de su estructura administrativa, oficinas dedicadas exclusivamente para el trabajo de obtención de fondos y donaciones. (136)

Es claro que las donaciones significan crecimiento y desarrollo para las instituciones privadas. El rector de la Universidad Anáhuac del Sur, reconoció "... que la tercera parte del presupuesto se constituye de donativos, pues las inversiones en laboratorios, infraestructura y edificios no salen de las colegiaturas..." (137)

En cuanto al porcentaje que representan las donaciones en el ingreso total de las instituciones, nos fue muy difícil conseguir información en nuestra investigación. Sin embargo tenemos algunos ejemplos. La Universidad Iberoamericana en su publicación de "El Sistema en Números 1", nos proporciona algunos datos de los ingresos de su Sistema Educativo ITESO-UIA, que comprende al Plantel Golfo Centro (Puebla), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) (Guadalajara), Plantel Laguna (Torreón), Plantel León, Plantel Noroeste (Tijuana) y Plantel Santa Fe (México, Distrito Federal). (138)

Nos parece pertinente examinar los datos sobre los ingresos percibidos en el Plantel Santa Fe y en el ITESO.

Plantel Santa Fe. (139)

INGRESOS (miles de nuevos pesos)	CANTIDAD	PORCENTAJE
Inscripciones y Colegiaturas	150,300.00	80.29%
Ingresos por otras Actividades Académicas	16,600.00	8.87%
Ingresos Administrativos	5,450.00	2.91%
Otros		
<b>TOTAL</b>	<b>187,200.00</b>	<b>100.00%</b>

ITESO. (140)

PRESUPUESTO DE INGRESOS (ANUAL)	N\$	%
COLEGIATURAS NETAS	33,847,757.85	59.73%
INSCRIPCIONES NETAS	13,082,295.26	23.09%
OTROS INGRESOS ESCOLARES	1,389,000.00	2.45%
RECUPERACION ADEUDOS ESCOLARES	2,840,000.00	5.01%
PRODUCTOS FINANCIEROS	3,170,281.00	5.59%
LABORATORIOS, TALLERES, MAT. DIDACTICO	1,916,548.06	3.38%
CONVENIOS	62,200.00	0.11%
DONATIVOS	70,000.00	0.12%
FONDOS DE APOYO	10,000.00	0.02%
SERVICIOS	279,000.00	0.49%
TOTAL	56,667,082.17	100.00%

En el primer caso, podemos observar que el Plantel Santa Fe, recibió el 89.16% de ingresos educativos, y sólo 10.84% por otros conceptos, sin especificar si también incluyen las donaciones. Con respecto al ITESO, el ingreso por donativos es de 0.12 %.

Si nos atuviéramos a estos datos, resultaría que las donaciones son una de las fuentes menos importantes de financiamiento de las universidades privadas. En nuestra opinión, estos datos no parecen ser muy reales ni sinceros. En el cuadro siguiente, se especifica cual es el porcentaje de ingresos de la Universidad Iberoamericana que proceden de donativos (141).

Instituciones	% del ingreso total que procede de donaciones privadas
Universidad Autónoma de Guanajuato	2
Universidad Iberoamericana	11
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	20
Instituto Tecnológico Autónomo de México	50

Fuente: Osborn, Thomas Noel, *Higuer Education in Mexico*, El Paso: Texas Western Press, 1976, cap. IV.

Esta información nos indica que las donaciones son una fuente muy significativa de los ingresos de las instituciones privadas. Para el Instituto

Tecnológico Autónomo de México (ITAM), significaron en ese año la mitad de sus ingresos. Destaca también el bajo porcentaje que reportó la Universidad de Guanajuato.

Ya en épocas más actuales, tenemos el ejemplo de la Universidad de las Américas, que ha sido uno de los receptores tradicionales de donativos. El cuadro siguiente nos proporciona una buena idea de los ingresos que perciben las universidades de élite en nuestro país. (142)

FUENTES DE INGRESO	1991	1992	1993	1994	1995
Colegiaturas y cuotas	32,683,667	39,379,368	46,248,312	55,341,569	35,686,864
Donativos Gobierno E.U.A.	3,570,397	4,093,668	0	0	0
Donativos privados	1,083,494	1,523,573	5,500,973	1,797,982	21,554,286
Rendimiento de inversiones y valores	1,072,905	1,077,818	2,305,900	2,286,912	6,207,060
	409,009	479,467	449,441	543,405	370,157
	2,167	90,469	49,449	2,239,561	2,174,949
Restaurante, cafetería y librería	0	1,037,717	0	277,784	0
Utilidad en cambios	0	512,575	0	0	0
SWAPS	292,108	234,399	232,481	286,238	203,543
Retiro del Fondo de pensiones					
Otros ingresos					
<b>Total</b>	<b>39,113,446</b>	<b>48,429,054</b>	<b>54,786,595</b>	<b>62,773,451</b>	<b>66,196,859</b>
Porcentaje de Inflación	18.8	11.9	8.0	7.1	52
Porcentaje de Incremento a Cuotas y Colegiaturas	22	36	24	17	10
Porcentaje de Crecimiento de la Matrícula(Otoños)	10.7	5	-2	-5.7	-5

De Los datos que aquí se nos presentan, destacan los años de 1994 y 1995. Si mientras en el año de 1994, se recibieron 88.16% de ingresos por colegiaturas y cuotas, sólo se percibieron 2.86% de donativos privados; mientras que en el año de 1995, es palpable una fuerte disminución de los ingresos del rubro de colegiaturas y cuotas, pues solamente se recibieron el 53.94%. Llama la atención el gran salto que se observa en relación con los donativos privados, que de en este año ascendieron a 32.56%.

Con respecto a las donativos privados, destaca que de 1994 a 1995, subieron los ingresos por este rubro, de 2.86% a 32.56%, hecho que coincide con la baja de ingresos por colegiaturas. ¿Cómo explicar este salto tan importante, sin haber sido la tendencia en aquellos años?. ¿Podría ser – siguiendo las ideas de Levy – que el grupo de interés que respalda esta institución influyó para garantizar la absorción de este déficit?.

En cuanto a las colegiaturas y cuotas, el propio autoestudio nos precisa la baja significativa que tuvieron de estos ingresos y menciona que "... es importante resaltar que la tendencia de reducción de los ingresos derivados

de colegiaturas y cuotas puede ser en el futuro inmediato un problema que tendrá que financiarse a través del crecimiento de la matrícula y no del aumento en cuotas..." (143)

A través de nuestra investigación, hemos podido constatar, la estrecha relación que existe en la actualidad entre el financiamiento y la deserción estudiantil de las universidades privadas. Las instituciones están sufriendo bajas importantes en sus ingresos por colegiaturas. El comentario del estudio nos permite percibir que las universidades privadas, no tienen ya la opción de subir el precio de las cuotas, pues éstas ya están muy altas para esta época caracterizada por la crisis económica, por lo que se les presenta la disyuntiva de aumentar la matrícula de manera importante (disminuyendo el precio de las cuotas), o conseguir mayores ingresos de otras fuentes como las donaciones.

Aquí es donde aparece la importancia del flamante Sistema de Crédito Educativo, aprobado por la Federación de Instituciones Mexicanas de Educación Superior (FIMPES), que tendrá en los próximos años la posibilidad de financiar la estancia en las universidades privadas a más de 80 mil estudiantes, "que no tengan los recursos económicos suficientes para acceder a la educación superior particular", y cuyo financiamiento se hará a través del préstamo de 150 millones otorgado por el Banco Mundial, con el aval de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## V. CONCLUSIONES

- 1) La base del financiamiento de la Universidad Pública es el subsidio federal.
- 2) Las asignaciones gubernamentales han disminuido en diferentes proporciones a partir del año de 1982.
- 3) En la actualidad, las instituciones reciben dos tipos de ingresos provenientes del subsidio: ordinarios y extraordinarios.
- 4) La tendencia que se observa en relación con las asignaciones que las instituciones reciben como ingresos ordinarios, es que siempre son menores a las correspondientes al año de 1982.
- 5) Los ingresos extraordinarios provienen de recursos adicionales al subsidio tradicional, y sólo se accede a ellos cumpliendo con los requisitos que las autoridades educativas establecen.

Los recursos adicionales son escasos y las universidades públicas (en algunos casos también las privadas), se ven en la necesidad de competir entre sí. Se trata de un financiamiento condicionado, donde el binomio financiamiento-evaluación está muy ligado

- 6) Como parte de la política educativa, la mayoría de las instituciones han incrementado el rubro de sus ingresos propios, sin que éstos representen todavía una cantidad importante.
- 7) El gobierno federal sigue otorgando un mayor financiamiento a las universidades que se encuentran ubicadas en la capital del país, las que reciben más recursos que todas las demás universidades de los estados.
- 8) La política educativa que el gobierno federal ha establecido en relación con el financiamiento de las instituciones, no permite el crecimiento y desarrollo de la Universidad Pública.
- 9) Existe un fuerte rezago acumulado que afecta la calidad con la que las instituciones realizan sus funciones públicas. Lo anterior coloca a la Universidad Pública en clara desventaja competitiva con las instituciones privadas de educación superior. Debido a lo anterior, la actual situación económica de las instituciones es en extremo difícil.

10) La principal fuente de financiamiento de la Universidad Privada son las colegiaturas y cuotas que perciben por la prestación de sus servicios educativos.

Debido a la fuerte deserción estudiantil que se ha presentado a partir del año de 1994, las instituciones han registrado una fuerte baja de los ingresos que perciben por este rubro.

11) Las universidades privadas, no tienen la opción de subir el precio de las colegiaturas, pues éstas son ya muy altas, por lo que se les presenta la disyuntiva de aumentar la matrícula de manera importante, disminuyendo el precio de las cuotas, o conseguir mayores ingresos de otras fuentes como las donaciones.

12) La política educativa del gobierno ha privilegiado en los últimos años, el desarrollo de la Universidad Privada. Como muestra de lo anterior, tenemos que las instituciones particulares ya pueden acceder con normalidad a las asignaciones adicionales que el Estado otorga al Sistema Educativo Nacional, en libre competencia con las universidades públicas.

Asimismo, destaca el apoyo que recibieron las instituciones particulares para conseguir, mediante el aval de la Secretaría de Hacienda, un préstamo de \$150 millones de dólares otorgado por el Banco Mundial, para financiar los estudios de una gran cantidad de alumnos en la Universidad Privada.

13) Las donaciones son una de las fuentes más significativas de las instituciones privadas. Buena parte de las inversiones en infraestructura, edificios y laboratorios, provienen de esta fuente. De este ingreso depende en gran medida, el crecimiento y desarrollo de la Universidad Privada.

## VI. NOTAS

- (1).- Cfr. Zymelman, Manuel, *"Fondos Públicos para Financiar la Educación"*, 1ª edición en español, Editorial Pax, México, 1974, pág.30.
- (2).- *Ibidem*, pág. 32.
- (3).- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Edición en Español: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, 1995, pág. 88.
- (4).- Cfr. Zymelman, Manuel; *Op. Cit.*, páginas 46 a 54.
- (5).- "... El gobierno de la República tiene el compromiso irrenunciable de promover y apoyar a las universidades públicas, instituciones que deben estar a la vanguardia de los cambios en el país, dijo el presidente Carlos Salinas de Gortari, y reiteró que por la vía de los subsidios se seguirá sosteniendo la educación superior que presta el Estado...". La Jornada, *"Seguirá el Subsidio a la Universidad Pública: CSG"*, (14 de enero de 1992, pág. 1); "... Al señalar que la universidad pública es 'insustituible porque lo que otorga al pueblo de México no lo puede ofrecer ningún tipo de institución', el secretario de Educación, Ernesto Zedillo Ponce de León, informó aquí que el presupuesto federal destinado a la enseñanza superior en 1993 asciende a 10 mil 403 millones de nuevos pesos, lo que significa un incremento real de 15 por ciento con respecto al año anterior...". La Jornada; *"La Universidad Pública es Insustituible, Afirma Zedillo"*, 28 de marzo de 1993, pág. 13.
- (6).- Cfr. Pallán, Carlos; *"Consideraciones y Recomendaciones sobre el Financiamiento de la Educación Superior"*, Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México, Cordera Campos, Rafael, Pantoja Morán, David, (Coordinadores), primera edición, Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- (7).- Cfr. Pallán, Carlos; *"Consideraciones y Recomendaciones sobre el Financiamiento de la Educación Superior"*, Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México, Cordera Campos, Rafael, Pantoja Morán, David, (Coordinadores), primera edición, Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- (8).- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, *Op. Cit.*, pág. 44.
- (9).- La política de puertas abiertas que aquí se menciona fue ampliamente comentada en el punto 1.1.1., titulado "Factores que Impulsaron el Crecimiento", del Capítulo Tercero de este trabajo.
- (10).- Pallán Carlos; *"Consideraciones y Recomendaciones sobre el Financiamiento de la Educación Superior"*, Políticas de Financiamiento a la Educación Superior, Cordera Campos, Rafael, y Pantoja Morán, David, (coordinadores), *Op. Cit.*, pág. 28.
- (11).- En nuestro país, el año de 1982 representa el presupuesto más alto, en términos reales, destinado al financiamiento de la educación superior. Cfr. López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1984"*, Colección Biblioteca de la Educación

Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996, pág. 133.

(12).- "... el factor que más jugará en el sistema de enseñanza superior en la mayoría de los países de la OCDE, durante una gran parte de los años noventa, será la disminución de los alumnos que terminan los estudios secundarios... otro punto de vista que tiene vigorosos seguidores en la mayoría de los países de la OCDE, en particular entre los ministerios de Finanzas, es que hay que aprovechar este periodo, donde la demanda puede bajar para disminuir los recursos...". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, Op. Cit, pág. 44.

(13).- Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, Op. Cit, páginas 3 a 14.

(14).- Ver "Los Valores de la Educación Superior", en el capítulo segundo de este trabajo de investigación, páginas 113 a 124.

(15).- Sobre el particular, recomendamos la lectura del trabajo de Jean-Pierre Jallade, *"Financiamiento de la Educación y Distribución del Ingreso en América Latina"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, páginas 198 a 221.

(16).- "...El subsidio federal, independientemente de su monto e importancia relativa, se otorgará con base en las premisas de buena calidad, eficacia, y relevancia de los servicios prestados, los programas cumplidos y los objetivos logrados..." Gago, Antonio, citado por López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1984"*, Op. Cit, páginas 58 y 59.

(17).- Zymelman, Manuel; *"Fondos Públicos para Financiar la Educación"*, Op. Cit, pág. 243.

(18).- La eficiencia en las Instituciones de Educación Superior fue ampliamente comentada en el capítulo segundo, punto 1.2.1., intitulado "La Política de Racionalización: Planeación, Eficacia y Evaluación. El impacto de las políticas que promueven la eficacia y premian la eficiencia se comenta de manera particular en el presente capítulo, punto 2. "Nuevas Formas de Asignación Presupuesta: el Financiamiento Condicionado.

(19).- Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, Op. Cit. páginas 18 a 23.

(20).- En relación a este tema, que será ampliamente comentado en puntos subsiguientes del presente capítulo, se precisa que en los últimos tiempos muchas de las universidades públicas han recurrido a otras fuentes de financiamiento utilizadas por las Instituciones Privadas de Educación Superior, como por ejemplo, la obtención de recursos a través de sorteos. En un paso más significativo, la Universidad Nacional Autónoma de México anunció que se rentarán los espacios culturales y deportivos de la Institución. "En Renta, los Recintos Culturales de la UNAM. De lo Público a lo Privado." *El Financiero*, México, Sección Cultural, 11 de mayo de 1998.

(21).- Ver el punto 3. "Las Fuentes del Financiamiento Alterno", en el presente capítulo.

(22).- Ver el punto 1.2.1. "La Política de Racionalización: Planeación, Eficacia y Evaluación del capítulo tercero de este trabajo de investigación.

(23).- Cfr. Tibi, Claude, *"El Financiamiento de la Educación en América Latina. Problemas y Evaluación Crítica de las Soluciones"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, páginas 68 a 75.

(24).- Cfr. Tibi, Claude, *"El Financiamiento de la Educación en América Latina. Problemas y Evaluación Crítica de las Soluciones"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, páginas 68 a 75.

(25).- Cfr. Zymelman, Manuel; *"Fondos Públicos para Financiar la Educación"*, (páginas 187 a 194); Tibi, Claude, *"El Financiamiento de la Educación en América Latina. Problemas y Evaluación Crítica de las Soluciones"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), (Op. Cit, páginas 68 a 75); Leslie, Joanne y Jamison, Dean T.; *"Aplicaciones de la Tecnología Educativa en América Latina: Costo y Efectividad"*, *Ibidem*, páginas 585 a 632.

(26).- Un ejemplo de esta estrategia es el Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior de la Ciudad de México, que se implementó a partir del año de 1996 y cada semestre se publican los resultados del examen en la Gaceta de resultados del Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Mayores comentarios a este respecto ver el punto C) "LA MASIFICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS", que se encuentra en el apartado 1.3. "Característica y Problemática de las Universidades Públicas", del Capítulo Tercero de este trabajo.

(27).- Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, Op. Cit, pág. 7.

(28).- Cfr. Costas, Soumelis; *"Modelos de Financiamiento de la Educación Superior Pública"*, Universidad y Financiamiento, (Revista de la Universidad de Guadalajara, Verano 1992, Dirección de Publicaciones, agosto de 1992, pág. 19); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, (Op. Cit, pág. 8).

(29).- Cfr. Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester; *"Introducción"*, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), (Op. Cit, pág. 17); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, (Op. Cit. Pág. 5); "... Cuantitativamente, la literatura que se ha publicado sobre financiamiento de la educación se ocupa principalmente de sus fuentes y magnitud. Se insiste sobre todo en dos cosas: la determinación de posibles fuentes suplementarias de financiamiento y el análisis de quiénes se benefician en virtud de distintas políticas sobre fuentes de financiamiento y elegibilidad..." Mushkin, Selma; *Ibidem*, pág. 139.

(30).- Ver Zymelman, Manuel; *"Fondos Públicos para Financiar la Educación"*, (Op. Cit.); Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), (Op. Cit.);

(31).- Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actual"*, Op. Cit, pág. 10.

(32).- En nuestro país, a esta fuente de financiamiento también se le conoce como subsidio ordinario. Cfr. Universidad de Guadalajara; *"Informe de Actividades 1997-1998. Reporte Técnico"*, Rectoría General, pág. 135.

(33).- "... En la mayor parte de los países de la OCDE, los gobiernos proporcionan la parte esencial de los recursos para la educación superior...", Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE); "El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales", Op. Cit., pág. 13.

(34).- "... la solución ortodoxa consiste en manejar por separado todas las decisiones relativas al gasto en educación, manteniendo siempre el principio de unidad de presupuesto y de caja, lo que se ve acompañado de las ventajas relativas a la jerarquía y a la flexibilidad del gasto total." Gutiérrez Kirchner, Alfredo; "La Educación en América Latina", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, pág. 95.

(35).- Sobre las ventajas de establecer impuestos específicos para el financiamiento de la educación ver Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester; "Introducción", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), (Op. Cit, pág. 44); Urquidí, Víctor L.; "Resumen del Seminario sobre el Financiamiento de la Educación", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), (Op. Cit., pág. 55); Zymelman, Manuel; "Fondos Públicos para Financiar la Educación", (Op. Cit, pág. 58).

(36).- Tanzi, Vito; "Tributación y Distribución del Ingreso", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), Primera Reimpresión, Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1987, pág. 237.

(37).- Ver los trabajos presentados sobre esta temática por Vito Tanzi del Fondo Monetario Internacional y Arnold Harberger, de la Universidad de Chicago. Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, páginas 233 a250.

(38).- En relación con la educación, Zymelman menciona que su financiamiento "... será función de la capacidad y habilidad impositiva de un país. Aunque la estructura tributaria varía de un país a otro, la mayor proporción de los ingresos fiscales para el conjunto de los países en vías de desarrollo proviene de impuestos indirectos...". Zymelman, Manuel; "Fondos Públicos para Financiar la Educación", Op. Cit., pág. 55.

(39).- Zymelman, Manuel; "Fondos Públicos para Financiar la Educación", Op. Cit, páginas 55 a 84.

(40).- Gutiérrez Kirchner, Alfredo; "La Educación en América Latina", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), Op. Cit, pág. 97.

(41).- "... El rendimiento privado para algunos grupos que tal vez se benefician en mayor grado de los gastos educacionales (médicos, abogados, arquitectos, ingenieros, contadores etc.) se reducirían simplemente mediante una más justa aplicación de las leyes en vigencia sobre impuesto a la renta...Hacer que estos grupos paguen una proporción más justa no tiene nada que ver con el principio de los beneficios-recibidos...sino que es simplemente necesario por razones de equidad..." Tanzi, Vito; "Tributación, Gastos Educacionales y Distribución del Ingreso", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, pág. 245.

(42).- Muñoz Izquierdo, Carlos; "El Papel de los Organismos Internacionales en el financiamiento de la educación", Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México, Cordera Campos, Rafael, y Pantoja Morán, David, (coordinadores), Op. Cit, Pág. 118.

(43).- Tanzi, Vito; "Tributación, Gastos Educacionales y Distribución del Ingreso", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), Op. Cit, pág. 245.

(44).- Gutiérrez Kirchner, Alfredo; *"La Educación en América Latina"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), Op. Cit, pág. 97

(45).- Cfr. Zymelman, Manuel; *"Fondos Públicos para Financiar la Educación"*, (Op. Cit, pág. 55): Por lo que respecta a los impuestos a las ventas, ya Gutiérrez Kirchner, Alfredo, afirmaba que el "... impuesto general sobre las ventas sí constituye un sistema en cuya recaudación puede descansar la expansión del gasto educativo..." *La Educación en América Latina*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), (Op. Cit, pág. 99).

(46).- "... En los Estados Unidos de Norteamérica el gasto educativo público, de primaria y secundaria, que realizan básicamente las entidades municipales, se financia específicamente por impuestos a la propiedad territorial..." Gutiérrez Kirchner, Alfredo, *"La Educación en América Latina"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, pág. 97.

(47).- Zymelman, Manuel; *"Fondos Públicos para Financiar la Educación"*, Op. Cit, Zymelman, pág. 78.

(48).- *Ibidem*.

(49).- Jean-Pierre Jallade, *"Financiamiento de la Educación y Distribución del Ingreso en América Latina"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, páginas 198 a 221.

(50).- *Ibidem*, pág. 58.

(51).- Cfr. Ortiz Mena, Antonio; *"Palabras del Licenciado Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Inauguración del Seminario"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), Op. Cit, pág. 62.

(52).- Así lo manifestó Antonio Ortiz Mena durante su intervención en la Inauguración del Seminario sobre el Financiamiento de la Educación en América Latina, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, celebrado en Washington, D.C., durante los días 15 al 19 de noviembre de 1976. "... nuestra institución ha llegado a ser una fuente importante de información, conocimiento y experiencias en el campo de la educación en América Latina... esta situación nos ha permitido detectar deficiencias y deformaciones en el sistema educacional de nuestros países..." *"Palabras del Licenciado Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Inauguración del Seminario"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester (Compiladores), Op. Cit, pág. 62.

(53).- "... En particular fue tomando forma la preocupación consistente en que en los organismos internacionales de fomento al desarrollo, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, se sustenta la tesis, arbitrariamente generalizada de que en apoyo a la modernización de los países de áreas subdesarrolladas, se invierte prioritariamente en equipamiento, instalaciones, y en formación del personal de las escuelas de nivel básico, en desmedro del aliento debido a la educación superior. La tesis anterior parece estar sustentada en la efectiva experiencia observada en algunos países, consistente en que la inversión hecha en el renglón básico de la educación tiene una tasa de retorno más rápida que la realizada en educación, por lo que se antojaría lógico darle prioridad al esfuerzo en el nivel educativo básico..." Cordera Campos, Rafael y Pantoja Morán, David; *"Presentación"*, *"Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México"*, Op. Cit, pág. 7 y 8.

(54).- Cfr. Bracho, Teresa; *"La Política de Financiamiento Educativo desde el Banco Mundial: Implicaciones Analíticas y Potenciales Consecuencias Sociales"*, Políticas de Financiamiento a la

Educación Superior en México, , Cordera Campos, Rafael, y Pantoja Morán, David, (coordinadores), Op. Cit, Pág. 127.

(55).- Padua, Jorge N.; *"Reflexiones sobre el Financiamiento de los Organismos Internacionales a la Educación"*, Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México, Cordera Campos Rafael y Pantoja Morán, David, (coordinadores), Op. Cit, pag. 98.

(56).- Blanco, José; *"Criterio y Enfoque en el Financiamiento de la Educación Superior Pública"*, Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México, Cordera Campos Rafael y Pantoja Morán, David, (coordinadores), Op. Cit, pag. 66.

(57).- "... En el periodo 1965-1975 el promedio anual de financiamiento externo para la América Latina proveniente de USAID, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, llegó a ser de 90.4 millones de dólares, que sólo representan el 6.7% de los gastos de capital en educación, los cuales a su vez oscilan en el 10% de los gastos totales en educación (corrientes y de capital)...". Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester; *"Introducción, Financiamiento de la Educación en América Latina: Una Revisión de sus Principales Aspectos"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), Op. Cit, pag. 49.

(58).- "... En marzo de 1962 el Banco Interamericano aprobó el primer préstamo destinado a financiar el equipamiento de ocho universidades argentinas...", Ortiz Mena, Antonio; *"Palabras del Licenciado Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Inauguración del Seminario"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), Op. Cit, pag. 61.

(59).- "... Lo que no parece tener en cuenta esta tesis es que, si bien esa experiencia pudiera ser válida para algunos países, en otros, como México, no es necesariamente aplicable. Cordera Campos, Rafael, y Pantoja Morán, David; *"Presentación"*, Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México, Cordera Campos, Rafael, y Pantoja Morán, David, (coordinadores), Op. Cit, Pág. 7.

(60).- Cfr. Zymelman, Manuel; *"Fondos Públicos para Financiar la Educación"*, Op. Cit, en su capítulo II titulado Educación Pública y Privada: Ideologías que Respaldan los Hechos.

(61).- Cfr. FRIEDMAN, Milton/Rose, *"Libertad de Elegir"*, 2ª edición, Ed. Grijalvo, Barcelona, 1980, páginas 253-259.

(62).- El crédito educativo, como fuente de financiamiento de la educación, ha sido muy comentado a través de la literatura especializada, sobre todo a partir de las propuestas del economista norteamericano Milton Friedman, Ver Friedman, Milton/Rose, *"Libertad de Elegir"*, 2ª edición, De. Grijalvo, Barcelona, 1980. Ver el apartado "Los 'Vales' de la Educación", de Blaug, Mark, *"Introducción a la Economía de la Educación"*, Op. Cit, páginas 305 a 314.

(63).- "... las recuperaciones de un sistema de crédito educativo son lentas o pueden ser inciertas..." Urquidí, Víctor L., *"Resumen del Seminario sobre Financiamiento de la Educación"*, Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester Compiladores, Op. Cit, pag. 57. Ver también el punto IV de este trabajo, "El Financiamiento de las Instituciones Privadas de Educación Superior".

(64).- En relación a los vales de educación se tienen dos posturas. "... Sus defensores alegan que la libertad de elección entre escuelas estatales y privadas, respaldada por el poder de compra de los vales, aumentaría la diversidad de instituciones educativas, estimularía la competencia entre escuelas, elevaría los niveles cualitativos de las escuelas estatales y privadas, promovería la innovación educativa, aumentaría el grado de reacción de las escuelas frente a los deseos de los padres, educaría a éstos en el arte de la elección y, además, elevaría el gasto total, público y privado, en la educación. Por el contrario, los enemigos del sistema de vales alegan que el

estímulo que éste daría a las escuelas privadas aumentaría las actuales diferencias en la calidad de las escuelas. Las escuelas privadas admitirían sólo a los estudiantes más capacitados y se subastarían los profesores acudiendo a una publicidad abierta y equívoca destinada a moldear en su favor los ánimos de los padres. Las escuelas privadas se convertirían en terreno adecuado para los niños más pobres, aumentándose profundamente la estratificación social de la educación. No niegan que podría aumentar los gastos totales en educación, al estimular los aumentos voluntarios a los fondos procedentes de impuestos, pero alegan que estos fondos adicionales procederían en gran parte de la gente bien situada, que compraría una mejor para sus hijos. Sin embargo, la objeción básica que se hace a los vales parece estar dirigida contra la propia idea de distribuir la educación en relación con el poder de compra..." Blaug, Mark, *"Introducción a la Economía de la Educación"*, (Op. Cit, pág. 306) En América Latina este sistema no había sido, en lo general, bien aceptado hasta ahora que comienzan a darse programas en apoyo a prestamos estudiantiles, sin embargo, puede observarse, como lo veremos más adelante en este capítulo, que México ha seguido este sistema de vales para ayudar a financiar a los estudiantes que quieren estudiar en las universidades privadas.

(65).- Ver el punto 3 "Las Fuentes del Financiamiento Alterno", III. "El Financiamiento de las Universidades Públicas", de este capítulo.

(66).- Ver el punto 3 "Las Fuentes del Financiamiento Alterno", III. "El Financiamiento de las Universidades Públicas", de este capítulo.

(67).- Ver el punto IV. EL FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR, en relación con las donaciones.

(68).- "... En la mayor parte de los países de la OCDE, los gobiernos proporcionan la parte esencial de los recursos para la educación superior...", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *"El Financiamiento de la Educación Superior, Tendencias Actuales"*, Op. Cit., pág. 13.

(69).- Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México; "Cuenta Anual, 31 de diciembre de 1966", (pág. II-1); Universidad Nacional Autónoma de México; "Presupuesto UNAM, 1996", (pág. 16). Hacemos la aclaración que en el caso del año de 1996, el porcentaje de 92% de ingresos provenientes del gobierno federal, están incluidos el 3% que se recibieron de el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

(70).- Latapí, Pablo; "Análisis de un Sexenio de Educación en México, 1970-1976, México, De. Nueva Imagen, 1982, pág. 183.

(71).- Martínez Della Rocca, Salvador; "Educación y Cultura en el Desarrollo del Capitalismo", Educación Superior y Desarrollo Nacional, Martínez Della Rocca, Salvador (coordinador), Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pág. 67.

(72).- Casillas, Miguel A.; "Notas sobre la Evaluación y la Planeación de la Educación Superior en México", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Colección Memorias, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, julio de 1992, pág. 35.

(73).- Villaseñor García, Guillermo; "Educación Superior: planeación y Realidad, 1989-1990", Educación Superior y Desarrollo Nacional, Martínez Della Rocca, Salvador (coordinador), Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pág. 111.

(74).- Muñoz Izquierdo, Carlos; "Educación Superior y Perspectivas de Empleo del Egresado", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 79.

(75).- Bracho, Teresa; *"La Política de Financiamiento Educativo desde el Banco Mundial: Implicaciones Análíticas y Potenciales Consecuencias Sociales"*, Políticas de Financiamiento a la

Educación Superior en México, Cordera Campos, Rafael, y Pantoja Morán, David, (coordinadores), Op. Cit. Pág. 139.

(76).- López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996, pág. 97.

(77).- Ibidem, pág. 99.

(78).- Gago y Hugué, Antonio; "Ejes de la Reforma: Calidad y Pertinencia", Revista Universidad Futura, Vol. 4, Número 10, Verano 1992, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pág. 18.

(79).- "... Entre fuertes críticas y reclamos de los legisladores del PAN y PRD, el secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas, reconoció que el presupuesto educativo disminuyó de 4.1 a 3.9 por ciento entre 1994 y 1998, de acuerdo con el proyecto para el año entrante...". El Financiero, Chávez, Víctor; *"Disminuyó el Presupuesto Educativo, Reconoce Miguel Limón"*, Sección: Sociedad, 25 de noviembre de 1997, pág. 46.

(80).- Carlos Pallán se plantea "... la razón por la cual aún en los años más austeros de la crisis se ha mantenido la concesión de recursos a la educación superior en magnitudes considerables..."; Cordera Campos, Rafael, y Pantoja Morán, David; "Presentación", Políticas de Financiamiento a la Educación Superior, Cordera Campos, Rafael, y Pantoja Morán, David, (coordinadores), Colección: Problemas Educativos de México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1995, pág. 10.

(81).- López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996, pág. 97.

(82).- Ibidem, pág. 98.

(83).- Cfr. Ibidem, pág. 112.

(84).- Salgado, Alicia; *"Metén el Acelerador" al rescate bancario; ha costado 65 mil mdd*, El Financiero, Sección: Finanzas, 3 de abril de 1998, pág. 3.

(85).- López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Op. Cit, pág. 112.

(86).- El Universal, Díaz, Adriana; *"Acapara la UNAM el 31.72% del subsidio destinado a las 42 Universidades Públicas"*, Primera Sección, 30 de marzo de 1998, pág. 8.

(87).- López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Op. Cit, pág. 108.

(88).- La situación financiera que están viviendo las universidades públicas es tema rutinario en los medios de difusión. "... La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) llegará a finales de 1997 con un déficit presupuestal de 300 millones de pesos, situación que desde ahora le ha provocado retraso en el inicio de obras y programas, informó ayer el rector Francisco Barnés...". Herrera Beltrán, Claudia; *"La UNAM tendrá un déficit de \$300 millones este año: Barnés"*, (Sección: Sociedad y Justicia, 9 de septiembre de 1997, pág. 41); "... El incumplimiento de los gobiernos locales de entregar la partida presupuestal correspondiente, en los tiempos y montos suficientes; los acuerdos laborales asumidos en los momentos más graves de la crisis económica del país, con aumentos salariales que rebasaron su capacidad financiera; un grave endeudamiento fiscal, sin descartar casos de poca disciplina en los gastos, han llevado a casi todas las

instituciones de educación pública a padecer un déficit en sus finanzas, de por menos 18 mil pesos...". Robles de la Rosa, Leticia, *"Universidades Públicas, acosadas por deudas, déficit y demandas salariales"*, Uno más Uno, II y último, (12 de agosto de 1997, pág. 1); "... Información proporcionado por el Sindicato de Trabajadores y empleados de la UAQ indica que el déficit acumulado a 1997 por la Universidad asciende a 102 millones de pesos, lo que significa que en los últimos tres años se ha incrementado en un 800 por ciento, tomando en cuenta que el déficit en 1994 era de 11.3 millones de pesos..." Noticias Diario de la Mañana; *"Culpa STEUAQ a SEP Aumento del Déficit de la Universidad"*, Querétaro, Qro., (2 de febrero de 1998, pág. 1); "... La Universidad Autónoma de Guerrero (UAG) recibió un préstamo del gobierno para cubrir el déficit de 800 mil nuevos pesos, y estar en disposición para pagar la primera quincena de enero de los trabajadores..." La Jornada; *"Recibe la UAG un Préstamo para Pagar Salarios"*, (14 de enero de 1995, pág. 21); "... El dirigente de la Federación Nacional de Sindicatos Universitarios (FNSU) y de la Unión Nacional de Trabajadores, Agustín Rodríguez, advirtió que las universidades públicas atraviesan una crítica situación financiera, que tiene a algunas al borde de la bancarrota... Subrayó que además de las universidades de Querétaro, Durango y Guerrero, otras instituciones que están en situación crítica son la de Zacatecas, Oaxaca y estado de México, 'esto es, casi 20 universidades con una situación sumamente difícil...'". La Jornada; *"En Déficit, 20 Universidades Públicas: Dirigentes de la FNSU"*, Sección: Sociedad y Justicia, 14 de diciembre de 1997, pág. 50.

(89).- "... el Rector de la Universidad Autónoma de Puebla, resaltó que la crisis económica va tener consecuencias negativas, principalmente sobre dos aspectos: salarios y adquisiciones... el Rector de la Universidad de Guanajuato... consideró que la restricción monetaria va a retardar la modernización tecnológica de las instituciones educativas...". La Jornada; *"No nos recorten el presupuesto: rectores"*, (Sección: El País, 13 de marzo de 1995, pág. 17); El Instituto Politécnico Nacional (IPN) tendrá un recorte presupuestal de 37 millones de pesos, mientras que la disminución previamente anunciada para la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) será de 200 millones, poco más del 45% afectará la infraestructura y equipamiento de proyectos científicos y de investigación...". La Jornada; *"Equipamiento de IPN y UNAM Afectado por Recortes Financieros"*, Sección: Sociedad y Justicia, 21 de febrero de 1998, pág. 46.

(90).- Ver la fracción B) "Los Impuestos Afectados Específicamente a la Educación", que se encuentra en el punto 2. "Las Fuentes del Financiamiento de la Educación Superior, del presente capítulo.

(91).- Francisco Lerdo de Tejada realiza un estudio de estas contribuciones específicas en su capítulo XII, titulado "Impuestos para las Universidades e Instituciones Educativas.". Lerdo de Tejada, Francisco. "Ensayos de Derecho Tributario". Nueva colección de estudios jurídicos No. 5, primera edición, Editorial JUS, México, 1975.

(92).- Morales Hernández, José Ramón. "Propuesta de Financiamiento a la Educación en el Estado de Querétaro a través de Impuestos y Derechos Locales", enero de 1996.

(93).- Mendoza Rojas, Javier; *"Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 25.

(94).- Gago Huguet, Antonio; citado por López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Op. Cit, pág. 58.

(95).- Gago Huguet, Antonio; "Ejes de la Reforma: Calidad y Pertinencia", Comparecencia del Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. 11 de marzo de 1992. México, D.F., Revista Universidad Futura, Vol. 4, Número 10, Verano de 1992.

(96).- López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Op. Cit, pág. 60.

(97).- "... Este mecanismo de financiamiento si bien ha cumplido su función en el sentido de arraigar a ciertos núcleos de profesores en su institución, también es cierto que ha traído un conjunto de problemas tanto a los profesores como a las propias instituciones, por lo cual debiera reconsiderarse para evitar los grandes perjuicios que ha ocasionado al sistema...". (Ibidem). "... la competitividad está cayendo en una lucha feroz al interior de las comunidades institucionales por la obtención de mayores recursos, el principio de diferenciar el trabajo y sus resultados, frente a un trato igualitario, es cada vez más aceptado en las universidades...". Mendoza Rojas, Javier; *"Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 28.

(98).- López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Op. Cit, pág. 63.

(99).- Ibidem, pág. 62.

(100).- Aréchiga, Hugo; *"La Investigación Científica y Tecnológica"*, México, ANUIES, 1995, pág. 81-82. Citado por López Zárate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Op. Cit, pág. 70.

(101).- Tabla elaborada de acuerdo a los datos del Tercer Informe de Actividades de la Rectoría General. Universidad de Guadalajara, Rectoría General; Tercer Informe de Actividades 1997-1998, Reporte Técnico, 1998, pág. 138.

(102).- "... el Fomes, en el que en estos últimos tres años nos destacamos como la institución que más apoyos ha obtenido...". Ibidem, pág. 136.

(103).- Mendoza Rojas, Javier; *"Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México"*, Op. Cit, pág. 26.

(104).- Universidad de Guadalajara, Rectoría General; Tercer Informe de actividades 1997-1998, Reporte Técnico, 1998, pág. 136.

(105).- Universidad Nacional Autónoma de México, Presupuesto UNAM, 1996, pág. 16.

(106).- Ver el punto 2.1.1. "El Cobro de Cuotas en las Universidades Públicas", del capítulo quinto.

(107).- Muñoz Izquierdo, Carlos; *"Educación Superior y Perspectivas de Empleo del Egresado"*, Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 85.

(108).- El Financiero, *"Paran los Estudiantes en la UAM por Aumentos de Cuotas"*, (14 de octubre de 1993, pág. 35); "... Para buscar una solución a sus demandas de que se derogue la ley cuatro, se cancele el cobro de cuotas, y se realice un congreso universitario de transformación, siete estudiantes de la Universidad de Sonora (Unison) iniciaron ayer a las 18 horas una huelga de hambre indefinida en el Zócalo de la ciudad de México...". La Jornada; *"Comenzaron una Huelga de Hambre en el Zócalo 7 Estudiantes de la Unison"*, (27 de agosto de 1992, pág. 19); "... El Consejo General de la Universidad de Guadalajara aprobó este sábado, un incremento a las cuotas por inscripción, derechos de exámenes, trámites de aspirantes y otros servicios que ofrece esta institución...Mientras se realizaba la sesión en el paraninfo Enrique Díaz de León, de la universidad; afuera, decenas de estudiantes de varias corrientes efectuaban un mitin como protesta por el incremento en las cuotas...". La Jornada; *"Aprueban Alza de Cuotas en la Universidad de Guadalajara"*, 9 de junio de 1996, pág. 14.

(109).- La Crónica de Hoy; *"Mi Propuesta: que los Estudiantes Pagueen Mil Pesos Anuales, Dice Barnés de Castro"*, Sección: Academia, 29 de septiembre de 1997, pág. 5B.

(110).- "... sólo permitirá detener ciertos montos marginales para el financiamiento de esta educación. En efecto, un análisis de los datos recientemente publicados por la UNAM, en los cuales se describen diversas características de los aspirantes a ingresar...al bachillerato y a las licenciaturas, permite apreciar que sólo el 12 por ciento de quienes solicitaron ingresar al bachillerato – y el 21 por ciento de quienes demandaron ser admitidos en las licenciaturas – son hijos de padres que cursaron – total o parcialmente – la educación superior. Estas proporciones – que, por supuestos, contrastan con las observadas en instituciones privadas – revelan la escasa capacidad financiera que tienen las familias de los estudiantes de la UNAM para sufragar los estudios de los mismos...". Muñoz Izquierdo, Carlos; "Educación Superior y Perspectivas de Empleo del Egresado", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 87.

(111).- Mendoza Rojas, Javier; "Innovaciones en la Planeación Nacional de la Educación Superior", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, (Op. Cit, pág. 30); En este sentido ver a Ruy Pérez Tamayo; "El Futuro de las Universidades Públicas en México", Educación Superior y Desarrollo Nacional, Martínez Della Rocca, Salvador (coordinador), Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pág. 19.

(112).- Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, citado por Saltijeral Oaxaca, Jorge A.; "¿Universidad Transnacional, un Modelo para la Universidad Pública?", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 179.

(113).- Universidad de Guadalajara, Rectoría General; Tercer Informe de actividades 1997-1998, Reporte Técnico, 1998, pág. 141.

(114).- Ibidem, 74.

(115).- López Zárte, Romualdo; "El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994", Op. Cit, pág. 126.

(116).- Muñoz Izquierdo, Carlos; "Educación Superior y Perspectivas de Empleo del Egresado", Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, Op. Cit, pág. 85-86.

(117).- Universidad de Guadalajara, Rectoría General; Tercer Informe de actividades 1997-1998, Reporte Técnico, 1998, pág. 129.

(118).- López Zárte, Romualdo; "El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994", Op. Cit, pág. 127.

(119).- Cfr. LEVY, Daniel C; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público", (Colección: Problemas educativos de México, 1ª edición en español, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Grupo Editorial, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pág. 257); López Zárte, Romualdo; "El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994", (Op. Cit, pág. 127); Muñoz Izquierdo, Carlos; "Financiamiento de la Educación Privada en América Latina", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), (Op. Cit, pág. 266).

(120).- Romualdo López hace la aclaración de que estas cifras son "estimadas", pero señala que ésta no se aleja significativamente del monto real. Además nos menciona que la tabla no toma en consideración a los becarios, ni otros ingresos. López Zárte, Romualdo; "El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994", Op. Cit, pág. 128.

(121).- LEVY, Daniel C; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público", Op. Cit, pág. 258.

(122).- *Ibidem*, , pág. 259.

(123).- Zymelman, Manuel; *Op. Cit*, pág. 32.

(124).- Alumnos con financiamiento o beca anual, Sistema Educativo ITESO-UIA, Plantel Golfo Centro. Universidad Iberoamericana; "El Sistema en Números No. 1, primera edición, Ed. Dirección General de Intercambio Académico, México, 1996, pág. 26.

(125).- "... Ante el costo de las colegiaturas en las universidades particulares y la situación de crisis económica del país, generada en diciembre de 1994, las instituciones particulares sufrieron en promedio, una reducción de entre 12 y 14 por ciento en su matrícula, debido a que muchas familias observaron problemas de liquidez. Para evitar una caída mayor, algunas instituciones se vieron en la necesidad de incrementar su volumen de becas, siendo de entre 15 y 20 por ciento de su población estudiantil la que en la actualidad recibe este apoyo...". *El Financiero*, "Las Escuelas Privadas 'No Son el Gran Negocio'", Sección: Negocios, 4 de octubre de 1997, pág. 10.

(126).- "La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) negocia con autoridades hacendarias y con la Secretaría de Educación Pública (SEP) un proyecto para otorgar apoyos financieros a estudiantes que quieran ingresar a universidades privadas, informó Raymundo Cosgrave, rector de la Universidad Anáhuac... Cosgrave aseguró que con estas acciones se pretende resolver el problema de la masificación en las instituciones públicas de educación superior...". *Siglo 21*, "Créditos para Educación Privada", Guadalajara, Sección Campus, 20 de septiembre de 1995, pág. 16.

(127).- Estas palabras las mencionó el rector de la Universidad de las Américas-Puebla, Enrique Cárdenas Sánchez, en la conmemoración de la XXX Asamblea Nacional de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, (FIMPES). *El Financiero*, "Preside Zedillo la XXX Asamblea del FIMPES", 18 de octubre de 1996, pág. 43.

(128).- López Zárate, Romualdo; "El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994", *Op. Cit*, pág. 86.

(129).- "... para que las universidades privadas afiliadas a la Finpes puedan ofrecer programas de créditos educativos que les permitan a los estudiantes disminuir sus índices de deserción...". Universidad de Guadalajara, Rectoría General; Tercer Informe de actividades 1997-1998, Reporte Técnico, 1998, pág. 129.

(130).- LEVY, Daniel C; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público", *Op. Cit*, pág. 256.

(131).- Así lo afirmó Mario Iglesias, miembro del Consejo Nacional de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) y también rector de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). *La Jornada*, "Las Universidades Particulares Requieren más Apoyo: FIMPES", Sección: Sociedad y Justicia, 24 de noviembre de 1997, pág. 49.

(132).- Juan José Corona, rector de la Universidad Intercontinental. *El Financiero*; "Las Escuelas Privadas 'No son el Gran Negocio'", Sección: Negocios, 4 de octubre de 1997, pág. 10.

(133).- Fineman, Howard; "Why Ted Gave it Away", *Revista Newsweek*, 29 de septiembre de 1997. páginas 14-16.

(134).- LEVY, Daniel C; "La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público", *Op. Cit*, páginas 263-267.

(135).- *Ibidem*, pág. 261.

(136).- "... Cundo la Universidad acepta el concepto de desarrollo, ha de establecer su función administrativa y organizará un personal de trabajo, que en un corto plazo deberá comprender:

A) Estructuras Voluntarias: Consejo de Directores o Patronos, Asociación de Egresados. Asociación de Padres de Estudiantes, Comités de Damas, etc. Es esencial para el éxito de un programa de obtención de fondos, la participación de estos voluntarios dispuestos a solicitar soporte financiero para la Universidad. Deben ser hombres de negocios, egresados, personalidades prominentes de la comunidad local y nacional y padres de alumnos, cuya estimación han de conquistar y conservar las autoridades universitarias y particularmente los miembros de la Oficina de Desarrollo.

C) La Universidad debe de reconocer la necesidad de invertir una cantidad de dinero suficiente para financiar las actividades de la Oficina de Desarrollo, destinando para ellos fondos que pueden fluctuar entre el 2% y 5% del presupuesto total de operación de la Institución..."

Garibay G., Luis y Valle H. Vicente; "Financiamiento de la Universidad", Universidad Autónoma de Guadalajara, Pág 29.

(137).- *El Financiero*; "Las Escuelas Privadas 'No son el Gran Negocio'", Sección: Negocios, 4 de octubre de 1997, pág. 10.

(138).- UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA; "El Sistema en Números No. 1, primera edición, Ed. Dirección General de Intercambio Académico, México, 1996.

(139).- *Ibidem*, pág. 144.

(140).- *Ibidem*, pág. 39.

(141).- Muñoz Izquierdo, Carlos, y Hernández Medina, Alberto; "Financiamiento de la Educación Privada en América Latina", Financiamiento de la Educación en América Latina, Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, (compiladores), Op. Cit, pág. 272.

(142).- Universidad de las Américas, A.C.; Autoestudio Institucional 1995-1997, Preparado para La Comisión de Colegios de la Asociación de Colegios y Universidades del Sur (SACS), pág. VI.13.

(143).- *Ibidem*.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS UNIVERSIDADES**

## CAPITULO QUINTO

### EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS UNIVERSIDADES

#### SUMARIO

**I. EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON EL FENÓMENO DE LA TRIBUTACIÓN.** 1.- *La Garantía Constitucional de la Educación.* 1.1.- *La Obligación del Estado con Respecto a la Educación.* 1.2.- *El Derecho a la Educación.* 1.3.- *La Garantía Constitucional de la Educación Superior.* 2.- *Aspectos Tributarios del Financiamiento a la Educación.* 2.1.- *La Gratuidad de la Educación que Imparte el Estado.* 2.1.1.- *El Cobro de Cuotas en las Universidades Públicas.* 2.2.- *Las Contribuciones destinadas específicamente a la Educación.* 2.3.- *La Distribución de la Función Educativa en los Tres Niveles de Gobierno.* **II. LA SITUACIÓN JURÍDICA TRIBUTARIA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.** 1.- *Los Elementos Subjetivos de la Relación Tributaria.* 1.1.- *Los Sujetos Activos de la Relación Tributaria.* 1.2.- *El Sujeto Pasivo de la Obligación Tributaria.* 1.2.1.- *El Sujeto Pasivo Principal.* 1.2.2.- *Los Responsables Solidarios.* 2.- *Las Universidades como Sujetos Pasivos de la Relación Tributaria.* 2.1.- *El Estado. Sujeto Pasivo de la Obligación Tributaria.* 2.1.1.- *Los Organismos Públicos Descentralizados.* 2.2.- *La Situación Jurídica Tributaria de las Universidades Públicas.* 2.2.1.- *La Universidad Pública en su Carácter de No Sujeto Tributario.* 2.2.2.- *La Universidad Pública, en su Calidad de Sujeto Exento.* 2.2.3.- *Análisis de la Situación Jurídica Tributaria de las Universidades Públicas.* 2.3.- *Las Instituciones Privadas de Educación Superior como Sujetos Exentos de la Obligación Tributaria.* **III. EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS UNIVERSIDADES.** 1.- *La Posibilidad de Gravar a las Universidades Públicas.* 1.1.- *El Patrimonio de las Universidades Públicas.* 1.1.1.- *Los Ingresos de las Universidades Públicas.* 1.1.1.1.- *Los Ingresos Percibidos por la Prestación de Servicios que no Son de Carácter Educativo.* 1.1.2.- *Los Bienes de las Universidades Públicas.* 1.2.- *El Consumo de las Universidades Públicas.* 1.3.- *Otras Situaciones Jurídico Tributarias.* 2.- *El Tratamiento Fiscal de las Instituciones Privadas de Educación Superior.* 2.1.- *El Patrimonio de las Universidades Privadas.* 2.1.1.- *Los Ingresos de las Universidades Privadas.* 2.1.1.1.- *Los Ingresos Percibidos por la Prestación de Servicios que no Son de Carácter Educativo.* 2.1.2.- *Los Bienes de las Instituciones Privadas de Educación Superior.* 2.2.- *El Consumo de las Universidades Privadas.* 2.3.- *Otras Situaciones Jurídico Tributarias.* **IV. CONCLUSIONES. V. NOTAS.**

## **I.- EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON EL FENÓMENO DE LA TRIBUTACIÓN.**

### **I.- LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN.**

#### **1.1.- La Obligación del Estado con Respecto a la Educación.**

Los antecedentes de la educación en nuestro país muestran las luchas y aspiraciones del pueblo mexicano. El pensamiento y la actitud de los mexicanos en relación con el problema educativo se ha regido tanto por valores religiosos, éticos y morales, como por encontradas posiciones ideológicas.

En el siglo pasado, los conservadores lucharon por mantener la educación confesional. Pensaban que tal y como sucedió en la época colonial, el instrumento de identidad y cohesión cultural debía seguir siendo la religión católica, sin tolerancia de ninguna otra, y que ésta debía reproducirse a través de la educación, que era utilizada como aparato ideológico monopolizado por la iglesia.

Por su parte, los liberales defendieron la libertad de enseñanza. Apreciaban la libertad como uno de los valores más importantes que debían prevalecer en las naciones. Para ellos resultaba incompatible el control de las conciencias tanto a favor del clero como del Estado. Estas ideas quedaron consagradas en el artículo tercero de la Constitución de 1857.

En cambio, los revolucionarios radicales que participaron en los debates para la elaboración de la Constitución de 1917, lucharon por dejar fuera de cualquier actividad educativa al clero, sin importar que el derecho a la libertad de enseñanza sufriera serias limitaciones.

Todas estas consideraciones han quedado plasmadas en el primer capítulo de nuestro trabajo. Sin embargo, las diferentes corrientes del pensamiento que se dieron en nuestro país sobre la educación, tuvieron en menor o mayor medida una cosa en común: la convicción

de que era necesario que el Estado interviniera en los asuntos educativos de la nación. (1)

Ciertamente, a través de las diversas épocas de nuestra historia educativa, es posible observar una tendencia en el sentido de que la educación sea tomada como una función propia del Estado. El resultado final de este proceso histórico es conocido por todos nosotros, la educación es en la actualidad un servicio público a cargo del Estado. (2)

Las primeras manifestaciones de una educación universal y obligatoria a cargo del Estado se dan en la Constitución de Cádiz. (3) Sus artículos 131, 132, 335, 336, 367, 368, y 370 establecen disposiciones en este sentido: "la obligación de establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía, así como de crear el número competente de colegios y de universidades que se creyeran convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, de la literatura y de las bellas artes, sobre la base de un plan general de enseñanza, con la dirección de una junta compuesta de personas nombradas por el gobierno y bajo la autoridad de éste, a quienes se sometía la inspección de la enseñanza pública". (4)

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814 decía en su artículo 39, que la instrucción debe ser favorecida por la sociedad "con todo su poder", por la gran importancia que ésta reviste.

En la Constitución de 1824, por una parte, se atribuyó al Congreso General la facultad de promover la ilustración mediante la creación de establecimientos en los que se enseñaren las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas. Por la otra, se dejó expresamente a salvo las facultades de las legislaturas de los Estados para el arreglo de la educación pública.

El decreto liberal de José María Luis Mora y Valentín Gómez de 23 de octubre de 1833, por el cual se reformó la Educación Superior, menciona la necesidad de crear seis establecimientos de instrucción pública, en las cuales se impartirían diferentes cátedras.

Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1836, Santa Anna emite el decreto de 26 de octubre de 1842, en el que confía la instrucción primaria a la Compañía Lancasteriana de México y en el que se estableció que la educación es gratuita y obligatoria, además de que señala el deber de los padres de mandar a las escuelas a todos los niños de siete a quince años.

Asimismo, llama la atención que en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional de la República Mexicana, se establece la necesidad de fomentar la enseñanza pública y crear fondos para establecimientos de instrucción pública. (5)

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, y hasta 1910, año de inicio de la revolución, existieron varios ordenamientos que no sólo buscaban regular la educación, sino que enfatizaban en la necesidad de que el Estado atendiera la enseñanza. Destacan los siguientes ordenamientos: el decreto de 15 de abril de 1861; la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, de 2 de diciembre de 1867 y la Ley Sobre Instrucción Primaria en el Distrito Federal de 25 de mayo de 1888, en las que se establecieron los principios de una educación obligatoria, gratuita y laica, mismas características que se conservan hasta nuestros días, así como la creación de la Universidad Nacional de México.

Finalmente, el artículo tercero constitucional y sus posteriores reformas, plasman la obligación estatal con respecto a la educación.

Además de todos los antecedentes educativos que hasta aquí se han mencionado, cabe subrayar las autorizadas opiniones que algunas destacadas personalidades han expuesto a través de los tiempos.

Ramos Arizpe expresó en su momento:

"La educación pública es uno de los primeros deberes de todo gobierno ilustrado, y sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos"

José María Luis Mora decía:

"Nada es más importante para el Estado que la instrucción de la juventud. Ella es la base sobre la cual descansan las instituciones sociales".

Por su parte, Valentín Gómez Farías mencionaba que:

"La instrucción del niño era la base de la ciudadanía y la moral social".

En los debates de 1917, C. Cravioto expuso:

"El Estado es la persona moral de la sociedad, el representante político de la nación; debe, pues fomentar el desarrollo de la cultura pública... Debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada abriendo el número de establecimientos de enseñanza suficientes para satisfacer la difusión de la cultura..."

Don Joaquín Baranda señalaba:

"Que enseñe todo el que quiera, pero que enseñe el Estado y que enseñe bien, tanto para abrir de par en par la puerta de la ciencia a todas las inteligencias, como para abrir todos los corazones a los más elevados sentimientos"

Justo Sierra expresaba lo siguiente:

"El derecho del Estado a imponer la instrucción va aparejado con el deber de facilitarla en condiciones de absoluta justicia, y por eso, la instrucción obligatoria, deber del padre, corresponde la Escuela Pública, gratuita y laica, deber del Estado."

José Vasconcelos manifestó:

"Independientemente de que el Estado esté o no capacitado para educar, debe reconocerse la realidad de que sólo el Estado dispone o podría disponer de los fondos necesarios para un esfuerzo educativo de importancia."

Todo lo comentado con anterioridad, forma parte del proceso histórico que explica la necesidad de que el Estado interviniera en la educación, por lo que el país debía contar con un sistema educativo público, en base a la trascendencia que la educación significa para el progreso y desarrollo de los individuos y la sociedad en general, así como las posibilidades que representa de fomentar nuestra identidad y unión nacional.

Ya en este siglo, el compromiso estatal con la educación estuvo plasmado en las fracciones VI y VII del artículo tercero constitucional, que en su texto inicial decían:

VI. La educación primaria será obligatoria.

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Por otra parte, es necesario dejar en claro que en principio, se trata de una obligación en materia educativa tanto del Estado como de los gobernados. En efecto, la anterior fracción VI del artículo tercero constitucional, disponía que la educación primaria es obligatoria, "...o sea que todo habitante del país está obligado a recibirla, lo que en su sentido explícito propiamente no es una garantía, ni protege un derecho humano, puesto que claramente es una obligación y no un derecho; pero cabe entender que tal obligación implícitamente comprende por un lado a los habitantes del país, que deben recibir la educación primaria y por otro lado, al Estado, que debe impartirla, a fin de que todos los habitantes del país, sin ninguna distinción, puedan cumplir con la obligación que el precepto les impone, naturalmente sin perjuicio de que a la impartición de dicha educación primaria concurren...las escuelas particulares..." (6)

En este sentido, el insigne José María Lozano escribía "...que entre las facultades del hombre, está en primer término su inteligencia, cuyo desarrollo debe y tiene derecho de procurar; de manera que su enseñanza ó aprendizaje (sic) importa á la vez una obligación y un derecho. Bajo el primer aspecto, el Estado, es decir la ley puede imponer como obligatoria cierta enseñanza; bajo el segundo aspecto, el hombre es libre para cultivar su inteligencia..." (7)

Lozano justificaba la enseñanza obligatoria de la siguiente manera:

"...el uso de la palabra es una condición indispensable de la vida social, el hombre no sólo debe aprender á emitir y entender la palabra hablada, sino á emitir y entender la palabra escrita, natural y necesario complemento de aquella...el que llega á ser padre no tiene derecho de conservar á sus hijos en la ignorancia más absoluta, privándolos de la enseñanza tan elementalmente primaria que acabamos de describir...los padres tienen el deber, impuesto por la naturaleza misma, de ayudar á ésta en la obra de su desarrollo progresivo. Igualmente sería absurdo establecer que el niño tiene derecho á conservarse en la ignorancia..." (8)

En base a lo anterior, Lozano refiriéndose a la Constitución de 1857, concluía que "...el Estado puede imponer como obligatoria cierta enseñanza elemental...sin que esta obligación pueda tenerse como una infracción de la garantía constitucional que declara que la enseñanza es libre...somos de sentir que en esta materia la ley debe

declarar obligatoria la enseñanza primaria...pero es correlativo á este precepto obligatorio, el deber de la autoridad pública de facilitarla á las personas que por sus circunstancias no pueden proporcionarla á sus hijos y este deber se llena multiplicando las escuelas primarias, costeadas por los fondos públicos, proveyéndolas de los elementos necesarios y aun facilitando á los niños muy pobres, los alimentos que sus familias no pueden darles..." (9)

Las anteriores consideraciones se corroboran con lo que la fracción I, del artículo 31 constitucional establece:

"Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- I Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley."

Consideramos que el contenido de la fracción anterior se explica también, en razón de que la Ley Fundamental en múltiples casos impone al gobernado, en forma correlativa a las garantías individuales, determinadas obligaciones en favor del Estado o la sociedad. Este es "...el concepto de obligación individual pública, que puede definirse como un conjunto de prestaciones positivas o negativas impuestas al gobernado en favor del Estado..." (10)

## **1.2. El Derecho a la Educación.**

El derecho a la educación, hasta antes de la reforma constitucional del artículo tercero del año de 1993, no estuvo expresamente plasmado en nuestra Carta Magna.

Algunos autores consideraron en su momento que el artículo tercero de la Constitución, no comprendía ningún derecho subjetivo público, esto es, no incluía garantías individuales que el gobernado podía oponer al Estado con el fin de recibir educación, por lo que no debía de estar inserto dentro del capítulo relativo "De las Garantías Individuales". (11)

Ciertamente, el artículo que se comenta, rompe con el orden temático del texto constitucional, pues se enuncia en el mismo, desde obligaciones de los mexicanos y del Estado, facultades del Congreso y

del Ejecutivo Federal, hasta figura jurídicas como la autonomía de las universidades.

Sin embargo, otros autores no coinciden con esta interpretación positivista del artículo tercero constitucional (12), y aceptan tácitamente que aún y cuando no estaba expresamente plasmado en nuestra carta magna, ésta sí contenía el derecho a la educación. (13)

Por otra parte, el derecho a la educación se incluyó explícitamente en varios de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por nuestro país, en los que sin lugar a dudas, se reconoce que la educación forma parte del catálogo de los derechos y libertades fundamentales reconocidos universalmente. Estos convenios, en términos del artículo 133 constitucional, son la Ley Suprema de la Unión.

Del contenido normativo de estos instrumentos, en relación al derecho a la educación, podemos citar los siguientes:

**A) Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948. (14)**

"1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos."

"2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz."

"3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."

**B) Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966. (15)**

"1.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen,

asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actitudes de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.
- b) La enseñanza secundaria, en sus deferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse asequible a todos por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente, accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del Cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres, y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescribe o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1º y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado."

### C) Artículo 47 de La Carta de la Organización de los Estados Americanos ratificada el 23 de noviembre de 1948. (16)

"Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases:

- a) La educación primaria será obligatoria para la población en edad escolar, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella. Cuando la imparta el Estado, será gratuita;
- b) La educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte de la población, con un criterio de promoción social. Se diversificará de manera

que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades del desarrollo de cada país, y

- c) La educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes."

#### D) Artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 23 de noviembre de 1948. (17)

"Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humana.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esta educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos."

#### e) Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos vigente a partir del 24 de marzo de 1981. (18)

"**Desarrollo Progresivo.** Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

#### f) Artículos 1, 2, 4 y 5 de la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Por su extensión, transcribimos sólo las disposiciones que consideramos más importantes para este trabajo y son:

"Art. 1º. A los efectos de la presente Convención, se entiende por 'discriminación' toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional

o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial

- a) excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza.
- b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo
- c) A reserva de lo previsto en el artículo 2º de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o
- d) Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

2. A los efectos de la presente Convención, la palabra 'enseñanza' se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de ésta y las condiciones en que se da."

\*Art. 2º En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1º de la presente Convención:

- c) La creación o el mantenimiento de establecimientos de enseñanza privados, siempre que la finalidad de esos establecimientos no sea la de lograr la exclusión de cualquier grupo, sino la de añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad, y que la enseñanza dada corresponda a las normas que hayan podido prescribir o aprobar las autoridades competentes, particularmente para la enseñanza del mismo grado."

\*Art. 4º Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y en especial a:

- a) Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior, velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley.
- b) Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada..."

\*Art. 5º 1. Los Estados Partes en la presente Convención convienen:

- a) En que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos, y el desarrollo de las actividades humanas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

De conformidad con el orden jurídico interno, y en lo referente al derecho a la educación, tenemos que el artículo tercero constitucional vigente, y la Ley General de Educación establecen lo siguiente:

Las disposiciones del artículo tercero de la carta magna que consideramos más importantes para este trabajo son:

- Todo individuo tiene el derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados y municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.
- La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
- El criterio que orientará a la educación será democrático, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- Será nacional, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia y al acrecentamiento de nuestra cultura.
- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en, el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.
- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita. (Fracción IV)
- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. (Fracción V)
- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades en los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.
- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán los 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.

En la Ley General de Educación, destacan las siguientes disposiciones:

- Todo individuo tiene derecho a recibir educación, y por tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. (Art. 2)
- La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. (Art. 2)
- El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. (Art. 3)
- Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria. (Art. 4)
- Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria. (Art. 4)
- La educación que el Estado imparta será gratuita. (Art. 6)
- Además de impartir la educación preescolar, primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá - directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio - todos los tipos y modalidades educativos incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal. (Art. 9)
- La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público. (Art. 10)
- Constituyen el sistema educativo nacional, entre otros, las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados y las instituciones de los particulares con autorización de validez oficial. (Art. 10)
- Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. (Art. 32)

Los anteriores contenidos normativos considerados en los instrumentos internacionales y en las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, que establecen las bases del sistema educativo, definen varios aspectos de la enseñanza. En primer lugar, confirma los principios universales de generalidad y gratuidad, así como la obligación que el Estado tiene con respecto a la educación.

Asimismo, señalan los propósitos y valores básicos que la educación debe fomentar como son, entre otros, "...el respeto a la dignidad y la libertad humanas, la no discriminación por razones de raza, religión o situación socioeconómica, la igualdad de todas las personas, así como la tolerancia, la fraternidad y la solidaridad, del interés general de la sociedad y la búsqueda de elementos indispensables para la convivencia armoniosa entre las personas, los grupos y las naciones, sobre la base del desarrollo social equitativo..." (19)

También la Constitución y la Ley General de Educación incluyen conceptos como la búsqueda de la comprensión de nuestros problemas, el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; la defensa de nuestra libertad política y económica; el fomento y fortalecimiento de nuestra cultura, nacionalidad y soberanía, así como el amor a la patria.

Finalmente, tanto los convenios internacionales, como nuestro ordenamiento jurídico interno, coinciden en la existencia plena y universal del derecho a la educación. En nuestro país, todo individuo tiene este derecho público subjetivo, de contenido cierto y determinado, oponible al Estado.

Además, es posible determinar la existencia de otros derechos ligados al de educación, y que son inherentes al mismo, destacando los siguientes:

- El derecho de acceso a la educación en igualdad de oportunidades.
- El derecho a concluir, por lo menos, la educación primaria y secundaria, siempre que se satisfagan los requisitos que determinen las disposiciones generales aplicables.
- El derecho a recibir una educación gratuita en los establecimientos a cargo del Estado.
- El derecho a recibir una educación de calidad.

- El derecho a permanecer en la instituciones educativas, siempre y cuando se cumpla con los requisitos administrativos y académicos establecidos.
- El derecho a recibir la igualdad de trato en todo lo concerniente a la esfera de la enseñanza.
- El derecho a recibir becas, ayudas alimenticias y apoyos económicos con motivo de medidas compensatorias y de equidad en la educación.
- El derecho de los padres y tutores legales a escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescribe o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- El derecho de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, en cualquier nivel educativo, a condición de que se respeten los principios que las disposiciones estatales señalen y siempre que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

### **1.3.- La Garantía Constitucional de la Educación Superior.**

En el punto anterior se plasmó la naturaleza jurídica del derecho a la educación. Corresponde en este momento analizar el alcance y los límites de éste, en relación con todos los niveles educativos.

Es importante señalar que a través del tiempo ha existido el debate acerca de si la obligación del Estado, la gratuidad de la educación, y ahora, el derecho a la educación, comprenden y abarcan también a la enseñanza media superior y superior (20). Han existido en lo general, dos posturas: una corriente de pensamiento que limita los alcances a la educación primaria – y ahora a la secundaria – y otra que argumenta la extensión a los niveles educativos superiores.

Con la reforma constitucional del artículo tercero de 1993, algunos estiman que el debate ha llegado a su fin. En la misma, además de incluir en forma expresa el derecho a la educación en el primer párrafo del artículo tercero de nuestra Carta Magna y aumentar la educación obligatoria a la secundaria; la reforma traslada la fracción VII a la IV, y añade un nuevo precepto como fracción V, para quedar tal y como se indica a continuación:

**"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.**

**IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.**

**V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura."**

De conformidad con la anterior reforma constitucional, se ha interpretado que el alcance del derecho a la educación se limita sólo a los niveles básicos educativos, por lo que el Estado debe proveer la educación preescolar, primaria y secundaria, satisfaciendo plenamente la demanda en esta materia. (21)

La interpretación se basa en que el texto constitucional y los instrumentos internacionales, establecen que la educación superior no tiene carácter obligatorio. Ahora bien, aún y cuando la educación que imparta el Estado debe ser gratuita (fracción IV), éste sólo tiene la obligación de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria; puesto que la fracción V, dispone que su responsabilidad con respecto a los demás tipos de enseñanza, es la de "promover" y "atender" todas las modalidades educativas, incluyendo expresamente a la educación superior, y en forma tácita a la educación especial y para adultos.

En relación a la educación superior, se considera que la fracción V, del artículo tercero constitucional, en concordancia con los convenios internacionales, dispone que el Estado únicamente debe generalizar la educación, por lo que es responsabilidad de éste promover y atender

los niveles de la educación superior; contrastando esta situación, con la obligatoriedad que se impone para la educación primaria y secundaria.

En congruencia con estas ideas, la Ley General de Educación, reglamentaria del artículo tercero constitucional, dispone en sus artículos 3, 4, 6 y 9, lo siguiente:

"Art. 3. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria..."

"Art. 4. Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria.  
Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria."

"Art. 6. La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

"Art. 9. Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá - directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio - todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal."

De acuerdo con el planteamiento que se ha venido exponiendo, se entiende que "...como garantía individual plena que se puede oponer al Estado para exigirle que sin excepciones o condicionamientos preste el servicio educativo a todos y cada uno de los individuos que habitan el país, involucra solamente los niveles de preescolar, primaria y secundaria..." (22)

Por lo que toca al derecho a la educación superior, éste se considera como un derecho "progresivo" (23), relacionado con el nivel de desarrollo económico del país, y se limita en función de los méritos de cada uno de los aspirantes y a la disponibilidad de los recursos públicos.

El derecho a la educación tiene un carácter gradual y progresivo, en tanto que consta de varias etapas o niveles e implica determinadas limitaciones. La respuesta a la demanda educativa está condicionada

por las necesidades y prioridades del desarrollo del país, así como por la distribución y aplicación de los recursos nacionales disponibles.

Siguiendo con este punto de vista, se dice que a pesar de que el derecho a la educación superior no es un derecho subjetivo público pleno, oponible al Estado, existen garantías conexas protegidas por el orden jurídico mexicano (24), cuyas consecuencias se derivan del derecho a la educación en todos los niveles y modalidades, y son los siguientes:

- a) La igualdad de oportunidades para acceder a la enseñanza superior.
- b) El derecho de los individuos a recibir información para conocer los criterios de selección para el ingreso a las instituciones educativas.
- c) El derecho a permanecer en las instituciones, siempre que se cumplan con las disposiciones y requisitos que la reglamentación establezca.
- d) El derecho a recibir una educación de calidad.
- e) El derecho a elegir con libertad la Institución de Educación Superior y los estudios que se deseen cursar.
- f) Los derechos políticos relacionados con la participación en la planeación del sistema educativo.

A continuación procederemos a desarrollar cada una de estos derechos:

#### **A) LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA ACCEDER A LA ENSEÑANZA SUPERIOR.**

Esta es la principal garantía que se deriva del derecho a la educación. La igualdad de oportunidades para ingresar a las Instituciones Públicas de Educación Superior debe darse en función a los méritos de cada uno de los aspirantes, de conformidad a los lugares disponibles en dichos niveles educativos y a la disponibilidad de los recursos públicos.

El principio establece que se debe garantizar la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso a la enseñanza superior, lo que significa realizar los procesos de selección de conformidad a criterios de equidad y justicia.

Por lo tanto, los principales criterios que se deben aplicar en la selección de los aspirantes a ingresar a las universidades, son la capacidad y los méritos académicos de cada uno de los estudiantes.

De lo anterior se desprende que dar un mayor tiempo de preparación; una doble oportunidad para pasar el examen de admisión o cualquier otro acto que signifique otorgar mayores posibilidades y ventajas a ciertos aspirantes que a otros, son a todas luces violatorios del principio de igualdad de oportunidades para acceder a la educación superior.

Cabe mencionar, que no deben aplicarse criterios que tiendan a discriminar o restringir el ingreso de cualquier persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, posición económica, nacimiento, origen nacional o social, que tenga por finalidad o efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza superior. (25)

Los anteriores conceptos vertidos hasta aquí, han sido recogidos por la Ley General de Educación, que en congruencia con los convenios internacionales, dispone en sus artículos 2 y 32 lo siguiente:

**"Art. 2. Todo individuo tiene derecho a recibir educación, y por tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables"**

**"Art. 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos."**

De igual manera, "...el derecho a una educación igualitariamente accesible, respecto de las universidades públicas autónomas, se derivan del artículo 3º constitucional, fracción VII, que impone a esas instituciones la obligación de realizar sus fines académicos de acuerdo con el principio de igualdad consignado como contenido y práctica educativa en el propio precepto constitucional..." (26)

Es importante resaltar que este derecho no protege ni otorga seguridad de ingreso o aceptación de todos los aspirantes a la enseñanza superior, sino que sólo garantiza que los criterios de selección y calificación del concurso, serán justos y equitativos.

#### **B) EL DERECHO DE LOS INDIVIDUOS A RECIBIR INFORMACIÓN PARA CONOCER LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA EL INGRESO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS.**

Las universidades tienen la facultad y la responsabilidad de determinar, diseñar y establecer los reglamentos e instructivos de inscripción, en los cuales se fijan los criterios de elección, así como la evaluación y aplicación de los concursos de selección.

Sin embargo, para cumplir con el derecho de igualdad de oportunidades de acceso a la enseñanza superior, las instituciones educativas deben hacer público estos reglamentos, de tal forma que los aspirantes estén en condiciones de conocer, de manera anticipada y clara, los requisitos de ingreso, la mecánica de los exámenes que se aplicaran en los concursos de selección, los temas sobre los que versará el mismo, etc.

Asimismo, no se debe ocultar información sobre el límite de cupo, el cumplimiento de prerequisites y el dominio de ciertas destrezas y habilidades.

De esta manera, el derecho a la educación superior se relaciona con el derecho de información, de tal forma que los aspirantes, antes de presentar el examen de selección, deben conocer toda la información que facilite su acceso a la enseñanza superior en igualdad de oportunidades.

#### **C) EL DERECHO A LA PERMANENCIA EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

Este principio se basa en que todo estudiante que cumpla con los requisitos administrativos y académicos establecidos por las universidades, tendrá garantizado su derecho a continuar sus estudios

y eventualmente, titularse y recibir su constancia correspondiente por parte de la institución educativa en la cual cursó sus materias educativas.

Para gozar y disfrutar de este derecho, es importante señalar que todos los estudiantes inscritos en una institución educativa deben contar con igualdad de oportunidades en los exámenes y evaluaciones, tanto parciales como finales.

#### **D) EL DERECHO A RECIBIR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.**

El hecho de que los individuos en nuestro país reciban una educación de calidad, por parte del Estado, en forma directa, a través de sus organismos descentralizados, o bien, proporcionada por una institución privada de educación superior, tiene una significativa importancia en varios aspectos de la vida nacional.

Una educación de mala calidad en la enseñanza superior, compromete seriamente el presente y futuro del país. El hecho de que la enseñanza superior requiera siempre de recursos considerables, no es óbice para que no se de una educación de calidad, que no tiene por qué estar desligada del compromiso y la responsabilidad social.

El Estado y las instituciones universitarias deben esforzarse en proporcionar un servicio educativo equivalente entre instituciones equivalentes o semejantes, de tal manera que ningún aspirante se encuentre desde el inicio en notoria desventaja, por lo que resulta indispensable que en la medida de lo posible se haga un aprendizaje equiparable, por lo que intervienen factores como el salario de los maestros, el equipamiento de los salones de clases, laboratorios etc.

Además, el dar enseñanza de poca calidad en las Instituciones educativas perjudicaría el eventual arribo a los sectores productivos en igualdad de condiciones de quienes si hayan recibido una educación de calidad en el sector privado educativo.

#### **E) EL DERECHO A ELEGIR CON LIBERTAD LA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LOS ESTUDIOS QUE SE DESEEN CURSAR.**

El destino profesional de cada individuo, es un principio que se relaciona estrechamente con la libertad de trabajo que protege el artículo 5º de nuestra Carta Fundamental. Durante la mayor parte del presente siglo, el Estado respetó completamente este derecho de comercio liberal.

Sin embargo, a raíz del extraordinario crecimiento que tuvieron las universidades públicas y de la gran concentración que se dio en la matrícula de ciertas ramas del conocimiento, se inició la discusión en torno a la necesidad de limitar el acceso de alumnos a ciertas Instituciones Públicas de Educación Superior y a ciertas carreras universitarias.

El dilema se ha centrado en dar acceso a todos los que quieran entrar o en limitar esta posibilidad, y que todos compitan por los pocos lugares disponibles.

En virtud de lo anterior, y como ya se había mencionado en el artículo tercero de este trabajo de investigación, el Estado mexicano ha seguido la política de promover otras instancias educativas, y limitar el acceso de alumnos a las universidades públicas que estén ya saturadas. Como ejemplo de lo anterior, está la implementación del Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. (27)

Por otra parte, algunos autores y funcionarios universitarios han establecido que las instituciones y el Estado tienen el derecho a establecer *numerus clausus* en algunas carreras, tanto por razones de crecimiento institucional como de regulación nacional.

Así, se afirma que una institución de educación superior no debería admitir más alumnos que aquellos que pueda formar adecuadamente, pues no se puede soslayar el hecho "...de que el crecimiento desmedido de la matrícula en las instituciones de educación superior ha traído consigo enormes dificultades...el Estado debe realizar esfuerzos por terminar con el espejismo de que las formas privilegiadas de movilidad y capilaridad sociales en el país son las de ingresar a una

especifica universidad y cursar la opción educativa profesional, subestimando otras alternativas y otras instituciones...". (28)

Cabe entonces mencionar que, si bien debe existir una planeación educativa, ésta no debe ser autoritaria, pues si esto fuera así, el derecho que los individuos tiene de elegir con libertad la institución de educación superior y los estudios que se deseen cursar, quedaría en una mera competencia por los sitios que las autoridades educativas decidan abrir en cada rama del conocimiento. Por eso, la magnitud del crecimiento del sistema educativo no puede ser una decisión unilateral de las autoridades y debe atender a la participación social y que se expresa tanto en la elaboración de los planes y programas de desarrollo como en la demanda educativa. (29)

Una vez que se ha expuesto lo anterior, creemos oportuno por nuestra parte, puntualizar algunas consideraciones sobre la obligación del Estado con respecto a la Educación Superior, y el derecho a la igualdad de acceso, que como hemos visto, para algunos es el alcance que tiene el derecho a la educación superior.

En primer lugar, queremos hacer algunas reflexiones sobre la reforma del artículo tercero constitucional de 1993. Como ya se expuso con anterioridad, las modificaciones consistieron – además de incluir en forma expresa el derecho a la educación – en aumentar la educación obligatoria a la secundaria; trasladar la fracción VII a la IV, y añadir un nuevo precepto como fracción V, para quedar tal y como se indica a continuación:

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura."

Según algunas interpretaciones, la reforma eliminó la gratuidad de la educación media superior y superior (30), pues la fracción IV señala que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, pero la V dice que el Estado, además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior.

Se insiste en que ahora que se ha aclarado que la obligación estatal con respecto a la educación sólo se refiere a la educación preescolar, primaria y secundaria, y que únicamente debe "promover" y "atender" la educación superior. También se afirma, en base a lo anterior que el derecho a la educación alcanza nada más a la educación básica.

En nuestra opinión, esta reforma realizada durante la euforia neoliberal del sexenio pasado, no reduce la obligación del Estado con respecto a la educación superior, a pesar de utilizar términos benévolos como "promover", "atender" o "fomentar". Se debe enfatizar que existe un mandato constitucional para que el Estado otorgue los recursos económicos necesarios para el sostenimiento de las universidades. En este punto de vista coinciden los autores más autorizados (31).

**El argumento central de quienes insisten en que el derecho a la educación sólo alcanza los niveles básicos educativos, se basa en que la reforma de 1993 establece en su fracción V que el Estado sólo "promoverá" y "atenderá" la educación superior, mientras que la fracción IV dispone que toda la educación que el Estado imparta será gratuita. Desde este punto, tratan de interpretar que sí existe distinción de los diferentes niveles educativos.**

Entonces, ¿quiere decir que antes de la reforma de 1993 sí existía la garantía constitucional de la educación superior, y ahora ya no?. En la exposición de motivos de la mencionada reforma, no se señala en ningún lugar que ese haya sido la intención del Ejecutivo. Lo que sí está contemplado en esta exposición, es el deseo de hacer obligatoria la educación secundaria.

Esto no debe interpretarse en el sentido de que el alcance de la obligación del Estado, debe limitarse a la educación primaria y secundaria, sino que se trata de una obligación tanto del Estado, como

de los mexicanos. Por esta razón también se modificó el artículo 31, fracción I, de la Constitución. Sería ilógico que nuestra Carta Magna obligue a los padres a mandar a sus hijos a la educación superior.

Por otra parte, es importante destacar, que desde el capítulo segundo se expuso el tema de la educación superior como servicio público. En efecto, se estableció que, tanto la Constitución, como la Ley General de Educación no hacían distinción entre los diferentes niveles educativos: la educación es un servicio público que puede ser prestado, tanto por el Estado, como por los particulares.

Los artículos 3º, fracción VIII, y 73, fracción XXV, de la Constitución, disponen expresamente que la educación es un servicio público, y el artículo 10º de la Ley General de Educación establece lo siguiente:

"Art. 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

Constituyen el servicio educativo nacional:

- I. Los educandos y educadores;
- II. Las autoridades educativas;
- III. Los planes, programas, métodos y materiales administrativos;
- IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados.
- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y
- VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía..."

Como se podrá constatar, los diferentes niveles educativos forman un todo, que la ley conoce como el servicio educativo nacional, y del cual forma parte las instituciones de educación superior.

Por otra parte, señalar que el derecho a la educación superior no se encuentra consagrado en nuestra Carta Magna, y que sólo se trata de un derecho de acceso a los niveles superiores, nos parece una visión *reducida y limitada*. Como hemos podido constatar en líneas anteriores, este punto de vista se trata de justificar de la siguiente manera:

- a) El derecho a la educación superior se limita en función de los méritos respectivos de los aspirantes.

b) Siendo así, lo que se debe garantizar es la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo.

En relación con el primer inciso, podemos afirmar que se trata de una vieja consigna utilizada como barrera, y que tiene como objeto dificultar el ingreso a la educación superior. Incluso, la Iglesia también ha tomado partido en este asunto.

En la Encíclica *Pacem in Terris* se dice que "... los hombres, en cuanto es posible, pueden ocupar puestos y responsabilidades en la vida social conforme a sus aptitudes a sus capacidades adquiridas... Y según el Concilio Vaticano II, 'se debe atender a que quienes están bien dotados intelectualmente tengan la posibilidad de llegar a los estudios superiores'; y ello de tal forma que, en la medida de lo posible, puedan desempeñar en la sociedad las funciones, tareas y servicios que correspondan a su aptitud natural y a la competencia adquirida..." (32)

Asimismo, tenemos que esta "máxima" se encuentra contenida en varios de los instrumentos internacionales que ya hemos tenido oportunidad de comentar. Como ejemplos están los siguientes:

- El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, que en lo conducente dice:

**"Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos."**

- Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966.

**La enseñanza superior debe hacerse igualmente, accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.**

Artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 23 de noviembre de 1948.

**El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.**

En todas estas consideraciones se puede notar que al derecho de acceso a la educación, se le añade como requisito previo, el axioma de

la "igualdad de oportunidades" en el acceso, traducido como la "...no aplicación de criterio restrictivo alguno o discriminatorio, que no esté fundado exclusivamente en la capacidad y en los méritos académicos del aspirante..." (33)

Esta pretendida igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo, es un dogma insostenible, y es precisamente dónde se derrumba esta tesis.

¿Qué significa en un país como el nuestro que el derecho a la educación superior se limite a la igualdad de oportunidades en el acceso, cuando la realidad socioeconómica destruye cualquier posibilidad en este sentido?. Estas afirmaciones son meras opiniones de corte liberal e individualista que no coinciden con las ideales progresistas establecidos en nuestra Carta Magna, pues como es bien sabido, la gran diferencia entre la Constitución de 1857 y la de 1917, estriba precisamente en la incorporación de las garantías sociales a esta última, y de las cuales forma parte el derecho a la educación.

Nuestras marcadas diferencias sociales, tienen como consecuencia la imposibilidad de crear esquemas en los que se permita a los aspirantes competir en igualdad de condiciones, por los escasos lugares disponibles en las universidades. De esta manera, se trata de una carrera perdida por la mayoría de los mexicanos, aún antes de que se inicie. (34)

Las pruebas de selección que se realizan en base a este pretendido mérito y capacidad de cada educando, son una verdadera simulación y engaño a la justicia más elemental. Es indudable que debe existir aptitud, pero primero debemos desarrollar el potencial que cada uno tiene, y esto no se puede lograr sino es otorgando oportunidades para mejorar la calidad de vida.

Por esta razón, las pruebas que se realizan considerando solamente las aptitudes de los aspirantes, "... Constituyen formas inequívocas de reconocer y reafirmar el status de los más fuertes, social, económica y culturalmente hablando, y de castigar o penalizar a los más débiles, inadaptados o desafortunados..." (35)

El principio de igualdad, fue el estandarte de la Revolución Francesa de fines del siglo XVIII, y por medio de ésta se buscó la abolición de los privilegios y distinciones propias del régimen feudal, donde la desigualdad de los individuos como personas humanas, era el estado normal. Así, los revolucionarios franceses exigieron *la igualdad ante la ley*, y propugnaron por su aplicación imparcial.

Esta igualdad legal, no toma en cuenta la existencia de las diferentes situaciones sociales y económicas en que se encuentra una determinada persona. En virtud de lo anterior, y como consecuencia del abuso que existió en las sociedades del liberalismo absoluto, se inició la regulación de esta situación, en busca de la igualdad *real*, que acata el principio aristotélico que dice "tratar igual a los iguales y desigualmente a los desiguales". De ahí que "... la igualdad jurídica... sea el resultado de un proceso de igualación socio-económica que debe suministrar el contenido a la ley para que ésta se adecúe a los diferentes sectores reales que deba regir..." (36).

Los intentos por restablecer la igualdad real, otorgando derechos que compensen la desigualdad económica, no es una situación privativa del derecho a la educación. Los tenemos especialmente consagrados en el **derecho laboral**. El insigne autor Mario de la Cueva nos señalaba que **en el derecho del trabajo se encuentra la tesis de que la unidad de éste consiste en que "... todas y en cada una de sus partes o capítulos es un derecho de la clase trabajadora..."** (37). Así, nos ilustraba diciendo que **"... la finalidad suprema del derecho procesal del trabajo es restablecer la igualdad de los contrincantes, trabajo y capital, otorgando al primero una superioridad jurídica que compense la desigualdad económica..."** (38).

En los Estados Unidos también se han implementado políticas compensatorias. Por ejemplo, en los años sesentas, se legitimó que un estudiante negro fuera a la universidad a costa de un estudiante blanco con mejor desempeño académico o mejor resultado en el examen de selección. (39)

En nuestro país, existe una medida similar en la Universidad Nacional Autónoma de México. Se trata del pase automático, que ha sido tan apoyado por unos, y repudiado por otros. (40)

Por nuestra parte, pensamos que el pretendido derecho de las instituciones y del Estado de establecer un *numerus clausus* en algunas carreras, no es óbice para que se cumpla con las obligaciones constitucionales que están fijadas para el Estado y las universidades públicas.

Ciertos sectores de la sociedad nos muestran su visión de un sistema de educación superior rebasado por la gran demanda. Nos quieren hacer creer que las universidades se encuentran completamente saturadas. Pero, cuando comparamos los porcentajes de alumnos que se encuentran estudiando la educación superior en otros países, y comprobamos el bajo porcentaje que tenemos en nuestro país, nos damos cuenta que no se trata de un problema de cupo en las universidades, – pues éstas efectivamente sí están a su máxima capacidad – sino no de abrir nuevas instituciones universitarias que presten servicios de calidad. Además de lo anterior, coincidimos en que se debe continuar con los esfuerzos de establecer métodos eficientes de orientación vocacional.

El fundamento del derecho a la educación superior se encuentra en el reconocimiento de las desigualdades socioeconómicas del pueblo mexicano. En este sentido, el mérito personal y la capacidad de cada uno de los aspirantes en una sociedad como la nuestra, se contraponen con la pretensión de tener una enseñanza dirigida hacia la justicia social, que propugna que todos aquellos que alcanzaron a cumplir los requisitos exigidos, tengan un ingreso libre a la universidad y absoluta gratuidad de la educación.

Por todo lo anterior, pretender que el derecho a la educación superior, se limita a la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo, es una *falacia que nada tiene que ver con la igualdad real o verdadera*, pues la desigualdad social tiene como consecuencia la ineptitud y la incapacidad de las mayorías. Pablo Latapí lo define así:

"A la inseguridad y las incertidumbres consustanciales a su pobreza, a la vergüenza de saberse derrotados, se suma una educación de segunda, la dicción que los delata, la torpeza del razonamiento y la connotación social de 'incapaces' que los condena al circuito de la exclusión. Sin palabra aceptable, sin la mínima holgura que requiere la reflexión, no pueden alcanzar presencia pública. Parecen apáticos e indiferentes; no lo

son; simplemente carecen de opciones y lo saben. El grado de la libertad de cada persona depende de su dominio de la esfera pública." (41)

La garantía constitucional de la educación superior, no se encuentra solamente dentro de los límites actuales de la capacidad del estado para cumplir con el derecho a la educación de todos los mexicanos. Está junto con otras garantías sociales – una vivienda digna, un servicio de salud pública de calidad, un empleo que otorgue un salario suficiente y remunerador – en espera de la transformación de las estructuras sociales y de una economía dirigida hacia la satisfacción de las necesidades humanas y sociales. En otras palabras son las aspiraciones y los anhelos del pueblo mexicano.

## **2. ASPECTOS TRIBUTARIOS DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN.**

### **2.1. La Gratuidad de la Educación que Imparte el Estado.**

El principio de la gratuidad de la educación que imparte el Estado se encuentra plasmado en la actual fracción IV, del artículo tercero constitucional que dice:

**"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita."**

En cumplimiento de este mandato constitucional, el Estado no sólo debe permitir el fácil y libre acceso de todos los individuos al sistema público de enseñanza, sino que debe garantizar su gratuidad, destinando los fondos suficientes para impartir una educación de calidad.

Por consiguiente, las autoridades educativas no pueden exigir de las personas que reciben educación o sus familiares, ningún tipo de cobro o contraprestación por los servicios educativos que se impartan en las instituciones oficiales.

El maestro Margain Manatou expresa "...que la idea del constituyente es de que no se establezca un precio a la educación oficial, por raquíto que este sea ya que ese precio podría desalentar a los padres

de familia de escasos recursos a inscribir a sus hijos en las escuelas oficiales. En efecto, si el Estado exigiere aunque fuese un precio de \$5.00 mensuales de colegiatura, muchos padres de familia retirarían a sus hijos de las escuelas ante la imposibilidad de poder pagar dicha cuota...." (42)

De acuerdo con este principio constitucional, está prohibido establecer impuestos, derechos o cualquier tipo de contribución, cuyo objeto sea el que los educandos cubran el costo de la educación que reciben, pues de lo contrario, se estaría violando esta garantía protegida por nuestra constitución.

Lo anterior es así, puesto que "... la gratuidad en un servicio consiste precisamente en que no se exija al usuario retribución o contraprestación alguna, y por ello no sólo serían inconstitucionales los impuestos o los derechos que se establecieran a cargo de los usuarios del servicio de educación, sino también lo sería todo lo que directa o indirectamente implicara para aquellos la obligación de efectuar pagos de colegiaturas, de aportaciones para la reconstrucción o mantenimiento de una escuela, para la formación de su biblioteca, para la utilización del laboratorio..." (43)

Existe pues la prohibición de establecer contribuciones en este sentido, en base a que "... la inmensa mayoría de los mexicanos son pobres... lo que significa que jamás podrán tener acceso a sistema alguno de educación si es que el Estado no les garantiza la gratuidad de este servicio público." (44)

Por otra parte, es oportuno comentar sobre "las ayudas" que los educandos o padres de familia entregan a los establecimientos oficiales, las cuales no violan la garantía constitucional en comento, siempre y cuando éstas sean de carácter voluntario, y así lo expresa la Ley General de Educación en su artículo sexto que dice:

"Art. 6. La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo."

### 2.1.1. El cobro de Cuotas en las Universidades Públicas.

Existe consenso entre los especialistas del tema, en cuanto a considerar que el Estado, en cumplimiento al mandato constitucional, debe impartir gratuitamente la educación en los niveles educativos básicos. (45)

El problema se presenta en cuanto a los niveles de la enseñanza superior, por lo que nuevamente debemos referirnos al debate ya iniciado en el punto 1.3. del Capítulo Quinto de este trabajo de investigación, en esta ocasión referida al caso específico de la obligación estatal de impartir educación gratuita.

El caso no es de fácil de solución, puesto que autores autorizados han manifestado en sus obras opiniones contrarias al respecto. Por un lado, tenemos que Burgoa entiende "...que en cuanto a la educación primaria, el precepto constitucional...declara su obligatoriedad, de lo que se desprende que toda persona debe cursar los estudios inherentes a dicha educación; por otra parte, el servicio educacional que desempeña el Estado, es decir, el que concierne a la educación primaria, secundaria, normal y a la de los tipos que menciona la legislación reglamentaria, sobre dicha materia, debe ser gratuito...el artículo 3 constitucional sólo se refiere a la educación que imparte el Estado al través de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, sin aludir a la enseñanza universitaria que en nuestro país se desarrolla por instituciones autónomas que jurídicamente asumen la forma de organismos públicos descentralizados como la Universidad Nacional Autónoma de México..." (46)

Por su parte, Bazdresch menciona "...que la fracción VII del artículo 3º constitucional previene que la educación que imparta el Estado será gratuita, sin distinguir por razón de la calidad, es decir, comprende la de todos los tipos y grados, inclusive los profesionales, y también los de altos estudios; en la práctica no se observa estrictamente dicho precepto, por causas que estaría fuera de lugar examinar aquí, pero debemos ponderar la benéfica y laudable intención del legislador constitucional que da carácter gratuito a toda la educación oficial, pues con ello la pone al alcance de todas las clases sociales, sin distinción, así facilita el cumplimiento de la obligación de recibir la educación

primaria, a que se refiere el párrafo inmediato anterior, y al mismo tiempo contribuye grandemente a impartir los demás grados de la enseñanza, que por su elevado costo no podrían pretender los individuos de nuestras clases asalariadas y campesinas..." (47)

Como podrá observarse, los ilustres autores difieren substancialmente en sus opiniones. La disyuntiva de pagar o no cuotas en las universidades públicas, ha sido siempre una cuestión compleja y sensible para la sociedad en su conjunto.

En favor de que las Instituciones Públicas de Educación Superior cobren cuotas por los servicios educativos que prestan, se ha argumentado lo siguiente:

- a) Las universidades públicas son organismos públicos descentralizados, que están dotados de personalidad jurídica propia, por lo que éstas son entes diferentes al Estado. (48)
- b) Acorde con lo anterior, el artículo tercero constitucional señala expresamente que las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución, a diferencia de los trabajadores de la Administración Pública, cuyas relaciones laborales se rigen por el Apartado B del mismo artículo constitucional.
- c) La justicia federal ha negado el carácter de autoridad responsable para efectos de amparo, diciendo que no puede sostenerse que la Universidad sea un órgano del Estado, primer elemento constitutivo del concepto de autoridad.

Cabe mencionar, que este ha sido el criterio seguido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se encuentra sustentado en la Tesis Ejecutoria siguiente:

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO TIENE TAL CARACTER LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS. La autoridad para los efectos del juicio de amparo debe ser un órgano del Estado, sea persona o funcionario; o bien, entidad o cuerpo colegiado, que por circunstancias de derecho o de hecho dispongan de la fuerza pública y estén en posibilidad, por ende, de ejercer actos públicos, es decir, en ejercicio del poder de imperio. No todos los órganos del Estado tienen tal carácter de autoridad, sólo aquellos que están investidos con facultades de decisión y ejecución y con poder de imperio en el

ejercicio de tales facultades, cuyo desempeño afecte situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dentro del régimen estatal. Ahora bien, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que es un organismo descentralizado encargado de impartir la enseñanza superior, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena autonomía en su régimen jurídico, económico y administrativo, según lo previsto por el artículo 1º de su Ley Orgánica, no puede considerarse como autoridad para los efectos del juicio de amparo en tanto que no es un órgano del Estado depositario del poder público ni realiza actos en ejercicio del poder de imperio. (49)

Amparo en revisión 5982/90. María Elvira Avilés Arenas. 13 de enero de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

- d) La existencia de normas universitarias que regulan el cobro por los servicios educativos que se prestan, acreditan que ha existido en forma ininterrumpida la facultad de cobrar cuotas o colegiaturas en las universidades públicas. (50)
- e) Las universidades públicas tienen de conformidad con la fracción VII del artículo tercero constitucional, la facultad de gobernarse a sí mismas, pudiendo establecer, además de sus planes y programas, la administración de su patrimonio, por lo tanto, la fracción VII es una hipótesis que resulta ajena a la contenida en la fracción IV del mismo artículo de la Carta Magna, que es la única que menciona la gratuidad de los servicios educativos que presta el Estado.

El anterior argumento podemos encontrarlo en el criterio sustentado en la Tesis Ejecutora de la Suprema Corte de la Nación que textualmente dice:

UNIVERSIDADES AUTONOMAS. NO EXISTE NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLEZCA EL DERECHO DE INSCRIBIRSE A ELLAS SIN PAGO ALGUNO. Para que proceda el juicio de amparo es indispensable la demostración de que se tiene interés jurídico, por lo que no puede entenderse cualquier interés de una persona o de un grupo, sino sólo aquel que se encuentra legítimamente protegido, o sea que está salvaguardado por una norma jurídica; conforme a estas ideas, si se impugna una ley de inconstitucional, debe existir como presupuesto previo para que el juicio proceda, que el derecho que se estima vulnerado por esa ley se encuentre salvaguardado por la propia Constitución. Ahora bien, si se reclama la Ley Orgánica de una universidad autónoma, en cuanto en algunos de sus preceptos se establecen cuotas de inscripción y colegiaturas, para que una persona pueda ingresar a ella y seguir los cursos correspondientes, sería indispensable que en el propio texto fundamental se garantizará el derecho de todo gobernado a realizar en forma gratuita estudios universitarios, lo que no ocurre en nuestro sistema jurídico, pues en ninguno de los preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa. El artículo 3 que regula el sistema educativo nacional, en el texto anterior al vigente, coincidente en esencia al actual, prevenía en su fracción VII (actualmente IV), que toda la educación que

imparta el Estado será gratuita, hipótesis diversa a la contemplada en la entonces fracción VIII (actualmente VII), que señalaba las bases de la educación en las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, respecto de las cuales determina, entre otras reglas, "que tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, establecerán sus planes y programas y administrarán su patrimonio", con lo que se advierte que resultan ajenas a la hipótesis de la fracción anterior, que se circunscribe a los establecimientos educativos que de modo directo maneja el Estado a través de la dependencia gubernamental que tiene esa función dentro de sus atribuciones. Por consiguiente, carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de una ley como la que se alude, las personas que se consideran afectadas porque estiman tener la prerrogativa constitucional de no debérseles cobrar ninguna cuota por las universidades autónomas. (51)

Amparo en revisión 303/94. Enrique Burruel Villegas y otros. 23 de mayo 1994. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.

De conformidad con las ideas de esta corriente de pensamiento, el problema central no debe enfocarse en si los estudiantes deben o no pagar cuotas por los servicios educativos que reciben, pues las universidades públicas están legalmente facultadas para establecerlas, sino en fijar su cuantía. (52)

Por otra parte, una amplia corriente argumenta que la gratuidad se extiende a la educación superior, ya que está se encuentra establecida constitucionalmente. De entre estas opiniones destacan las siguientes:

a) Luis E. Gómez e Imanol Ordorika, manifiestan que el artículo tercero constitucional, en su fracción VIII, establece que las universidades tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, y realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura "de acuerdo con los principios de este artículo". Así, uno de los principios fundamentales del artículo tercero, es la gratuidad de la enseñanza, por lo que se asegura el derecho de la población a recibir una educación superior. (53)

b) Las universidades públicas son organismos descentralizados que pertenecen a la esfera del Estado, por lo que su financiamiento no es un subsidio sino una transferencia de fondos que provienen de la recaudación fiscal. (54)

Como se ha podido apreciar, todo lo que anteriormente se ha mencionado, nos señala que se trata de un asunto delicado y sensible para el medio universitario y la sociedad en general. Esto es así,

porque todo lo referente a la obligación del Estado y al derecho de los ciudadanos a la educación superior, involucran valores que resultan de gran importancia para el desarrollo de nuestro país, como la igualdad de oportunidades, la justicia social, la distribución de la riqueza etc.

Por nuestra parte, sobre este punto, queremos hacer los siguientes comentarios. Uno de los argumentos expresados a favor del cobro de cuotas, se basa en que las universidades públicas, al tener personalidad jurídica y patrimonio propios "no son el Estado", y por lo tanto, no existe ninguna prohibición constitucional para exigir el pago del servicio educativo en este nivel. En consideración a esta idea, creemos oportuno traer a colación lo que sobre este aspecto comentaba el Lic. Roberto Hoyos:

"No hace mucho, el titular del Poder Ejecutivo anunciaba la disposición del Gobierno Federal de considerar la petición, si llegaba a formularse, del Instituto Politécnico Nacional, actualmente dependiente de la Administración Pública Central, para otorgarle autonomía. Supóngase que a semejanza con la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, se otorgara al Instituto Politécnico una personalidad jurídica propia y patrimonio y que para hacer efectiva su autonomía se establecieran colegiaturas altas que bastaran para financiar al Instituto sin ayuda económica del Estado. La educación, constitucionalmente gratuita que actualmente imparte el Instituto, al establecerse su autonomía o acto del Estado, dejaría de ser gratuita para ser financiada por los mismos estudiantes. ¿Sigue siendo válida la afirmación de que si bien el Estado no puede cobrar colegiatura alguna por la enseñanza que imparte, los establecimientos públicos descentralizados, personas jurídicas distintas, sí podrían cobrar elevadas cuotas por la prestación de sus servicios? Y si se mantiene la afirmativa, ¿no podría concebirse la posibilidad de que el Estado fuera "descentralizando" sus establecimientos de enseñanza media y superior...creando nuevas personas jurídicas que quedarán legalmente libres para fijar sus colegiaturas como teóricamente lo están las universidades autónomas? ¿No podría así librarse el Estado, al través de sus propias decisiones legislativas, de la carga económica que representa la educación media y superior?..." (55)

Nosotros pensamos, tal y como lo veremos en el punto siguiente de este capítulo, que las consideraciones sobre la hipótesis de que las universidades no tienen nada que ver con el Estado, son equivocadas, pues la personalidad jurídica de estas instituciones no se debe concebir como un concepto de Derecho Privado, sino del Derecho Público. Las universidades públicas forman parte de la Administración Pública Federal de acuerdo a lo que se establece en el artículo 90 constitucional.

En nuestra opinión, siendo la educación superior una garantía constitucional, no es permisible el cobro de cuotas en las universidades

públicas. No obstante, creemos que los estudiantes tienen el deber moral de participar en el financiamiento de manera voluntaria.

## 2.2. Las Contribuciones Destinadas Específicamente a la Educación.

Decíamos en el punto anterior, que de acuerdo con el principio de gratuidad de la educación, previsto en el artículo tercero constitucional, está prohibido establecer impuestos, derechos o cualquier tipo de contribución, cuyo objeto sea el que los educandos cubran el costo de la educación que reciben, pues de lo contrario, se estaría violando esta garantía protegida por nuestra constitución.

Sin embargo, el Estado puede decretar contribuciones que se destinen específicamente a la educación, siempre y cuando los gravámenes referidos no estén a cargo de los educandos o sus familiares, pues de esta forma, el servicio seguirá siendo gratuito, ya que los que tendrían que soportar el pago de las contribuciones, serían sujetos distintos de las personas que reciben el servicio educativo que el Estado proporciona. (56)

Precisamente, este fue el argumento principal que se utilizó cuando se estableció "El Impuesto Adicional Sobre Todos los Impuestos Ordinarios, Derechos y Productos, cuyo destino específico fue el sostenimiento de la Universidad Autónoma de Chihuahua, y numerosas personas inconformes, pidieron la protección de la justicia federal por considerar que este impuesto violaba la garantía constitucional de la educación gratuita.

En efecto, los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvieron el siguiente criterio:

UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA, EL IMPUESTO DEL 4% ADICIONAL SOBRE TODOS LOS IMPUESTOS ORDINARIOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, ESTABLECIDO EN EL DECRETO 293 EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA, NO VIOLA EL ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL.

El impuesto de 4% destinado al sostenimiento de la universidad del estado de chihuahua no es un impuesto por recibir educación; consecuentemente, no se contraviene el mencionado mandato constitucional de que la educación se imparta en forma gratuita por el Estado. el precepto que lo establece lo considera,

según los términos del artículo 2106 del Código Administrativo del Estado, como un ingreso ordinario que se destina a la atención del gasto público, y lo adiciona a los impuestos ordinarios y derechos con que tributan los diversos causantes en las actividades que ya fueron calificadas por la hacienda local. se trata de una contribución al gasto público que va a satisfacer las necesidades de la colectividad para un fin específico como es la educación que el Estado otorga a la juventud, para el desarrollo cultural, social y económico de la propia entidad y, por ende, de la nación mexicana. Ahora bien, si se trata de un gasto público que debe satisfacerse con la contribución de todos los habitantes de Chihuahua, el hecho de que el Estado fije en una ley un tributo para sostener dicho gasto público, no implica, por la circunstancia de que se precise cual va a ser el destino de ese tributo, que se está gravando la educación, ya que para que tal cosa sucediera, se requeriría que ese tributo recayera sobre el educando, y entonces si se haría nugatorio el mandato constitucional referido de impartir gratuitamente la enseñanza. (57)

Amparo en Revisión No. 7284/67.- Antonio Leo G. Y Coags., 12 de Enero de 1971, Unanimidad de 18 Votos.

Amparo en Revisión No. 7285/67.- Oscar Hernández A. Y Coags., 2 de Febrero de 1971, Unanimidad de 16 Votos.

Amparo en Revisión No. 7282/67.- Martha Solano de Ramírez y Coags., 9 de Febrero de 1971, Unanimidad de 17 Votos.

Amparo en Revisión No. 7319/67.- Lino Flores Meraz Y Coags., 9 de Febrero de 1971, Unanimidad de 17 Votos.

Amparo en Revisión No. 7323/67.- Alfredo Valencia N. Y Coags., 9 de Febrero de 1971, Unanimidad de 17 Votos.

Por otra parte, y en relación a las contribuciones que se destinan a un fin específico, surgió desde hace tiempo la interrogante de si éstos eran violatorios de la fracción IV, del artículo 31 constitucional. El precepto mencionado con anterioridad dispone lo siguiente:

\*Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De conformidad con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: (58)

- Que sea proporcional.
- Que sea equitativo.

- Que se destine al pago de los gastos públicos.

Sobre este último punto, ha existido una fuerte discusión doctrinal en relación a lo que debe entenderse por gastos públicos, sin embargo, en lo que se refiere a la inconstitucionalidad de las contribuciones con fines específicos, coincidimos con otros autores en que se trata de una situación ya superada (59). En efecto, los argumentos torales que se manejaron en su tiempo para considerar que el destino específico no es violatorio de la fracción IV del artículo 31 constitucional, son los siguientes:

- a) No existe una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen a cubrir un gasto en especial, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. (60)
- b) En este contexto, se entiende que el gasto público tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; es y será siempre gasto público, siempre que se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. (61)
- c) El hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado no le quita la naturaleza de estar destinado al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de cómo todos y cada uno de los renglones del Presupuesto de la Nación tienen fines específicos. (62)
- d) Sostener que no se pueden destinar las contribuciones a un fin específico en las condiciones señaladas anteriormente, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene una competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes. (63)

De acuerdo con las reflexiones anteriores, las contribuciones destinadas específicamente a la educación, no son violatorias al precepto constitucional contenido en la fracción IV del artículo 31 constitucional. Existe, desde luego, la observación de que sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público, tal y

como se establece en el artículo 1º del actual Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, cabe destacar que se presenta el problema de saber si los impuestos destinados a sostener a las universidades públicas son constitucionales.

Al respecto, Margain Manautou se cuestiona: "...¿qué debemos entender por gastos públicos?, ¿tienen ese carácter todas las erogaciones que el Estado efectúa, tanto por conducto de su administración activa o directa, como por su administración delegada, o sea, a través de los organismos descentralizados?, o ¿solamente la tienen las que realice por conducto de la primera de las administraciones citadas?..." (64)

El autor concluye en el sentido de que para que una erogación hecha por la Federación quede comprendida como "gasto público", debe reunir ciertas características, destacando que la erogación sea hecha a través de la administración activa y dice:

"...los mexicanos tenemos la obligación de cubrir las contribuciones que decreta el Congreso de la Unión, en cuanto basten a satisfacer el presupuesto y éste sólo prevé las erogaciones que la Federación hará a través de su administración activa, o sean, las Secretarías y los Departamentos de Estado, pero no las que realizará por medio de sus organismos descentralizados, tenemos que concluir que la primera característica que debe reunir la erogación, es la que se realice por conducto de la administración activa." (65)

En este mismo sentido se expresa Rodríguez Lobato, y menciona que la Federación, Estado y Municipio está integrado únicamente por la administración centralizada y no por la paraestatal o delegada, pues estos organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia y, por lo mismo, son diferente del Estado, aunque colaboren con él en la realización de sus funciones. (66)

De esta manera, y siguiendo con la lógica de estas consideraciones, los impuestos que se destinen específicamente a los organismos descentralizados, y en este caso, al sostenimiento de las universidades públicas, serán inconstitucionales, puesto que no será destinado al "gasto público", de acuerdo con las ideas expresadas por los autores mencionados con anterioridad.

Nosotros no coincidimos con este planteamiento. En primer lugar, cabe mencionar que el importe de la recaudación del impuesto que se destine específicamente al sostenimiento de las universidades públicas, si reúne las características señaladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que mencionábamos con anterioridad, esto es, se destina en beneficio de la colectividad, pues tiene un sentido social y un alcance de interés general. En segundo lugar, se aplica para ejercer atribuciones propias del Estado, como son la satisfacción de un servicio público.

Finalmente, A nuestro entender, si pueden destinarse contribuciones específicamente al sostenimiento de universidades públicas, puesto que el Estado tiene la obligación - establecida en los preceptos constitucionales - de financiar a éstas, por lo tanto el Estado está capacitado para cumplir con sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en este caso destinando el importe de tales contribuciones a la prestación del servicio público de la educación superior.

Esta afirmación se corrobora con el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA, EL IMPUESTO DEL 4% ADICIONAL SOBRE TODOS LOS IMPUESTOS ORDINARIOS, DERECHOS Y PRODUCTOS, ESTABLECIDO EN EL DECRETO 293 EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA, ESTA DESTINADO A UN GASTO PUBLICO.

El decreto mencionado adiciona los impuestos los impuestos en general cuyas bases y tarifas estén determinadas por las leyes en particular y los aumenta en un 4% sin que haya precepto constitucional que se lo impida, porque frente a la obligación del particular de contribuir al gasto publico, esta la facultad del estado de imponer las contribuciones necesarias para satisfacer los gasto públicos; o sea que el Estado, frente a las necesidades y fines que constituyen su esencia puede establecer un impuesto para destinarlo a un gasto público especial. (67)

Amparo en Revisión No. 7284/67.- Antonio Leo G. Y Coags., 12 de Enero de 1971, Unanimidad de 18 Votos.

Amparo en Revisión No. 7285/67.- Oscar Hernández A. Y Coags., 2 de Febrero de 1971, Unanimidad de 16 Votos.

Amparo en Revisión No. 7282/67.- Martha Solano De Ramirez Y Coags., 9 de Febrero de 1971, Unanimidad de 17 Votos.

Amparo en Revisión No. 7319/67.- Lino Flores Meraz Y Coags., 9 de Febrero de 1971, Unanimidad de 17 Votos.

Amparo en Revisión No. 7323/67.- Alfredo Valencia N. Y Coags., 9 de Febrero de 1971, Unanimidad de 17 Votos.

### **2.3. La Distribución de la Función Educativa en los Tres Niveles de Gobierno.**

El origen del actual sistema educativo público se debe en gran medida a José Vasconcelos. Siendo Secretario de Educación Pública y Bellas Artes, se llevó a cabo "federalización de la enseñanza" (68), centralizando las estrategias y los esfuerzos nacionales en este aspecto. El 8 de julio de 1921, se reformaron a instancia de Vasconcelos, la fracción XXVII del artículo 73 y el artículo 14 transitorio de la Constitución.

La Constitución de 1917 no deslindaba la competencia en materia educativa entre la Federación y las entidades federativas y el municipio. Solamente, la fracción XXVII del artículo 73, facultaba al Congreso de la Unión para establecer en toda la República, escuelas profesionales de investigación científica, artes y oficios y enseñanza técnica. (69)

Vasconcelos pensaba que era necesario establecer una política educativa de mayor envergadura que la que se podía realizar con una jurisdicción que permitiera extenderse sólo al Distrito y los territorios federales

La reforma de la fracción XXVII del artículo 73 constitucional, permitió que la Federación tuviera una amplia competencia en toda la República en materia educativa, y textualmente decía lo siguiente:

\*Art. 73. El Congreso tiene facultad:

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

La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el

mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos que se trata, surtirán sus efectos en toda la República."

Los debates que se realizaron en las sesiones parlamentarias de fines de 1920 y principios de 1921, nos muestra que existía un numeroso grupo de legisladores descontentos con la federalización de la enseñanza, pues sostenían que ésta atentaba contra el principio de la soberanía de los estados.

Otros diputados apoyaban la reforma. Froylán Manjarrez pronunció una frase muy representativa para esta ocasión: "Es preferible centralizar la ciencia que velar por la soberanía de la ignorancia". (70)

Más tarde la centralización sería manifiesta. El 13 de diciembre de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la modificación a los artículos 3º, fracción IV (VIII en la actualidad) y 73, fracción XXV. El artículo tercero, fracción IV, párrafo quinto decía:

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."

A su vez, el artículo 73, fracción XXV, decía textualmente:

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes, y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República..."

La reforma estableció una concurrencia en materia educativa muy singular, porque por un lado, no existía exclusividad para la Federación, pero ésta, a través del Congreso de la Unión podía legislar para definir y fijar las aportaciones económicas que corresponderían tanto a la Federación, como a los estados y municipios.

El maestro Tena Ramírez señala que "... la facultad del Congreso de distribuir y coordinar la educación pública, no cuenta para su ejercicio con bases objetivas en la Constitución. Del uso de la facultad a través de la ley respectiva, deriva lo que a bien tenga conceder el legislativo federal a las entidades y a los municipios..." (71).

Por el mismo tenor, se encuentra la redacción de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 3º, 31, fracción I, y 73, fracciones X y XXV de la Constitución, publicada el 23 de enero de 1942, así como los convenios de coordinación que los Estados comenzaron a celebrar en materia educativa. (72)

Ya en nuestra época, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito tanto por el Ejecutivo Federal, como los gobiernos de las entidades federativas y los directivos el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el día 18 de mayo de 1992, dio la pauta para que se encomendará a los gobiernos estatales la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio en los que se presten los servicios de educación básica y normal, si bien la Federación sigue conservando las facultades normativas previstas en la Constitución y la Ley Federal de Educación.

En el Acuerdo, el Ejecutivo Federal se compromete a transferir los recursos para que los gobiernos estatales se encuentren en condiciones de encargarse de la dirección de los planteles que recibe, cumplir compromisos que adquiere, así como elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo.

En los convenios que se suscribieron en forma posterior por cada uno de los estados, se establece en el formato que "...Las transferencias quedan condicionadas a la disponibilidad de recursos conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para cada ejercicio, y se realizarán de acuerdo con las fechas y calendarios que las partes convengan..." (73).

De igual manera, se dispone que "... El Ejecutivo Federal propondrá en la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio, a partir del correspondiente a 1993, un gasto federal global en

educación...que aseguren la prestación de los servicios transferidos...” (74). También se establece que los gobiernos estatales destinarán “... todos los recursos que reciba por virtud del presente convenio a cubrir en primer término, gastos por los servicios que se presenten en los planteles traspasados y, una vez cubiertos éstos, a los compromisos y programas a su cargo...” (75)

Asimismo, se especifica que los gobiernos estatales prestarán “... todas la facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de los recursos transferidos...en el evento de que los recursos transferidos se utilicen en fines distintos a los pactados se aplicarán las disposiciones previstas en la legislación vigente, relativas a las responsabilidades administrativas civiles y penales que procedan...” (76)

Por otra parte, en la Ley de Coordinación Fiscal, se adiciona para el año de 1998, el capítulo V, “De los Fondos de Aportaciones Federales”, cuyo artículo 25 dice:

“Art. 25. Con independencia de lo establecido en los Capítulos I a IV de esta Ley respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se constituirán en beneficios de dichas entidades federativas y, en su caso municipios, con cargo a recursos de la Federación, los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; y
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

En cuanto al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo, menciona:

“... Los recursos que hasta ahora han sido canalizados de acuerdo a los Presupuestos de Egresos de la Federación por la vía del ramo 25, se ubicarían en el nuevo ramo 33, conformando el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, cuya creación propongo con la presente iniciativa, exclusivo para la operación de los servicios educativos básica y normal, en los términos de la Ley General de Educación. Por su parte, los recursos necesarios para las funciones que la propia Ley reserva a la Federación en materia de educación básica, seguirán siendo asignados al ramo 11...”

El 18 de marzo de 1998, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por que se da a conocer a los gobiernos de los estados la distribución de la ministración de recursos correspondientes

al fondo de aportaciones múltiples en su componente de infraestructura educativa superior. En el mismo se señala que del periodo comprendido de marzo a octubre de 1998, las entidades recibirán recursos hasta por \$288,100,000 pesos, siendo el Estado de Chihuahua, el más beneficiado, con \$33,000,000 pesos; y Nayarit, el menos, con sólo \$2,700,000 pesos.

## **II.- LA SITUACIÓN JURÍDICA TRIBUTARIA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

### **1. Los Elementos Subjetivos de la Relación Tributaria.**

#### **1.1. Los Sujetos Activos de la Relación Tributaria.**

Se afirma que en la relación jurídica tributaria, se encuentran situados en los extremos de la obligación tributaria, dos sujetos: el sujeto activo o acreedor y el sujeto pasivo o deudor.

En sentido amplio, el sujeto activo es el Estado: el titular del poder tributario y el acreedor de la prestación tributaria. La doctrina distingue entre el poder tributario o potestad tributaria y la competencia tributaria.

El poder tributario es la facultad propia del Estado para establecer las contribuciones necesarias para satisfacer los gastos públicos. A su vez, la competencia tributaria es el poder exigir y recaudar el pago de las contribuciones una vez realizado el hecho imponible.

Así pues, es conveniente distinguir entre el Estado creador de la obligación – sujeto activo del poder tributario – y el fisco titular del crédito fiscal. Este último, es propiamente el sujeto activo de la obligación tributaria. (77)

Como sujeto activo del poder tributario, el Estado es el único y exclusivo ente que puede establecer mediante leyes, las contribuciones. Dentro de su organización política, los sujetos activos

del poder tributario son la Federación y las entidades federativas. El municipio carece de órgano legislativo y son los congresos locales los encargados de establecer los impuestos que como mínimo se señalan en la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Como sujeto activo de la obligación tributaria, el Estado se coloca en la posición de acreedor de la prestación tributaria. Es el titular de los créditos fiscales que nacen con motivo de la realización de los hechos imposables.

Ahora bien, también es posible que el Estado, como sujeto del poder tributario, establezca contribuciones con la finalidad de que los ingresos obtenidos con ellos se destinen a la cobertura de los gastos de otros entes públicos. "En este caso, puede ocurrir que las normas dictadas por el sujeto activo del poder tributario conviertan en sujetos activos de la obligación tributaria a los entes a los que deseen atribuir los ingresos que dichos tributos procuren, dotándoles, además, de competencia para recaudarlos". (78)

Por otra parte, no es necesario señalar en la Constitución y en la legislación, que el Estado es el sujeto activo del poder tributario. En cambio, si resulta necesario que se señale en la ley al sujeto activo de la obligación tributaria.

Como entes públicos que se pueden convertir en sujetos activos de la relación tributaria tenemos a los organismos descentralizados. El Estado establece a cargo de los particulares y en favor de estos organismos, pagos de carácter obligatorio, los que pueden hacerse efectivos por el Estado en forma coactiva. El caso más representativo en nuestro país es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Este organismo descentralizado es el instrumento básico de seguridad social establecido como un servicio público de carácter nacional, que teniendo personalidad jurídica propia, y patrimonio propios, la Ley del Seguro Social le otorga, entre otras facultades y atribuciones, las siguientes:

\*Artículo 240. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

XII. Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto.

XIII. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado Instituto.

XV.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley, y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables.

De lo que se transcribe con anterioridad, se desprende que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene facultades para determinar créditos y las bases de liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y recaudarlos. Por todas estas atribuciones, se considera que el IMSS tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con lo cual se convierte en un sujeto activo de la relación tributaria. Estas aseveraciones se corroboran con el criterio emitido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. TIENE CARÁCTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO CON TODAS LAS FACULTADES INHERENTES. A partir del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, en que se publicó la reforma al artículo de la Ley del Seguro Social, se otorgaron atribuciones al Instituto Mexicano del Seguro Social para cobrar coactivamente las liquidaciones no cubiertas con oportunidad, mediante oficinas dependientes directamente del mismo, con sujeción al procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal de la Federación y con facultades para resolver los recursos propuestos en contra de dicho procedimiento, de manera tal que facultades para determinar los créditos a su favor, establecer las bases de liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos. (79)

Amparo en revisión 1543/94.- Dubois Química, A.A. de C.V.- 26 de febrero de 1996.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

## **1.2.- El Sujeto Pasivo de la Obligación Tributaria.**

Antes de iniciar el desarrollo del presente tema, es importante distinguir el concepto de sujeto pasivo en términos jurídicos del que se entiende para cuestiones económicas.

En este último caso, los sujetos pasivos son las personas que en forma real soportan la carga tributaria, con recursos proveniente de su propio patrimonio. Por otra parte, "...en términos jurídicos...sujetos pasivos son las personas que asumen una posición en el seno de la obligación tributaria y...se ven constreñidas a realizar la prestación en que consiste la obligación..."(80)

Cabe destacar, que para el campo estrictamente jurídico, resulta irrelevante el problema que se presente con las personas que realmente soportan las cargas tributarias. (81)

### **1.2.1. El Sujeto Pasivo Principal.**

El sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria es la persona física o moral que al realizar el hecho imponible, queda obligada de manera directa a pagar una prestación pecuniaria al fisco.

El Código Fiscal de la Federación del año de 1967, en su artículo 13, señalaba que el sujeto pasivo de un crédito fiscal era "...la persona física o moral, mexicana o extranjera, que de acuerdo con las leyes está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal..."

Por su parte, el Código Fiscal publicado en el año de 1981, ya nombra al sujeto pasivo principal como contribuyente, pero omite dar una definición legal.

Los rasgos distintivos y esenciales del contribuyente son los siguientes:

- a) Es el sujeto realizador del hecho imponible.
- b) Asume la posición de deudor de la obligación tributaria frente al fisco acreedor del crédito fiscal. Es el deudor y responsable directo.

### 1.2.2. Los Responsable Solidarios.

Con el desarrollo de los sistemas fiscales, se presentó una mayor complejidad en relación a los conceptos clásicos de los elementos esenciales de las contribuciones. Es el caso de la noción del sujeto pasivo de la obligación tributaria.

A través de este desarrollo, se comenzó a introducir otras figuras subjetivas que se distinguen del contribuyente, pero que pueden quedar obligados a una prestación pecuniaria sin haber sido los realizadores del hecho imponible.

De esta forma, actualmente el elemento subjetivo pasivo no se puede reducir a una figura unitaria, sino que se reconocen dos tipos de sujetos pasivos: el sujeto pasivo por deuda propia y los sujetos pasivos por adeudo ajeno.

La legislación mexicana, en su artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, engloba a la categoría general de figuras subjetivas pasivas - diferentes del contribuyente - con la expresión de "responsables solidarios"

Anteriormente, el Código Fiscal de la Federación del año de 1938, siguiendo las ideas de Pugliese, contemplaba tres distintas formas de responsabilidad: la sustituta, la solidaria y la objetiva. (82)

Sin embargo, el Código Fiscal de 1967, eliminó este tipo de responsabilidades, fusionándolas en el concepto de "responsabilidad solidaria". (83)

La concentración de las diferentes responsabilidades en el concepto de "responsabilidad solidaria" ha sido criticada por diversos autores mexicanos, pues consideran un error el pretender ignorar las tres categorías de deuda ajena. (84)

En nuestra opinión, resulta necesario diferenciar los elementos subjetivos de la relación tributaria, puesto que cada una "...de las distintas figuras subjetivas tienen una naturaleza y fundamento diversos. ...(85)

A fin de adoptar una terminología acorde con la utilizada en el derecho tributario mexicano, mencionamos a continuación las siguientes situaciones subjetivas:

#### A) LA RESPONSABILIDAD SUSTITUTA.

Los responsables sustitutos, son aquéllos que se colocan en lugar del contribuyente, debiendo por tanto, cumplir con las prestaciones de la obligación tributaria que le corresponderían originalmente al sujeto pasivo principal.

El aspecto medular de esta figura subjetiva es precisamente el hecho de que el sujeto sustituto se pone o se coloca en lugar del contribuyente, desplazando a éste de la relación tributaria y quedando como único sujeto obligado ante el sujeto acreedor de la obligación tributaria.

Los tratadistas han mencionado que los criterios que el legislador tiene para atribuir esta responsabilidad, además de los enunciados en el párrafo anterior son los siguientes:

- "...la sustitución...encuentra una doble justificación: por una parte la obediencia al financiero que exige, hasta donde sea posible, que la imposición se haga en la fuente de la renta, por otra parte, la posibilidad de garantizar mejor al Estado el cobro del tributo, haciéndolo al mismo tiempo más rápido y económico..." (86)
- "...El bien que constituye el presupuesto del tributo se encuentra originalmente a disposición de una persona distinta del sujeto pasivo, por lo que se estima oportuno obligar a la primera al pago del impuesto en sustitución de la segunda..." (87)
- "...La ventaja que deriva para la administración financiera de la posibilidad de cumplir los actos liquidatorios y de recaudación del tributo frente a una sola persona, en vez hacerlo frente a una pluralidad de contribuyentes..." (88)

La idea de la sustitución se asocia regularmente con la retención, pero aquélla puede utilizarse en una pluralidad de figuras de corte tributario, con la finalidad principal de facilitar y asegurar al fisco, el cobro de las contribuciones.

Existen dos modalidades de sustitución tributaria: la retención y la recaudación o cobranza indirecta. En la sustitución con retención, el sujeto sustituto retiene, por mandato de la ley, una cantidad a su acreedor correspondiente al crédito fiscal que éste debe pagar. Asimismo, deberá declarar esta retención y entregar a la administración fiscal.

El ejemplo más claro de la retención en nuestro país se señala en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en relación a los ingresos de las personas físicas que perciben una cantidad como remuneración del trabajo personal subordinado.

Por su parte, la recaudación o cobranza indirecta, "...consiste en que el legislador le impone al sustituto la obligación de cobrar el tributo a su deudor, al mismo tiempo que le cobra su crédito particular. En la retención indirecta el sustituto actúa sobre su acreedor...mientras que en la recaudación o cobranza indirecta el sustituto actúa sobre su deudor..." (89)

Cabe mencionar aquí, la importancia de distinguir la institución de la sustitución de la traslación jurídica. La traslación se produce cuando la ley otorga la posibilidad o señala la obligación al sujeto sustituto, de obtener de una persona que no interviene en la relación tributaria, el reembolso del impuesto pagado.

## **B) LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA.**

El responsable solidario es el sujeto que al colocarse junto al contribuyente, responde indistintamente con éste, del pago de la deuda tributaria.

A diferencia del sujeto sustituto, que se coloca en lugar del contribuyente, el responsable solidario se pone junto a éste, sin desplazarlo de la relación tributaria ni ocupando su lugar, "...sino que

se añade a él como deudor, de manera que habrá dos deudores del tributo, aunque por motivos distintos y con régimen jurídico diferenciado..." (90)

En la responsabilidad solidaria, la obligación de pagar una deuda de carácter tributaria, se deriva de la norma jurídica que impone a un sujeto, diverso del contribuyente, una serie de obligaciones que buscan garantizar a las autoridades, el cobro de los créditos fiscales.

Esta serie de obligaciones constituyen el presupuesto de hecho, cuya realización da como resultado el nacimiento de la obligación para el responsable solidario. Por lo tanto, para constituirse como sujeto solidario, es necesario que éste realice la violación o incumplimiento de las cargas y deberes fiscales señaladas en la norma jurídica.

La justificación para atribuir a un sujeto una responsabilidad de este tipo, se encuentra en la necesidad que las autoridades tienen de hacer más fácil y seguro el cobro de los créditos fiscales.

Emilio Margain Manautou, siguiendo a Pugliese, manifiesta que la responsabilidad solidaria en el pago de los créditos fiscales se impone con fines prácticos de garantía, con carácter disciplinario y represivo. "...en efecto, si un tercero que interviene en la relación tributaria no cumple con la obligación que le impone la ley, y ello trae como consecuencia la evasión total o parcial del crédito fiscal por parte del sujeto pasivo directo, justo es que se le obligue al pago de lo evadido y se le sancione su omisión, ya que sí el hubiera cumplido con sus obligaciones, difícilmente el responsable directo lo habría eludido." (91)

El artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, señala en las fracciones III, V, VI, VII, X, XI, XII, XIII y XIV, los casos de responsabilidad solidaria, sobresaliendo los notarios, los legatarios, donatarios, los liquidadores y los síndicos.

### C) LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA.

La responsabilidad objetiva se presenta cuando el actual propietario o poseedor de un bien inmueble, mueble o empresa, se ve obligado a pagar un crédito fiscal derivado de la tenencia de los bienes, mismo

que le correspondía al contribuyente, en virtud de que en el pasado, éste como propietario anterior que debió haber liquidado el adeudo fiscal, no lo realizó.

Se trata de una categoría de sujetos pasivos "...que deben pagar una deuda ajena en virtud de un vínculo de carácter objetivo..." (92)

## **2. Las Universidades como Sujetos Pasivos de la Relación Tributaria.**

### **2.1. El Estado, Sujeto Pasivo de la Obligación Tributaria.**

Un amplio sector de la doctrina sostiene que siendo el Estado, sujeto activo de la relación tributaria, no es razonable colocarlo como sujeto pasivo responsable o deudor de las contribuciones que él mismo establece. (93)

Si se coloca al Estado como sujeto activo o acreedor de la relación tributaria, y al mismo tiempo, como sujeto pasivo de la misma, sería tanto como afirmar que los órganos gubernamentales estarían en la situación obligatoria de satisfacer una prestación determinada en favor del fisco, que no es otra cosa, que otro órgano gubernamental perteneciente al Estado. Si esto fuera así, "... habría un movimiento contable ficticio y no una operación financiera real..." (94).

Sin embargo, se plantea la cuestión de si los estados y los municipios pueden ser sujetos pasivos de la obligación tributaria, o viceversa, si la Federación puede ser sujeto pasivo, por las contribuciones que éstos establezcan en razón a su potestad tributaria.

Un grupo de estudiosos de la materia sostiene que la Federación y las entidades federativas pueden ser, indistintamente, sujetos activos y pasivos de una relación tributaria. En este sentido podemos citar a los siguientes autores:

Griziotti menciona que "...no existen personas completamente exentas de la imposición, porque las exenciones personales, esto es, concedidas a determinadas categorías de personas físicas o morales, se refieren a tributos especiales y determinados. Por lo general, no se extiende la inmunidad fiscal a las tasas e

impuestos indirectos, cuya carga se incluye en el precio de las cosas o servicios..." (95)

Berlin al analizar este problema llega a la conclusión de que "... salvo que exista una disposición legal en contrario, para un determinado impuesto, debe considerarse que el Estado puede ser sujeto pasivo de los impuestos establecidos por él mismo..." (96)

Pugliese sostiene que "... los órganos públicos... por su actividad patrimonial, están sujetos a los tributos establecidos por el Estado, exactamente como las otras personas morales, siempre que no existan disposiciones particulares de ley en su favor..." (97)

Giuliani Fonrouge menciona que "... En lo que respecta al Estado como empresario de actividades comerciales o industriales, no existe problema entre nosotros, en razón de expresas disposiciones legales... sobre organización y funcionamiento de empresas estatales, dispuso que ellas - excluidas las que prestan servicios públicos - 'estarán sujetas a todos los impuestos a los réditos, tasas y contribuciones nacionales, provinciales y municipales vigentes o por crearse, con excepción de los impuestos a los réditos, a los beneficios extraordinarios, a las ganancias eventuales y substitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de los bienes'. Como se ve el legislador reconoce el principio de imponibilidad y, al propio tiempo, otorga exenciones..." (98)

Flores Zavala afirma que "... La federación, los estados, los municipios pueden ser sujetos pasivos cuando su actividad no corresponde a sus funciones propias de Derecho Público... esto es, cuando desarrollan actividades iguales en sus fines inmediatos a las de los individuos particulares..." (99)

De lo anterior, se desprenden medularmente las siguientes ideas:

- a) La Federación, los estados y los municipios pueden ser sujetos pasivos de la relación tributaria, a menos que existan disposiciones en su favor que estén consagradas en las leyes.
- b) La Federación, los estados y los municipios pueden ser sujetos pasivos sólo cuando actúen como personas de derecho privado.

A continuación, analizaremos el tratamiento que la legislación mexicana le ha dado al Estado en relación a este problema.

El primer ordenamiento tributario codificado en forma sistemática, el Código Fiscal de la Federación de 1938, en su fracción I del artículo 30, mencionaba que la Federación, los Estados y los Municipios están exentos del pago de impuestos y derechos.

\*Art. 30. Están exentos del pago de impuestos y derechos:

- I La Federación, los estados, los municipios, los territorios federales y el Distrito Federal a menos que su actividad no corresponda a sus funciones propias de Derecho Público.\*

Del precepto anterior se desprenden los primeros principios legislativos en relación a esta cuestión. Por una parte, los legisladores sí consideraron necesario establecer en un precepto legal la inmunidad fiscal del Estado, pero al colocarlo como sujeto exento, implícitamente se estaba aceptando su calidad de sujeto pasivo de la relación tributaria. Por otra parte, se estableció que cuando el Estado actuara como persona de Derecho Privado, quedaría obligado al pago de impuestos y derechos. (100)

La tendencia de gravar a los entes públicos cuando actuaran como persona de derecho privado, o a contrasensu, de exentarlos cuando realizaran actividades públicas, seguiría orientando a la legislación. Así, la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1964, establecía en su artículo quinto, fracción I, decía:

**\*Art. 5º.- Están exentos del pago del impuesto:**

**I. Las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes al Gobierno Federal, al del Distrito Federal, a los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales y a Municipios, cuando estén destinadas a un servicio público.\***

Posteriormente, en el artículo 16, fracción I del Código Fiscal de la Federación de 1967, se estableció lo siguiente:

**\*Art. 16. Estarán exentos de impuestos, salvo lo que las leyes especiales determinen:**

**I.- Los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales y los municipios, a menos que su actividad no corresponda a sus funciones de derecho público, en caso de reciprocidad.**

Como en el anterior Código Tributario, nuevamente se establece que los Estados, el Distrito Federal y los municipios estarán exentos del pago de impuestos federales, siempre y cuando actúen como personas de derecho público, y exista reciprocidad en las leyes locales (101).

Se incluye una novedad en relación con el Código de 1938: las exenciones sólo se aplicarán, cuando una ley especial no disponga lo

contrario. La anterior disposición introduce un primer principio para determinar la aplicabilidad de las leyes fiscales. (102)

En relación a lo comentado anteriormente, es ilustrativo lo que señala la Comisión Redactora del Código Fiscal de 1967, en su informe razonado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, que dice:

"En relación con los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales y Municipios, se conserva el principio general de exención, cuando sus actividades correspondan a sus funciones de derecho público; pero se condiciona a la reciprocidad que conceden las leyes fiscales de carácter local..." (103)

Cabe destacar también, que las exenciones que se mencionan en las diferentes fracciones del artículo 16, de este Código Tributario, sólo se refieren a impuestos, puesto que se consideró adecuado que la Federación cobrara por los derechos establecidos. A este respecto, La Comisión Redactora del Código expresó lo siguiente:

En materia de exenciones se establecen en forma general las que se refieren a impuestos y no a derechos, por ser éstos contraprestaciones por servicios públicos, que no es justificado tengan carácter gratuito..." (104)

Asimismo, y a diferencia del Código de 1938, el artículo 16 del Código Tributario de 1967, omite de entre los sujetos exentos, a la Federación. La explicación a esta modificación la encontramos en la exposición de motivos de la iniciativa del Código Fiscal y en el Informe Razonado entregado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público por la Comisión Redactora del Código Fiscal de 1967.

La exposición de motivos de la iniciativa del Código Fiscal de 1967, dice:

"... Expuestas las bases, propósitos generales y las razones que justifican el proyecto, conviene destacar las modificaciones más importantes introducidas...

5.- Tratándose de exenciones, se eliminó a la Federación como entidad exenta, dado que siendo el sujeto activo de la contribución, no puede tener a la vez el carácter de sujeto pasivo; y por lo que hace a otras entidades de derecho público, la exención se condiciona a la existencia de reciprocidad..." (105)

El Informe Razonado elaborado por la Comisión Redactora del Código Fiscal de 1967, y entregado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, señala lo siguiente:

Artículo 16.- Se han suprimido entre las exenciones las correspondientes a la Federación y a los organismos descentralizados. Respecto de la Federación, se consideró que en general, siendo el sujeto activo de la relación tributaria, no tiene a la vez el carácter de sujeto pasivo, lo que no impedirá que las leyes fiscales señalen a la misma Federación o a sus órganos como posibles sujetos pasivos, para fines de afectación de las asignaciones para gastos o inversiones establecidas en el presupuesto..." (106)

De lo transcrito anteriormente, se colige que las tendencias en relación a la cuestión del Estado como sujeto pasivo de la relación tributaria en el Código Fiscal de 1967, fueron las siguientes:

- a) En lo general, y en concordancia con el principio de que el Estado no puede ser deudor de sus propios impuestos, se considera que la Federación, siendo el sujeto activo, no debe tener el carácter de sujeto pasivo de la relación tributaria.
- b) La Federación sólo podría ser sujeto pasivo, si las leyes fiscales así lo disponen para fines de afectación de las asignaciones para gastos o inversiones establecidas en el presupuesto.

El 31 de diciembre de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Código Fiscal de la Federación. En su artículo 1º, párrafo segundo, se establece lo siguiente:

"La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente".

De la anterior transcripción se pueden observar dos situaciones importantes. La primera, consiste en que el legislador, a diferencia del artículo 16 del anterior Código Fiscal, se aparta del principio de que el Estado no es sujeto de sus propias contribuciones. En esta nueva disposición, la Federación si puede tener el carácter de sujeto pasivo de la relación tributaria, cuando así lo señalen las leyes respectivas.

La segunda, se refiere a que el artículo 1º del actual Código Tributario, no repite la disposición del artículo 16 del anterior Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que en caso de reciprocidad, los Estados,

el Distrito Federal y los Municipios estaban exentos del pago de contribuciones federales. (107)

Así pues, nuevamente se plantea la cuestión de si los estados y los municipios pueden ser sujetos pasivos de las contribuciones federales, o viceversa, si la Federación puede ser sujeto pasivo, por las contribuciones que éstos establezcan en razón a su potestad tributaria.

Este tópico ha sido poco atendido por la doctrina mexicana, sin embargo, otros estudiosos de la materia comentan al respecto lo siguiente:

Algunos autores españoles coinciden en que el mayor obstáculo para la sujeción de un ente público a los tributos de otro, "... se encontraba en la sujeción del Estado a tributos de otras Administraciones públicas, dado el fundamento del tributo en la soberanía y la cualidad del soberano del propio Estado, que no era conciliable con su sujeción a otro ente público inferior. Hoy en día, la fundamentación del tributo en criterios y principios de justicia material ajenos a la noción de soberanía, así como, sobre todo, la distinción entre Estado-ordenamiento, que goza de esa cualidad, y Estado persona o Administración pública, que no puede arrogarse esa nota, sino que actúa en todo sujeta al derecho, destruyen el obstáculo antes alegado para evitar la sujeción al tributo del propio Estado. Dado que en el actual marco constitucional español, a cada nivel territorial se le reconocen sus respectivos intereses como bases de su autonomía y hasta de su propia existencia, no es exagerado afirmar que en ellos se puede incluso encontrar cierta base para defender la sujeción de un ente público a los tributos establecidos en favor de otro diferente. (108)

Por su parte, Giuliani Fonrouge sostiene que la doctrina que se basa en la afirmación de que la Nación no es un sujeto contribuyente de las provincias y de los municipios, es una manifestación de la política centralizadora y de absorción desarrollada por el gobierno federal...En verdad no hay razón jurídica o de orden constitucional que haga imperativa la inmunidad recíproca, si bien una buena política de gobierno aconseja, por razones de armonía interestatal y de pacífica colaboración en la consecución de fines de bien común, que se consignent exenciones en las distintas leyes tributarias..." (109)

En nuestra opinión, y tomando en consideración el desarrollo que ha tenido el presente tema en nuestra legislación, creemos que, si la Federación pretende imponer contribuciones a los estados y municipios, entonces no debería existir ninguna prohibición para que éstos, a su vez, puedan gravar tanto a la Federación, como a sus organismos descentralizados.

La afirmación anterior, se basa en las siguientes reflexiones. En primer lugar, la propia legislación fiscal federal contempla a la Federación

como sujeto pasivo, aunque claro está, siempre y cuando las leyes especiales así lo determinen. En segundo, porque si bien es cierto, que la Federación tiene soberanía para imponer contribuciones federales a los estados y municipios, también lo es, que éstos tienen plena autonomía para establecer sus propias contribuciones locales, y por ende, colocar a la Federación como sujeto pasivo de las relaciones tributarias que surjan en virtud de éstas.

Por lo tanto, creemos que es conveniente que exista entre los entes públicos una inmunidad recíproca, por razones de armonía y colaboración en la consecución de fines de bien común.

### 2.1.1. Los Organismos Públicos Descentralizados.

Los organismos descentralizados son entidades públicas con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se crean para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general. Su objeto puede ser la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (110)

En virtud de tener personalidad jurídica de derecho público, pero distinta a la del Estado, se ha planteado si a estos entes públicos se les debe aplicar las mismas reglas fiscales que se establecen para el Estado.

Así pues, toca ahora el turno a los organismos descentralizados para analizar el tratamiento que la legislación mexicana les ha dado en relación a su inmunidad fiscal.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 disponía en su artículo 30, fracción I, lo siguiente:

\*Art. 30. Están exentos del pago de impuestos y derechos:

- I. La Federación, los Estados, los Municipios, los Territorios Federales y el Distrito Federal, a menos que su actividad no corresponda a sus funciones propias de Derecho Público. Los organismos públicos con personalidad jurídica, dependientes de cualquiera de esas Entidades, estarán sujetas al pago de

las contribuciones federales, excepción hecha de los impuestos sobre la Renta y sobre Herencias, Legados y Donaciones...

En los casos de las fracciones I y III de este artículo, la exención alcanzará al impuesto del timbre, pero el que se cause sobre contratos será pagado por los particulares contratantes."

De lo transcrito con anterioridad, se colige lo siguiente:

- a) Los organismos descentralizados sí podían ser sujetos pasivos de la relación tributaria.
- b) Su inmunidad fiscal dependía de que existieran disposiciones particulares de ley en su favor.
- c) En el caso del artículo 30, del Código Fiscal de la Federación, sólo estaban exentas del pago de los impuestos sobre la Renta y sobre Herencias, Legados, Donaciones, así como el Timbre.

La posibilidad de ser entes sujetos de las contribuciones se confirmó con el criterio de la Tercera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación al fallar el juicio núm. 3578/43, que dice: (111)

"...Conforme a los artículos 20 y 21 del Código Fiscal de la Federación, es sujeto pasivo o deudor de un crédito fiscal, la persona física o moral que de acuerdo con las leyes está obligada de manera directa al pago de una prestación determinada al fisco federal y que esa calidad puede recaer sobre los establecimientos descentralizados del Estado, pero con personalidad propia. Son éstas las características que concurren en la administración de los Ferrocarriles Nacionales, que constituyen un establecimiento público descentralizado para la prestación del servicio de transporte, por lo que nada impide que ese establecimiento público sea sujeto pasivo o deudor de un crédito fiscal..."

Más tarde, en el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación de 1967, se estableció en relación a los sujetos exentos lo siguiente:

\*Art. 16. Estarán exentos de impuestos, salvo lo que las leyes especiales determinen:

Los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales y los municipios, a menos que su actividad no corresponda a sus funciones de derecho público, en caso de reciprocidad;

II.- Las Instituciones y asociaciones de beneficencia privadas.

III.- Las naciones extranjeras, en caso de reciprocidad;

IV.- Los representantes y agentes diplomáticos extranjeros, del impuesto sobre la renta y de los aduanales, en caso de reciprocidad;

V.- Las sociedades cooperativas, de acuerdo con las leyes respectivas, y

VI.- Las demás personas que de modo general señale la ley.

Como podrá observarse, no fueron incluidos como sujetos exentos el Estado y los organismos descentralizados. Respecto al Estado, ya anteriormente se había dicho que la razón consistía en que se consideraba que el Estado, siendo el sujeto activo, no debía tener el carácter de sujeto pasivo de la relación tributaria.

En cuanto a los organismos descentralizados, la Comisión Redactora del Código Fiscal de la Federación de 1967, consideró que las exenciones a las que tuvieran derecho estos entes públicos, debían figurar en las leyes especiales de cada impuesto. Así, en el Informe Razonado rendido por esta Comisión al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, se decía al respecto lo siguiente:

**"ARTICULO 16.- ... En cuanto a los organismos descentralizados, la fracción I del artículo 30 del Código anterior, no les concedía una exención general, sino limitada a los impuestos sobre la renta, sobre herencias, legados y donaciones. Se consideró que estas exenciones deben figurar en las leyes que establecen cada impuesto...". (112)**

De lo anterior se deduce que los organismos descentralizados estaban considerados, sin duda, como sujetos pasivos, pues podían estar gravados o exentos, dependiendo de lo que se dispusiera en cada una de las leyes fiscales que establecieran impuestos.

Sin embargo, y en dirección opuesta a lo que habían dispuesto los Códigos Tributarios de 1938 y 1967, se establecieron en algunas de las leyes que regulaban a los organismos descentralizados, exenciones en el pago de contribuciones federales, estatales, municipales o del Distrito Federal.

De esta manera, la Ley del Seguro Social, que regula la prestación de servicios de seguridad a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, decía en su artículo 123 lo siguiente:

**"Art. 123. El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios gozarán de exención de impuestos. La Federación, los Estados, el**

Departamento del Distrito Federal y los municipios no podrán gravar con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad. En estas exenciones se consideran comprendidas el Impuesto del Timbre y el franqueo postal. El Instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él, **estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal** que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas y limpia, así como por el agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones en que deben pagar los demás causantes. Igualmente estarán sujetos a los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos.

Como se podrá constatar, esta exención pretende otorgar una inmunidad fiscal en cuanto a los impuestos, limitando ésta para cierto tipos de derechos.

Por su parte, el artículo 176 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, decía:

"Art. 176. "Los bienes muebles e inmuebles que pertenezcan al Instituto gozarán de las franquicias, prerrogativas y privilegios que sean concedidos a los fondos y bienes de la Federación. Dichos bienes, así como los actos y contratos que celebre el Instituto **estarán exentos de toda clase de impuestos y derechos...**"

La exención que se otorga en este artículo, es muy extensa y comprende todo tipo de impuestos y derechos.

Otros entes públicos tenían exenciones menos amplias, como Ferrocarriles Nacionales de México, que estuvo regulado por dos disposiciones. La primera de ellas era su Ley Orgánica, que en su artículo 24 mencionaba lo siguiente:

"Art. 24. 'Ferrocarriles Nacionales de México' estará sujeto al pago de los impuestos federales excepción hecha de los de la Renta y sobre Herencias, Legados y Donaciones. En el caso del Impuesto del Timbre cuando intervengan particulares, serán éstos quienes lo cubran".

Esta disposición es muy semejante a la que se contiene en el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación. No obstante, existía una inmunidad fiscal que se otorgaba de una manera general, a los servicios que se señalaban en la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada el 19 de febrero de 1940, misma que se menciona a continuación:

"Art. 7. Las vías generales de comunicación, los servicios públicos que ella se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellas, las acciones, bonos y

obligaciones emitidas por las empresas, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamentos del Distrito Federal, Territorios Federales o Municipios."

Se puede observar en este caso, que la exención se refiere solamente a las contribuciones que cobraran los Estados, Departamentos del Distrito Federal, Territorios Federales o Municipios.

Como se podrá advertir de lo expuesto hasta aquí, por un lado, existían disposiciones fiscales ordenando que las exenciones a las que tuvieran derecho estos entes públicos, debían figurar en las leyes especiales de cada impuesto; y por otro, estaban las leyes que regulaban estos organismos descentralizados estableciendo exenciones parciales o totales en relación a las contribuciones federales, estatales o municipales.

Surgió de esta manera, un largo periodo de incertidumbre en relación a las leyes que debían aplicarse. En enero de 1968, se reformó el artículo tercero de la Ley Federal del Impuesto sobre Primas percibidas por Instituciones de Seguros, el cual decía:

"Art. 3. Son sujetos de este impuesto las instituciones de seguros. Tales instituciones repercutirán obligatoriamente en los asegurados del mismo." (113)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del entonces Director de Impuestos Interiores, determinó que el Instituto Mexicano del Seguro Social no estaba exento del pago de este impuesto, basándose en que el propio Instituto no tenía el carácter de causante directo, que sería el caso en que procedería la exención establecida por el artículo 123 de la Ley del Seguro Social.

Ante esta situación, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social acudió ante el Tribunal Fiscal, a demandar la nulidad de la resolución. El 5 de junio de 1969, se resolvió el juicio 947/68 en el siguiente sentido:

"... Se declara la nulidad de la resolución impugnada...para el efecto de que la Dirección General de Impuestos Interiores...dicte una nueva en la que resuelva que el Instituto Mexicano del Seguro Social está exento del pago del Impuesto Federal sobre Primas de Seguros y consecuentemente, que no puede operar en su perjuicio la llamada "repercusión obligatoria" establecida en el artículo 3º de la ley de la materia; en virtud de la exención general concedida al Instituto en el artículo 123 de la Ley del Seguro Social..." (114)

El criterio emitido por los Magistrados de la Séptima Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, se basó en las siguientes reflexiones: (115)

- a) De conformidad con la multicitada Ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de sujeto del impuesto federal sobre primas de seguros, respecto de las primas que a las mencionadas instituciones aseguradoras paga.
- b) El Instituto Mexicano del Seguro Social, no se encuentra obligado al pago de este impuesto en virtud de la exención que le otorga el artículo 123 de la Ley del Seguro Social.
- c) La Ley del Seguro Social que establece el régimen fiscal particular de este organismo descentralizado, es una norma que además de crear al propio Instituto, es una ley particular que exime del pago de impuestos en forma genérica, pues **"...dicha exención opera respecto de los impuestos que existan al momento de publicarse dicha ley, así como respecto de los que se establecieran en el futuro, pues las normas jurídicas o particulares o de excepción son de aplicación preferente en relación a las normas genéricas y generales."**
- d) Si los legisladores, en un determinado momento, decidieran que el Instituto debiera cubrir mayores impuestos que los establecidos en su ley particular, podrían hacerlo **"...mediante la reforma de la ley particular en cuestión o aún suprimiendo totalmente la exención originalmente concedida al organismos de que se trate, en este caso el Instituto Mexicano del Seguro Social..."**.

Así pues, el criterio emitido en esta sentencia admitía que la leyes aplicables en estos casos, debían ser las normas que regulan a los propios organismos descentralizados, y por consiguiente, sí eran válidas las exenciones que se otorgaran en éstas.

Posteriormente, Las autoridades hacendarias interpusieron recurso de revisión en contra de la sentencia emitida por la Séptima Sala del Tribunal Fiscal. El 15 de abril de 1975, la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la revisión fiscal 52/71,

confirmó la sentencia, y agregó que la exención que goza el Instituto, "...es muy justificada y explicable, puesto que el Instituto Mexicano del Seguro Social...constituye un servicio público nacional, que fue creado como organismo descentralizado del Poder Federal, con personalidad propia, de organismo fiscal autónomo, lo cual significa que el Instituto Mexicano del Seguro Social es parte integrante del Gobierno Federal, y no sería razonable que el Estado se cobrara impuestos a sí mismo...". (116)

En el año de 1978, se inició una de las reformas más significativas del sistema fiscal mexicano (117). Entre las modificaciones más sobresalientes, se incluía la introducción en nuestro país, del impuesto al valor agregado, cuya respectiva ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978.

El artículo tercero de esta ley establecía lo siguiente:

**"Art. 3. La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los Organismos Descentralizados, las Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada, las Sociedades Cooperativas o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación que se refiere el artículo primero y, en su caso, pagar el impuesto al valor agregado y trasladarlo, de acuerdo con lo preceptos de esta ley."**

El contenido de este artículo, en lo relativo a la frase "...o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos...", vendría a constituirse en la "fórmula" que se utilizaría en lo general, por las disposiciones fiscales que fueron publicadas con posterioridad al impuesto al valor agregado.

En virtud de lo novedoso que resultaba para la población el mecanismo de este impuesto, el ordenamiento tendría una "vacatio legis" bastante amplia, pues entraría en vigor hasta el 1º de enero de 1980, pues este plazo era indispensable "...para informar y difundir las nuevas disposiciones entre el público consumidor y los comerciantes e industriales...". (118)

Como apoyo a las disposiciones contenidas en el artículo tercero de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en la Ley de Ingresos de la

Federación para el Ejercicio Fiscal de 1980, se estableció en su artículo 22 el precepto siguiente:

**"Art. 22. Durante el año de 1980 y en relación con la aplicación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no se aplicarán las disposiciones que concedan exenciones de impuestos federales contenidas en otras leyes, excepto las señaladas en el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación (vigente en ese entonces) y las que se hubieren concedido con apoyo en el artículo 30 del propio Código."**

Estas disposiciones serían el inicio de la estrategia cuyo objetivo final sería derogar las exenciones que se hubieren otorgado en las leyes que regulan los organismos descentralizados, o también conocidas como leyes no fiscales.

En principio, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 1980, al igual que lo hicieron las leyes de ingresos para los años de 1981 y 1982 (119), establecían que no se aplicarían las exenciones de impuestos federales contenidas en las leyes no fiscales, refiriéndose única y exclusivamente a la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

La Ley de Ingresos de la Federación de 1983, incluyó importantes variantes a la "formula" que se había estado aplicando. El artículo 15 decía:

**"Art. 15. Durante el año de 1983, se suspende la vigencia de las disposiciones que concedan exenciones de impuestos y derechos federales, excepto las exenciones señaladas en las leyes que establecen dichos impuestos y derechos y las previstas en el Código Fiscal de la Federación."**

Estas variantes, que se volvieron a incluir en la Ley de Ingresos de 1984, consistían en primer lugar, en la sustitución de la frase que decía "no se aplicarán las disposiciones que concedan exenciones", por la de "se suspende la vigencia de las disposiciones que concedan exenciones".

En segundo, la suspensión no se limitaba ya sólo a la Ley del Impuesto al Valor Agregado sino que la suspensión se hacía ya en forma general para las demás contribuciones, con excepción de las señaladas en las leyes que establecieran los impuestos y derechos y las previstas en el Código Fiscal de la Federación. Asimismo, la disposición abarcaba, además de los impuestos, también a los derechos.

Finalmente, por disposición expresa contenida en la Ley de Ingresos de la Federación de 1985, se derogaron todas las exenciones establecidas en las leyes federales, salvo las que se otorgaran en las propias leyes fiscales. El artículo 14 decía textualmente lo siguiente:

"Art. 14. Se derogan las disposiciones que concedan exenciones de impuestos o derechos federales, excepto las exenciones señaladas en las leyes que establecen dichos impuestos y derechos y las previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Se derogan las disposiciones de las leyes federales que concedan exenciones de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos u otras contribuciones establecidas en leyes de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios."

De acuerdo con esta ley, quedaron derogadas todas las exenciones de contribuciones federales, contenidas tanto en las leyes estatales y municipales, como en las leyes que regulan a los organismos descentralizados.

Así pues, a partir del año de 1985, el régimen fiscal de los organismos descentralizados dependería de lo que se estableciera en cada una de las leyes fiscales federales, tal y como era el deseo de la Comisión Redactora del Código Fiscal de la Federación de 1967.

Una vez que hemos analizado el tratamiento que la legislación mexicana le ha dado al Estado y a los organismos descentralizados a través del tiempo, creemos oportuno enunciar las reglas que actualmente rigen para estos entes públicos, en relación a su régimen fiscal, y son las que se mencionan a continuación:

- a) El Estado - Federación, Estados y Municipios - sí puede ser sujeto pasivo de la relación tributaria.
- b) Los estados y municipios pueden ser gravados por las contribuciones federales, y viceversa, la Federación puede ser sujeto pasivo de las contribuciones que los estados establezcan.
- c) La Federación estará obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

- d) Salvo que existan disposiciones consagradas a su favor en las leyes, los organismos descentralizados sí pueden ser sujetos pasivos.
- e) Los organismos descentralizados sólo podrán gozar de las exenciones que se contemplen en cada una de las leyes que establecen los propios impuestos federales, estatales y municipales.
- f) Siguiendo las ideas expresadas por la doctrina y el desarrollo del tema en la evolución de la legislación fiscal, los entes públicos sólo deben ser gravados cuando sus actividades se realicen en su carácter de personas de derecho privado.

Por último, queremos comentar que no encontramos una causa válida para que el Estado sea sujeto pasivo de sus propios impuestos. Por lo tanto, nos adherimos a la doctrina que sostiene que no es razonable colocarlo como sujeto pasivo de la relación tributaria. A nuestro entender, no resulta lógico que el Estado ejercite la acción económica coactiva, recaude impuestos y después vuelva a ingresarlos a sus propias arcas, con motivo del pago de sus propias contribuciones.

Cierto que hemos transcrito anteriormente, el pensamiento de eminentes autores que manifiestan lo contrario, pero sólo nos confiesan la posibilidad de que el Estado, en ciertas condiciones, sea sujeto pasivo. No nos han proporcionado ninguna razón o justificación válida para considerar que exista algo positivo en que el Estado pague sus propio tributos.

Por lo tanto, cabe aquí traer a colación lo expresado por el ilustre autor Dino Jarach, que en relación a este tema señalaba lo siguiente:

**"La inmunidad fiscal de las entidades públicas y de sus dependencias respecto a los impuestos es, al contrario, una consecuencia de la naturaleza substancial del hecho imponible, en correspondencia con su causa jurídica. El presupuesto de hecho de todo impuesto tiene naturaleza económica, consiste en una actividad o situación económica, de la cual resulta capacidad contributiva. La capacidad contributiva significa apreciación por parte del legislador de que el hecho económico que se ha verificado para el sujeto le permite distraer una suma de dinero de sus necesidades privadas para destinarla a contribuir a los gastos públicos. Pero estos conceptos básicos del hecho imponible no tendrían sentido si el hecho imponible se atribuyera al Estado o a las entidades públicas o a las dependencias de ellas. Las situaciones o las actividades económicas de las mismas nunca representan capacidad contributiva, porque toda la riqueza del Estado ya sirve directamente a las finalidades públicas y sería sin**

sentido atribuirle una capacidad de contribución a las finalidades para las cuales toda su actividad y su existencia misma están destinadas..." (120)

De la misma manera, cuestionamos el tratamiento que se les da a los organismos descentralizados. En nuestra opinión, estos entes públicos deben seguir la misma suerte que el Estado, puesto que si bien, tienen personalidad propia, siguen siendo parte de la Administración Pública, tal y como se establece en el artículo 90 constitucional que a la letra dice:

"Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Por otra parte, el hecho de que el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal consideren la creación de un organismo descentralizado, con personalidad propia, se debe a la necesidad de satisfacer con eficiencia la realización de ciertas actividades de interés nacional. Por lo tanto, para que esté en condiciones de realizar estas actividades, es necesario dotarle de recursos económicos y a la vez proporcionarle un presupuesto anual, que se supone deben ser suficientes para realizar eficazmente, los fines para los cuales fue creado. Estos recursos económicos que se le otorgan, son bienes públicos. Nuevamente preguntamos, ¿Cuál es el aspecto positivo de cobrar contribuciones a través de bienes y recursos públicos?.

Asimismo, somos de la opinión que no debemos confundirnos con respecto a la personalidad jurídica de los organismos descentralizados, ya que esta situación no viene a cambiar su personalidad de ente público, perteneciente a la esfera del Estado. En efecto, "... las nociones civilistas de la unidad necesaria del patrimonio y de la indivisibilidad de la personalidad, son extrañas al derecho público; que en consecuencia, no tratándose de una propiedad de derecho civil del Estado, éste puede, por medio de la personificación jurídica, realizar la afectación de una parte de sus bienes que seguirán siendo bienes del Estado, a las necesidades propias del servicio personalizado, limitando así la responsabilidad del propio Estado a la prensa que constituye el

patrimonio especialmente afectado; y finalmente, que al decir que el organismo descentralizado obra en su propio nombre se significa solamente que obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general de este último, en el concepto de que el propio Estado tiene obligación de respetar la esfera de autonomía que por su voluntad soberana ha otorgado a aquel organismo..." (121).

## **2.2. Las Situación Jurídica Tributaria de las Universidades Públicas.**

Las Universidades Públicas son organismos descentralizados con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo del servicio público de la educación superior.

Desde el punto de vista del desarrollo nacional y regional, las instituciones públicas de educación superior tienen un papel sobresaliente. La fracción VII, del artículo tercero constitucional, establece que deben cumplir con los fines básicos de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, de manera tal que permitan la formación de los recursos humanos de alto nivel que requiere nuestro país.

### **2.2.1. La Universidad Pública, en su Carácter de no Sujeto Tributario.**

Las universidades públicas, de acuerdo con el artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (122), se rigen y regulan por sus respectivas leyes orgánicas. De manera similar a otros organismos descentralizados, sus ordenamientos establecen normas tributarias que definen el tratamiento fiscal de estas instituciones.

En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, el artículo 17 de su Ley Orgánica vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945, dispone lo siguiente:

\* Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad **no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales**. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos conformes a la Ley respectiva, debieran estar a cargo de la Universidad.

La Universidad Nacional Autónoma de México gozará de la franquicia postal para su correspondencia oficial y de los privilegios que disfrutaban las oficinas públicas en los servicios telegráficos”.

Como se podrá observar, de conformidad a la letra del texto y a los términos empleados, se infiere que el legislador estableció en favor de la Universidad Nacional Autónoma de México, el régimen fiscal de no sujeción tributaria o de no causante, y que en tal virtud, ésta queda relevada de las obligaciones tributarias.

Este precepto otorga a la Universidad Nacional Autónoma de México la más amplia inmunidad fiscal de entre todos los organismos descentralizados. (123)

El contenido de la disposición anterior, fue el modelo que se incluyó en la mayoría de las leyes orgánicas de las universidades públicas del país. Como ejemplo se menciona la siguiente:

**El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 117, de fecha 28 de febrero de 1957, establece lo siguiente:**

**“Art. 32. Los ingresos de la institución y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos municipales o estatales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga si los impuestos debiesen estar a cargo de ella.”**

La calidad de no sujeto tributario de estas universidades, está limitada a las contribuciones estatales y municipales. Por ello, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (124) - que es la primera en nuestro país dedicada a normar jurídicamente este tipo de educación, considerando por separado las leyes orgánicas mediante las cuales se han creado las universidades - se les otorgó en su artículo 22 la exención de impuestos federales.

**“Art. 22. Los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales. 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...”**

A principios de los años sesentas, el Departamento del Distrito Federal demandó ante los tribunales, el pago de algunas contribuciones a la

Universidad Nacional Autónoma de México, argumentando que el artículo 377 de su nueva Ley de Hacienda había derogado, por ser una ley posterior, el régimen especial de la Universidad.

La controversia en los tribunales versó en determinar cuál de las dos leyes debía aplicarse, puesto que se trataba de dos preceptos contradictorios que no podían aplicarse al mismo tiempo. Correspondió al ilustre maestro, Felipe Tena Ramírez, formular la ponencia en la Revisión Fiscal 22/62, que resolvió el asunto de la manera siguiente:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EXENCIÓN DE IMPUESTOS A LA. La regla de que la ley posterior deroga a la anterior sólo opera cuando ambas normas caben dentro de la misma esfera de competencia, por ejemplo, si las dos son federales, o bien si las dos normas son de carácter local. En el caso, aunque es verdad que tanto la Ley de Hacienda cuanto la Orgánica de la Universidad provienen del H. Congreso de la Unión, debe advertirse asimismo que la primera de ellas se expidió en ejercicio de la facultad que al mencionado Congreso le confiere el artículo 73, fracción VI, de la Constitución General de la República, atribuyéndole el carácter de legislador local para el Distrito Federal, al paso que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional se emitió, por el mismo Congreso, en su calidad de legislador federal. Si se trata de una materia situada dentro de la órbita de atribuciones del legislador federal, la ley emitida por éste, aunque sea más antigua, prevalece sobre la norma posterior que sea de índole local. Por otra parte, es indiscutible que la Ley de Hacienda entraña una norma general, aplicable a todos los habitantes, a todas las personas, físicas o jurídicas, mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se expidió para regular sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada, y es imposible negarle su carácter de ley especial. Ahora bien, aún tratándose de normas que están ubicadas en la misma esfera de atribuciones, sobre la ley general prevalece la que tiene indiscutiblemente la índole de especial. El artículo 17 de la citada ley orgánica previene que no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos o derechos federales, locales o municipales, ni los ingresos de la Universidad ni los bienes que sean de su propiedad. Frente a esta disposición, no puede pretender aplicarse el artículo 377 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que sólo excluye del impuesto de planificación a las misiones diplomáticas. Ahora bien, si esta Sala ya sustentó el criterio de que el citado tributo no recae sobre las instituciones de asistencia privada, a pesar de que el artículo 377 que se menciona sólo excluye del gravamen a las misiones diplomáticas, porque el artículo 7° de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada previene que, para establecer un impuesto a cargo de tales asociaciones, se requiere de una norma expresa y directa, no obstante que el artículo 7° citado prevé la posibilidad de que se cree un impuesto a cargo de las instituciones de beneficencia, aunque sólo llenándose rigurosos requisitos, con mayor razón habrá de afirmarse esta conclusión cuando, como en la especie, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad establece la exención absoluta y total, sin admitir ninguna salvedad, y sin aludir, por tanto, a los requisitos que deberían llenarse para poder exigir, en algunos supuestos, el pago de tributos a cargo de la Universidad. (125)

Revisión Fiscal 22/62. Universidad Nacional Autónoma de México, 3 de mayo de 1962. 5 votos. Ponente: Mtro. Felipe Tena Ramírez.

De la anterior transcripción, se pueden apreciar una serie de principios que dan la pauta a seguir con relación al conflicto de leyes. En primer lugar, la regla de que la ley posterior deroga la anterior, sólo opera cuando las dos normas caben dentro de la misma esfera de competencia. En segundo, cuando ambas leyes estén ubicadas en la misma esfera de atribuciones, la ley especial prevalece sobre la general.

En el caso en particular, la Corte estimó que la Ley de Hacienda es una norma general, pues es aplicable a todos los habitantes, ya sean personas físicas o morales; mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, por haber sido expedida para regular solamente el funcionamiento de una persona jurídica determinada, debía considerársele como la ley especial, y por lo tanto, esta última seguía prevaleciendo sobre la Ley de Hacienda.

La importancia de este precedente, que tiempo después se convirtió en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estriba en que fue el criterio rector aplicado por el Tribunal Fiscal de la Federación, durante los siguientes veinte años. (126)

La anterior aseveración se confirma con las tesis emitidas en los años setentas por el Tribunal Fiscal de la Federación (127), de las cuales destacan las siguientes:

**"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. NO SUJETO AL PAGO DE LOS DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA.**

La universidad Nacional Autónoma de México de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica no es sujeto del pago de los derechos por servicios de agua, en tal virtud, no podrá considerarse causante exento de los derechos por suministros de agua; por tanto, la reforma al artículo 533 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada el 30 de diciembre de 1972, no es aplicable a este organismo, ya que la misma se refiere a la cancelación de franquicias, por estos derechos; además que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, es un ordenamiento que sólo regula a esta Institución y que prevalece su aplicación sobre la ley hacendaria local." (128)

Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 15 de enero de 1974.

Ponente: C. Magistrado Edmundo Salinas Quinard.

**\*UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, NO ES SUJETO DE GRAVAMENES FEDERALES. INCLUSIVE DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE AUTOMÓVILES**

No obstante que el artículo 6° de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles, señala que las exenciones concedidas en otros ordenamientos no son aplicables para el citado gravamen, ello no es aplicable para la Universidad Nacional Autónoma de México, en virtud de que el artículo 17 de su Ley Orgánica, establece que su bienes no serán objeto de tributos federales y esta disposición forma parte de una ley especial que regula el funcionamiento de esta casa de estudios y la misma, no puede ser derogada por el cuerpo legal que establece el impuesto sobre tenencia o uso de automóvil, por ser este último de carácter general. (129)

Revisión 444/75. Juicio 444/75/26/74.

Resolución: Unanimidad de votos (en cuanto al resolutivo) de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 6 de abril de 1976.

Ponente: Mag. Lic. Lauro Pallares Carrasquedo.

**\*UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, SE ENCUENTRA EXENTA DEL PAGO DE DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA.**

En los términos del artículo 17 de su Ley Orgánica, dicha institución no es sujeto de ninguna clase de impuestos y de derechos federales, estatales o municipales; en tal virtud, teniendo esa ley el carácter de federal y especial, prevalece su aplicación sobre la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que es local y general". (130)

Revisión 68/75. Juicio 5965/73.

Resolución: Mayoritaria de 8 votos contra 1, de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 1978.

Ponente: Mag. Lic. Margarita Lomelí Cerezo.

Finalmente, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación emitió la tesis jurisprudencial siguiente:

**\*EXENCIÓN DE IMPUESTOS Y DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, NO ES CONTRIBUYENTE DE IMPUESTOS Y DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES.**

Conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos, derechos federales, locales o municipales los ingresos y los bienes propiedad de esta institución; en tal virtud, frente a esta disposición no puede aplicarse el artículo 593 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, pues no obstante que en este último precepto no se incluye a la Universidad Nacional Autónoma de México como beneficiaria de la exención del pago de derechos por servicio de agua, al determinar el artículo 17 de su Ley Orgánica que no es contribuyente de impuestos y derechos federales, estatales o municipales, prevalece su aplicación sobre la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que es local y general, por tener aquélla el carácter de federal y especial." (131)

Revisión 68/75/5965/78, resuelta por mayoría de 8 votos a favor y uno en contra, en sesión de 22 de septiembre de 1978.

Revisión 116/75/3484/74, resuelta por mayoría de 7 votos a favor y uno en contra, en sesión de 5 de marzo de 1979.

Revisión 8/75/6624/73, resuelta por unanimidad de 8 votos, en sesión de 9 de mayo de 1979.

Cabe señalar, que con respecto a la Universidad Autónoma Metropolitana, el Tribunal Fiscal de la Federación resolvió en el mismo sentido que lo había hecho con relación a la Universidad Nacional Autónoma de México.

**"UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. NO CAUSA DERECHOS POR SUMINISTRO DE AGUA.**

La Universidad Autónoma Metropolitana se encuentra regulada por su ley orgánica, la cual estipula en su artículo 5º que los ingresos y bienes de este centro educativo no estarán sujetos a ningún gravamen; en esas condiciones, esta ley por ser de carácter federal, tiene aplicación preferente al artículo 533 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, de donde se concluye que no debe causar los derechos por suministro de agua." (132)

Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 17 de junio de 1977.

De la lectura de las sentencias, que dieron lugar a la conformación de los precedentes y la tesis jurisprudencial que hemos comentado con anterioridad, y emitidas en esa época por el Tribunal Fiscal de la Federación, se desprende que, además de los criterios ya señalados con relación a la jerarquía de leyes, algunos Magistrados tomaron en consideración otros razonamientos para establecer que las universidades no debían pagar las contribuciones que el Departamento del Distrito Federal demandaba. En primer lugar, se consideró que los ordenamientos de estas universidades establecían que no eran causantes y que, por lo tanto, no debían considerárseles como personas exentas.

De esta manera, las leyes del Distrito Federal, al disponer que "no se concederá ninguna exención al pago de", no eran aplicables en el caso de las universidades, puesto que sus leyes orgánicas no establecían una exención, sino la no causación de impuestos. En relación con este punto, creemos oportuno transcribir lo que se expresó en la resolución del 15 de junio de 1974, correspondiente al juicio 6071/73.

Independientemente de los argumentos aducidos en el Considerando anterior, también existen otros motivos por los cuales no cabe en el caso la aplicación del artículo 533 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y sí el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México dado los términos en que se encuentran redactados ambos preceptos.

El artículo 17 en lo conducente dice:

'Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales...'

Por su parte el artículo 533 dice textualmente:

'No se concederá ninguna exención en el pago de los derechos por servicio de agua. Por tanto, están obligados a su pago en los términos de esta Ley, la Federación, los Estados y los Municipios, así como los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal, Instituciones de Asistencia Pública o Privada o cualquier otra Institución o Entidad, aun cuando sus leyes especiales establezcan esa franquicia.'

A la luz de dichos preceptos, se ve que el artículo 533 al referirse a que no se concederá ninguna exención en el pago de los derechos por servicio de agua y sobre todo, al señalar que de ninguna manera habrá exención aún cuando en las leyes especiales establezcan esa franquicia, está implicando que debe existir un sujeto pasivo del gravamen a quien se le niega por ley la exención, sujeto pasivo directo que debe estar señalado con esa calidad en la ley especial que lo rija...pero esta situación no se da en el presente caso por no tener aplicación el artículo 533 invocado puesto que el artículo 17 de la Ley Orgánica aludida no considera a la Universidad como sujeto pasivo de prestaciones tributarias del Departamento del Distrito Federal dentro de las cuales se le considere exenta de cubrir las, sino que lo que establece con toda claridad tal numeral es que la Universidad no puede considerarse en ningún momento como sujeto pasivo de impuestos o derechos federales, locales o municipales, es decir, se declara en el propio precepto que NO ES CAUSANTE y no se considere como causante exento..."

## **2.2.2. La Universidad Pública, en su Calidad de Sujeto Exento.**

Tradicionalmente, en nuestro país se entendió que las universidades públicas tienen el carácter de sujetos no causantes. Sin embargo, a raíz de la tendencia iniciada con el artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y que culminó con la derogación de todas las exenciones de contribuciones federales, contenidas en las leyes que regulan a los organismos descentralizados, establecida en el artículo 14 de la Ley de Ingresos de la Federación de 1985, se comenzó en la década de los ochentas a cuestionar el régimen de no sujeción tributaria de las universidades.

Los primeros criterios que alteraron el régimen fiscal de las universidades se dieron a partir de 1983. La Universidad Autónoma Metropolitana, fue inicialmente la institución afectada, a pesar de que el artículo 5º de su Ley Orgánica prevé idéntico tratamiento fiscal que el artículo 17 del ordenamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El principio de esta tendencia se inicia con la tesis ejecutoria emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los impuestos al comercio exterior, y que dice:

**LEY ADUANERA, SU ARTÍCULO 36 NO ES RETROACTIVO.**

Es infundado el concepto de violación en el cual se sostenga que el artículo 36 de la Ley Aduanera, al establecer que las entidades de la administración pública paraestatal deberán pagar los impuestos al comercio exterior no obstante que de acuerdo con otras leyes estén exentas, transgrede la garantía de irretroactividad de la ley prevista en el artículo 14 constitucional, porque afecta derechos adquiridos fundados en el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, que instituyó un régimen especial en favor de dicha institución educativa, estableciendo que no es sujeto de impuestos y derechos federales, locales y municipales. Como ya lo ha sostenido reiteradamente esta Suprema Corte, para que una ley sea retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de una ley anterior; es decir, es indispensable regule hechos acaecidos antes de su vigencia, pretendiendo tener aplicación, obviamente, en un tiempo en el que todavía no estaba en vigor. En el caso a estudio, La Ley Aduanera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de 1981 y, de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor el primero de julio de 1982 o sea, con posterioridad a la publicación, sin que de tal texto de la Ley se desprenda que obre sobre el pasado, ya que dice ser aplicable a actos que tengan lugar durante su vigencia, la que se estableció a futuro, y no hacia al pasado, ya que dice ser aplicable a actos que tengan lugar durante su vigencia, la que además, que si al entrar en vigor la Ley Aduanera, la quejosa ya no tenía una exención de impuestos al comercio exterior de la que antes gozaba, ello no significa que dicha Ley sea retroactiva, toda vez que no pretende tener aplicación al pasado, sino que más bien ello es consecuencia de la facultad que le otorga al Congreso de la Unión el artículo 72 constitucional, inciso f), para derogar sus propias leyes; debiéndose tener presente también que la garantía de irretroactividad no significa que los gobernados tengan el derecho de conservar siempre la misma situación fiscal." (133)

Amparo en revisión 2721/83. Universidad Autónoma Metropolitana. 15 de enero de 1985. Mayoría de 13 votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Como se podrá constatar, este criterio no se refiere al régimen de no sujeción, que literalmente expresa el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, sino que el razonamiento

central se basa en que el artículo 36 de la Ley Aduanera estableció que las entidades de la administración pública paraestatal deben pagar los impuestos al comercio exterior, no obstante que de acuerdo con otras leyes estén exentas. Destaca el hecho de que los Magistrados no se detienen a analizar el conflicto de leyes que hemos estado comentando, limitándose a mencionar algunos argumentos en torno a los derechos adquiridos.

También en el Tribunal Fiscal de la Federación se comenzaron a dar los primeros precedentes contrarios al régimen especial de las universidades, como el que se transcribe a continuación:

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.- ES CONTRIBUYENTE DE LOS DERECHOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS.**

Conforme con lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley Federal de Derechos Vigente en 1983, los organismos descentralizados o cualquier otra persona deben cubrir los derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagarlos; en tal virtud, si la Universidad Nacional Autónoma de México, con el carácter de permisionaria de la estación XEWN-FM, hace uso del espectro radioeléctrico, debe pagar los derechos que establece la Ley de referencia, aun cuando en los términos del artículo 17 de su Ley Orgánica no esté sujeta a ninguna clase de impuestos federales, toda vez que el ordenamiento legal que prevé dicha contribución, categóricamente así lo establece, mismo que es posterior a la citada Ley Orgánica. (134)

Revisión No. 391/85.- Resuelta en sesión de 23 de abril de 1986, por unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretario: Lic. Marcos García José.

El anterior precedente, rompe con la tradición que había seguido hasta entonces la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con el régimen fiscal de las universidades. En adelante, otras salas comenzarían a seguir este mismo criterio.

En el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, la Tercera Sala Regional Metropolitana resolvió en el juicio número 6073/87, que el artículo 2º de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos derogaba el artículo 5º de su Ley Orgánica. Se introducía a la controversia un nuevo argumento: que siendo ambas leyes especiales, la ley posterior derogaba la anterior. Cabe recordar que con anterioridad se había venido estimando que la Ley del Impuesto sobre Tenencia era una ley de carácter general.

**"LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS.- DEROGA EL ARTÍCULO 5º DE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA.**

Si a través del artículo 1º de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 1981 se establece que las personas físicas y morales, tenedoras o usuarias de vehículos están obligadas a pagar el impuesto mencionado, y en su artículo 2º ordena que tanto la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y los organismos descentralizados deberán pagar impuesto aún cuando de conformidad con otras leyes están (sic) exentos de impuestos, resulta obvio que dicho dispositivo legal deroga lo establecido por el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana que establece que los ingresos de dicha institución y los bienes de su propiedad no estarán (sic) sujetos a impuestos o derecho alguno, dado que ambas normas revisten el carácter de especiales, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 del Código Civil para el Distrito Federal, que se establece que la Ley queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que tenga disposiciones totales o parcialmente incompatibles con la ley anterior, como en la especie ocurre." (135)

Juicio No. 6073/87.- Sentencia de 20 de septiembre de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Amulfo Cárdenas Aguirre.- Secretaria: Lic. Sofía Lorena Pérez Magaña.

**Sin embargo, la forma de resolver esta controversia en el Tribunal Fiscal no sería homogénea. Formulada la ponencia por la Magistrada Margarita Lomelí Cerezo, la Sala Superior en la Revisión No. 1452/86 retomó el criterio sustentado por el maestro Felipe Tena Ramírez, de acuerdo con lo siguiente:**

**"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.- NO ES SUJETO DEL PAGO DE DERECHOS.**

De conformidad con la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es obligatoria para este Tribunal, la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO no es sujeto del pago de derechos, ya que sobre la Ley General de Derechos para el año de 1982, que es la de carácter general, debe prevalecer el artículo 17 de la Ley Orgánica de dicha Institución educativa, por ser una norma de índole especial. (136)

Revisión No. 1452/86.- Resuelta en sesión de 2 de marzo de 1987, por mayoría de votos, 1 en contra y 1 más con los resolutivos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretario: Lic. Trinidad Cuellar Carrera.

El 5 de enero de 1988, se publicó el Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que transformó las características del contencioso administrativo mexicano. A partir de esta reforma se suprimió del conocimiento de la Sala Superior el

recurso de revisión, que era un medio de defensa privativo de las autoridades.

Dicho decreto derogó la Sección Tercera del Código Fiscal de la Federación, dentro de la cual se encontraba el recurso de revisión y se establece desde entonces, un nuevo artículo 248 en el cual se crea un recurso denominado también de revisión. Las características de éste serían completamente diferentes, pues se otorga su conocimiento a los Tribunales Colegiados de Circuito.

A partir de este momento, la controversia sobre el régimen especial de las universidades llega a los Tribunales Colegiados de Circuito. En relación con la Universidad Nacional Autónoma de México, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, confirmó su situación de no sujeto tributario. Básicamente, los argumentos giraron en torno a que el legislador otorgó a la Universidad el carácter de no sujeto tributario, y por lo tanto, ésta no tenía la obligación de pagar impuesto alguno, haciendo la aclaración de que la no sujeción es una figura que no debía confundirse con la exención. Al respecto se emitió la tesis jurisprudencial siguiente:

**"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. NO ES SUJETO TRIBUTARIO.** Por virtud de los establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, tal institución educativa fue relevada de la obligación tributaria, concediéndole el legislador el carácter de no causante, sin acudir a la figura jurídica de la exención, sino a la de no sujeción en relación a impuestos o derechos federales locales o municipales (sic). De lo anterior se colige, que si con posterioridad se emite una ley en la que se derogan las disposiciones que concedan exenciones, esto no afectará el régimen concedido a la aludida institución universitaria, ya que su Ley Orgánica no estableció en su favor una exención sino la calidad de sujeto no afecto a la relación tributaria." (137)

**QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 35/88. Universidad Nacional Autónomas de México. 20 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. De Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Rosales Suárez.

Amparo en revisión 5/89. Universidad Nacional Autónomas de México. 7 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Amparo en revisión 25/89. Universidad Nacional Autónomas de México. 19 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Amparo en revisión 45/89. Universidad Nacional Autónoma de México. 16 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. De Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Rosales Suárez.

Amparo en revisión 85/89. Universidad Nacional Autónoma de México. 4 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: Jesús Díaz Bárber.

Con respecto a la Universidad Autónoma Metropolitana, otros Tribunales Colegiados comenzaron a emitir precedentes en el sentido contrario. En el caso de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se aducía que el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación establece que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, y que la ley fiscal respectiva, era precisamente, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos por ser la que regula los elementos del gravamen.

**IMPUESTOS SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA ES SUJETA DEL.** El artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana establece que los bienes propiedad de esa institución no estarán sujetos a impuestos federales aunque "conforme a la ley respectiva debieren estar a cargo de la universidad". Asimismo, el artículo 2º de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos dispone que pagarán el impuesto los organismos descentralizados "aun cuando de conformidad en otras leyes o decretos no estén obligados a pagar impuestos federales o estén exentos de ellos". Sin embargo, la norma cuya aplicación debe prevalecer es la contenida en el artículo 2º de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en virtud de que el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación establece que "las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas", y la "ley respectiva" lo es, precisamente, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos por ser la que regula los elementos del gravamen. (138)

#### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 503/89. Universidad Autónoma Metropolitana. 27 de abril de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Alvaro Tovilla León.

Amparo directo 613/89. Universidad Autónoma Metropolitana. 3 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimental. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

**IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. DEROGA LAS EXENCIONES ESTABLECIDAS EN OTROS ORDENAMIENTOS.** Aun cuando las universidades autónomas sean organismos descentralizados y la ley que las rige establezca que quedan exentas de impuestos federales, al

determinar la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que todos los organismos descentralizados deben pagar los impuestos incluso cuando estén exentos de tal pago conforme a su propia ley, se está determinando expresamente la prelación de ésta sobre aquélla, razón esta suficiente para considerar que en la segunda se contiene una derogación expresa del artículo correspondiente de la ley orgánica respectiva que consigne la exención en favor de dichos organismos descentralizados. Es conveniente señalar, que el artículo 2º de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, revela en forma evidente, el propósito del legislador federal, de excluir las exenciones que se consignent en otras leyes. (139)

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 716/89. Universidad Autónoma Metropolitana. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Como podrá notarse de la lectura de estas tesis emitidas por el Tercer y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, los razonamientos coinciden con la tendencia que se inició con el artículo tercero de la Ley del Impuesto al Valor Agregado de 1978, y que culminaría con la Ley de Ingresos de la Federación de 1985. Los principios que se aplican en esta ocasión son: derogación de la ley no fiscal y aplicación de la ley que establece el impuesto.

Por su parte, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa sostuvo – tal y como lo había hecho en relación con la UNAM – la tesis de que la Universidad Autónoma Metropolitana tiene la característica de ser persona pública no causante de impuestos, bajo el argumento de que no se debe confundir las figuras jurídicas de no sujeción y de exención. De esta forma, los magistrados sostenían que **las leyes posteriores que deroguen exenciones no aplican para el supuesto de las universidades, puesto que en su caso, se trata de una no sujeción tributaria.** Sobre el particular, el Quinto Tribunal emitió la jurisprudencia siguiente:

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. EL ARTÍCULO 5º DE SU LEY ORGÁNICA NO ESTABLECE UNA EXENCIÓN, SINO EL CARÁCTER DE NO CAUSANTE.** Por virtud de lo dispuesto en el artículo 5º de su Ley Orgánica, la Universidad Autónoma Metropolitana quedó relevada de la obligación tributaria, otorgándole el legislador el carácter de no causante, sin acudir a la figura de la exención, sino a la de no sujeción en relación a impuestos o derechos federales, locales o municipales. En ese orden de ideas, si en una ley posterior se derogan las disposiciones que conceden exención, esto no afecta al régimen concedido a esa institución universitaria, ya que su Ley Orgánica sí estableció en su favor una exención, sino el carácter de no obligada. (140)

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 5/88. Universidad Autónoma de México. 7 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: J.S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: Maximiliano Toral Pérez.

Amparo en revisión 15/89. Universidad Autónoma de México. 14 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. De Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Rodolfo Bandala Avila.

Amparo en revisión 35/89. Universidad Autónoma de México. 23 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Esteban Penangos López. Secretaria: Yolanda Islas Hernández.

Amparo en revisión 55/89. Universidad Autónoma de México. 28 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Esteban Penangos López. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Amparo en revisión 65/89. Universidad Autónoma de México. 28 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J.S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: José Sánchez Moyaho.

El día 5 de junio de 1990, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a través del Secretario General de Gobierno, presentó ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un escrito en el que denunció la contradicción de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Segundo del Primer Circuito en Materia Administrativa, en el amparo en revisión 15/89 y en el Amparo Directo 326/87, respectivamente.

En el mismo, se mencionaba que, a pesar de que se había planteado ante los Magistrados de los Tribunales Colegiados una cuestión idéntica, éstos estaban resolviendo en distinto sentido.

Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver esta contradicción de tesis el día 22 de octubre de 1993, de la manera siguiente:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. EL ARTÍCULO 5º DE SU LEY ORGÁNICA QUEDÓ DEROGADO POR EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1985. El artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, establece, en lo conducente, que "los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales..." Por su parte, el artículo 14 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985, dispone que "Se derogan las disposiciones que concedan exenciones de impuestos, o de derechos federales, excepto las

exenciones señaladas en las leyes que establecen dichos impuestos y derechos y las previstas en el Código Fiscal de la Federación. Se derogan las disposiciones de las leyes federales que conceden exenciones de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos en otras contribuciones establecidas por las leyes en los Estados, del Distrito Federal o de los municipios". Es cierto que el citado artículo 5º estableció una exención en favor de la Universidad Autónoma Metropolitana y no una situación de no sujeción o no causación, en la medida en que, no obstante que realice actividades o se coloque en situaciones iguales a los causantes de diversos tributos locales, se le exime del pago o pagos correspondientes por disposición de la ley, pero también es verdad que la ley especial que en el caso lo es la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985, en su artículo 14, derogó toda clase de exenciones, por lo que el referido artículo 5º deja de ser aplicable. (141)

Contradicción de tesis. Varios 26/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 22 de octubre de 1993. Mayoría de tres votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ausente: Noé Castañón León. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretaria: Carolina Galván Zenteno.

Tal y como se puede apreciar, la controversia que se había suscitado con respecto al régimen fiscal de las universidades se resolvió en el sentido de considerar a éstas como sujetos tributarios, y por lo tanto, su exención había sido derogada por el artículo 14 de la Ley de Ingresos de la Federación de 1985.

Este criterio siguió la tendencia que se inició desde el establecimiento del impuesto al valor agregado, y que viene a confirmar las reglas que se habían enunciado con respecto al tratamiento fiscal que actualmente tienen los demás organismos descentralizados.

Es evidente pues, que la actual política de las autoridades fiscales se orienta hacia el principio de que los organismos descentralizados, incluyendo a las universidades públicas, sólo puedan gozar de las exenciones que se contemplen en cada una de las leyes que establecen los propios impuestos federales, estatales y municipales, sin importar las disposiciones fiscales contenidas en otros ordenamientos, como las leyes orgánicas de las universidades.

### **2.2.3. Análisis de la Situación Jurídica Tributaria de las Universidades Públicas.**

De lo expuesto hasta aquí, se puede apreciar que existieron dos posiciones con respecto al régimen fiscal de las universidades públicas. La primera corriente afirmó básicamente lo siguiente:

- a) Las universidades públicas no son sujetos tributarios (142).
- b) La derogación de exenciones que se mencionan en diversas leyes fiscales, no son aplicables a las universidades pues, ésta no es sujeto exento.
- c) Sus Leyes Orgánicas son ordenamientos especiales, pues regulan únicamente, el funcionamiento de una persona jurídica determinada.

Por su parte, la segunda postura sostuvo principalmente:

- a) Que las universidades son sujetos exentos. En tal razón, sí es aplicable la derogación de sus exenciones por las diversas leyes fiscales.
- b) Las leyes especiales son las de naturaleza fiscal.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la segunda postura es la correcta. Los razonamientos de su decisión se encuentran en el Quinto punto de los considerandos de su Sentencia en donde resolvió lo siguiente:

*"... Ahora bien, en el precepto transcrito – refiriéndose al artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana – se dice: 'los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales...', de donde se desprende que se trata de una exención, y la ley especial que en el caso es la Ley de Ingresos de la Federación, sí deroga a dicho artículo de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana..."*

En cuanto al problema, de si se trata de una exención o de una no sujeción, la Segunda Sala, en lo conducente dice:

"... Es cierto que exención y no sujeción no son términos con igual significado.

Las exenciones subjetivas se producen cuando una persona se encuentra dentro de un supuesto normativo de causante, aunque, ella no esté obligada a enterar el crédito tributario por encontrarse en condiciones de privilegio o de franquicias. En cambio, la no sujeción implica que una persona se encuentra en una situación que no coincide con la que la ley establece para los causantes.

Por otra parte debe señalarse que los términos no sujeción y "no causación" son, desde el punto de vista del derecho fiscal, sinónimos. Es decir, el no causante está en una situación jurídica de no sujeción.

Con base a lo anterior, debe concluirse, como ya se dijo, que el citado artículo 5º estableció una exención en favor de la Universidad Autónoma Metropolitana y no una situación de no sujeción o no causación, **en la medida en que, no obstante que realiza actividades o se coloque en situaciones iguales a los causantes de diversos tributos locales, se le exime del pago o pagos correspondientes por disposición de la ley."**

Continúa la Segunda Sala diciendo:

"... Resulta, pues, aplicable la tesis de esta Segunda Sala, publicada en la página 1285, Tomo CI, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación que dice:

**"IMPUESTOS, CAUSANTES DE, Y CAUSANTES EXENTOS, CONCEPTO.** Causante es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes tributarias se ve obligada al pago de la prestación determinada a favor del FISCO, esa obligación deriva de que se encuentra dentro de la hipótesis o situación señalada en la ley, esto es, cuando se realiza el hecho generador del crédito. (no causante) lógicamente es la persona física o moral cuya situación no coincide con la que la ley señala como fuente de un crédito o prestación fiscal. (sujeto exento) es la persona física o moral que legal o normalmente tiene la calidad de causante, pero que no está obligado a enterar el crédito tributario, por encontrarse en condiciones de privilegio o franquicias."

Una vez realizado el examen de lo expuesto anteriormente, consideramos que el razonamiento de los Magistrados de la Segunda Sala, deja sin resolver la controversia de si se trata de un sujeto no obligado o de un sujeto exento. En efecto, las reflexiones expuestas nos parecen superficiales, y sólo son un indicio.

La parte medular del razonamiento se basa en que, los sujetos que no son causantes, no realizan, ni se colocan en las situaciones jurídicas previstas por la ley. Por lo tanto, si un sujeto realiza actividades o se coloca en "...situaciones iguales a los causantes de diversos tributos...", y a éste se le exime del pago, entonces tiene una exención a su favor, y no una situación de no sujeción tributaria.

Esta reflexión, que hasta cierto punto se presenta como lógica, no siempre se da en la realidad. Para aclarar esta situación, creemos oportuno traer a colación nuevamente, lo que se manifestó en la exposición de motivos de la iniciativa del Código Fiscal de 1967.

"... Expuestas las bases, propósitos generales y las razones que justifican el proyecto, conviene destacar las modificaciones más importantes introducidas...

5.- **Tratándose de exenciones, se eliminó a la Federación como entidad exenta, dado que siendo el sujeto activo de la contribución, no puede tener a la vez el carácter de sujeto pasivo; y por lo que hace a otras entidades de derecho público, la exención se condiciona a la existencia de reciprocidad...** (143)

Ahora bien, si en aquellos tiempos, los legisladores consideraron que la Federación, no debía tener la calidad de sujeto pasivo, es evidente que se encontraba en una situación diferente a la exención.

En este caso, si la Federación, no siendo sujeto pasivo, realiza actividades o se coloca en situaciones que se encuentran previstas en las leyes como hechos generadores, ¿pierde por esta razón su carácter de sujeto no causante?, o se puede considerar que porque no paga, o no se le cobran las contribuciones, ¿entonces se trata de una exención?

Nosotros creemos que, tal y como se resolvió la controversia por parte de la Segunda Sala, no se puede saber de manera clara, si se trata de una no sujeción o una exención. Debemos por ello, ahondar en el estudio del presente tema.

En efecto, la Segunda Sala emite su juicio desde el ángulo de la exención, figura tributaria cuya principal característica, radica precisamente en la dispensa del pago del impuesto que el legislador otorga, a pesar de haberse realizado el hecho imponible. No obstante, consideramos que para profundizar sobre el problema que hemos estado comentando, es necesario que el análisis se realice desde la perspectiva de la figura de no sujeción.

Ciertamente, resulta más adecuado estudiar este problema desde el plano de la no sujeción, pues como bien nos dice el maestro Sainz de Bujanda, los supuestos de no sujeción tienen una finalidad "...meramente didáctica u orientadora..." (144).

Dicho lo anterior, comenzaremos por llevar a cabo desde esta perspectiva, la interpretación del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que es el ordenamiento que originalmente contempló esta controvertida y singular disposición.

El artículo 17, en lo conducente nos dice:

**\* Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos conformes a la Ley respectiva, debieran estar a cargo de la Universidad.**

En principio, y de conformidad a la letra del texto y a los términos empleados, nos parece que de manera indudable, el contenido de esta disposición se explica en el sentido de que el legislador otorga una no sujeción impositiva. El artículo 17 señala expresamente "*no estarán sujetos*" y agrega "*tampoco estarán gravados*", expresiones que por sí solas denotan un significado de ausencia de obligación tributaria, aún y cuando se realice la verificación de supuestos imposables.

Puestas las cosas así, esto es, siguiendo las líneas trazadas por esta interpretación literal, consideramos que para resolver el problema, es necesario tener una mejor comprensión de esta figura, por lo que resulta conveniente determinar su naturaleza y alcance.

Para comenzar con esta labor, es importante destacar, que la no sujeción pertenece a un "mundo" completamente diferente al de la imposición tributaria, en otras palabras, la no sujeción o no incidencia como también la conocen otros tratadistas (145), delimita el espacio de *lo inerte* con el mundo de *la vida jurídica tributaria*.

En este sentido, tanto el hecho imponible como la no sujeción, se complementan, pues el primero, fija su alcance y sus límites al señalar los supuestos contenidos en él; mientras que la segunda, contribuye con una *función aclaratoria*. Dicho de otra manera, los supuestos de no sujeción, "no están contenidos en la norma delimitadora del hecho imponible". (146)

Debido a esta "función aclaratoria", la no sujeción ha sido muy utilizada por la Doctrina para llevar a cabo una mejor comprensión de la exención, ya que ambas tienen la particularidad de llegar por caminos diferentes a un mismo resultado: el no nacimiento de la obligación de pagar los tributos. (147)

Sin embargo, y a diferencia de la no sujeción, la exención sí produce consecuencias jurídicas. Los supuestos exentos se encuentran contemplados dentro de la norma que contiene el hecho imponible, y si no fuera por *otra norma* que señala la exención, se aplicarían de manera habitual las disposiciones tributarias. Así, "...la norma que contiene la exención no actúa, pues, como meramente didáctica u orientadora, sino que está dotada de una eficacia singular: mermar, respecto de determinadas actividades o personas, la eficacia de la norma de imposición..." (148)

Planteada la cuestión así, "...resulta evidente que lo no sujeto es, por definición, todo el ancho campo de lo no contemplado por las normas tributarias definidoras de hechos imposables y por consiguiente, viene a coincidir así exactamente con el mundo de supuestos y relaciones extratributarias, frente a las que el Derecho Tributario sólo tiene una respuesta negativa o de exclusión...". (149). En otras palabras, *no producen consecuencias* en el ámbito jurídico tributario.

Por otra parte, la doctrina coincide en aceptar la posibilidad de que el propio legislador señale en las normas tributarias, supuestos de no

sujeción. Esta situación la conocen algunos estudiosos como la "no sujeción expresa". No obstante, el hecho de que ésta se encuentre en las normas tributarias, no quiere decir que esté engendrando alguna situación jurídica, pues "... existan o no preceptos de no sujeción se produce idéntico resultado: no nace obligación tributaria alguna, pues no tiene lugar el hecho tipificado por la norma impositiva..." (150)

De esta manera, las normas que fijan los hechos sujetos o los no sujetos, merecen "...muy distinta consideración, pues en el caso de la no sujeción la norma que la establece no contiene mandato jurídico alguno ni incorpora ninguna consecuencia a la realización del supuesto por ella contemplado. En cambio, la norma de exención si encierra el mandato consistente en enervar los efectos derivados de la realización del hecho en los supuestos específicos que prevé. Por eso la norma de no sujeción no llega a tener verdadera naturaleza jurídica siendo meramente didáctica y aclaratoria respecto a hechos próximos o fronterizos con el hecho imponible, pero que quedan fuera de él..." (151)

Finalmente, queremos destacar que la no sujeción, como cualidad derivada del tributo no tiene vida propia, ya que está "...condicionada su propia existencia a la voluntad del legislador, mismo que podrá atraer al área de sujeción a aquéllos hechos o personas situados fuera del ámbito de la tributación..." (152)

Una vez definidos los límites de lo que afecta al Derecho Tributario y de lo que no, podemos afirmar que la no sujeción pertenece a un territorio *inexistente* para el ámbito jurídico.

La Segunda Sala consideró de otra manera la interpretación literal del texto del artículo 17. Colocándose desde la perspectiva de la exención, parece que los hechos que la Universidad realiza o lleva a cabo, sí existen en el ámbito jurídico tributario. Creemos que esta es la razón por la cual la Segunda Sala colige, en el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, que ésta es un sujeto exento, ya que "... en la medida que realiza actividades o se coloque en situaciones iguales a los causantes de diversos tributos locales, se le exime del pago o pagos correspondientes por disposición de la ley...".

Por nuestra parte, y queriendo ahondar más en el tema, creemos necesario tratar de desentrañar la intención que pudieran haber tenido los legisladores para redactar tan singular ordenamiento, pues nos parece que buscaron otorgar a la Universidad Nacional Autónoma de México, un régimen fiscal especial, que seguramente rebasaba los alcances de la exención.

En efecto, los motivos para tener esta pretensión pudieron ser muchos y variados, ya que de manera general, ha existido una alta estima por las labores y funciones que realizan las instituciones de educación superior, en especial, desde el punto de vista del progreso y desarrollo nacional.

Cabe destacar, que el multicitado artículo 17, no nació en el seno del Congreso de la Unión, sino del anteproyecto de ley enviado por las mismas autoridades universitarias al Congreso de la Unión (153). Por esta razón, La Ley Orgánica de 1945 se considera como el primer ordenamiento en la historia legislativa de la Universidad, que fue elaborada por su propia comunidad universitaria. (154)

Del Congreso de la Unión regresó sólo con dos modificaciones, una de ellas se refería precisamente al artículo 17, pues la Cámara de Diputados había considerado agregar a su texto, el goce de franquicias telegráfica y de correos a la Universidad. (155)

En las jornadas de trabajo para la elaboración de la ley orgánica, que se desarrollaron durante los últimos cinco meses del año de 1944, los integrantes del Consejo Universitario Constituyente, discutieron sobre la autonomía universitaria, la forma de gobierno y la organización interna, las relaciones laborales con su personal docente y académico, el financiamiento y los fines y funciones de la universidad, en pocas palabras, plasmaron en el anteproyecto de ley, los anhelos y aspiraciones de la institución pública más importante de su género.

Así, el artículo 17 es producto del deseo por una mayor autonomía con el objeto de procurar un mejor funcionamiento institucional. El Lic. Antonio Carrillo Flores, entonces Director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, y quien redactó los artículos 15, 16 y 17 de la Ley Orgánica(156), mencionó en el debate lo siguiente:

"... El señor Rector me hizo la distinción de pedirme la redacción de estos artículos de modo que conozco su origen (sic), estos preceptos tienden a crear para el patrimonio universitario, un estatuto especial compatible con la autonomía de la Universidad, frente a las normas generales que rigen el patrimonio del Estado y que no por immodestia, sino por venir al caso, digo que yo redacté... Si esta Ley Universitaria que ha declarado a la Universidad su calidad de corporación pública, no establece muy precisamente un estatuto especial conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, *cualesquier ministro de hacienda podrá reclamar competencia para decidir problemas que afectasen en el futuro al patrimonio de la universidad.* De modo que entonces lo que hemos querido hacer es construir un sistema paralelo al que rige en el patrimonio del Estado, *distinguendo un dominio público universitario.* Eso es un dominio público de bienes destinados al servicio de la Universidad y un dominio privado y luego establecer muy claro que no serán los órganos directos del Estado Mexicano, los que tengan autoridad para poner los diversos regimenes jurídicos de esos bienes, sino allí donde en el gobierno interviene el Presidente de la República con su Ministro de Hacienda, en la Universidad interviene el Patronato Universitario implícitamente, con total abstención de autoridades genéricas del Estado Mexicano..." (157)

De la anterior lectura, se puede fácilmente deducir cual fue el espíritu que motivó la redacción de estos artículos, y que no fue otra cosa que la de fortalecer y consagrar la autonomía universitaria, así como evitar la participación de autoridades ajenas a las universitarias, que pudieran afectar el patrimonio de la Universidad.

Estos anhelos se complementan con las aspiraciones plasmadas en el artículo tercero constitucional. La interpretación de éstos son considerados por los Magistrados de la Primera Sala Regional Metropolitana en la sentencia de la resolución del juicio 6071/73, en la que textualmente se dice:

"... es conveniente advertir que si el legislador llámesele local o federal hubiese tenido la intención de someter a la Universidad actora a la carga fiscal de los derechos por servicio de agua, hubiese hecho la reforma correspondiente en la Ley Orgánica de esa Institución, no habiéndolo hecho así, es de estarse a que el legislador quiso asegurar para la educación superior por los fines de eminente beneficio que tiene para el pueblo mexicano, que no se impongan cargas tributarias a las instituciones descentralizadas encargadas de impartir esa enseñanza, habida cuenta que el espíritu que anima el propio artículo 3º Constitucional, en su fracción VII al establecer que la educación que imparta el Estado en todos sus niveles será gratuita deben entenderse que no solamente se mueve en torno del Estado cuando directamente la imparte, sino cuando también lo hace a través de la descentralización por colaboración, para que pueda llegar a ser gratuita; y tanto es así, que el legislador tratándose de educación superior ha considerado que no es debido que arrastre cargas fiscales, pues de estimar lo contrario no hubiera expedido la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 1973, creando esa alta institución de cultura y estableciendo un precepto semejante al artículo 17

multicitado, que lo es el artículo 5º. que establece que los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales... de donde se ve claramente que no es posible que el legislador al crear el artículo 533 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, pretendió derogar el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México..." (158)

Todas estas consideraciones confirman el hecho de que las autoridades universitarias quisieron darle a la Universidad un régimen de mayor alcance que la exención. Ciertamente, la intención del grupo de universitarios que redactaron la Ley Orgánica de 1945, fue *extraer* del campo impositivo a la Universidad, y *transportarla* hacia el mundo inerte de la no sujeción, en el cual *no existe* la vida jurídica tributaria.

¿Es esto posible?. Así como el legislador, en un determinado caso, puede atraer al área de sujeción los hechos o personas situados fuera del ámbito de la tributación, ¿pueden por su propia voluntad llevarlos del terreno tributario al espacio de la no sujeción?.

En teoría sí es posible. A esta figura tributaria se le conoce como la inmunidad fiscal, la cual es un supuesto especial de no sujeción. (159)

La concepción de esta singular figura tributaria, se basa en la doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno, que tiene su origen en los Estados Unidos a principios del siglo XIX, y que fue expuesta por primera vez en el conocido caso "McCulloch vs. Maryland", del año de 1819, donde Marshall consagró la famosa frase "el poder de gravar implica el poder de destruir" (the power to tax involves the power to destroy). En Brasil existe una larga tradición en favor de la doctrina de la inmunidad, inspirada por la norteamericana, sólo que en este país, se ha llevado todavía más lejos pues ha sido consagrada en el texto constitucional. El artículo 19, punto III, del texto de 1969 prohíbe a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios, instituir impuesto sobre: (160)

- a) El patrimonio, la renta o los servicios de los mencionados entes de gobierno;
- b) Los templos de cualquier culto.

c) El patrimonio, la renta o los servicios de los partidos políticos y de *las instituciones de educación* o de asistencia social, y

d) Libros, diarios y periódicos, así como el papel destinado a su impresión.

En nuestro país, no existe ninguna disposición de este tipo en la Constitución. Los únicos ordenamientos que contienen en forma expresa un supuesto de inmunidad fiscal, son el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, y las disposiciones similares que están consagradas en la mayoría de las leyes orgánicas de las universidades públicas del país. (161)

Siendo así, ¿pueden las Universidad Públicas tener un mejor tratamiento fiscal que la Federación, los Estados, y los demás organismos descentralizados?

Nosotros pensamos, tal y como ya se mencionó con anterioridad, que los demás entes públicos deberían de estar investidos de inmunidad fiscal. En este sentido destaca ahora, que la nueva Ley del Seguro Social ha incorporado a su artículo 254, una nueva redacción en base al antiguo artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

No obstante, el proceso histórico que nuestro país ha venido siguiendo en el presente tema, conduce a caminos muy diferentes al de la inmunidad fiscal. Es más, ésta no sólo aparece en nuestro medio como algo difuso y lejano, sino que es completamente ajena y extraña al sistema tributario mexicano.

Con excepción del Código Fiscal de la Federación de 1967, en dónde la exposición de motivos manifestó – de manera atinada – que la Federación por ser sujeto activo de la relación tributaria, no debía considerársele como sujeto pasivo, la voluntad legislativa ha apuntado hacia otra dirección. Efectivamente, en todos los antecedente legislativos que hemos tenido oportunidad de comentar, se puede constatar que el tratamiento fiscal, tanto del Estado – Federación, Estados y Municipios – como de los demás entes públicos, ha sido diferente al de inmunidad fiscal.

Asimismo, encontramos que la doctrina mexicana ha ignorado casi por completo, y nos parece que sólo Sergio Francisco de la Garza ha comentado, con esta terminología, sobre el problema de la inmunidad fiscal de los entes del Estado (162).

En fin, es claro que la inmunidad fiscal de las entidades públicas no es parte de la tradición fiscal de nuestro país, y menos en la actualidad, en que las autoridades fiscales se han empeñado en otorgar a las universidades públicas y a los organismos descentralizados el tratamiento de sujetos pasivos.

De cualquier manera, el hecho de que en México no se haya seguido una tradición en cuanto a la doctrina de la inmunidad fiscal, no quiere decir que coincidamos con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, puesto que tanto el multicitado artículo 17, como el artículo 5º de las multicitadas leyes orgánicas, se refieren indudablemente, a una inmunidad fiscal, y no a una exención.

En cuanto al conflicto de leyes que se suscita entre el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana y el artículo 14 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1985, la Segunda Sala de la Suprema Corte sustentó el criterio de que la ley especial es la Ley de Ingresos de la Federación de 1985, en razón de que ésta es una ley de naturaleza fiscal. El argumento de esta decisión se encuentra en el Quinto punto de los considerandos de su Sentencia en donde resolvió lo siguiente:

"... Cabe señalar que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana no es propiamente una ley de naturaleza fiscal, aunque su artículo 5º contenga una disposición de esa naturaleza, por lo que no es exacto que sea la ley especial aplicable, pues la ley especial es la ley de la materia y ésta no es otra que la ley de Ingresos de la Federación, que sí es eminentemente tributaria..."

Para iniciar el examen de este razonamiento, creemos oportuno enunciar los principios generalmente aceptados que se aplican en lo conducente sobre este tema, y que son los siguientes:

- Jerarquía de una ley federal sobre una local.

Este conflicto se soluciona por el artículo 133 de la Constitución, que da primacía a las reglas federales.

- La aplicación de una ley posterior deroga a la anterior.

Este conflicto se resuelve con el principio *lex posterior derogat priori*, aunque sólo opera cuando ambas normas están ubicadas en la misma esfera de competencia.

- La ley especial prevalece sobre la general.

Si se trata de normas que se encuentran en la misma esfera de atribuciones, las leyes especiales no pueden modificarse a través de la emisión posterior de una ley genérica.

Todos los criterios que hemos tenido la oportunidad de analizar, coinciden con estos principios. La diferencia de opiniones estriba en saber cuando se está en presencia de una ley general y cuando se está ante una ley especial.

En este orden de ideas, examinaremos primero cuales son las características de las leyes fiscales. En primer lugar, es menester referirnos al primer párrafo del artículo 1º del Código Fiscal de la Federación que en lo conducente dice:

"Art. 1. Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las *leyes fiscales respectivas*; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto específico.

La disposición que se enuncia, nos señala la existencia de dos diferentes tipos de leyes fiscales. Las normas a que se refiere la frase "leyes fiscales respectivas", y el Código Fiscal de la Federación, cuyas disposiciones se aplicarán sólo en su defecto.

De lo anterior se colige, que el Código Fiscal de la Federación es una legislación tributaria que rige principios e instituciones de manera general; mientras que las "leyes fiscales respectivas", deben

entenderse como aquéllas que tienen la finalidad de establecer las contribuciones, señalando los elementos esenciales de éste, como son el objeto, los sujetos, la base y la tasa. En este sentido, son las leyes tributarias especiales. (163)

Ahora bien, de la confrontación de este tipo de leyes fiscales, con las leyes universitarias que hemos venido comentando, se ha estimado por parte de la Suprema Corte y del Tribunal Fiscal – con excepción de algunos criterios aislados – que las leyes especiales son las leyes orgánicas, de acuerdo a los siguientes razonamientos:

- a) Las leyes orgánicas de las universidades – siguiendo la Tesis de Felipe Tena Ramírez (164) –son las leyes especiales porque fueron expedidas para regular sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada.
- b) Las leyes fiscales especiales, establecen en la ley los elementos esenciales típicos de la relación tributaria, señalando de una manera abstracta, impersonal, general y dirigida a todos los habitantes e instituciones del país, como deben cumplirse con las obligaciones estipuladas en dichos ordenamientos, en otras palabras, dado el carácter general y obligatorio de la ley, están dirigidas a todas las personas físicas y morales.

Por lo tanto, en estos casos debe aplicarse el principio de que sobre la ley general prevalece la que tiene índole especial, siendo en este caso, las leyes orgánicas las normas especiales.

Por otra parte, de acuerdo a nuestro sistema jurídico, anualmente el Congreso de la Unión debe decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente (165). La forma en que se realiza esta actividad es "... haciendo en la ley de ingresos respectiva una simple enumeración de las diversas contribuciones que deben cubrirse durante el año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas ni formas de constitución del crédito fiscal..." (166).

En consecuencia, podemos afirmar que la ley de ingresos es una norma general que contiene un catálogo de las contribuciones que han de cobrarse en un determinado ejercicio fiscal, y así lo ha entendido la

doctrina mexicana (167). Para confirmar lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado su criterio al respecto, entre otras, en la siguiente tesis:

"338 Leyes de Ingresos, Constitucionalidad de Las.- Como las Leyes de Ingresos constituyen *solamente un simple catálogo* de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes." (168)

No obstante lo anterior, la Suprema Corte ha considerado que la Ley de Ingresos sí puede modificar o derogar leyes fiscales especiales, con el argumento de que ésta tiene también disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar y mejorar la recaudación de contribuciones.

**"LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES.**

Es inadmisble el argumento en el sentido de que las leyes de ingresos de la federación no pueden modificar las disposiciones de las leyes fiscales especiales, ya que por una parte, si bien es verdad que tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones, y por otra parte dichas leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto pueden modificarlas y derogarlas en determinados aspectos que se consideren necesarios para una mejor recaudación impositiva. (169)

Amparo en revisión 7706/62. Transportadora Sinaloense, S.A. de C.V. y coags. 10 de mayo de 1964. Mayoría de 17 votos. Ponente: Mariano Azuela Rivera.

Amparo en revisión 4619/63. Industrias Unidas de California, S.A. 16 de noviembre de 1971. Unanimidad de 21 votos. Ponente: Ernesto Solís López.

Amparo en revisión 9893/83. Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 3524/84. Planta Pasteurizadora Durango, S.A. de C.V., 26 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos. En cuanto a declarar inconstitucional el artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y por mayoría de 15 votos, en el sentido de declarar constitucional el artículo trigésimo segundo transitorio de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales. Disidente: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 239/84. Triplay y Maderas del Norte, S.A., 26 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos. En cuanto a declarar inconstitucional el artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y por mayoría de 15 votos, en el sentido de declarar constitucional el artículo trigésimo segundo transitorio de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales. Disidente: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

De lo que hemos venido comentando con respecto a la Ley de Ingresos de la Federación, se concluye que ésta es una norma general, cuyo contenido fundamental consiste en un catálogo de contribuciones y que sin embargo, puede modificar y derogar leyes fiscales especiales, porque también contiene otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto mejorar la recaudación impositiva.

Una vez que hemos examinado lo anterior, podemos ya pronunciarnos en relación con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte, que como se recordará estableció que la ley especial es la ley de Ingresos de la Federación, por tener una naturaleza eminentemente tributaria.

En nuestra opinión, la Ley de Ingresos de la Federación es una norma general, que si bien puede modificar y derogar leyes fiscales especiales, no lo hace por tener un carácter de ley especial, sino por consideraciones que tienden a mejorar la recaudación impositiva. Por consiguiente, al ser una ley general, se debe de seguir el principio de que ésta no puede derogar a la especial.

De esta suerte, las leyes orgánicas, siendo leyes especiales, deben prevalecer sobre una norma general, como lo es la Ley de Ingresos de la Federación. Ahora bien, en cuanto al razonamiento sustentado por la Corte en el sentido de que esta última es especial por ser de naturaleza "eminentemente tributaria", consideramos que este argumento es deleznable, ya que si así fuera, entonces las leyes fiscales especiales ya hubieran derogado desde hace mucho tiempo las disposiciones de las leyes universitarias, sin embargo, tal y como lo comentamos con anterioridad, la propia Corte y el Tribunal Fiscal tradicionalmente han sustentado la tesis de que las leyes orgánicas deben prevalecer sobre las leyes fiscales especiales.

A mayor abundamiento, la ley de ingresos contiene una simple lista de contribuciones y normas generales cuya finalidad es mejorar la recaudación impositiva, siendo estas particularidades las que precisamente le dan el carácter de ley general. Por otra parte, la Corte ha considerado que la ley de ingresos puede modificar y derogar disposiciones de las leyes fiscales especiales, pero no otro tipo de

leyes como las orgánicas, y mucho menos cuando estas normas regulan específicamente instituciones que por su naturaleza, carecen de capacidad tributaria, y por lo tanto, no pueden ser objeto de tributación con el pretexto de "*mejorar la recaudación impositiva*".

En consecuencia, en este caso, las leyes orgánicas de la Universidad Nacional y Metropolitana, son normas especiales de conformidad con las siguientes consideraciones:

- a) Las leyes orgánicas fueron expedidas para regular sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada, de manera que el conjunto de disposiciones que la integran, están interrelacionadas unas con otras, con el objetivo de dar cumplimiento a sus fines y funciones.
- b) Las leyes orgánicas establecen las características fundamentales de su autonomía, como son el gobierno, las actividades académicas, el financiamiento y la protección de su patrimonio.
- c) Las leyes universitarias son leyes reglamentarias del artículo tercero constitucional.
- d) Las leyes orgánicas no pueden modificarse por ordenamientos diversos; si se desea cambiar su régimen fiscal, entonces el legislador deberá modificar la propia ley orgánica.

Por todo lo anterior, no coincidimos con la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. En primer lugar, porque que en el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, se establece un supuesto de inmunidad fiscal y no una exención; y en segundo, la ley especial que debe prevalecer es la mencionada ley orgánica y no la Ley de Ingresos de la Federación, que es una norma general.

Como Comentario final a este punto del presente capítulo, se refieren a las modificaciones que se han introducido, tanto a la Ley de Ingresos, como a la Ley del Seguro Social.

En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993, apareció una nueva versión de la "receta" ensayada en el artículo 14 de

la ley de ingresos de 1985. Se trata de una "fórmula mejorada" contenida, desde entonces y hasta la fecha, en el artículo 18, y dice:

"Art. 18. Se derogan las disposiciones de las leyes especiales, reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas, en la parte que contengan exenciones, totales o parciales, o *consideren a personas como no sujetos de contribuciones*, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones, distintos de los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, Decretos Presidenciales, tratados internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas."

Derivado de lo anterior, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito, emitió el precedente siguiente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA, EL ARTÍCULO 5° DE SU LEY ORGÁNICA QUEDÓ DEROGADO POR EL ARTICULO 18 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1993.

El artículo 5° de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, establece que los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales, de lo anterior se advierte que dicho precepto contiene una exención a favor de la mencionada Universidad y no una sujeción o no causación. Por su parte, el numeral 18 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1993, señala que se derogan las disposiciones de las leyes especiales, reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas en la parte que contengan exenciones, totales o parciales o *consideren a las personas como no sujetos de contribuciones*, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones federales, distintos a los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, decretos presidenciales, tratados internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas; por lo tanto, en los términos del artículo citado en último término, es evidente que el dispositivo 5° de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana quedó derogado, puesto que contenía una exención en favor de la institución. (170)

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO DISTRITO.

Revisión fiscal 73/95. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1° de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretaria: Ninfa María Garza Villareal.

Por otro parte, también del lado de los organismos descentralizados se han dado pasos para robustecer el régimen fiscal especial. Es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, que en lugar del término exención que se utilizó en los anteriores artículos 123 y 243, la nueva Ley del Seguro Social en su numeral 254 incorpora en forma expresa la no sujeción.

"Art. 254. El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, *no serán sujetos de contribuciones federales, estatales, y municipales*. La Federación, los Estados, el Gobierno del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad, aun en el caso de que las contribuciones, conforme a una Ley general o especial fueran a cargo del Instituto como organismo público o como patrón. En este supuesto se consideran comprendidos los impuestos indirectos y el franqueo postal. El Instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él, estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas y limpia, así como por el agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones en que deben pagar los demás causantes. Igualmente estarán sujetos a los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos.

Finalmente, creemos oportuno volver a examinar las características que reúnen las universidades públicas, y las actividades que éstas realizan. Destaca en este sentido, lo siguiente:

- Son entes públicos que por su naturaleza, no generan riqueza ni tienen capacidad contributiva,
- Todos sus recursos se destinan a prestar el servicio público de la educación superior.
- el servicio se presta sin fines de lucro y con el objeto de satisfacer una necesidad colectiva y de interés general.
- El servicio público de la educación superior requiere prestarse de manera eficaz y con la regularidad exigida.
- Se debe otorgar con la mayor igualdad posible entre la población.
- Del cumplimiento de los fines y funciones de estas instituciones depende en gran medida el desarrollo y progreso de nuestro país.
- La educación superior es una garantía constitucional consagrada en nuestra Carta Magna.

Después de haber dado lectura a lo anterior, estamos ciertos de que estas instituciones deben tener un régimen especial como el que les concede sus leyes orgánicas.

Ahora bien, cabe destacar un comentario más sobre la inmunidad fiscal de las universidades públicas. El régimen especial que tienen estas instituciones, no varía por el hecho de que se modifiquen las disposiciones contenidas en el artículo tercero constitucional. Aún y cuando se pretendiera derogar la garantía constitucional de la educación, existe todavía un elemento más que no permite que la actividad educativa sea gravada: el servicio público.

Como ya lo habíamos comentado en el capítulo segundo, el moderno derecho administrativo acepta, de manera general, las siguientes características y elementos que integran este concepto:

- a) La necesidad de satisfacer una necesidad colectiva o de interés general, por medio de una actividad técnica.
- b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro, tanto por el Estado, por establecimientos públicos creados por él (organismos descentralizados) o por los particulares.

Se acepta ahora, que el concepto ya no tiene como elemento esencial el que se presente sin lucro.

- c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial)
- d) Su régimen jurídico es de Derecho Público (administrativo); aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado. Este régimen jurídico se integra por estos principios:
  - El de adaptación, que consiste en que el servicio se debe ajustar a la necesidad que tiende a satisfacer y sufrir las modificaciones que impongan los progresos de la técnica.
  - El de regularidad, que significa prestar el servicio con la continuidad que el mismo exija.
  - El de igualdad, que establece que todos los que tengan la necesidad que el servicio satisface, puedan tener acceso, en igualdad de condiciones, a disfrutar de sus beneficios.

Por lo que respecta al tema que nos ocupa, la educación ha sido considerada como un servicio público, ya que cumple con todos los requisitos para ser considerada dentro de esta categoría de servicios. Sus principales características son:

a) Es un servicio cuya utilidad tiene un interés general, así como también produce beneficios a la colectividad. Los principales motivos y razones ya fueron expuestos anteriormente en este mismo capítulo, por lo que sólo recordaremos algunos:

- La educación beneficia no sólo a los individuos, sino a toda la sociedad.
- Es un instrumento de cambio social.
- Es un elemento que ayuda a reducir rezagos sociales, buscando crear una sociedad más justa y equitativa.
- Es un medio para promover un ritmo más acelerado de crecimiento económico, al mejorar la calificación de la mano de obra.
- La difusión de la cultura beneficia el incremento de la influencia de un país determinado, y ayuda a crear un ambiente más agradable e interesante para sus ciudadanos.
- Finalmente, se mencionó que uno de los principales objetivos de la educación, es alcanzar una mejor distribución de los ingresos y las oportunidades.

b) La prestación del servicio público de la educación, al igual que el de justicia, seguridad nacional y seguridad social, no tienen propósitos de lucro.

c) Se encuentra incluido en forma expresa como servicios público en la Constitución, en los artículos 3º, fracción VIII, y 73, fracción XXV.

La fracción VIII, del artículo tercero, dice textualmente lo siguiente:

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social

educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan"

Por su parte, la fracción XXV, del artículo 73 dice:

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes, y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente, entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República..."

Por lo que respecta a la educación superior, tanto la Constitución, como la legislación educativa, no hacen distinción entre los diferentes niveles. Así, el artículo 73, fracción XXV, dispone que el Congreso tiene facultad: *Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica etc.*

El artículo primero de la Ley General de Educación, dice:

"Art. 1. Esta Ley regula la educación que imparten el Estado - Federación, entidades federativas y municipios -, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

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.

A su vez, el artículo 10 dice al respecto lo siguiente:

"Art. 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

Constituyen el servicio educativo nacional:

I. Los educandos y educadores;

- II. Las autoridades educativas,
- III. Los planes, programas, métodos y materiales administrativos;
- IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados.
- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y
- VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía..."

Por último, el artículo 8º de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, expresamente se refiere a la educación superior como un servicio público.

"Art. 8 La Federación, los Estados y los Municipios prestarán, en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades, conforme a lo dispuesto por este ordenamiento y la Ley Federal de Educación."

De acuerdo a lo que se ha expuesto anteriormente, se puede concluir que la educación superior que imparten, tanto el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de estudios, constituye un servicio público.

¿Pueden ser sujetos de gravamen, las instituciones que prestan un servicio público como el de la educación superior?. ¿Pueden ser objeto de imposición, un servicio público que busca satisfacer el cumplimiento de una garantía constitucional?.

Es evidente que existe la imposibilidad de gravar a los servicios públicos, porque se estarían violando normas constitucionales. Por lo tanto, el legislador debe respetar la categoría de actividades que han sido consideradas en nuestra Carta Magna como servicios públicos, en este caso el de educación, considerada como un todo que comprende todos los niveles educativos.

En otras palabras, **el servicio público de la educación superior no puede ser objeto de imposición**, pues la recaudación tributaria pretende, precisamente, satisfacer los servicios, que como el de la educación superior, se encuentran expresamente contemplados como tales, tanto en la Constitución, como en la legislación secundaria.

Las razones expresadas con anterioridad son el fundamento de la inmunidad fiscal de las universidades públicas.

### **2.3. Las Instituciones Privadas de Educación Superior como sujetos exentos de la obligación tributaria.**

La doctrina ha considerado conveniente realizar una clasificación de las personas morales, para distinguir – conforme a sus propias características – la capacidad contributiva “... de cada categoría y modelar el tributo con arreglo a ella...” (171)

Así, tenemos que existen diferentes personas morales: las que ejercen funciones públicas; las que persiguen fines de utilidad pública y social; de beneficencia, y las sociedades con fines de lucro (172). Todas estas personas difieren no sólo en cuanto a su capacidad contributiva, sino en cuanto a sus fines.

Por consiguiente, las empresas y sociedades mercantiles, cuya finalidad principal es obtener la mayor cantidad posible de utilidades, tendrán comprobada su plena capacidad contributiva. En cambio, otras que pudieran tener cierta capacidad contributiva, de acuerdo a los recursos que manejan, se diferencian de las sociedades mercantiles porque son personas morales sin fines de lucro, y su finalidad es siempre de utilidad pública y social.

De esta suerte, las asociaciones o sociedades con fines de beneficencia, de utilidad pública y social, así como las que ejercen funciones públicas, son personas morales que se diferencian de las empresas mercantiles, en cuanto a su atenuada capacidad contributiva y sus finalidades, y debido a ello, se entiende que deben tener también un diferente tratamiento fiscal.

Para llevar a cabo la diferenciación en el trato tributario, el legislador cuenta con un arsenal de beneficios fiscales cuyo objetivo final es la desgravación parcial o total: la bonificación, la reducción, la deducción, etc. De entre todo este tipo de figuras, destaca la exención tributaria. Basta examinar los estudios que han realizado renombrados autores sobre esta figura, para darnos cuenta que “... estamos en presencia de un instrumento decisivo en la política social y económica del moderno Estado Social y de Derecho...” (173)

Desde que Berliri afirmó que la exención era un campo inexplorado del derecho tributario (174), ha existido un importante desarrollo doctrinal sobre esta figura, y el avance se refleja en la formulación de varias teorías sobre la exención. (175)

La más conocida de estas teorías es conocida como "envés del impuesto", y se debe al tratadista español Sainz de Bujanda. En ésta, la exención se ve desde el ángulo opuesto a la tributación, como si se trataran de dos fenómenos antagónicos. De este razonamiento procede el nombre del "envés del impuesto", o "la otra cara de la medalla", en donde la exención aparece como una excepción o negación al deber de tributar.

Sin embargo, la concepción que se fue desarrollando en la doctrina con relación a esta figura, ha permitido que el criterio actual se distancie del punto de vista que contempla a las exenciones como excepciones a la regla general de contribuir, para pasar a ser una manifestación de imposición. De acuerdo a lo anterior, la exención no es la "otra cara de la moneda", sino que es parte integrante del hecho imponible, esto es, una modalidad de la imposición. De esta suerte, la exención es una forma de tributación matizada debido a consideraciones sociales, políticas o económicas. (176)

El cambio de criterio con respecto a esta institución, se debe en buena medida, a la *reformulación que en los últimos años han registrado los principios de justicia tributaria* (177), en especial el principio de igualdad tributaria. Ciertamente, a finales de los años setentas se comenzó a cuestionar seriamente la eficacia del principio de capacidad contributiva, como dogma inspirador de todo el sistema tributario, puesto que muchas situaciones jurídicas previstas en las leyes, "... no permiten técnicamente medir la capacidad contributiva del realizador...". (178)

Por esta razón, si bien el principio de capacidad contributiva, continúa siendo un indicador importante, no puede ya cumplir el papel estelar que le correspondió tener en el Derecho Tributario (179). En consecuencia, este principio no constituye ya un criterio exclusivo para la realización de la justicia tributaria. Ahora bien, también se ha venido desarrollando una nueva concepción del fenómeno tributario: "... el

tributo no se agota en una función recaudadora, sino que, en cuanto institución constitucional, tiene un papel que cumplir al servicio del programa y los principios constitucionales..." (180)

En este orden de ideas, se presenta la necesidad de admitir, junto al principio de capacidad tributaria, otros principios desde los cuales se pueda examinar la justicia tributaria, en función de los mandatos consagrados en la Constitución. Cierta parte de la doctrina, se ha inclinado por escoger al principio de igualdad tributaria como el nuevo principio rector de la justicia tributaria, pues permite "... refundir en uno principios que en algunos sectores de la doctrina aparecían como diversos, y a veces hasta contradictorios: generalidad, igualdad, proporcionalidad, progresividad, solidaridad social..." (181).

Debemos decir que el principio de igualdad, como el de generalidad, fueron el estandarte de la Revolución Francesa de fines del siglo XVIII, y por medio de éstos se buscó la abolición de los privilegios y distinciones propias del régimen feudal, donde la desigualdad de los individuos como personas humanas, era el estado normal. Así, los revolucionarios franceses exigieron *la igualdad ante la ley*, y propugnaron por su aplicación imparcial.

Llevando estas ideas al campo tributario, la exención aparece como un mecanismo que no sólo hace distinciones, sino que viola tajantemente estos principios, pues se supone que *todos* deben contribuir de conformidad con las leyes. No obstante, este enfoque corresponde a una visión liberal clásica, puesto que sólo se toma en cuenta la *igualdad jurídica* y no las grandes *desigualdades económicas* que existen entre los hombres.

Por estas razones, en un Estado Social de Derecho, la búsqueda no debe corresponder a una igualdad ante la ley – entendida en los términos del párrafo anterior – sino a la *igualdad real*. De esta manera, la igualdad jurídica debe seguir siempre el principio aristotélico que enseña a tratar *igual a los iguales y desigual a los desiguales*. Vistas las cosas desde este ángulo, el principio de igualdad tributaria ampara no sólo ciertas discriminaciones, sino que exige se respeten las desigualdades en el momento de imponer las cargas tributarias, en

atención a las diversas situaciones en las que se encuentran los contribuyentes.

De esta forma, el principio de igualdad tributaria concilia la "ruptura" de la "generalidad" tributaria, pues resulta evidente que el legislador debe atender este último principio en el sentido de que "... 'todas' las manifestaciones de carácter económica deben ser gravadas, y por otro, 'todas' aquellas en las que concurren ciertas características cuantitativas o cualitativas no deben ser objeto de gravámenes..." (182). Lo anterior es así, porque lo que el principio de igualdad excluye son los privilegios y preferencias, otorgadas de manera arbitraria, y no la diferenciación en el trato fiscal cuando existan desigualdades que atender.

Desde esta perspectiva, la exención se presenta "... en los actuales sistemas tributarios como elemento idóneo y hasta a veces indispensable para discriminar entre los innumerables supuestos concretos que son susceptibles de integrarse en el hecho imponible..." (183)

Así tenemos que la inclusión del principio de igualdad, junto con el de capacidad contributiva, permiten fijar límites a la acción del legislador, e inclusive, deben guiar a éste en el momento de imponer las cargas tributarias. Conforme a este planteamiento, resulta necesario no sólo gravar las manifestaciones de riqueza, sino atender la situación particular que rodea a los contribuyentes (184).

De tal suerte que, si bien se debe gravar el índice de una capacidad económica, también se debe fijar un límite mínimo de no imposición, conocido comúnmente como el mínimo exento. A nuestro entender, éste debe abarcar todo aquello que sea necesario para asegurar una existencia digna y libre para las personas. El significado y extensión del mínimo exento depende en gran medida de los objetivos económicos y sociales que se encuentren consagrados en los textos constitucionales. Debido a los anterior, "... no parece tener sentido alguno recaudar impuestos de aquellos sujetos a los que al mismo tiempo tiene que serles garantizadas una ayuda social con el fin de asegurarles el mínimo de existencia..." (185)

Cabe destacar aquí la existencia de exenciones que no son de naturaleza fiscal, sino que se conciben y aplican por motivaciones extrajurídicas. Se les conoce como exenciones extrafiscales y su uso ha sido criticado por tratarse de instrumentos extraños a los fines propios de las contribuciones. En este sentido se ha considerado que este tipo de exenciones se aplican en detrimento de los recursos de la Hacienda Pública, y suponen la ruptura en el equilibrio de la distribución de las cargas impositivas.

Sin embargo, tal y como se comentó con anterioridad, la posición de que el único fin del impuesto es la obtención de ingresos, ya fue superada, pues a pesar de que toda actividad tributaria extrafiscal parece incompatible con el principio de capacidad contributiva, se reconoce la virtud del poder tributario para incidir en el sistema económico y social, de manera tal que puede permitir un mayor bienestar en la población. Existe pues una compatibilidad entre el principio de capacidad económica y las exenciones del tipo extrafiscal, basados en el principio del reparto de los gastos públicos. Así, "... siempre que el particular destine una parte de los propios medios económicos a finalidades de interés público o de utilidad pública, ello determina, por lo menos, una reducción de los gastos públicos y, en consecuencia, una reducción de la carga tributaria global...ello no significa que aquel concurso, suministrado por el particular a la consecución de los fines públicos...no pueda ser tenido en cuenta por el ente público con fines de un más exacto reparto de la carga tributaria, y por ello, de una aplicación más completa del principio de igualdad tributaria. (186)

Si bien el uso de exenciones extrafiscales parece haber encontrado su justificación, es deseable encontrar mecanismos de control en la aplicación de las mismas, pues en la práctica se conceden con un amplio margen de discrecionalidad y dependen generalmente de "...decisiones administrativas incontrolables..." (187)

En México, el tratamiento de las exenciones se examinó en primer término a través de su constitucionalidad. En efecto, el artículo 28 constitucional establecía en lo conducente que "...no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos...". Esta singular redacción originó en el pasado una amplia

discusión en relación con el alcance y significado de esta prohibición. Inclusive, La Suprema Corte vaciló al interpretar este precepto. Los primeros fallos se dieron en el sentido de que existía prohibición constitucional de otorgar exenciones.

#### \*EXENCION DE IMPUESTOS

De las disposiciones de los artículos 5º de la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional, de 31 de diciembre de 1931, 13 y 14 de la Ley Orgánica del mismo artículo 28 constitucional, publicada el 25 de agosto de 1934, se desprende que la intención del constituyente no fué otra que la de prohibir todo acto de autoridad que tienda a conceder exención total o parcial de impuestos, en favor de persona determinada, por constituir ello una ventaja indebida en perjuicio de la libre competencia, y por tanto, todas las disposiciones relativas a impuestos, deben tener el carácter de generalidad de la ley. (188)

TOMO LXX, Pág. 4647.- Compañía Mantequera de Torreón, S.A.- 14 de mayo de 1936.- Tres votos.

Posteriormente, El Pleno de la Corte interpretó este precepto constitucional de manera más flexible al señalar lo siguiente:

#### \*EXENCIÓN DE IMPUESTOS.

La prohibición que contiene el artículo 28 constitucional, no puede referirse más que a los casos en que se trata de favorecer intereses de determinada o determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas por medio de leyes que tienen un carácter general" (189)

Tomo XVI. Ferrocarril Mexicano, S. A. Pág. 451. 8 votos.

Ernesto Flores Zavala consideró que esta interpretación era incorrecta y contraria a los primeros fallos de la Suprema Corte, pues en su opinión, "...los preceptos constitucionales deben relacionarse, para su interpretación, unos con otros y al admitirse la posibilidad de las exenciones de impuestos, aun cuando sean de carácter general, se rompe el principio de generalidad de los impuestos que forman parte del de justicia, que exige otro de los preceptos de la propia Constitución (art. 31, frac. IV). Así, pues, debemos interpretar el texto constitucional en el sentido de que está prohibida en términos absolutos, la exención de impuestos..." (190)

Asimismo, consideró que cuando el Estado pretendiera ayudar a determinadas categorías de individuos, entonces debería de emplear

"...la forma de subsidio que presenta la ventaja de que puede ser graduado o regulado, de acuerdo con las necesidades y criterio que normen la ayuda..." (191)

No obstante el peso de esta opinión, en su momento Sergio Francisco de la Garza y Emilio Margain Manatou, coincidieron con la interpretación manifestada por la Suprema Corte, en el sentido de que la prohibición sólo se refería a aquellas que se otorgaran como un privilegio para favorecer a determinadas personas (192).

En el año de 1982, la polémica llega a su fin con la modificación del artículo 28 constitucional para quedar en lo conducente como sigue: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes..."

Una vez que se ha revisado el problema de la constitucionalidad de las exenciones, examinaremos su relación con los principios constitucionales consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, pues las exenciones deben regirse y examinarse no sólo de acuerdo al artículo 28 constitucional, sino también por los principios contenidos en el numeral 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna. (193)

Por lo tanto, en el establecimiento de las exenciones se deben observar los principios de proporcionalidad y equidad (194). En los últimos años la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido una serie de tesis en las cuales se precisa y define, en forma clara, estos conceptos. Así, la Corte entiende que la proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva o económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos (195). Esta capacidad contributiva no es otra cosa que la potencialidad de contribuir a los gastos público (196).

El principio de proporcionalidad, es sin duda, un elemento de suma importancia en la configuración de nuestro sistema tributario, sin embargo, éste debe complementarse necesariamente con otro principio de gran trascendencia: el principio de equidad. Tenemos pues que, el

principio de proporcionalidad deberá estar orientado por el de equidad y pasar bajo el tamiz de éste. De esta manera, el legislador no sólo ha de buscar que el objeto del tributo guarde relación con la capacidad contributiva de los sujetos, sino que antes de atribuirles dicha característica, es necesario que la porción económica que se pretende gravar pase a través del filtro de la equidad.

Planteada la situación en los términos anteriores, podemos ahora apreciar la particular importancia de este principio, pues éste exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo establece y regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa (197).

Así pues, el principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad jurídica, puesto que el legislador debe procurar la *igualdad real*. De todo lo anterior se derivan los siguientes elementos que permiten delimitar el principio de equidad tributaria: (198)

- a) No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.
- b) A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas;
- c) No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción;
- d) Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resulten de la ley, deben ser adecuadas para conseguir el trato equitativo.

De conformidad con lo que se ha venido exponiendo, es necesario realizar una diferenciación del universo de sujetos pasivos, de manera tal, que cada uno de ellos tribute de acuerdo a los principios de proporcionalidad y equidad. La forma como esta distinción se lleva a cabo, es a través de las clasificaciones que se hacen según las características de los diferentes grupos de causantes.

Siguiendo con este orden de ideas, y para que se esté en posibilidades de cumplir con estos principios, el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, puesto que deben sustentarse en consideraciones objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría. (199)

Al modelar la tributación de esta manera, una de las categorías deberá estar conformada por aquellos sujetos a los que se considere conveniente otorgar exenciones de impuestos, debido a la situación especial en que se encuentren. Siendo la exención una excepción a la regla general de causación, en nuestro país se considera que ésta puede obedecer a razones de política fiscal o extrafiscal, a circunstancias sociales, económicas o culturales imperantes en determinado momento, o bien a la necesidad de evitar situaciones de injusticia tributaria que rompan con la esencia de la equidad y la proporcionalidad (200).

Toca el turno, ahora, examinar el tratamiento fiscal que la legislación mexicana ha dispensado a este grupo de sujetos. El primer ordenamiento tributario codificado en forma sistemática, el Código Fiscal de la Federación de 1938, en su fracción I del artículo 30, establecía cuales eran las personas morales exentas del pago de impuestos y derechos.

ART. 30.- Estarán exentos del pago de impuestos y derechos:

- I.- La Federación, los Estados, los Municipios, los Territorios Federales y el Distrito Federal, a menos que su actividad no corresponda a sus funciones propias de Derecho Público. Los organismos públicos con personalidad jurídica, dependientes de cualquiera de esas Entidades, estarán sujetas al pago de las contribuciones federales, excepción hecha de los impuestos sobre la Renta y sobre Herencias, Legados y Donaciones.

II.- Las Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada

III.- Las naciones extranjeras, en casos de reciprocidad.

IV.- Los representantes y agentes diplomáticos de naciones extranjeras, de los impuestos personales y de los aduanales, en caso de reciprocidad.

V.- Las personas físicas o morales que carezcan de la capacidad contributiva que las leyes señalen.

VI.- Las sociedades cooperativas, de acuerdo con la ley respectiva.

VII.- Las demás personas que de modo general señale la ley.

En los casos de las fracciones I y III de este artículo, la exención alcanzará al impuesto del timbre, pero el que se cause sobre contratos será pagado por los particulares contratantes.

Como se puede constatar, la exención comprendía en forma expresa – además de la entidades pertenecientes al Estado y a las naciones extranjeras y sus representantes – a las Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada y las sociedades cooperativas. Existía la posibilidad de que se otorgaran otras exenciones en las leyes respectivas, principalmente en función de su capacidad contributiva.

El Código Fiscal de la Federación de 1967, a pesar de algunas modificaciones, básicamente conservó la misma tónica que el anterior Código. De entre los cambios destaca que la exención se otorga exclusivamente en caso de impuestos y no de derechos. Otra diferencia consiste en que las personas físicas y morales que están enumeradas en este numeral, estaban exentas, dependiendo lo que se estableciera en las leyes especiales.

\*Art. 16. Estarán exentos de impuestos, salvo lo que las leyes especiales determinen:

Los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales y los municipios, a menos que su actividad no corresponda a sus funciones de derecho público, en caso de reciprocidad;

II.- Las Instituciones y asociaciones de beneficencia privadas;

III.- Las naciones extranjeras, en caso de reciprocidad;

IV.- Los representantes y agentes diplomáticos extranjeros, del impuesto sobre la renta y de los aduanales, en caso de reciprocidad;

V.- Las sociedades cooperativas, de acuerdo con las leyes respectivas, y

VI.- Las demás personas que de modo general señale la ley.

Cabe destacar que se mantuvieron el resto de las exenciones, salvo la correspondiente a las personas físicas o morales que carecieran de capacidad contributiva. Esta modificación se debió a que los integrantes de la Comisión Redactora del Código Fiscal, consideraron que las personas físicas o morales que carecieran de la capacidad contributiva no eran sujetos exentos, sino personas que no causan el impuesto.

"Se mantiene el resto de las exenciones, salvo la correspondiente a las personas físicas o morales que carezcan de la capacidad contributiva que las leyes señalan (artículo 30, fracción V del Código anterior), porque la carencia de capacidad contributiva determina que las personas no causen el impuesto y no que estén exentas del mismo." (201)

De acuerdo a esto, se puede intuir que las Instituciones y Asociaciones de beneficencia privadas y las sociedades cooperativas, se les había otorgado la exención respectiva, por consideraciones diferentes a la capacidad contributiva, pudiendo ser estas razones de índole político, económico y social.

Los sujetos exentos desaparecen del Código Fiscal de la Federación de 1981, pues de conformidad al artículo primero, las personas físicas y morales deberán tributar de conformidad a las leyes que establecen los impuestos.

En cuanto a las leyes fiscales especiales, tenemos que en la Ley del Impuesto sobre la Renta, se ha contemplado normalmente la categoría de los sujetos exentos. Entre estos destacan Las sociedades cooperativas, las instituciones o asociaciones de beneficencia, las que se organizan con fines científicos, políticos, culturales o deportivos etc. Las Instituciones Privadas de Educación Superior, también se han incluido en este grupo, tal y como se podrá constatar a continuación.

En la Ley Del Impuesto Sobre La Renta Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1953, la categoría de sujetos exentos estaba contemplada en el Capítulo IV, "De las Exenciones". El artículo 18, disponía lo siguiente:

\*Art 18 Están exentos del pago del impuesto:

VII Los establecimientos de enseñanza pública o privada, incorporados a la Secretaría de Educación o a las Universidades establecidas en el País o cuyos estudios estén reconocidos por el Poder Público..."

De la misma manera, la Ley Del Impuesto Sobre La Renta Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1964, establecía esta exención en el Título primero, Artículo Quinto, fracción IV, inciso a), y decía textualmente lo siguiente:

\*Art. 5º. Están exentos del pago del impuesto:

IV. Los sujetos a quienes la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya autorizado para gozar de la exención, porque le hubieren comprobado mediante la documentación respectiva que se trata de:

a) Establecimientos de enseñanza pública o privada incorporados a la Secretaría de Educación Pública o a las Universidades establecidas en el país o cuyos estudios estén reconocidos por el Poder Público.

La Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975, disponía:

Art. 5º. Están exentos del pago del impuesto:

III. Los sujetos que se mencionan en los incisos siguientes cuando hayan sido autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para gozar de la exención, y siempre que destinen la totalidad de sus ingresos exclusivamente a los fines para los que fueron constituidos:

c) Establecimientos de enseñanza pública.

d) Establecimientos de enseñanza propiedad de particulares, con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley Federal de Educación..

En la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1981, los sujetos exentos del impuesto fueron incluidos en el título tercero "De las Personas Morales con Fines No Lucrativos". El artículo 70, párrafo segundo establecía lo siguiente:

\*Art. 70. Las personas morales cuyos integrantes gozarán de este beneficio son las siguientes:

X. Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley Federal de Educación."

La modificación a la Ley del Impuesto sobre la Renta para el año de 1991, introduce el concepto "De las personas morales no contribuyentes", en el mismo título tercero. Igualmente, en la reforma del año de 1994, modifica la fracción X de acuerdo a la abrogación de la Ley Federal de Educación, por la Ley General de Educación. Así, y actualmente dice:

"Art. 70. Para los efectos de esta Ley se consideran personas morales no contribuyentes, además de las señaladas en el artículo 73, las siguientes:

X. Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación

En Ley Federal Del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1951, también se consideró a las escuelas y universidades públicas dentro de la categoría de las personas exentas. El artículo 18, fracción XIX, decía lo siguiente:

"Art. 18. No causan el impuesto:

XIX. Los ingresos obtenidos por establecimientos penitenciarios, de beneficencia y los de enseñanza pública o privada reconocidos por la autoridad competente."

La anterior ley quedó abrogada por la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Las universidades privadas quedaron incluidas dentro del grupo de sujetos exentos. Así, el artículo 15, fracción, actualmente dice:

Art. 15. No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

IV. Los de enseñanza, que presten los organismos descentralizados y los establecimientos de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez de estudios, en los términos de la Ley General de Educación."

Como se puede observar, en términos generales las escuelas y universidades privadas han sido clasificadas en las leyes de los impuestos más importantes, como parte del grupo perteneciente a la categoría de sujetos exentos. A nuestro entender, el legislador ha considerado que éstas se encuentran en una situación especial, la cual

obedece a razones de índole jurídico, económico y social como las siguientes:

- a) Las universidades privadas, al igual que las públicas, prestan el servicio público de la educación superior.
- b) La educación es un elemento básico para la transformación social, debido a las consideraciones que se mencionan a continuación:
  - La educación beneficia no sólo a los individuos, sino a toda la sociedad.
  - Es un instrumento que ayuda a reducir el rezago social, buscando crear una sociedad más justa y equitativa.
  - Es un medio para promover un ritmo más acelerado de crecimiento económico, al mejorar la calificación de la mano de obra, ayudando así a distribuir la riqueza.
  - La difusión de la cultura beneficia el incremento de la influencia de un país determinado, y ayuda a crear un ambiente más agradable e interesante para sus ciudadanos.
- b) A pesar del esfuerzo para financiar la educación, la gran demanda por servicios educativos en todos los niveles no permite al Estado cumplir en forma total con su obligación constitucional.
- c) Debido a lo anterior, el Estado promueve la participación del sector privado en la educación. En este sentido, las universidades privadas aligeran el esfuerzo financiero del Estado, al invertir bienes y recursos propios, y coadyuvan en la prestación del servicio público de la educación superior.
- d) Las universidades privadas se constituyen como asociaciones y sociedades que no persiguen fines de lucro.

Existen opiniones – que no se dan a conocer públicamente – en el sentido de que las universidades privadas obtienen grandes ganancias por la prestación de sus servicios educativos, de tal forma que se piensa que éstas deberían tributar como empresas mercantiles. Inclusive, se refieren a estas instituciones como “empresas de la educación privada”. Estas consideraciones se derivan principalmente,

de las relaciones que se dan entre, las organizaciones *lucrativas*, y las instituciones educativas *no lucrativas*, por las donaciones que las primeras otorgan a las segundas.

Estas opiniones han surgido por el temor de que en un futuro inmediato – si no es que en el presente – se tengan en el sistema educativo nacional dos tipos de instituciones de educación superior, las de “primera calidad”, que serían las privadas, y las de “segunda calidad”, que serían las públicas, debido a los graves problemas financieros que están padeciendo actualmente estas últimas, según se expuso en el cuarto capítulo de este trabajo.

Ya en el capítulo anterior, cuando examinamos las donaciones a las universidades privadas, comentábamos que Daniel C. Levy mencionaba que las instituciones privadas de México han sido incuestionablemente privadas aunque algunas veces cuestionablemente sin fines de lucro. En este sentido creemos oportuno hacer algunas consideraciones al respecto.

En primer lugar, si se llegara al extremo de gravarlas como cualquier otra sociedad mercantil, a nuestro entender tendría de inmediato dos efectos:

- a) Se desalentaría las inversiones del sector privado en este ramo, lo cual no concuerda con la actual política educativa, pues el Estado, debido a la gran demanda educativa, está impulsando la participación privada en la educación.
- b) La carga tributaria se trasladaría a los educandos, por lo que muchos de ellos no estarían en condiciones de pagar por estos servicios educativos, pasando a ser una mayor presión en la demanda de este tipo de servicios. Adjunto a este problema, muchas instituciones – sobre todo las que se han creado precisamente para atender esta gran demanda – tendrían que cerrar por el abandono de los estudios de los alumnos con menos poder económico.

Por otra parte, creemos que si algunas instituciones privadas se comportan en realidad como empresas mercantiles, violando la ley,

deben ser las autoridades correspondientes las encargadas de castigar estas conductas delictivas.

Haciendo a un lado lo anterior, entendemos que en teoría, y de acuerdo a todo lo que hemos comentado en este punto, está plenamente justificado que las instituciones privadas que tengan la finalidad de prestar, sin fines de lucro el servicio público de la educación superior, se encuentren reguladas de acuerdo a la categoría de personas morales no contribuyentes.

De esta manera, mientras que las universidades privadas se constituyan como asociaciones y sociedades sin fines de lucro, y cumplan con lo establecido en la ley, no tendrán que tributar como las empresas mercantiles, aunque estas últimas también se dediquen a la enseñanza, pues su finalidad sí es la obtención de ganancias y distribución de dividendos. En este sentido, es revelador el criterio emitido por el Pleno de la Corte y que dice:

"IMPUESTO SOBRE LA RENTA, LEY DEL. SUS ARTICULOS 68 Y 70, FRACCION X, SON CONSTITUCIONALES. No es exacto que los artículos 68 y 70, fracción X, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, violen el artículo 31, fracción IV constitucional. el principio de justicia tributaria establecido en la Constitución no se propone sancionar, en materia de impuestos, un sistema determinado, ni es una regla inquebrantable por la cual todos los mexicanos deben contribuir con una cuota igual al sostenimiento de los gastos públicos, sino que tiende a que, en condiciones análogas, se impongan gravámenes idénticos. Por otra parte este principio no priva al legislador de la facultad de crear categorías de contribuyentes afectados con impuestos distintos, siempre que ellas no sean arbitrarias y cuando tales categorías se apoyen en una base razonable y responda a una finalidad económica o social. Por tanto, la determinación de las diversas categorías de contribuyentes, puede hacerse por motivos diversos de la sola medida económica de su capacidad contributiva, es decir, deben trascenderse las apariencias de la igualdad aritmética para discernirse desigualdades esenciales. En estas condiciones, pretender que el legislador, al no considerar a las sociedades civiles como contribuyentes del impuesto sobre la renta, fue injusto por si hacerlo respecto de las sociedades mercantiles deviene en un razonamiento que no comprende, en la materia de que ahora se trata, todos los elementos necesarios para dar un trato desigual a quienes no están en la misma situación jurídica, y que si consideró el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos al expedir la ley reclamada. Es posible que dos sociedades, una mercantil y una civil posean la misma materia imposible, que obtengan las mismas garantías; pero, no es este el único factor que el legislador tomo en cuenta para hacer la distinción a que el presente problema se refiere. La sociedad mercantil se caracteriza por la práctica de actos mercantiles, es decir, que su fin es el lucro de actividades empresariales; mientras que la sociedad civil solamente tiende a la práctica de actos entre personas cuyo fin no alcanza al anterior, o sea, que no tiende, por naturaleza, el lucro, no obstante que tenga un carácter preponderantemente económico, según lo establece el artículo 2688 del Código

Civil. La razón anterior es la que tuvo el legislador al considerar desiguales a las personas morales a que se ha venido haciendo referencia, ya que consideró la finalidad esencial de las sociedades atendiendo a su formación conforme a la ley, independientemente de la actividad a la que se dedican. En conclusión, a pesar de que en ocasiones una sociedad y otra aparezcan con idénticos datos en su estructura funcional y obtengan el mismo ingreso supuestamente imponible, por la circunstancia de obtener fines diversos y ser personas morales cuya naturaleza jurídica también es diferente, es por lo que resulta lógico considerar que el Congreso de la Unión estimó las dos categorías de sociedades para los efectos del impuesto en cuestión, pues aprecio correctamente que por la diversidad de la naturaleza jurídica de las personas antedichas, unas sí deben ser sujetos del impuesto cuestionado y otras no, reconociéndolas como no contribuyentes; dando así un trato desigual a las personas que no son iguales." (202)

Amparo en revisión 4786/82. Idiomas, S. A. 12 de julio de 1983. Mayoría de 14 votos. Disidentes: González Martínez y Carlos del Río Rodríguez. Ponente: Jorge Olivera Toro.

### **III. EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS UNIVERSIDADES.**

#### **1. La Posibilidad de Gravar a las Universidades Públicas.**

En el punto anterior del presente capítulo, dejamos asentada nuestra tesis de que, en virtud de lo dispuesto en sus leyes orgánicas, las universidades públicas gozan de inmunidad fiscal, y en consecuencia, no son sujetos de gravamen alguno.

No obstante, es menester ahora examinar hasta dónde puede llegar la posibilidad de gravar a las universidades públicas, dada la singular naturaleza de estas instituciones, y siguiendo el deseo de las autoridades fiscales, en el sentido de que su situación jurídica tributaria se establezca en cada una de las leyes fiscales especiales.

##### **1.1. El Patrimonio de las Universidades Públicas.**

El patrimonio es "... la unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente y al que se le imputan como propios obligaciones y derechos..." (203). Las leyes orgánicas y los estatutos generales de las universidades públicas contemplan el régimen jurídico de su patrimonio. Éste se constituye básicamente con los conceptos siguientes: (204)

- El Subsidio anual que el gobierno le fije en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

En relación con las universidades de los estados, el subsidio es federal y estatal y se otorga en proporciones diferentes en cada estado, tal y como ya se estableció en el cuarto capítulo del presente trabajo.

- Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude.
- Los legados y donaciones que se obtengan y los fideicomisos que en favor de las universidades se constituyan.
- Los bienes muebles e inmuebles que para satisfacer sus fines se adquieran.
- Las utilidades , intereses, dividendos, rentas o aprovechamientos de sus bienes muebles e inmuebles.

#### **1.1.1. Los Ingresos de las Universidades Públicas.**

Los tipos de ingresos que de manera tradicional han recibido las universidades públicas, son el subsidio gubernamental y los derechos o cuotas que las instituciones perciben por la prestación de sus servicios educativos.

El subsidio gubernamental representa el principal ingreso de las universidades públicas. Basta decir que éste representó el 92 por ciento de los ingresos que la Universidad Nacional Autónoma de México percibió para el año de 1996. (205)

Si bien es cierto que se ha implantado en las universidades la política de obtener mayores ingresos propios, es indudable que el subsidio ha sido, y es, con mucho, la principal fuente de financiamiento. Por ejemplo, en la Universidad Autónoma de Aguascalientes – la universidad pública más cara de México – los ingresos propios alcanzan el 25% del total. (206)

Ahora bien y siguiendo con nuestro tema, ¿puede ser gravado el subsidio gubernamental que las universidades reciben?

Además de que resultaría completamente ilógico que el Estado gravara el subsidio, si las autoridades fiscales llegaran al extremo de hacerlo, estarían violando, al menos, dos principios presupuestarios clásicos, contenidos en nuestra Carta Magna.

El primero de ellos, es el principio de especialidad o de separación de gastos, el cual exige que sean invertidos todos los recursos precisamente en los fines señalados en el presupuesto. (207)

Este principio está consagrado en el cuarto párrafo de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución, en cuanto que dicho precepto señala que al examinarse la Cuenta Pública debe verificarse si hay o no discrepancias entre las partidas del Presupuesto.

**\*Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:**

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

El otro principio está contenido en la fracción IV, del artículo 31 constitucional que dice:

**\*Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:**

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

En lo conducente, este precepto exige que las contribuciones recaudadas por el Estado, se destinen al gasto público. De esta manera, el subsidio, que no es otra cosa que la parte del gasto público del Estado que se destina de manera específica a las universidades – para financiar la prestación del servicio público de la educación superior – debe aplicarse para satisfacer exclusivamente, las necesidades que

permitan a estas instituciones cumplir con los fines y funciones para las cuales fueron creadas.

De esta suerte, los ingresos que perciben los entes públicos en la actuación de las funciones de carácter público a ellos explícitamente atribuidas, no pueden estar gravados, pues éstos pueden considerarse, "... en un sentido más o menos lato, tributos o cuasi-tributos..." (208).

Asimismo, cabe recordar que el subsidio lo otorga el Estado, en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo tercero constitucional. Por lo tanto, además de que es inconstitucional, no es razonable gravar estos ingresos que son fondos públicos que están destinados a satisfacer los fines públicos de la educación superior, que precisamente, es una de las finalidades que con los impuestos se pretende cumplir.

Ahora bien, en relación con las cuotas, inscripciones y los demás ingresos que las universidades públicas perciben por la prestación de sus servicios de educación e investigación, el porcentaje de esos ingresos en el presupuesto de la UNAM para el año de 1996 fue de poco más de uno por ciento. (209)

Estos ingresos se encuentra exentos de acuerdo con el artículo 73, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establece con respecto a los organismos descentralizados lo siguiente:

"Art. 73. Los organismos descentralizados que no tributen conforme al Título II de esta Ley, sólo tendrán las obligaciones a que se refiere este artículo y las que establecen los dos últimos párrafos del artículo 70."

Cabe mencionar que hasta el año de 1991, la Ley especificaba en el artículo 73, último párrafo, que los organismos descentralizados que se dedicaran preponderantemente a la prestación de servicios, con excepción de los bancos, quedaban comprendidos en este artículo.

### **1.1.1.1. Los Ingresos Percibidos por la Prestación de Servicios que no Son de Carácter Educativo.**

Los ingresos propios que las universidades públicas obtengan y que no procedan de la prestación de servicios de carácter educativo, en términos generales se encuentran gravados, con excepción de algunos tipos de ingresos.

Los legados y donativos se encuentran exentos del pago del impuesto, pues las universidades públicas están consideradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como donatarias autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta. (210)

Además, los ingresos provenientes de la enajenación de bienes, de intereses por inversiones, así como los que provengan de la obtención de premios, se encuentran exentos del pago del impuesto. El artículo 69 de la Ley del Impuesto sobre la Renta dice:

**"Art. 69. Las personas morales a que se refiere este Título, a excepción de las señaladas en el artículo 73 de esta Ley y las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la misma, serán contribuyentes del impuesto sobre la renta cuando perciban ingresos de los mencionados en los Capítulos IV, VIII y IX del Título IV..."**

En relación con las exenciones de enajenación de bienes y obtención de premios que se deriven de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos de apuestas y concursos de toda clase, autorizados legalmente, resultan completamente irrelevantes. En el presupuesto de la UNAM para el año de 1996, no se contempla ningún ingreso de este tipo.

Con respecto a la exención correspondiente a los ingresos que se obtengan por los intereses de las inversiones realizadas, El artículo 126, fracción II, párrafo sexto, de la Ley dice:

**"Art. 126.**

**II. No se efectuarán las retenciones a que se refiere este artículo, por los intereses que se paguen a la Federación, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados cuyas actividades no sean preponderantemente empresariales..."**

Este tipo de ingresos son parte de los rendimientos derivados de la inversión o empleo del patrimonio, y la UNAM obtuvo el 3.4 por ciento del total de sus ingresos por productos del patrimonio, en el presupuesto de 1996 (211). De estos productos, sólo la parte proveniente de los intereses por las inversiones son las que están exentas.

Finalmente, el restante 3.2. por ciento de las percepciones obtenidas por la UNAM en el año de 1996 (212), corresponden al rubro de ingresos por servicios y productos. Estos ingresos sí están gravados de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Como podemos constatar, el porcentaje de ingresos que de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, puede quedar gravado, es relativamente muy pequeña. Así, de los ingresos que la Universidad Nacional Autónoma de México percibió durante el ejercicio de 1996, puede ser gravado menos del 6.6 por ciento de la totalidad de los ingresos.

Esta información, nos permite ver con claridad, que las universidades por su naturaleza, no son sujetos gravables. Ahora bien, creemos importante denunciar la incongruencia que existe entre la política educativa y la fiscal que el gobierno aplica.

En efecto, Por un lado, la política educativa en relación con el financiamiento de las universidades públicas ha consistido básicamente en lo siguiente:

- a) La disminución – en términos reales – del financiamiento tradicional, esto es, el subsidio que se otorga a las universidades públicas.
- Cabe recordar que, el mayor subsidio que se otorgó a las universidades, data del año de 1982.
  - Esta situación ha provocado graves problemas económicos a las instituciones, que han repercutido en la calidad de los servicios que prestan.

b) La incorporación de nuevos mecanismos gubernamentales de financiamiento, implementados de conformidad a sus propias exigencias, lo que se traduce en un financiamiento condicionado.

- Cualquier aspiración de las universidades para mejorar su situación económica, deberán supeditarse a este tipo de financiamiento, basado en fórmulas que premian la eficacia y la productividad, de acuerdo a estándares fijados por el propio gobierno.
- De esta manera, el gobierno promueve la competencia de todas las universidades, incluyendo las particulares, por los escasos recursos que se destinan a este tipo de financiamiento.
- En términos cuantitativos, los recursos que se obtienen de esta manera son todavía, de escasa importancia.

c) Se promueve la política de que la universidades obtengan mayores ingresos propios.

- Se impulsa que las universidades aumenten sus cuotas de inscripción y servicios, pero este camino no resulta de gran importancia en cuanto al financiamiento, pues las instituciones están muy limitadas en este sentido por factores de índole político, social y económico.
- Las universidades han aumentado la cuota por servicios educativos como diplomados y posgrados, así como también lo que se cobra por otro tipo de servicios como uso de laboratorios, bibliotecas etc.
- Finalmente, ante las graves carencias presupuestales, las universidades han iniciado ya el camino de allegarse recursos de fuentes muy ajenas a sus fines, como son la realización de loterías y sorteos, así como otras actividades de carácter netamente mercantil, las cuales fueron tradicionalmente extrañas a las universidades.

Como ya lo habíamos mencionado, un ejemplo que nos revela hasta donde están llegando las autoridades universitarias para conseguir ingresos extras para solventar su difícil situación económica, es el hecho de que la Universidad Nacional Autónoma de México

recientemente creó la Dirección de Servicios Comerciales. Uno de los primeros proyectos de esta dependencia será de rentar las instalaciones culturales, deportivas y recreativas de la institución a la iniciativa privada. (213)

Los datos que aquí se aportan, nos dicen en pocas palabras que en el futuro próximo, las universidades tendrán la necesidad de aumentar su financiamiento a través de cualquier tipo de ingreso, incluyendo los que sí están gravados.

Esta es la incongruencia de la que estamos hablando, puesto que el gobierno, mediante sus políticas educativas, promueve que las instituciones se financien mediante ingresos provenientes de actividades ajenas a sus fines, y por el otro lado, la política fiscal ha insistido que las universidades pierdan su inmunidad fiscal, haciendo que estos ingresos sí estén gravados.

Así tenemos, que en forma casi simultánea al inicio de la disminución del financiamiento público a las universidades, se comienzan a incorporar disposiciones en la Ley de Ingresos de la Federación, que cuestionan el tratamiento fiscal que tradicionalmente habían tenido las universidades públicas.

Ahora bien, ¿se deben gravar los ingresos percibidos por actividades que no son de carácter educativo, aún y cuando se utilice ese beneficio para las finalidades propias de las instituciones?

Desde el punto de vista de la técnica tributaria que se ha seguido tradicionalmente en nuestro país, la respuesta sería afirmativa, ya que los entes públicos, cuando actúan como personas de derecho privado pueden ser objeto de imposición.

Sin embargo, nosotros observamos que el causante de que las universidades tengan que salir a buscar más ingresos, realizando actividades que trastocan su naturaleza, es el propio Estado. Por lo tanto, si no cumple adecuadamente con sus obligaciones, lo menos que puede hacer, es otorgar a las instituciones los beneficios fiscales que él mismo se ha encargado de quitarle.

La naturaleza de las universidades públicas, no puede verse desde la lupa de las cuestiones fiscales. Se trata de un ente público que no sólo carece de capacidad contributiva, sino que, siendo su funcionamiento más costoso que sus ingresos, cualquier retención económica que realicen las autoridades, por mínima que ésta sea, impacta negativamente en su economía. Esta es la razón de que las autoridades de estas instituciones educativas se vean en la penosa e incómoda situación de pedir la condonación del pago de impuestos causados (214).

¿Puede existir una real y verdadera autonomía universitaria en las actuales condiciones de financiamiento?. Es indudable que no.

Cabe destacar, que con anterioridad a la fecha en que fue emitida la jurisprudencia por contradicción de tesis, que se comentó ampliamente en el punto anterior de este capítulo, se consideraba que todos los ingresos de las universidades públicas, inclusive los que se percibían por la prestación de servicios que no son de carácter educativo, no estaban sujetos a ningún impuesto. Así se llegó a expresar en varios precedentes como el siguiente:

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. NO ES SUJETO TRIBUTARIO.** En virtud a lo dispuesto en el artículo 17 de su Ley Orgánica, la Universidad Nacional Autónoma de México, ha quedado relevada de toda obligación tributaria de carácter federal, estatal y municipal, no sólo respecto de las contribuciones que pudieran causar sus bienes, verbigracia; los derechos por servicio de agua, sino también de sus ingresos obtenidos con cualquier carácter, y los actos jurídicos en que intervenga; otorgándole el legislador el carácter de no sujeción tributaria, figura jurídica que no debe confundirse con la de la exención, pues en la primera no existe la obligación de pagar impuesto alguno y en la segunda entraña la liberación de no cubrir cargas impositivas, como un privilegio a quien es sujeto pasivo de la relación tributaria, lo cual no acontece con la citada institución. (215)

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Revisión 41/88. Universidad Nacional Autónoma de México. 1º de febrero de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Luz María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Por nuestra parte, no encontramos argumentos y razonamientos apropiados que permitan justificar el deseo de la autoridad de gravar este tipo de instituciones, pues no parece tener sentido recaudar contribuciones provenientes de estas instituciones cuando el propio

Estado tiene la obligación de procurarles su sostenimiento, máxime que las actividades de naturaleza mercantil, se realizan como consecuencia de la disminución del financiamiento gubernamental.

De esta manera, debemos concluir que las situaciones o las actividades económicas de las universidades públicas nunca representan capacidad contributiva, porque toda la riqueza del Estado ya sirve directamente a las finalidades públicas "... y sería sin sentido atribuirle una capacidad de contribución a las finalidades para las cuales toda su actividad y su existencia mismas están destinadas..." (216)

### 1.1.2. Los Bienes de las Universidades Públicas.

Tal y como se mencionó con anterioridad, en nuestro concepto las universidades públicas gozan de inmunidad fiscal, esto es, no se encuentran en el *mundo de la imposición*. En base a lo anterior, tampoco sus bienes deben estar sujetos a gravamen alguno.

Ahora bien, y siguiendo con la idea de examinar cual sería el tratamiento fiscal de las universidades si éstas tributaran de conformidad con las leyes fiscales respectivas, tenemos que en términos generales, siempre ha existido polémica sobre si los bienes propiedad tanto del Estado, como de los organismos descentralizados, pueden ser gravados.

El patrimonio nacional se compone de los bienes de dominio público y de los bienes de dominio privado. Los primeros corresponden a la propiedad social o pública destinada a los usos públicos, mientras que la propiedad privada se origina en las complejas relaciones de la Administración Pública Federal. (217)

Por otra parte, desde el año de 1983 se precisó como fuente imponible exclusiva de los municipios, las contribuciones que deriven de la propiedad inmobiliaria. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución, establece en lo conducente lo siguiente:

\*Art. 115.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

El párrafo segundo de este precepto, también dispone con respecto a este tipo de contribuciones, que las leyes fiscales, ni las locales, deberán establecer exenciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, con excepción de los bienes del dominio público del Estado.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones."

De lo anterior se desprende que los bienes del dominio privado de la Federación, estados y municipios, así como de los organismos descentralizados, pueden ser sujeto de gravámenes en las leyes que establecen las contribuciones que derivan de la propiedad inmobiliaria.

Ahora bien, en la Ley General de Bienes de la Nación se contemplan las reglas que se deben observar con relación a los bienes del dominio público. El artículo segundo, fracción quinta, dice:

"Art. 2 Son bienes de dominio público:

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley..."

A su vez, el artículo 34 de la misma Ley, establece cuales son los bienes que están destinados a un servicio público. Con relación a los bienes de los organismos descentralizados, la fracción VI dispone lo siguiente:

"Art. 34. Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2°:

VI Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

No obstante que el artículo 34 define los bienes públicos de los organismos descentralizados y que se supone deben estar exentos del pago de contribuciones de acuerdo con el artículo 115 constitucional, el artículo 36 de la Ley General de Bienes de la Nación establece lo siguiente:

"Art. 36 Los bienes a que se refiere la fracción VI del artículo 34, excepto los que, por disposición Constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuando a juicio de ésta, así convengan para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria."

Cabe destacar, que la mayoría de las entidades federativas también contemplan en su Constitución o en leyes sobre su patrimonio, una disposición similar al artículo 36 de la Ley General de Bienes de la Nación. (218)

En base a esta disposición que establece "... sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal...", algunos autores concluyen que el patrimonio de los organismos descentralizados, "... a pesar de formar parte de los bienes del dominio público, pueden ser gravados..." (219)

Por nuestra parte, queremos hacer los siguientes comentarios al respecto. El artículo 34 de la Ley, señala de manera indistinta, cuales son los bienes que están destinados a un servicio público, y que por tanto se encuentran incluidos dentro de la categoría de bienes del dominio público de la nación. Esta característica no la pierden los bienes de los organismos descentralizados por lo dispuesto en el artículo 36.

En efecto, el artículo 36 de la Ley, es un resabio histórico cuyo precedente anterior es el artículo 25 de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1969, y que fue abrogada por la vigente Ley General de Bienes Nacionales. En este artículo se establecía lo siguiente:

**"Art. 25. Los bienes que constituyan el patrimonio de establecimientos públicos creados por la ley federal, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, pueden gravarse siempre que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional lo autorice en forma expresa, cuando a su juicio convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria."**

Esta disposición, que se encuentra contenida de manera muy similar en el actual artículo 36, evidentemente se contrapone con el artículo 115 constitucional, que en forma tajante establece la imposibilidad de gravar los bienes de dominio público, y por lo tanto, es anticonstitucional.

En consecuencia, podemos afirmar que el régimen fiscal de los bienes inmuebles, tanto del Estado, como de los organismos descentralizados, es el siguiente:

- a) Los bienes del dominio público no pueden ser gravados por contribuciones que se deriven de la propiedad inmobiliaria.
- b) Los bienes del dominio privado, pueden ser gravados de conformidad con las leyes fiscales respectivas.

A continuación examinaremos las leyes del Distrito Federal, y de los Estados de Jalisco y Querétaro, con la finalidad de constatar cual es el tratamiento fiscal que se les dispensa a las universidades públicas, en relación con el impuesto predial.

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada el día 31 de diciembre de 1982, establece en su artículo 23, fracción III, lo siguiente:

**"Art. 23. No se pagará el impuesto predial, por los siguientes inmuebles:**

- III. Los del dominio público de la Federación, incluyendo los de organismos descentralizados en los términos de la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales."

Como se puede apreciar, el tratamiento que se otorga en la Ley de Hacienda del Distrito Federal a los organismos descentralizados, y por ende a las universidades públicas, coincide con el análisis que realizamos con anterioridad.

En cuanto a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, el artículo 104 dispone lo siguiente:

"Art. 104. Quedan exentos del pago de este Impuesto, la Federación, el Estado y sus Municipios, respecto de predios de su propiedad.

Los titulares de bienes inmuebles afectos al Patrimonio Cultural del Estado pagarán el impuesto predial correspondiente, aplicando la cuota o tarifa mínima que para tal efecto se establezca en la ley de ingresos municipal respectiva.

Para los efectos de esta Ley y de las leyes de ingresos municipales, se consideran bienes inmuebles afectos al Patrimonio Cultural del Estado, aquellos predios o fincas que sean catalogados en los planes o programas de desarrollo urbano municipales, atendiendo a su valor histórico o artístico, o se les reconozca algunos de estos atributos mediante dictamen del Instituto Nacional de Antropología e Historia o, en su caso, de la Secretaría de Cultura del Gobierno del estado de Jalisco.

Los predios propiedad de las Asociaciones Religiosas legalmente constituidas causarán este impuesto sobre la base del 50% de lo que resulte aplicar la Ley de Ingresos que corresponda."

Por lo que respecta al Estado de Querétaro, la Ley del Impuesto Predial establece en su artículo 41 – de manera similar a la legislación de Jalisco – que sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los Municipios estarán exentos.

"Art. 41. Ninguna persona física o moral, ni instituciones oficiales o privadas podrán ser exentas o subsidiadas, respecto a las contribuciones sobre la propiedad o posesión inmobiliaria a la que se refiere esta ley. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones."

Actualmente, La Universidad Autónoma de Querétaro sí está pagando el impuesto predial. La erogación que la universidad realiza por este concepto corresponde al 0.35 por ciento de los egresos totales ejercidos en el año de 1997.

Esta cifra, no parece ser considerable, sin embargo, ante la grave situación económica en que se encuentra esta institución educativa, recientemente el municipio de Querétaro anunció la condonación del

impuesto predial que asciende a la cantidad de un millón doscientos mil pesos. (220)

Consideramos que se trata de un error el que los municipios cobren el impuesto predial a las universidades públicas. Sabemos que éstos se encuentra en una situación económica difícil, pero este problema no se resuelve cobrando contribuciones a instituciones que carecen por completo de capacidad económica, y que por lo demás, prestan un servicio público que beneficia a la población en la que se localizan las universidades públicas. Llama la atención que, inclusive, se tenga que llegar al extremo de devolver el pago recibido porque las universidades se encuentran en peores condiciones económicas.

Asimismo, no encontramos la razón para gravar los bienes de organismos descentralizados, cuando éstos estén destinados a la prestación de un servicio público, pues no por el sólo hecho de pertenecer a organismos descentralizados, dejan de ser bienes del dominio público de la nación.

Por otra parte, los vehículos de las universidades públicas, de conformidad con leyes fiscales respectivas, se encuentran sujetas al pago, tanto del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, como del impuesto sobre automóviles nuevos.

En efecto, el artículo 2º de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicada en el Diario de la Federación el día 30 de diciembre de 1980, dice:

"Art. 2. La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, deberán pagar el impuesto que establece esta Ley, con las excepciones que en la misma se señalan, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar impuestos federales o estén exentos de ellos."

A su vez, el artículo 8º menciona cuando no se pagará este impuesto, sin que en estos supuestos se encuentren comprendidos los vehículos de las universidades, y son:

"Art. 8. No se pagará el impuesto, en los términos de este Capítulo, por la tenencia o uso de los siguientes vehículos:

I. Los eléctricos utilizados para el transporte público de personas.

II. Los importados temporalmente en los términos de la legislación aduanera

III. Los que sean de propiedad de inmigrantes o inmigrados, rentistas

IV. (Derogada)

V. Los vehículos de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal que sean utilizados para la prestación de los servicios públicos de rescate, patrullas, transportes de limpia, pipas de agua, servicios funerarios, y las ambulancias dependientes de cualquiera de esas entidades o de instituciones de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia y los destinados a los cuerpos de bomberos.

VI. Los automóviles al servicio de misiones Diplomáticas y Consulares de carrera extranjeras y de sus agentes diplomáticos y consulares de carrera, excluyendo a los cónsules generales honorarios, cónsules y vicecónsules honorarios, siempre que sea exclusivamente para uso oficial y exista reciprocidad.

VII. Los que tengan para su venta los fabricantes, las plantas ensambladores, sus distribuidores y los comerciantes en el ramo de vehículos, siempre que carezcan de placas de circulación.

El artículo 15 agrega a la lista de exenciones las siguientes:

V. Los que tengan para su venta los fabricantes, las plantas ensambladoras, distribuidoras y los comerciantes del ramo de vehículos.

VI. Las embarcaciones dedicadas al transporte mercante o a la pesca comercial.

VII: Las aeronaves monomotoras de una plaza, fabricados o adaptadas para fumigar, rociar o esparcir líquidos o sólidos, con tolva de carga.

VIII. Las aeronaves con capacidad de más de 20 pasajeros, destinadas al aerotransporte al público en general.

Como se puede observar, en la mayoría de los casos, se tratan de exenciones objetivas, y a este respecto, no entendemos porque el legislador no contempló los vehículos de las universidades, que se utilizan para los fines propios de estas instituciones educativas.

Por su parte, la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, tampoco establece exenciones para las universidades. En su artículo 8º, dispone en lo conducente lo siguiente:

\*Art. 8. No se pagará el impuesto establecido en esta Ley, en los siguientes casos:

En la exportación de automóviles con carácter definitivo, en los términos de la legislación aduanera.

En la enajenación al público en general de automóviles compactos de consumo popular.

En la importación de vehículos en franquicia, de conformidad con el artículo 62, fracción I, de la Ley Aduanera, o con los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México, siempre que se cumpla con los requisitos y condiciones que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general."

## **1.2. El Consumo de las Universidades Públicas.**

Como ya se había mencionado con anterioridad, en el año de 1978 se inició una de las reformas más significativas del sistema fiscal mexicano. Las modificaciones se basaron en la introducción del impuesto al valor agregado, cuya respectiva ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978, si bien su vigencia comenzaría hasta el año de 1980.

Esta reforma tiene un significativo interés en relación con el tratamiento fiscal de las universidades públicas, pues a partir del Impuesto al Valor Agregado, se inició la tendencia de gravar a todos los organismos descentralizados de conformidad con cada una de las leyes que establecen los impuestos, tal y como ya se comentó ampliamente en el punto dos de este capítulo.

Las universidades públicas fueron incluidas dentro de la categoría de sujetos exentos, conforme a lo que establece el artículo 15, fracción IV, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que establece lo siguiente:

"Art. 15. No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

IV. Los de enseñanza, que presten los organismos descentralizados y los establecimientos de particulares, que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos de la Ley General de Educación."

De acuerdo a esta disposición, las universidades están exentas del pago del impuesto. Sin embargo, La exención en materia del impuesto al valor agregado, dada las características del gravamen, origina una situación que resulta diferente a las demás exenciones contempladas en la mayoría de las leyes fiscales: los sujetos exentos no tienen la posibilidad legal de acreditar el monto del impuesto que a su vez les ha sido trasladado.

En el proceso de acreditamiento, se permite al contribuyente disminuir de la cantidad del impuesto causado, el monto equivalente del impuesto que le fue trasladado, en la realización de las actividades que son objeto del mismo. El artículo 4º de la Ley dispone lo siguiente:

"Art. 4. El acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta Ley, la tasa que corresponda según sea el caso. Se entiende por impuesto acreditable un monto equivalente al del impuesto al valor agregado que hubiera sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto que él hubiese pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el mes o en el ejercicio al que corresponda..."

De lo anterior se desprende que, si bien las universidades públicas como sujetos exentos no están obligadas al pago del impuesto, tienen que soportar una carga económica equivalente al monto del impuesto que les ha sido trasladado, como consecuencia de la imposibilidad legal de acreditar el mismo.

Como se puede apreciar, el mecanismo del impuesto al valor agregado, en la práctica ocasiona que los precios de los bienes y servicios exentos se incrementen, sólo que en el caso de las universidades públicas, no se tiene la posibilidad de "trasladar" el impacto económico a los educandos.

Estas consecuencias nocivas de las exenciones en materia del impuesto al valor agregado, causaron en el año de 1980 – primero de la vigencia de este impuesto – graves problemas a la economía nacional. Por ejemplo, los productores de los bienes de consumo necesario que estaban sujetos a precio oficial, como la leche, veían todavía más limitadas sus ganancias, ante la imposibilidad de acreditar el impuesto.

Ante esta problemática, en diciembre de 1980 se adiciona a la Ley, el artículo 2-A que introduce la Tasa 0%, que en principio se aplica a los alimentos, enajenaciones y uso de maquinaria y equipo necesarios para la agricultura, ganadería y pesca, fertilizantes, plaguicidas, suministro de energía eléctrica, exportaciones etc.

Sobre las características de la tasa 0%, tenemos que el último párrafo del artículo 2-A, menciona lo siguiente:

"... Los actos o actividades a los que se les aplica la tasa 0% producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta Ley..."

A su vez, el artículo 4º, párrafo segundo, fracción señala en lo conducente:

"Art. 4. Para que sea acreditable el impuesto al valor agregado deberán reunirse los siguientes requisitos:

I. Que corresponda a bienes o servicios estrictamente indispensables para la realización de actos distintos de la importación, por los que se deba pagar el impuesto establecido en esta Ley o a los que se les aplique la tasa del 0%..."

De esta manera, tenemos que los sujetos que realizan los actos o actividades a los que se les aplica la tasa 0%, sí tienen la posibilidad legal de acreditar el impuesto al valor agregado que les es trasladado. Esta situación produce un efecto en la realidad, más positivo que las exenciones, lo que ha ocasionado que se le confunda a la tasa 0% como un tipo especial de exención, inclusive, así la llama Sergio Francisco de la Garza (221).

El Tribunal Fiscal de la Federación se ha manifestado al respecto de la siguiente manera:

"... se siguió el criterio generalmente aceptado por los estudiosos del derecho fiscal, en el sentido de que los contribuyentes exentos no tienen derecho al acreditamiento o devolución del impuesto trasladado por los proveedores de sus bienes y servicios; en cambio, los contribuyentes sujetos a la tasa 0% tienen el derecho o beneficio de exigir al fisco, el monto del importe pagado en el proceso de producción y que trasladaron sus proveedores de bienes de servicios..." (222)

Como ejemplo de la carga económica que representa para las universidades públicas la imposibilidad de solicitar la devolución del impuesto que les es trasladado por sus proveedores, a continuación se citan los siguientes datos: (223)

AÑO	1991	1992	1993	1994	1995
INGRESOS	50,193	65,341	82,189	100,765	150,988
GASTOS DE OPERACIÓN	14'783,653	20'129,804	26'414,534	30'612,264	31'723,707
MONTO DE IVA PAGADO	1'940,303	1'829,986	2'401,322	2'782,993	4'137,876
% QUE REPRESENTA DEL TOTAL DE INGRESO LA DEVOLUCIÓN DEL IVA A QUE SE TENDRÍA DERECHO	4	3	3	3	3

Ante esta situación, han existido propuestas en el sentido de considerar a la prestación del servicio público de educación superior, que realizan las universidades públicas, dentro de la categoría de actividades a las que se aplica la tasa del 0% de acuerdo al artículo 2-A, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. (224)

En nuestra opinión, y de acuerdo con lo que hemos expresado en el punto anterior de este capítulo, las universidades públicas están investidas de inmunidad fiscal. Por lo tanto, no están obligadas al pago de contribuciones, y en consecuencia, no operara en su perjuicio la llamada "repercusión obligatoria" establecida en el artículo 3º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Lo anterior es así, porque en virtud de su régimen especial, las universidades públicas están colocadas fuera del terreno de la imposición tributaria.

### 1.3. Otras Situaciones Jurídico Tributarias.

Además de los impuestos examinados con anterioridad, existen otras contribuciones que afectan la situación jurídico tributaria de las

universidades públicas. Destacan los impuestos al comercio exterior, en particular el impuesto general de importación.

La política del Gobierno Federal, a partir del año de 1981, ha sido clara en el sentido de no conceder exenciones de impuestos de importación y exportación a los organismos descentralizados, incluyendo desde luego a las Universidades.

Así, el artículo 52 de la vigente Ley Aduanera – como anteriormente también lo hiciera la Ley Aduanera publicada el día 30 de diciembre de 1981 – establece en lo conducente lo siguiente:

Art. 52. "Están obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y las morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o cuando las extraigan del mismo.

La Federación, Distrito Federal, estados, municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia y sociedades cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos..."

Esta disposición se encuentra expresada en los términos de la "fórmula" que las autoridades fiscales comenzaron a introducir en la Ley de Ingresos desde el año de 1980, misma que fue ampliamente comentada en el punto anterior de este capítulo.

Existe únicamente una exención por los bienes que sean donados para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza y de investigación. El artículo 61, fracción IX, de la Ley dice:

"Art. 61. No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o las salidas del mismo de las siguientes mercancías:

IX. Las que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social, que importen organismos públicos, así como personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta..."

Por otra parte, las universidades públicas, como muchas otras instituciones educativas y centros de investigación privados, requieren poner en práctica y estimular sus actividades y programas de investigación y desarrollo.

La situación de la investigación en nuestro país fue ampliamente comentada en el capítulo tercero de este trabajo. Baste recordar que el panorama es desalentador, y como ejemplo se proporcionan los siguientes datos: (225)

- En nuestro país, sólo se invierte en investigación el 0.3% del Producto Interno Bruto.
- El 95 por ciento del presupuesto lo destina el Estado y 5 por ciento la iniciativa privada.
- El 90 por ciento de la tecnología que requieren las empresas en México para competir es adquirida en el extranjero,
- Más del 90 por ciento de la investigación en nuestro país la realizan las universidades públicas.

A pesar de lo anterior, las universidades públicas reciben un trato fiscal en materia de comercio exterior, semejante a cualquier otro sujeto pasivo. Esta posición gubernamental ha sido muy criticada por la comunidad científica del país, la que protesta por las altas tasas impositivas (226), sobre todo en lo referente a la importación de equipo científico, donde además de pagar el arancel correspondiente, se tiene que pagar el quince por ciento del Impuesto al Valor Agregado.

Cabe destacar, inclusive, que el Congreso de la Unión, acordó solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, revisar la situación impositiva y de pago de aranceles de importación de los productos destinados a la educación e investigación científica en universidades y otras instituciones públicas, "... ya que el fin de las mismas no es de lucro y sin duda contribuye al desarrollo integral del país..." (227)

Finalmente, en uso de la facultad que le confiere el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución, el Ejecutivo suprimió las cuotas de las tarifas de importación en el caso de maquinaria y equipo para el desarrollo de programas científicos. (228)

Otra de las situaciones jurídico tributarias que afectan a las universidades públicas, son las aportaciones de seguridad social. Los

trabajadores de las universidades públicas se encuentran afiliados en su mayoría al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (229)

La Ley del Seguro Social, establece en su artículo 12, fracción I, lo siguiente:

\*Art. 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. Las personas que se encuentren vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna Ley especial, esté exento del pago de impuestos...

De acuerdo a esta disposición, "aun y cuando en virtud de alguna Ley especial, estén exentas del pago de impuestos", las universidades públicas se encuentran sujetas al pago de esta contribución, y al cumplimiento de las demás obligaciones formales que se establecen en la Ley del Seguro Social.

La carga financiera que representa el pago de las cuotas patronales al IMSS, es significativa para las universidades públicas. Parte del déficit financiero que la mayoría de las instituciones tienen actualmente, se debe precisamente a esta obligación fiscal.

Muchas de las universidades, ante la grave crisis económica por la que atraviesan desde hace varios años, se han visto en la imposibilidad de hacer frente a estos compromisos. En diversas ocasiones, se ha llegado al extremo de que las instituciones de seguridad social encargadas de otorgar el servicio público del seguro social, han suspendido el servicio médico a los trabajadores universitarios (230). Lo anterior genera una fuerte presión al interior de las instituciones, pues se deterioran las relaciones laborales con el personal universitario.

Debido a los problemas que tienen en este sentido las universidades, los gobiernos de los Estados se han visto en la necesidad de solicitar a diversas autoridades la condonación de los adeudos fiscales. Un ejemplo notorio es el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro. El Gobernador del Estado, Ignacio Loyola Vera, formalmente solicitó al INFONAVIT, IMSS y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la condonación de los adeudos, mismos que ascienden a 102 millones de

pesos, y que representan el 40 por ciento del déficit de la Universidad. (231)

Ante la negativa de las dependencias a condonar los adeudos fiscales, el gobierno del Estado anunció la posibilidad de transferir el déficit de la Universidad a la deuda pública del Estado (232). A este respecto, el mandatario estatal expresó que la condonación de la deuda por parte de las diferentes dependencias gubernamentales, no era viable "... porque hay muchas universidades... que están en la misma situación y no se podía actuar en forma discrecional..." (233)

Como se podrá apreciar, el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro nos muestra el aspecto negativo de que las universidades públicas estén sujetas al pago de ciertas obligaciones fiscales. La Universidad Autónoma de Querétaro ejerció como presupuesto para el ejercicio de 1997, la cantidad de \$302'358,384.00 pesos (234). A pesar de esta cantidad, no le alcanza para pagar los adeudos fiscales que ascienden a 40 millones de pesos, aun y cuando, como ya se mencionó con anterioridad, el municipio de Querétaro condonó el pago del impuesto predial por 1,200 millones.

En nuestra opinión, y en base a que las leyes orgánicas de las universidades públicas les otorgan el régimen especial de la inmunidad fiscal, éstas no deben tener cargas fiscales, por lo que las cuotas que les corresponde pagar a las instituciones de seguridad social, deben ser cubiertas por el Estado.

Otra de las situaciones jurídico tributarias relevantes, lo son los derechos. Cabe destacar que los autores que defienden la posición de la inmunidad fiscal de las entidades públicas respecto a los impuestos, no lo hacen en relación con los derechos. (235)

Si bien, para la doctrina de la inmunidad fiscal del Estado y sus dependencias, ésta constituye una aplicación general del principio de la no atribuibilidad de los hechos imposables a una cierta categoría de sujetos, por la naturaleza común de todos los hechos imposables, en relación a su causa jurídica, esta situación no se da para los derechos.

Sostienen estos autores, que en el caso de los derechos, la causa jurídica es la prestación de un servicio individualizado que realiza el

sujeto activo, por lo que éste no depende de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Así, señalan que debido a "... la causa jurídica de este tributo, no hay contradicción lógica ni incompatibilidad en la atribución del presupuesto de hecho a un sujeto pasivo que sea ente soberano...el Estado y sus dependencias pueden ser sometidos a las tasas si el presupuesto de hecho aparece como atribuible a ellos, porque la naturaleza del presupuesto no se opone a esa atribución..." (236)

En este orden de ideas, concluyen que si la ley expresamente no exime al Estado de pago de los derechos, "no hay razón jurídico-dogmática que exija la exención y las normas positivas de exención son excepciones y no enunciación de un principio general..." (237)

En nuestro país, los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación han sostenido que las universidades públicas no están obligadas al pago de ningún tipo de contribuciones. Este criterio fue confirmado en forma reiterada por varias precedentes que el Tribunal Fiscal emitió en este sentido. (238)

**"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. NO SUJETO AL PAGO DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA.**

La Universidad Nacional Autónoma de México de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica no es sujeto del pago de los derechos por servicio de agua, en tal virtud, no podrá considerarse causante exento de los derechos por suministro de agua; por tanto, la reforma al artículo 533 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada el 30 de diciembre de 1972, no es aplicable a este organismo, ya que la misma que se refiere a la cancelación de franquicias, por estos derechos; además que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, es un ordenamiento que sólo regula a esta Institución y que prevalece su aplicación sobre la ley hacendaría local." (239)

Resolución de la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 15 de enero de 1974.

Ponente: Mag. Edmundo Salinas Quinard.

El único precedente de que tenemos noticia, en el que el Tribunal Fiscal de la Federación cambió este criterio, es el que emitió el Pleno de la Sala Superior en el año de 1986.

**"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. ES CONTRIBUYENTE DE LOS DERECHOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS.**

Conforme con lo dispuesto por el Artículo 2º de la Ley Federal de Derechos Vigente en 1983, los organismos descentralizados o cualquier otra persona deben cubrir los derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, aun cuando de conformidad a otras leyes o decretos no estén obligados a pagarlos; en tal virtud, si la Universidad Nacional Autónoma de México, con el carácter de permissionaria de la estación XEW-FM, hace uso del espectro radioeléctrico, debe pagar los derechos que establece la Ley de referencia, aun cuando en los términos del artículo 17 de su Ley Orgánica no esté sujeta a ninguna clase de impuestos federales, toda vez que el ordenamiento legal que prevé dicha contribución, categóricamente así lo establece, mismo que es posterior a la citada Ley Orgánica." (240)

Revisión No. 391/85.- Resuelta en sesión de 23 de abril de 1986, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretario: Lic. Marcos García José.

No obstante, posteriormente la Sala Superior retomaría el criterio de que las universidades no son sujetos del pago de derechos.

**"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. NO ES SUJETO DE PAGO DE DERECHOS.**

De conformidad con la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es obligatoria para este Tribunal, la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO no es sujeto del pago de derechos, ya que sobre la Ley General de Derechos para el año de 1982, que es la de carácter general, debe prevalecer el artículo 17 de la Ley Orgánica de dicha Institución educativa, por ser una norma de índole especial. (241)

Revisión No. 1452/86.- Resuelta en sesión de 2 de marzo de 1987, por mayoría de 7 votos, 1 en contra y 1 más con los resolutivos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomeli Cerezo.- Secretario: Lic. Trinidad Cuellar Carrera.

Las leyes universitarias disponen en forma muy clara, que éstas no son sujetos del pago, tanto de impuestos, como de derechos, por lo que su inmunidad fiscal contempla, en forma total, ambos tipos de contribuciones.

Finalmente, queremos manifestar que, en nuestra opinión, el régimen especial de la inmunidad fiscal que se encuentra establecido en las leyes universitarias, no ha sido defendido debidamente, ni ante los tribunales, ni en los diferentes foros académicos de nuestro país. Vale la pena traer a colación, que esta posición de privilegio que tienen nuestras universidades, no resulta una situación novedosa. En la misma Cédula Real que ordenaba la fundación de la Universidad de México, Don Felipe Segundo disponía lo siguiente:

“...es nuestra merced y voluntad que en dicha ciudad de México pueda haber y haya el dicho Estudio y Universidad, la cual *tenga y goce todos los privilegios y franquezas y libertades y excensiones* que tiene y goza el Estudio y Universidad de la dicha ciudad de Salamanca...” (242)

## **2. El Tratamiento Fiscal de las Instituciones Privadas de Educación Superior.**

Las Instituciones Privadas de Educación Superior se constituyen generalmente como asociaciones y sociedades civiles. Al igual que las universidades públicas, prestan el servicio público de la educación superior y de conformidad con el artículo 10 de la Ley General de Educación, forman parte del sistema educativo nacional.

A continuación, examinaremos el tratamiento fiscal que se les otorga en los diferentes ordenamientos fiscales.

### **2.1.- El Patrimonio de las Instituciones Privadas de Educación Superior.**

#### **2.1.1. Los Ingresos de las Universidades Privadas.**

Tal y como ya se había comentado en el capítulo cuarto de este trabajo, los principales ingresos que reciben las universidades privadas provienen de las colegiaturas, inscripciones y otros similares que pagan los estudiantes por la prestación de los servicios educativos.

De conformidad con lo dispuesto en el Título Tercero de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, las universidades privadas son personas morales no contribuyentes.

\*Art. 68 Las personas morales a que se refieren los artículos 70 y 73 de esta Ley...no son contribuyentes del impuesto sobre la renta...\*

\*Art. 70. Para los efectos de esta Ley se consideran personas morales no contribuyentes...las siguientes:

- X. Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación.\*

Como se puede observar, el único requisito que las universidades privadas tienen que cumplir, para ser consideradas personas morales no contribuyentes en la Ley del Impuesto sobre la Renta, es la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación.

De esta forma, todos los ingresos que reciban estas instituciones por la prestación de sus servicios educativos, estarán exentos del pago del Impuesto sobre la Renta.

#### **2.1.1.1. Los Ingresos Percibidos por la Prestación de Servicios que no Son de Carácter Educativo.**

Como ya lo comentamos, los ingresos que se perciben por la prestación de servicios educativos están exentos del pago de este impuesto. Además de lo anterior, las Instituciones Privadas de Educación Superior gozan de otros beneficios fiscales comprendidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, que no tienen la mayoría de las personas morales no contribuyentes.

De entre éstos, destaca el tratamiento que se le otorga a las donaciones. En efecto, además de que los donativos que reciben están exentos, las universidades privadas están autorizadas para expedir a los donantes, recibos deducibles para efectos del Impuesto sobre la Renta.

Art. 70-B: "Las personas morales no contribuyentes a que se refieren las fracciones VI, X y XI del artículo 70 de esta Ley, deberán cumplir con lo siguiente para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley:

- i. Que se constituyan exclusivamente y funcionen en forma preponderante como:
  - a) (Derogado)
  - b) (Derogado)
  - c) Entidades que se dediquen a cualquiera de los fines a que se refieren las fracciones VI, X y XI del artículo 70 de esta Ley y que de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una parte sustancial de sus ingresos la reciban de fondos proporcionados por la Federación, Estados o Municipios, de donativos o de aquellos ingresos derivados de la realización de su objeto social y no reciban ingresos en cantidades excesivas por concepto de arrendamiento, intereses, dividendos o regalías o por actividades no relacionadas con su objeto social.

- II. Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o se involucren en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación.

No se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiere solicitado por escrito.

- III. Que destinen sus activos exclusivamente a los fines propios de su objeto social, no pudiendo otorgar beneficios sobre el remanente distribuible a persona física alguna o a sus integrantes personas físicas o morales a que se refiere este artículo o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos.

- IV. Que al momento de su liquidación y con motivo de la misma, destinen la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos...

V. (Derogada)

- VI. Mantener a disposición del público en general la información relativa a la autorización para recibir donativos, así como al cumplimiento de sus obligaciones fiscal por el plazo y en los términos que mediante reglas de carácter general fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

los requisitos a que se refieren las fracciones III, IV y V de este artículo, deberán constar en la escritura constitutiva de la persona moral de que se trate."

**Estas deducciones están contempladas en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que en lo conducente dice:**

"Art. 24. Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Que sean estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos previstos en esta Ley y en las reglas generales que para el efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se otorguen en los siguientes casos:

- e) A las personas morales a las que se refieren las fracciones VI, X y XI del artículo 70 y que cumplan con los requisitos establecidos en las fracciones II, III, IV y VI del artículo 70-B de esta Ley."

Además de las condiciones que se establecen en estos artículos para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles, de conformidad con el artículo 14, y 14-B, del Reglamento del Impuesto sobre la Renta, las universidades privadas deben solicitar ante la autoridad, su inclusión en la lista de las "personas autorizadas para percibir donativos que se consideran deducibles para efectos del impuesto sobre la renta", la cual se publica en el Diario Oficial de la Federación. (243)

En cuanto al destino que las universidades privadas deben darle a los donativos, éstos y sus rendimientos deben destinarse única y exclusivamente a los fines propios de su objeto social, y en ningún caso podrán destinarse más del 5% de los donativos que perciban para cubrir sus gastos de administración. (244)

Este beneficio representa para las universidades privadas un importante factor de convencimiento ante sus posibles donadores. En el capítulo anterior, habíamos comentado como algunas instituciones se han caracterizado por realizar un gran esfuerzo en la "técnica de solicitar donativos". Si bien, se dice que "... el hablar de los impuestos facilita la donación, pero raramente es una fuerza motriz de primer orden...", también se aconseja que durante el procedimiento para conseguir el donativo, éstos no sean el tema inicial de la obtención de los fondos, sino que el "... momento oportuno para ello, es luego que la persona ha tomado la decisión de dar; aunque quizá antes de que haya decidido acerca de la cantidad con que piensa contribuir...". (245)

A pesar de que las universidades privadas, reconocen *públicamente* sólo una pequeña contribución a su financiamiento por parte de los donativos, el anterior comentario, nos da una idea de la importancia que tiene este beneficio fiscal.

En el capítulo anterior, mencionábamos que los ingresos provenientes de los donativos, son la segunda fuente de financiamiento de las Instituciones Privadas de Educación Superior. Creemos que en buena medida, esta situación se da en virtud del benéfico tratamiento fiscal que se le ha dispensado a este tipo de ingresos.

La posibilidad de recibir donativos exentos y entregar a los donantes recibos deducibles para los efectos de la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta, ya se encuentra en disposiciones precedentes (246). Así, la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, disponía en su artículo 29, fracción VII, lo siguiente:

\*Art. 29. Para determinar la utilidad gravable, los sujetos comprendidos en los artículos 22, 23 y 25 restarán de sus ingresos totales, los ajustes a los mismos por concepto de devoluciones, descuentos, rebajas y bonificaciones y del ingreso neto que resulte, podrán hacer únicamente las siguientes deducciones:

VII.- Los donativos y gastos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fines benéficos o culturales..."

De la misma manera, la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1964, establecía en su artículo 26, fracción XI, lo siguiente:

"Art. 26. Las deducciones a que se refiere este capítulo deberán reunir los siguientes requisitos:

XI. Que tratándose de donativos, se otorguen para obras públicas o servicios públicos o para fines benéficos o culturales.

Para la deducibilidad de este concepto se requiere autorización que deberá solicitarse en cada caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que podrá otorgar autorizaciones anuales para que puedan deducirse los donativos que se hagan con fines asistenciales o para escuelas incorporadas a los planes de enseñanza oficial..."

De la lectura de estos precedentes legislativos, podemos dar cuenta de que este beneficio se ha otorgado en forma restringida, y condicionado para cierto tipo de actividades. Así, para que los donativos fueran deducibles, debían destinarse a obras públicas, servicios públicos o para fines benéficos o culturales.

Todas estas actividades tienen en común el interés general y el beneficio colectivo, las cuales son parte inherente de las funciones del Estado. Debido a lo anterior, nos parece razonable y justificado el tratamiento fiscal que se le da a los donativos recibidos por las universidades privadas, puesto que como ya se ha mencionado en forma reiterada, éstas también prestan el servicio público de la educación superior.

El hecho de que recursos del sector privado se transfieran – sin fines de lucro – al financiamiento de las actividades descritas con anterioridad, aligeran la carga del Estado, y coadyuvan, en este caso, con la función social de la educación.

Lo que se ha expresado hasta aquí, es parte del razonamiento que nos explica el porqué de esta política fiscal, la cual se establece en forma clara, en el artículo 28 de la Ley General de Educación: (247)

"Art. 28. Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares."

Es indudable, de acuerdo a los datos mencionados en el capítulo cuarto de este trabajo, que este tipo de disposiciones tendientes a atraer capitales privados hacia el sistema educativo nacional, – mediante el ofrecimiento de determinados beneficios fiscales – ha sido en nuestro país, uno de los factores que han impulsado el crecimiento y desarrollo de las Instituciones Privadas de Educación Superior.

Por lo que respecta a los demás ingresos que las universidades privadas obtienen, por actividades diferentes a la prestación de los servicios educativos, tendríamos que examinar, en primer lugar, aquellos servicios que sin ser propiamente de naturaleza educativa, sí están relacionados éstos.

Existen ciertos servicios, que sin ser de enseñanza, sí son estrictamente necesarios para brindar un servicio educativo de calidad, por parte de las universidades, tanto públicas como privadas. Entre éstos podríamos citar, los de cafetería, transporte, estacionamiento, fotocopiado y jardinería.

En nuestra opinión, los ingresos que se perciban por este tipo de servicios, deben estar exentos del pago del impuesto. Como fundamento de la aseveración anterior, podemos citar un viejo criterio emitido por el Tribunal Fiscal de la Federación, con relación a la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, abrogada en el año de 1976.

**\*TRANSPORTE DE ALUMNOS.- SERVICIO PRESTADO POR INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA PRIVADA.- LOS INGRESOS PERCIBIDOS POR ESTE CONCEPTO SE ENCUENTRAN EXENTOS DEL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES.**

De conformidad con la fracción XIX del artículo 18 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, se encuentran exentos los ingresos percibidos, entre otros, por los establecimientos de enseñanza pública o privada reconocidos por autoridad competente. Al referirse en forma genérica a "ingresos percibidos" sin determinar que tipo de ellos, debe considerarse que las percepciones derivadas del transporte de alumnos que obtengan dichas instituciones gozan de la franquicia establecida por el mencionado precepto, pues donde la ley no distingue no se debe distinguir, *máxime que dicho es conexo al de enseñanza que prestan dichos establecimientos.*" (248)

Contradicción de Sentencias Relativa a los Juicios Nos. 4026/76 y 2895/76.-  
Resuelta en Sesión de 20 de Mayo de 1980, por Mayoría de 6 Votos a Favor y 1  
en Contra.

Desde luego, esta exención estaría condicionada a que se presten estos servicio, única y exclusivamente a la comunidad universitaria de cada una de las instituciones. En este sentido, se ha pronunciado el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito emitió la tesis siguiente:

PERSONA MORAL, CON FINES NO LUCRATIVOS. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DISTINTOS A SUS MIEMBROS. TIENE LA OBLIGACIÓN DE ENTERAR A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL IMPUESTO DE LOS INGRESOS OBTENIDOS POR LOS SERVICIOS. Si la quejosa es una persona moral con fines no lucrativos, y la actividad de ésta, consistió en la presentación de una obra teatral, de la cual tuvo ingresos económicos, pues el objeto fue el de recabar fondos para el cumplimiento de labores culturales y no sólo fue para la población universitaria sino también para la comunidad en general, lo cuál en sí es suficiente para acreditar que prestó un servicio a personas distintas de sus miembros, tiene la obligación de enterar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el impuesto correspondiente por los ingresos obtenidos, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 68 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. (249)

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO

Amparo directo 542/91. "Universidad Regiomontana", A.C. 12 de febrero de 1992.  
Unanimidad de Votos. Ponente: Ramiro Barajas Plascencia. Secretaria: Gloria Fuentes Cortés.

Amparo directo 405/91. "Universidad Regiomontana", A.C. 29 de enero de 1992.  
Unanimidad de Votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Alejandro G. Chacón Zuñiga.  
Octava Época

Es importante destacar, que el párrafo tercero, del artículo 68 de la Ley del Impuesto sobre la Renta – que es el fundamento de este criterio – delimita el campo de acción de la exención, puesto que su *norma* no llega a mermar la eficacia de la *norma* de imposición. En otras palabras, la exención contenida en el artículo 68 de la Ley, no alcanza a proteger a las universidades privadas si éstas prestan sus servicios a miembros diferentes de su comunidad universitaria.

De conformidad con el anterior criterio, todos los ingresos provenientes de los servicios que presten estas instituciones a miembros que no pertenecen a su comunidad universitaria, están gravados.

¿Ahora bien, los ingresos que se perciba por realizar actividades de investigación en beneficio de determinadas empresas, quedan sujetas al pago del impuesto?. Atendiendo a la literalidad de este precepto, si estarían gravados, pues siguiendo con esta lógica, se estaría prestando un servicio a una empresa que no pertenece a su comunidad universitaria, pues sus miembros son los maestros, alumnos, personal académico y trabajadores administrativos.

#### \*FUNDACIONES. SUS ELEMENTOS PATRIMONIAL Y PERSONAL.

El elemento fundamental de una fundación, es el conjunto de bienes destinados por su fundador para la obtención de un determinado fin de beneficencia, entre los cuales se puede encontrar el de la instrucción o enseñanza. Las fundaciones a diferencia de las corporaciones o sociedades, tienen como elemento fundamental esos bienes y no a las personas como sucede en las últimas citadas. Es cierto que para que jurídicamente una fundación pueda cumplir con sus objetivos, es necesario que se encuentre representada por personas físicas como son los miembros de una fundación, pues como ya quedó establecido, el elemento primordial de esa institución, no son las personas, sino los bienes destinados a un fin. En esas condiciones, es inconcuso que en el caso de las fundaciones, como lo anota el tratadista Roberto de Ruggiero, en su libro Instituciones de Derecho Civil, el elemento personal también está representado por: "Los destinatarios presentes y futuros, que se benefician del patrimonio", para la consecución de los bienes de tales personas jurídicas. Por lo tanto, y aplicando estos conceptos al objetivo que persigue una fundación que constituye una universidad, es inobjetable que deben considerarse como miembros de esta organización, *aquellas personas que integran la comunidad universitaria* y quienes propiamente van a beneficiarse del fin que se persigue y que es la enseñanza o instrucción, es decir, *el profesorado y alumnado de la misma.* (250)

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 14/92. Fundación Universidad de las Américas Puebla. 6 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echeagaray Cabrera.

El contenido del párrafo tercero del artículo 68 de la Ley, sólo toma en cuenta sí los servicios se prestan a la comunidad universitaria, sin considerar que, tanto la investigación, como la cultura, son fines inherentes a las universidades privadas. Cabe mencionar, que la investigación es una actividad muy importante para el desarrollo de nuestro país, y en un futuro puede llegar a ser una fuente importante de financiamiento. Por lo anterior, consideramos necesario extender la exención a esta actividad.

Además de las exenciones comentadas con anterioridad, las Instituciones Privadas de Educación Superior gozan de otros beneficios fiscales contenidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En el año de 1993, se reformó el artículo 69 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que desde entonces, los ingresos que las universidades privadas obtienen por la enajenación de sus bienes; de los intereses de sus valores invertidos, y por la obtención de premios, están exentos.

"Art. 69. Las personas morales a que se refiere este Título, a excepción de las señaladas en el artículo 73 de esta Ley y las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la misma, serán contribuyentes del impuesto sobre la renta cuando perciban ingresos de los mencionados en los Capítulos IV, VIII y IX del Título IV..."

Cabe mencionar que antes de que fuera abrogada por la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1981, la Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1947, establecía los otros beneficios, como los siguientes:

"Art. 6°. Las loterías, Rifas, Sorteos y Concursos a base de pronósticos de toda clase y juegos permitidos que se celebren con fines de beneficencia o educativos, están exentos total o parcialmente del impuesto establecido en el artículo 3°."

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa comprobación del requisito anterior, declarará la exención y fijará en su caso, el porcentaje de exención que estime conveniente.

Finalmente, los ingresos que se obtenga por actividades de carácter mercantil, deben gravarse porque a nuestro juicio, la prestación de los servicios educativos deben proporcionarse sin el ánimo de lucro. La universidad privada que se conduzca como un negocio, debe gravarse como tal, pues no existe razonamiento jurídico que pueda defender esta posición.

### **2.1.2. Los Bienes de las Instituciones Privadas de Educación Superior.**

Habíamos comentado en el punto anterior, que desde el año de 1983 se precisó como fuente imponible exclusiva de los municipios, las

contribuciones que deriven de la propiedad inmobiliaria. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución, establece en lo conducente lo siguiente:

\*Art 115

IV Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

El párrafo segundo de este precepto, también dispone con respecto a este tipo de contribuciones, que las leyes fiscales, ni las locales, deberán establecer exenciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, con excepción de los bienes del dominio público del Estado.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones."

La disposición constitucional es clara, pues inclusive prohíbe a las autoridades municipales establecer exención alguna, con excepción de los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

De conformidad con lo anterior, los bienes inmuebles de las universidades privadas están sujetos al pago de los gravámenes municipales, y así lo establecen las leyes de hacienda del Distrito Federal, Jalisco y Querétaro. En este sentido, coincidirían con el tratamiento fiscal que se otorga a la Universidad Autónoma de Querétaro.

Los automóviles de las universidades privadas, también se encuentran sujetos al pago de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, así como al impuesto sobre automóviles nuevos.

En este caso, el tratamiento que se les otorga en estas leyes especiales, es el mismo que el de las universidades públicas, pues ninguna de las dos tipos de instituciones, están contempladas como sujetos exentos.

El artículo 8º de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, menciona el tipo de vehículos que quedan exentos del pago del impuesto, sin que en estos supuestos se encuentren comprendidos los vehículos de las universidades privadas:

\*Art. 8. No se pagará el impuesto, en los términos de este Capítulo, por la tenencia o uso de los siguientes vehículos:

I. Los eléctricos utilizados para el transporte público de personas.

II. Los importados temporalmente en los términos de la legislación aduanera.

III. Los que sean de propiedad de inmigrantes o inmigrados, rentistas.

IV. (Derogada)

V. Los vehículos de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal que sean utilizados para la prestación de los servicios públicos de rescate, patrullas, transportes de limpia, pipas de agua, servicios funerarios, y las ambulancias dependientes de cualquiera de esas entidades o de instituciones de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia y los destinados a los cuerpos de bomberos.

VI. Los automóviles al servicio de misiones Diplomáticas y Consulares de carrera extranjeras y de sus agentes diplomáticos y consulares de carrera, excluyendo a los cónsules generales honorarios, cónsules y vicecónsules honorarios, siempre que sea exclusivamente para uso oficial y exista reciprocidad.

VII. Los que tengan para su venta los fabricantes, las plantas ensambladores, sus distribuidores y los comerciantes en el ramo de vehículos, siempre que carezcan de placas de circulación.

El artículo 15 agrega a la lista de exenciones las siguientes:

V. Los que tengan para su venta los fabricantes, las plantas ensambladoras, distribuidoras y los comerciantes del ramo de vehículos.

VI. Las embarcaciones dedicadas al transporte mercante o a la pesca comercial.

VII: Las aeronaves monomotoras de una plaza, fabricados o adaptadas para fumigar, rociar o esparcir líquidos o sólidos, con tolva de carga.

VIII. Las aeronaves con capacidad de más de 20 pasajeros, destinadas al aerotransporte al público en general.

Tampoco en la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se establecen exenciones para los vehículo de las universidades privadas. En su artículo 8º, dispone en lo conducente lo siguiente:

"Art. 8. No se pagará el impuesto establecido en esta Ley, en los siguientes casos

En la exportación de automóviles con carácter definitivo, en los términos de la legislación aduanera.

En la enajenación al público en general de automóviles compactos de consumo popular.

En la importación de vehículos en franquicia, de conformidad con el artículo 62, fracción I, de la Ley Aduanera, o con los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México, siempre que se cumpla con los requisitos y condiciones que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general."

La doctrina señala que en el caso de los impuestos reales, los fundamentos son los presupuestos objetivos, cuya naturaleza intrínseca se determina con independencia del elemento personas de la relación tributaria. Así, el lado objetivo del presupuesto de hecho es, en tal clase de impuestos, constitutivamente autónomo, y puede ser definido por la norma sin referencia a ningún sujeto determinado. (251)

## **2.2. El Consumo de las Universidades Privadas.**

Con respecto al impuesto al valor agregado, la legislación actual establece que tanto las universidades públicas, como las privadas no pagan el impuesto por las prestación de sus servicios educativos. La Ley del Impuesto al Valor Agregado señala lo siguiente:

Art. 15. No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

Los de enseñanza que preste la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y sus organismos descentralizados, y los establecimientos de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos de la Ley General de Educación, así como los servicios educativos de nivel preescolar.

La única diferencia que notamos en relación con los comentarios que se hicieron con las universidades públicas, se refiere a la incidencia del impuesto, pues las Instituciones Privadas de Educación Privada, si pueden trasladar el impacto económico del impuesto a los educandos.

Por nuestra parte, se propone que se considere a la prestación del servicio público de educación superior, que realizan las universidades privadas, dentro de la categoría de actividades a las que se aplica la tasa del 0% de acuerdo al artículo 2-A, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

### **2.3.- Otras situaciones jurídico tributarias.**

Las Instituciones Privadas de Educación Superior están sujetas a los impuestos al comercio, en las mismas condiciones que las universidades públicas.

"IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LIMITES DE LA EXENCIÓN EN FAVOR DE LAS INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA. La exención del impuesto al valor agregado, que en favor de las instituciones de enseñanza establece el artículo 15, fracción IV de la Ley que instituye este impuesto, no puede ser aplicable en materia de cargas arancelarias, en virtud de que, lo que genera el pago o causación del mismo, es el hecho concreto de la introducción de objetos a territorio nacional, en tanto que, dicha exención comprende exclusivamente los servicios de docencia que prestan aquellas personas morales." (252)

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 602/90. Universidad Iberoamericana, A.C. 13 de junio de 1990. Unanimidad de Votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuahutémoc Carlock Sánchez. Octava Época

La posibilidad de que el Ejecutivo, en uso de sus facultades constitucionales pueda suprimir las cuotas de las tarifas de importación en el caso de maquinaria y equipo para el desarrollo de programas científicos, puede ser una aliciente extra para que las incipientes, pero cada vez mayores actividades de investigación en las universidades privadas, se desarrollen de manera más acelerada.

En relación con el pago de derechos, como ya lo habíamos mencionado, la causa jurídica es la prestación de un servicio individualizado que presta determinada dependencia gubernamental, por lo que éste no depende de la capacidad contributiva de las universidades privadas.

En este sentido, resulta adecuado que los entes públicos encargados de la prestación de los servicios, cobren por los derechos establecidos,

por ser éstos contraprestaciones que no es justificado tengan carácter gratuito.

De todo lo que se ha expuesto con anterioridad, resulta que de conformidad con las leyes fiscales que establecen las contribuciones, el régimen fiscal de las universidades públicas y privadas, es muy similar. El tratamiento del ingreso, consumo y bienes es idéntico, con excepción de algunos casos en que los municipios exentan del impuesto predial a sus universidades, como en el caso del Distrito Federal.

La universidad privada es una de las personas morales no contribuyentes que se han visto más beneficiadas con el trato fiscal. Es indudable, que uno de los factores del crecimiento y desarrollo de estas instituciones ha sido su régimen fiscal.

## IV. CONCLUSIONES

- 1) El Estado mexicano tiene la obligación de impartir educación a toda la población.
- 2) El derecho a la educación es una garantía constitucional consagrada en nuestra Carta Magna.
- 3) La garantía constitucional no se limita a la enseñanza básica, sino que comprende todos los niveles educativos, incluyendo la educación superior.
- 4) En nuestro país, la educación en todos sus niveles debe impartirse de manera gratuita.
- 5) El Estado no puede decretar contribuciones cuyo objeto sea que los educandos cubran el costo de la educación que reciben.
- 6) Se pueden establecer contribuciones destinadas específicamente a satisfacer los gastos del servicio público de la educación, siempre y cuando los gravámenes no estén a cargo de los educandos.
- 7) El Congreso de la Unión tiene facultades para coordinar la función pública de la educación, así como para distribuir y fijar las aportaciones que correspondan a los estados y municipios.
- 8) En nuestro país, la legislación fiscal, además de considerar al Estado como sujeto activo, lo coloca también como sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria.

La situación jurídico tributaria de la Federación, estados y municipios se determina de acuerdo a cada una de las leyes fiscales que establecen las contribuciones.

El principio ha sido gravar a estas entidades sólo cuando actúan como personas de derecho privado.

- 9) En el caso de los organismos descentralizados, existe una polémica.

Por un lado, la legislación fiscal siempre ha pretendido que estos entes públicos tributen de conformidad con lo que se dispone en cada una de las leyes que establecen los impuestos.

En tanto que las leyes especiales que regulan a estos organismos establecen diversas disposiciones que los exenta de los pagos de impuestos.

- 10) El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México establece la no sujeción en el pago de impuestos y derechos federales y locales.

Este precepto otorga la más amplia inmunidad fiscal de entre todos los entes públicos.

El contenido de esta disposición se incluyó en la mayoría de las leyes orgánicas de las universidades públicas en su ámbito territorial respectivo.

- 11) La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación tradicionalmente sostuvieron que las universidades no eran sujetos de gravámenes, y que las leyes orgánicas, por ser las que regulan sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada, son las leyes especiales, cuyas normas no pueden ser derogadas por leyes fiscales.

- 12) Como consecuencia del establecimiento en nuestro país del impuesto al valor agregado, se inició la tendencia de introducir en la Ley de Ingresos de la Federación, disposiciones que pretendían limitar las exenciones contenidas en las leyes especiales de los organismos descentralizados.

En la Ley de Ingresos de la Federación de 1985, se estableció en su artículo 14, la derogación de todas las exenciones que no estuvieran contempladas en la legislación fiscal.

13) El punto culminante de esta tendencia llegaría el 22 de octubre de 1993, cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió por contradicción de tesis lo siguiente:

- a) Que el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana había establecido una exención, y no una situación de no sujeción o no causación.
- b) Que la ley especial en el presente caso lo es la Ley de Ingresos de la Federación de 1985.
- c) Que la exención establecida en el artículo 5º de su ley orgánica, había sido derogada por el artículo 14 de la Ley de Ingresos de 1985, por lo que éste dejaba de ser aplicable.

14) Este criterio es erróneo, puesto que el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana – redactado en los mismos términos que el artículo 17 de la Universidad Nacional Autónoma de México – establece una no sujeción. Esta afirmación la basamos en los siguientes razonamientos:

- a) La letra del texto y los términos empleados señalan expresamente que *"no estarán sujetos"* y agrega *"tampoco estarán gravados"*, expresiones que por sí solas denotan un significado de ausencia de obligación tributaria, aún y cuando se realice la verificación de supuestos imponibles.
- b) Las autoridades universitarias que redactaron esta disposición, quisieron darle a la Universidad un régimen de mayor alcance que la exención. Su intención fue *extraer* del campo impositivo a la Universidad y *transportarla* hacia el mundo inerte de la no sujeción, en la cual *no existe* la vida jurídica tributaria.
- c) A este supuesto especial de no sujeción se le conoce como la inmunidad fiscal.

15) El fundamento del régimen especial que gozan las universidades públicas, se encuentra en la imposibilidad que tienen las autoridades fiscales de seleccionar como objeto imponible, el servicio público de

la educación superior que busca satisfacer el cumplimiento de la garantía constitucional de la educación.

16) El criterio emitido por la Segunda Sala de la Corte, también está equivocado, porque la ley especial no es la Ley de Ingresos de la Federación, sino la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, por la consideraciones siguientes:

a) Las leyes orgánicas fueron expedidas para regular sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada, de manera que el conjunto de disposiciones que la integran, están interrelacionadas unas con otras, con el objetivo de dar cumplimiento a sus fines y funciones.

b) Las leyes orgánicas establecen las características fundamentales de su autonomía, como son el gobierno, las actividades académicas, el financiamiento y la protección de su patrimonio.

c) Las leyes universitarias son leyes reglamentarias del artículo tercero constitucional.

d) Las leyes orgánicas no pueden modificarse por ordenamientos diversos; si se desea cambiar su régimen fiscal, entonces el legislador deberá modificar la propia ley orgánica.

17) De acuerdo con las leyes fiscales que establecen cada una de las contribuciones, la posibilidad de gravar a las universidades públicas es muy reducida.

18) Esta posibilidad se constriñe a gravar los ingresos que se perciben por actividades mercantiles, los automóviles, y en algunos casos los bienes inmuebles.

De manera injusta, se gravan también las importaciones de bienes que se destinan a las investigaciones, lo cual impacta negativamente esta finalidad universitaria.

En nuestra opinión, los pagos de las cuotas patronales que les corresponden a las universidades públicas, deberían hacerse a cargo

del Estado. Esta situación aliviaría en buena parte el déficit que sufre la mayoría de las instituciones.

19) Las obligaciones fiscales de las universidades públicas, no son cantidades muy significativas en comparación a los presupuestos que ejercen. Sin embargo, si representan una buena proporción del déficit que actualmente tienen.

20) Existe una evidente incongruencia entre la política fiscal y educativa del gobierno. Por una parte, las autoridades fiscales pretenden que las universidades públicas tributen de conformidad a lo que se establezca en cada una de las leyes impositivas, sin reconocer su inmunidad fiscal, y por la otra, se le disminuye el financiamiento gubernamental. El gobierno promueve el financiamiento a través de otras fuentes, inclusive las que son objeto de imposición.

Las actividades mercantiles que las universidades públicas han comenzado a realizar, trastocan su naturaleza jurídica.

21) Por su parte, las universidades privadas normalmente se encuentran comprendidas dentro de la categoría de sujetos exentos del pago de impuestos.

Esta situación es justificada, en virtud de que las universidades privadas, al igual que las públicas, prestan el servicio público de la educación superior. Además de lo anterior, podemos citar las consideraciones siguientes:

- a) La educación es un elemento básico para la transformación social.
- b) A pesar del esfuerzo para financiar la educación, la gran demanda por servicios educativos en todos los niveles no permite al Estado cumplir en forma total con su obligación constitucional.
- c) Debido a lo anterior, el Estado promueve la participación del sector privado en la educación. En este sentido, las universidades privadas aligeran el esfuerzo financiero del Estado, al invertir bienes y recursos propios, y coadyuvan en la prestación del servicio público de la educación superior.

d) Las universidades privadas se constituyen como asociaciones y sociedades que no persiguen fines de lucro.

22) En la actualidad, el régimen fiscal de las universidades públicas y privadas es muy similar. El tratamiento del ingreso, consumo y bienes es parecido, con excepción de algunos casos en que se les exenta del impuesto predial a las universidades públicas, como en el Distrito Federal.

En cuanto al consumo de ambas tipos de instituciones, se propone como medida que beneficia su financiamiento, se considere a la prestación del servicio público de la educación superior, dentro de las categorías de actividades a las que se les aplica la tasa del 0%, de acuerdo al artículo 2-A, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

23) Las universidades privadas son una las personas morales no contribuyentes que se han visto más beneficiadas con el tratamiento fiscal que se les otorga. Sobresale el hecho de que estas instituciones están autorizadas para expedir a sus donantes, recibos deducibles para efectos del Impuesto sobre la Renta.

Es indudable, que uno de los factores que han influido en el crecimiento y desarrollo de las universidades privadas ha sido su régimen fiscal.

## V. NOTAS

(1).- Cabe destacar que en el debate sobre el artículo tercero de la Constitución de 1857, se mencionó que el objetivo primordial de la inclusión de la libertad de enseñanza en la Constitución, era la destrucción del monopolio que las instituciones religiosas habían ejercido en siglos pasados. Pero, como resultado de la tesis de corte liberal, se trataba de garantizar la libertad sobre cualquier otro principio. Así, el planteamiento inicial señalaba no sólo la desaparición de este monopolio, sino que se demandaba también, que no hubiera vigilancia por parte del Estado en la educación. Podemos establecer que esta es la única ocasión en la historia de la educación, desde la independencia, que no se establecía la necesidad de que el Estado interviniera en su desarrollo. Sin embargo, en forma posterior se fueron tomando menos tolerantes y decidieron poner la educación bajo la vigilancia del Estado, aceptando el legado de la Revolución francesa del Estado educador. Se puede constatar que durante la vigencia de la Constitución del 57, se publicaron importantes ordenamientos en los que se regulaba la intervención estatal. Entre éstos destaca el decreto de 15 de abril de 1861; la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, de 2 de diciembre de 1867 y la Ley Sobre Instrucción Primaria en el Distrito Federal de 25 de mayo de 1888. Por lo demás, es claro que existieron muchas opiniones contrarias a la participación estatal en la educación, especialmente los grupos católicos, pero podemos afirmar, que la necesidad de que el Estado interviniera en los asuntos educativos de la nación, fue la dirección en la que se condujeron los hechos históricos.

(2).- Ya en el segundo capítulo de nuestro trabajo mencionábamos que la educación es considerada, tanto por la legislación como por la doctrina como un servicio público. Por otra parte, no debemos olvidar que no sólo el Estado presta el servicio público de la educación, sino que también la Constitución faculta expresamente a las instituciones privadas.

(3).- En la historia universal, Bolaños Guerra menciona que fue en los países protestantes donde aparecieron las primeras manifestaciones de educación universal y obligatoria. En 1524 Lutero escribió a las autoridades municipales alemanas que tendrían el deber de establecer escuelas y que era obligación de los padres enviar a sus hijos. En 1619, el Gran Ducado de Weimar (Turíngia) impuso a los niños de ambos sexos la obligación de instruirse. Otros atribuyen el primer ejemplo de decreto oficial de instrucción obligatoria al pequeño estado alemán de Saxe-Gotha, en 1642. Lo cierto es que la Revolución Francesa tomó el ideal de la educación obligatoria de Prusia y los estados alemanes.

Bolaños Guerra, Bernardo, *"EL Derecho a la Educación"*, Serie Temas de Hoy en la Educación Superior No 16, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, 1996, páginas 20 y 21.

(4).- Raúl Padilla López comenta sobre el llamado principio de la estatización de la enseñanza, y señala que "...de dos maneras se estatiza la educación por la Constitución de 1812: primero, al facultar a las Cortes para arreglar cuanto pertenezca el importante objeto de la instrucción pública (art. 370)...La segunda...se hace por medio de la encomienda al Poder Ejecutivo, a través de una Dirección General, la inspección de la enseñanza pública (art. 369). Asimismo, cita pasajes del Discurso Preliminar: "...es preciso...que no quede confiada la dirección de la enseñanza pública a manos mercenarias, a genios imbuidos de ideas falsas o principios equivocados...de esta sencilla indicación se deduce la necesidad de formar una inspección suprema de instrucción pública, que con el nombre de dirección general de estudios, pueda promover el cultivo de las ciencias...de los conocimientos humanos en toda su extensión.



Padilla López. Raúl *"El Tema De La Educación Estatal En El Constitucionalismo Mexicano"*, Separata de la Revista Jurídica Jalisciense, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, Año 2, Número 3, Mayo-Agosto, MCMXCII, 1992, páginas 15 y 16.

(5) - Las fracciones IV y VII, del artículo 134 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana establecieron lo siguiente:

\*Art 134 Son facultades de las Asambleas departamentales:

IV Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad ó beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.

VII Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose á las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados

XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados 1967; *"El Artículo 3º de la Constitución de 1917"*, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Antecedentes y Evolución de los Artículos 1º a 15 Constitucionales, Tomo III, Pág. 92.

(6) - Bazdresch, Luis. *"Garantías Constitucionales"*, 3ª edición, Ed. Trillas, México, 1986, pág. 109.

(7) - Lozano, José María. *"Estudio Del Derecho Constitucional Patrio"*, 4ª edición, Ed. Porrúa, México, 1987, páginas 136 y 137.

(8) - *Ibidem*, páginas 138 y 139.

(9) - *Ibidem*, páginas 138; A este respecto, Ramón Ignacio Cabrera menciona que "...tal explicación resulta válida en el contexto social de Lozano - al momento de escribir su obra en 1876 - donde la circunstancia social de la época permitía al hombre y a la sociedad subsistir con el mínimo general de conocimientos adquiridos en la primaria. No obstante, se puede presumir que, si Lozano viviera en nuestra época avalaría la extensión de la obligatoriedad hasta la educación secundaria, adecuando sus argumentos a la realidad que vive México en los umbrales del tercer milenio en que, tanto individuos como sociedad, requieren de un nivel superior de preparación que les ayude a hacer frente a la competencia mundial que se presenta..."

Cabrera León Ramón Ignacio. *"Análisis Jurídico De Algunas Reformas, Publicadas El 5 De Marzo De 1993, al Artículo 3º Constitucional"*. Op. Cit, pág. 70.

(10).- Burgoa, Ignacio. *"Las Garantías Individuales"*, 21ª edición, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 186.

(11).- Burgoa menciona que "...no obstante estar comprendido dentro del capítulo denominado "De las Garantías Individuales", propiamente no contiene ningún derecho subjetivo público...en realidad, el artículo 3 constitucional debe estar incluido en la Ley Suprema a título de prevención general, como acontece, verbigracia, con el artículo 130; y si actualmente permanece inserto dentro del referido capítulo, es por un resabio histórico, pues efectivamente, bajo la Constitución de 57 y la de 17, hasta antes de la reforma de diciembre de 1934, tal precepto contenía un derecho público subjetivo individual, al consignar la libertad de enseñanza...", *Ibidem*, pág. 435.

(12).- La teoría positivista o legalista, en contraposición a la naturalista, señala "...que los derechos humanos, aunque se consideren justificados en teoría, nada valen y nada significan, si no hay leyes que los consagren y que impongan su respeto, pues los derechos definidos en la ley son los únicos que ameritan protección...". BAZDRESCH, Luis. *"Las Garantías Constitucionales"*, Op. Cit, pág. 15.

(13).- Luis Bazdresch enuncia al derecho a la educación, como garantía de enseñanza o educación; y continua nombrándola como garantía de orden persona y social. *Ibidem*, pág. 104.

(14).- Firmado por México en el año de 1949.

(15).- Ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y que entró en vigor el 23 de junio del mismo año.

(16).- Adoptada por México en el año de 1948 y vigente en el país a partir del 13 de diciembre de 1951, reformada por el "Protocolo de Buenos Aires", ratificado por México el 22 de abril de 1970.

(17).- Ratificada por México el 23 de noviembre de 1948 y en vigencia desde el 27 de febrero de 1970.

(18).- Vigente en nuestro país a partir del 24 de marzo de 1981.

(19).- Madrazo, Jorge. *Consideraciones sobre el Derecho a la Educación y la Educación Superior en México, desde la Perspectiva de los Derechos Humanos*, En *Temas Y Tópicos De Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, pág. 68.

(20).- Ver el subpunto 2. *"Los Valores de la Educación Superior"*, del punto III. *"El Servicio Público de la Educación Superior"*, en el Capítulo Segundo de este trabajo de investigación.

(21).- En este sentido se ha expresado Jorge Madrazo, tomando en consideración el análisis que hace a partir del contenido normativo del derecho según el orden jurídico interno y los textos de los convenios internacionales señalados en el punto pasado de este trabajo, realiza las siguientes conclusiones: a) "...En el nivel básico, el derecho a la educación es un derecho subjetivo de contenido cierto, determinado y oponible inmediatamente al Estado: la provisión de la educación preescolar, primaria y secundaria debe satisfacer plenamente la demanda en esta materia...". b) "...La educación superior no tiene carácter obligatorio conforme a nuestro texto constitucional y a los respectivos instrumentos internacionales. Por tanto no existe un derecho público subjetivo que pueda oponerse al Estado para que le otorgue ingreso a la educación superior a todo interesado, sino que el ingreso está sujeto a las capacidades y a los méritos personales, como a la disponibilidad de los recursos públicos. En este nivel de enseñanza, la participación del Estado se dirigirá principalmente a promover su generalización en todas sus modalidades...". c) "...En el caso de la educación media superior y superior, se hace patente la distinción entre el derecho a la educación superior y el derecho de acceso a esos niveles educativos: el derecho a la educación se limita en función de los méritos respectivos de los aspirantes, aunque entonces se debe garantizar la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo. No debe confundirse el derecho a la educación con el derecho al ingreso a las instituciones de educación media y profesional...". d) "...En estos últimos niveles de enseñanza, los instrumentos internacionales señalan únicamente que el Estado debe generalizar el servicio educativo (sin descuidar la implantación progresiva de la enseñanza gratuita), a diferencia de la obligatoriedad dispuesta para el nivel básico. En México, la Constitución General de la República asigna la obligación del Estado de promover y atender los niveles de la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, lo que da un sentido más preciso al concepto de generalización educativa...". Madrazo, Jorge; (Op. Cit, Páginas 69, 70 y 80); Romualdo López menciona que "... con la modificación constitucional queda clara la no responsabilidad del Estado de financiarla. Ello deja abiertas las puertas para buscar nuevas alternativas de financiamiento, lo cual es pertinente, pero también la posibilidad no remota, de desatención del Estado de la educación superior...". López Zarate, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996, pág. 37.

(22).- Bolaños Guerra, Bernardo. Op. Cit, pág. 91.

(23).- Bolaños Guerra señala que " el derecho a la educación de tipo medio-superior y superior es un derecho "progresivo", relacionado con el nivel de desarrollo económico del país ...", *Ibidem*

(24).- Cfr. "... Podemos afirmar que en los casos en que el derecho a la educación no es un derecho subjetivo público pleno oponible al Estado, existen garantías conexas protegidas por el orden jurídico mexicano...". *Ibidem*, pág. 92.

(25).- En el punto anterior se había citado las disposiciones de la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que en su artículo primero establece lo siguiente.

"Art. 1º. 1. A los efectos de la presente Convención, se entiende por 'discriminación' toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza..."

(26).- Madrazo, Jorge; Op. Cit, pág. 74.

(27).- Este concurso se inició a partir del año de 1996.

(28).- Madrazo, Jorge; Op. Cit, pág. 79.

(29).- Bolaños Guerra, Bernardo; Op. Cit, pág. 97.

(30).- Cfr. Bolaños Guerra, Bernardo; Op. Cit, páginas 81 y 82.

(31).- Luis Bazdresch menciona que la fracción VII del artículo 3º constitucional previene que la educación que imparta el Estado será gratuita, sin distinguir por razón de la calidad, es decir, comprende la de todos los tipos y grados, inclusive los profesionales, y también los de altos estudios...debemos ponderar la benéfica y laudable intención del legislador constitucional que da carácter gratuito a toda la educación oficial, pues ella la pone al alcance de todas las clases sociales, sin distinción...contribuye grandemente a impartir los demás grados de la enseñanza, que por su elevado costo no podrían pretender los individuos de nuestras clases asalariadas y campesinas. Bazdresch, Luis, (Op. Cit, Pág. 109); Burgoa llega a señalar que se debería fijar un porcentaje mínimo en la constitución para el sostenimiento de las universidades. "... es muy importante, para el aseguramiento de la autonomía universitaria, que constitucionalmente se obligue al Gobierno Federal a otorgar los recursos económicos indispensables que implican la principal fuente económica de las universidades que les permite desarrollar sus actividades. Esta finalidad auspicia la adición constitucional pertinente a efecto de que en ella se establezca dicha obligación, en el sentido de que se fije en beneficio de las universidades un determinado porcentaje sobre el monto total de los egresos que determinen en los presupuestos anuales respectivos...". Burgoa, Ignacio; (Op. Cit, pág. 446); inclusive, Jorge Madrazo principal defensor en nuestro medio del principio de igualdad de oportunidades, como derecho de la educación, dice que "...el hecho de que la educación superior no sea un derecho público subjetivo genéricamente oponible al Estado, no significa que éste no deba realizar el esfuerzo financiero indispensable para satisfacer mejor cada día la demanda educativa completamente...". Madrazo, Jorge, (Op. Cit, pág. 79).

(32).- Ribadeneira, Edmundo; "El Derecho de Acceso a la Educación Superior", Revista Universidades, Unión de Universidades de América Latina, No. 76, México, Abril-Junio 1979, pág. 455 y 456.

(33).- Madrazo, Jorge; Op. Cit, pág. 74.

(34).- Esta es una tendencia universal, por ejemplo, en el ámbito de los británicos, ya Mark Blaug comentaba que "... Las raíces de las diferencias en los logros educativos según las clases sociales se remontan a los primeros años de la escuela, y en realidad la mayoría de las desventajas que tienen los niños de clases trabajadoras se han hecho ya sentir antes de entrar en la escuela primaria. En ésta, dichos niños quedan detrás de los procedentes de la clase media. Posteriormente, la selección realizada a partir de los once años, la masificación en las escuelas secundarias y la desigualdad en la provisión de puestos en las escuelas 'generales' en las distintas áreas refuerzan la tendencia de los niños de clases trabajadoras a quedarse detrás de los de clases medias..." Blaug, Mark; *"Introducción a la Economía de la Educación"*, Biblioteca Aguilar de Iniciación a la Economía, 1ª edición mexicana 1982, edición original 1970, Traducción del Inglés por Luis García de Diego, páginas 291 y 292.

(35).- Ribadeneira, Edmundo; Op. Cit, pág. 458.

(36).- Burgoa, Ignacio; Op. Cit, pág. 254.

(37).- De la Cueva Mario; *"El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 11ª edición, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. LIX.*

(38).- *Ibidem.*

(39).- Bernardo Bolaños menciona que se trata de fenómenos de "discriminación positiva" o "discriminación inversa" que contribuyen a construir la igualdad de una sociedad.

(40).- *Ibidem*, pág. 7.

(41).- Latapí, Pablo; revista *Proceso*, Núm. 989, México, D.F., 16 de octubre de 1995, pág. 52; citado por Bolaños Guerra, Bernardo; Op. Cit, una página antes del prólogo.

(42).- Margáin Manautou, Emilio. *"La Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario Mexicano"*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1967, pág. 14.

(43).- Hoyo, Roberto. *"El Artículo Tercero Constitucional en Relación con los Problemas de la Tributación"*, Revista Investigación Fiscal, Núm. 58, SHCP, octubre, 1970, pág. 18.

(44).- Padilla López, Raúl. *"El Tema de la Educación Estatal en el Constitucionalismo Mexicano"*, Op. Cit, pág. 51.

(45).- Ver el subpunto 2. *"Los Valores de la Educación Superior"*, del punto III. *"El Servicio Público de la Educación Superior"*, en el Capítulo Segundo de este trabajo de investigación.

(46).- Burgoa, Ignacio; Op. Cit, pág. 444.

(47).- Bazdresch, Luis; Op. Cit, pág. 109.

(48).- Sergio García Ramírez sostiene que "...si bien el texto constitucional precisa que toda la educación que imparte el Estado será gratuita, la condición legal de la UNAM es la de una corporación pública, organismo descentralizado dotado de plena capacidad jurídica. Por tanto, la UNAM no es el Estado, y así quedó establecido en 1945, fecha de la que data su actual ley orgánica...su propia característica de autónoma, es decir, de la facultad de administración patrimonial en los términos de las normas vigentes y de su interpretación rigurosa y más generalizada, conduce a afirmar la competencia de la UNAM para fijar cuotas por el servicio educativo que presta." Citado por Morales, Liliiana. *"Pagar o no Pagar, el Debate en la UNAM"*, Revista Universidad Futura, Vol. 4, núm. 10, verano 1992, pág. 6.

(49).- Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Octava Época, Tomo IX-Febrero. Tesis; 3ª VIII/92, Pág. 31.

En este sentido también se pronuncia el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis siguiente:

AUTORIDADES PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, NO LO SON EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL NI LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS. Tomando en consideración que el Partido Revolucionario Institucional, no es más que una organización política, que tiene como finalidades conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a través de los procesos electorales a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros; y que la Universidad Autónoma de Chiapas, se define como una institución pública descentralizada del Gobierno Estatal, encargada de crear, fomentar y proyectar la educación superior en el estado; de la propia naturaleza de sus funciones de esta instituciones, se advierte que no tienen fuerza pública, y por tanto, no pueden ser consideradas como autoridades para los efectos del juicio de amparo, en términos del artículo 11, de la Ley de Amparo.

#### TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO

Amparo en revisión 153/95. Cruz Alfredo Salinas Barcelot, 8 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Enrique Robles Solís.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis: IV. 3º J/3, Pág. 385.

Es importante resaltar que en relación con este tema, existe divergencias entre los miembros de la Corte, por lo que no creemos que sea un caso cerrado, sino que en el futuro dará mucho de que hablar. Ver los artículos del Señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, "*Las Universidades Denominadas Autónomas como Autoridades para los Efectos del Juicio de Amparo*", publicado en <http://200.36.35.253/scjn/universidades.htm>; y del Señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, "*Tesis de la Suprema Corte Sobre las Universidades Como Autoridades para los Efectos del Amparo. De Nuevo en Casa de Don Aulo Gelio Gulbenkian*", publicado en la Revista Lex, Difusión y Análisis, 3era Época, Año IV, Enero 1998, Número 31.

(50).- Miguel Angel Granados Chapa considera que "...si bien el artículo tercero constitucional establece la gratuidad de la educación impartida por el Estado, la legislación universitaria señala la posibilidad de cobrar cuotas significativas y tal medida fue consentida y es consentida actualmente por los universitarios, otra cosa es que las colegiaturas sean tan bajas que resulten prácticamente inexistentes, pero lo cierto es que el principio de erogar una cantidad por la educación se ha observado y practicado en la Universidad Nacional..."  
Morales, Liliana. Op. Cit, pág. 7.

(51).- Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Octava Época, Tomo: XIII- Junio, Tesis: 3ª XXXI/94, Pág. 248.

(52).- El dilema de establecer cuotas reales o no en las universidades públicas, viene a crear por sí sólo un nuevo debate entre ambas corrientes de pensamiento. Los que propugnan por que así sea, argumentan que éstas se deben cobrar de conformidad con la capacidad económica de los estudiantes: A este respecto se pronuncia Sergio García Ramírez: "... La cuantía de las cuotas debe establecerse en forma equitativa, requiriendo mas de los que más pueden, menos de los que menos pueden y de los que nada pueden, nada...", citado por Morales, Liliana. Op. Cit, pág. 10.

(53).- *Ibidem*, pág. 7.

(54).- Luis E. Gómez e Imanol Ordorika; citados por Morales, Patricia, *Ibidem*.

(55).- Hoyo, Roberto: Op. Cit, pág. 19.

(56).- El licenciado Roberto Hoyo menciona que "... si se establecen contribuciones destinadas específicamente a cubrir los gastos del servicio de educación, pero los gravámenes correspondientes no son a cargo de los educandos (o de sus familiares), no se violaría la disposición constitucional de que se trata, porque el servicio seguiría siendo gratuito para quienes reciben educación, si bien otros sujetos tendrían que soportar el pago de las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público respectivo ..." Hoyo, Roberto; *Ibidem*, pág. 18.

(57).- Jurisprudencia No. 7, Informe 1971, Primera Parte, Pleno, S.C.J.N., 7ª Época. pág. 242; Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando; et al, "Compendio de Jurisprudencias Fiscales", Tomo II, 1ª edición, Ed. Tax Editores, México, 1993, pág. 852.

(58).- Sergio Francisco de la Garza cita la Tesis 541, de una recopilación de 1955, misma que dice: Impuestos, destino de los, en relación con los obligados a pagarlos.- De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estipulado por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos. De la Garza, Sergio Francisco, Op, Cit, pág. 287.

(59).- "Se ha discutido mucho por la doctrina si destinar el rendimiento de un tributo a un fin específico, v. gr.: establecer un impuesto para el fomento de la educación; constituye o no una violación al Principio que nos encontramos analizando, En nuestro concepto tal discusión es relativamente fútil, en virtud de que pensamos que basta con que las contribuciones se destinen a satisfacer partidas consignadas en los Presupuestos Nacionales o Estatales de Egresos, sean éstas generales o específicas, para que se de cumplimiento al imperativo constitucional de sufragar el gasto público a través de las contribuciones ciudadanas; ya que por una parte no debe olvidarse el viejo principio jurídico que nos dice que 'Donde la ley no distingue no debemos distinguir', siendo que en la especie es evidente que la Constitución hace exclusivamente una referencia global a los gastos públicos de la Federación, Entidades Federativas y Municipios; y por la otra, creemos que igualmente se cumple con la norma suprema invocada destinando determinados rendimientos tributarios a fines específicos de servicio público que, empleándolos en lo general en cubrir los gastos públicos, puesto que a fin de cuentas el efecto es lo mismo. "Arrojo Vizcaino, Adolfo. "Derecho Fiscal", 7ª de., Ed. Themis, México, 1991, pág. 236.

(60).- Esta conclusión está contenida en la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, Volumen 181-186, página 244, Primera Parte, Folio 96060, cuya Tesis menciona lo siguiente:

IMPUESTOS, GASTO PUBLICO ESPECIAL A QUE SE DESTINEN LOS. NO HAY VIOLACION AL ARTICULO 31 DE LA CONSTITUCION, FRACCION IV. El artículo 31 de la Constitución Federal establece, en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad determinados en ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. El señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos, no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial, siempre que éste sea un beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra cosa que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público.

(61).- Estas consideraciones están contenidas en la Tesis 118 que citan en sus obras, tanto Sergio Francisco de la Garza, como Arrijoa Vizcaino y que dice:

Gastos públicos.- Por gastos públicos no debe entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicio públicos. De la Garza menciona que esta tesis ha sido objeto de precisiones. Por ejemplo, en ejecutorias de la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sostuvo la siguiente tesis sobre la naturaleza del gasto público, que en lo conducente dice: "... El 'gasto público', doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre 'gasto público', que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos..." De la Garza, Sergio Francisco, (Op. Cit, pág. 287); Arrijoa Vizcaino, Adolfo. Op. Cit, pág. 236.

(62).- *Ibidem*.

(63).- *Ibidem*.

(64).- Margain Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", 4ª edición., Ed. universitaria Potosina, UASLP, México, 1977, pág. 146.

(65).- *Ibidem*, pág. 147.

(66).- Rodríguez Lobato, aunque señala que coincide con esta característica pero no con la razón que da para ella, "ya que como en la actualidad el presupuesto prevé las erogaciones que hará al menos una parte de la administración delegada, se desvirtúa dicha razón...de acuerdo con los preceptos constitucionales mencionados sólo existe obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio...que está integrado únicamente con las entidades que forman lo que la doctrina jurídica y la legislación llaman administración activa o centralizada, ya que lo que la propia doctrina y legislación denominan administración delegada o paraestatal tiene personalidad jurídica propia y, por los mismo, es diferente del Estado, aunque colabore con él en la realización de sus funciones.

Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal", 2ª edición, Ed. Harla, México, 1986, pág. 104.

(67).- Jurisprudencia No. 4, Informe 1971, Primera Parte, Pleno, S.C.J.N., 7ª Época, pág. 238; Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando; et al, Op. Cit, pág. 851.

(68).- Sobre este concepto, Felipe Tena Ramírez nos señala que se trata de "... una expresión excesiva, al aplicarse a una reforma que no se ajustó al rígido esquema del art. 124, conforme al cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados...". Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", 21ª edición, Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 393.

(69).- La fracción XXV del artículo 73 de la Constitución de 1917 decía:

"El Congreso tiene facultad:

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

(70).- Iturraga, José E; *"La Creación de la Secretaría de Educación Pública"*, en Historia de la Educación Pública en México, Solana, Fernando, et. al, Coordinadores, 1ª reimpresión, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pág. 160.

(71).- Tena Ramírez, Felipe; Op. Cit, pág. 400.

(72).- "... La escasa autonomía indigna al sistema federal, que respetaron en las entidades federativas la frac. XXV del art. 73 y su ley reglamentaria, se abate de hecho totalmente, merced a la posibilidad de que renuncien a ella los Estados mediante los convenios de coordinación con el gobierno federal...a través de los convenios se exterioriza la reducida autonomía que en esta materia se ha reservado a título honorífico a los Estado-miembros..."

(73).- Convenio Celebrado de Conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; Cláusula Vigésima Cuarta, Revista Indetec, No. 79, Noviembre y Diciembre de 1992, México, pág. 122.

(74).-Ibidem; Cláusula Vigésima Sexta, Op. Cit, pág. 123.

(75).- Ibidem; Cláusula Vigésima Séptima, Op. Cit, pág. 123.

(76).- Ibidem; Cláusula Vigésima Séptima, Op. Cit, pág. 123.

(77).- " Sólo cuando nace la obligación es que aparece el fisco. A éste sí puede con propiedad llamársele 'sujeto activo', porque a su favor va a nacer un crédito ligado a determinada obligación." Luqui, Juan Carlo; *"La Obligación Tributaria"*, (Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989. Pág. 188); En este mismo sentido ver Antonio Jiménez G, *"Lecciones de Derecho Tributario"*, 2ª Edición, Ediciones Contables y Administrativas, México, 1985. Pág. 199.

(78).- Sainz de Bujanda, Fernando; Op. Cit, pág. 218. En este sentido también opina Querall, Juan Martín, et al; *"Curso de Derecho Financiero y Tributario"*, 7ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1996. pág. 349.

(79).- Semanario Judicial de la Federación. Pleno, Novena Época, Volumen III, Primera Parte, Abril de 1996, Pág. 121.

(80).- Sainz de Bujanda, Fernando. (Op. Cit, pág. 219); En este sentido, Pugliese señala que "...sujeto pasivo de la obligación para el derecho tributario es el que *jurídicamente* debe pagar la deuda tributaria, ya sea suya propia o de otras personas. Decimos "*jurídicamente*" para indicar que el derecho tributario, a diferencia de la ciencia de las finanzas, se preocupa solamente del contribuyente de derecho, y se desinteresa del contribuyente de hecho, que puede, como se sabe, no coincidir con el primero por el fenómeno de la traslación de los tributos...". Posteriormente agrega "...que sólo el contribuyente de derecho tiene importancia ante la ley tributaria, como sujeto pasivo de la relación de deuda entre el Estado y el contribuyente...". Pugliese, Mario. *"Instituciones de Derecho Financiero"*, 1ª edición española, Fondo de Cultura Económica, México, 1939, pág. 54 y 56.

(81).- "La mención de que el sujeto es quien 'de una manera directa' está obligado al pago, fue suprimida porque la frase implica que quienes...sufren la incidencia de los mismos, no tienen la calidad de sujetos pasivos. Tal implicación es innecesaria, ya que quien sufre la incidencia del impuesto no está señalado como sujeto en las leyes tributarias y...no tienen obligación alguna de cubrir prestaciones a favor del fisco." Informe Razonado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Rendido por la Comisión Redactora del Código Fiscal Vigente para el año de 1967. Pág. 19.

(82).- De la Garza, Sergio Francisco; Op. Cit, pág. 490.

(83) "...El optar sólo por la responsabilidad solidaria tiene la ventaja de que es éste un concepto ampliamente desarrollado por el derecho común, cuyas disposiciones definen la naturaleza de la solidaridad, sus consecuencias entre acreedores y deudores y los efectos que se producen entre los codeudores solidarios...", Informe Razonado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Rendido por la Comisión Redactora del Código Fiscal Vigente para el año de 1967 Pág. 19.

(84).- De la Garza sostiene que "... en nuestra opinión, los redactores del anteproyecto, luego convertido en el CFF 1967, cometieron un error al pretender ignorar las tres categorías de deuda ajena, pues la estructura misma y los fundamentos de atribución son los que rigen tales distinciones..." De la Garza, Sergio Francisco. (Op. Cit. pág. 490); A su vez, Rodríguez Lobato critica que "... el Código Fiscal de la Federación indique que toda responsabilidad del pago es solidaria, pues ello significa ignorar que el origen de la responsabilidad no es siempre el mismo, circunstancia que se puede apreciar de la sola lectura de los casos listados en el artículo 26 del Código..." Rodríguez Lobato, Raúl; (Op. Cit. pág. 156); Por su parte, Arrijo Vizcaino comenta que "... El artículo 26...del Código Fiscal de la Federación...comete el error ya apuntado de incluir a los sujetos pasivos obligados por sustitución dentro del grupo de los responsables solidarios..." Arrijo Vizcaino, Adolfo. (Op. Cit. pág. 177).

(85).- González Sánchez, Manuel. "Los Sujetos Pasivos del Impuesto Sobre el Valor Añadido", Op Cit, pág. 44.

(86).- Pugliese, Mario; "Instituciones de Derecho Tributario", Pág. 204.

(87).- Giannini, Amedeo D; "Instituciones de Derecho Tributario", Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957, pág. 57.

(88).- *Ibidem*.

(89).- De la Garza, Sergio Francisco; Op. Cit, pág. 504.

(90).- QUERALT, Juan Martín, et. al; "Curso de Derecho Financiero y Tributario", 7ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1996, pág. 212.

(91) Margain Manautou, Emilio; Op. Cit, pág. 288.

(92) Pugliese, Mario; Op. Cit, Pág. 204.

(93).- En este sentido se han expresado los siguientes autores: Alfonso Cortina dice en relación a este problema que "... en la obligación tributaria el sujeto pasivo es siempre un particular y no el Estado, ya que en principio no se puede concebir que un sector gubernamental esté obligado hacia otro sector gubernamental..." CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. "La Obligación Tributaria y su Causa", (Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria, Colección Ensayos Jurídicos, Ed. Themis, México, agosto de 1993, pág. 13.); De la Garza, manifiesta que "...Ha habido indudablemente repugnancia a admitir que el Estado pueda a llegar a ser deudor del impuesto. A primera vista es inconcebible, por considerar que se produciría una confusión al tener las dos calidades de acreedor y deudor, en la misma relación tributaria...", DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano", (16ª edición, Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 491); Juan Martín Queralt, Carmelo Lozano, Gabriel Casado y José M. Tejerizo afirman que "... ni el fundamento ni el fin del tributo justificarían la sujeción, pues si con él se persigue que quienes demuestren capacidad económica contribuyan al gasto público, es evidente que el ente público, por definición, está orientado a los mismos fines que con el tributo se pretende satisfacer, dando lugar su sujeción a un mero ingreso en formalización para detraer unos fondos ya públicos que se destinan a procurar un ingreso público. De otra parte, al tratarse de una misma persona jurídica sería inconcebible la relación tributaria, que exige alteridad entre el acreedor y deudor del tributo..." QUERALT, Juan Martín, et. al; "Curso de Derecho Financiero Y Tributario", (7ª edición, Ed.

Tecnos, Madrid, 1996, pág. 326); Por su parte, el maestro Dino Jarach en su obra "El Hecho Imponible", nos señala que "...la doctrina de la inmunidad fiscal de los entes públicos con o sin personería jurídica propia, constituye un dogma jurídico tributario, en relación a la misma naturaleza del hecho imponible, que por su causa, no es, sin contradicción lógica, atribuible a esa clase de sujetos...". JARACH, Dino: "El Hecho Imponible", (3ª edición, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, pág. 200.); Herrera Molina nos dice: "... Entendemos que la administración como persona jurídica no puede estar sujeta a sus propios tributos en sentido propio, y esto no en virtud de un precepto expreso, sino por exigencias lógicas...", HERRERA MOLINA, Pedro Manuel; "La Exención Tributaria", (Ed. Colex, Madrid, 1990, pág. 44).

(94).- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. "Ensayos Jurídicos En Materia Tributaria", La Obligación Tributaria y su Causa, Op. Cit, pág. 13.

(95).- GRIZIOTTI, Benvenuto. "Principios de Política, Derecho Y Ciencia De La Hacienda", 1ª Edición, Ed. Reus, Madrid, 1935, pág. 274.

(96).- Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco; "Derecho Financiero Mexicano", Op. Cit, pág. 491.

(97).- PUGLIESE, Mario. "Instituciones de Derecho Financiero", 1ª edición española, Fondo de Cultura Económica, México, 1939, pág. 63.

(98).- GIULIANI FONROUGE, Carlos M.; "Derecho Financiero", Volumen I, Obra 5ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, pág. 442.

(99).- FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", 7ª edición, Ed. Porrúa, México, 1965, pág. 63.

(100).- En base a la conocida teoría de la doble personalidad del Estado, que nos dice que el Estado en cumplimiento de sus fines puede actuar como persona de derecho público y como persona de derecho privado, y de la cual es ferviente defensor el ilustre autor Rafael Bielsa, la legislación mexicana inició sosteniendo que el Estado sí podía ser sujeto pasivo cuando actuara como persona de derecho privado. El insigne autor mexicano, Don Ernesto Zavala, mencionaba que "...la legislación y la jurisprudencia mexicanas aceptan la tesis de la doble personalidad; la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso claramente su criterio en este sentido, al fallar, el 7 de febrero de 1945, la revisión 477/44, Compañía de Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey, S.A., diciendo: 'Doctrinalmente todos los autores convienen en que el Estado realiza, a la par que actos en que aparece manifiesta su soberanía y su fuerza como poder para imponer a los particulares - personas físicas o morales - su voluntad, otros actos en los que se despoja de esos atributos (aunque no del todo) y entra en el comercio jurídico con los propios particulares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano que ellos; es decir, entra en relaciones con los particulares no pretendiendo imponer su voluntad, sino buscando el concurso de voluntades. En otras palabras, el Estado en unos casos puede obrar como autoridad haciendo uso de los atributos propios de su soberanía para velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y en otros casos como persona de derecho privado, o sea cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos, o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos patrimoniales. Este criterio se acepta en nuestro derecho privado, como puede verse del texto expreso del artículo 27 de la Constitución Federal que establece que la Nación tiene la propiedad de las tierras y aguas y el derecho de transmitir de su dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada. De esto se desprende fácilmente la idea de que, entre otros títulos, la Nación puede transmitir el dominio por enajenación a los particulares, y la enajenación es un acto esencialmente de derecho civil, siendo indudable que el Estado usa de su personalidad de derecho privado en estos casos y no obra como autoridad. El propio artículo 27, reconoce implícitamente la limitación del carácter de autoridad en el Estado

cuando impide que éste se haga de la propiedad de los particulares si no es por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pues cuando el Estado solicita del particular la venta de un bien de su propiedad concertando el precio y demás condiciones de enajenación, es indudable que obra como particular y lo mismo sucede al establecer que los templos son propiedad de la Nación, pues entonces tiene capacidad para adquirir y poseer estos bienes, así como todos los demás bienes raíces necesarios para los servicios públicos, de donde se infiere que la Constitución está estableciendo la personalidad jurídica de derecho privado del Estado. También en el artículo 73 de la misma Constitución Federal en sus fracciones VIII, XVII, XIX y XXXI, hay un reconocimiento implícito de la personalidad de derecho privado del Estado, pues celebrando empréstitos, reconociendo y mandando pagar la deuda nacional y enajenando los terrenos baldíos, necesariamente goza de la personalidad de derecho privado. Lo mismo sucede con lo que dispone la fracción III del artículo 115 constitucional, al invertir a los municipios de personalidad para todos los efectos legales. Por último, en el artículo 134 constitucional, se mencionan expresamente "contratos" que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, aunque señalando la manera de llevar a efecto tales contratos. De todo lo anterior se concluye lo que se ha dicho en un principio, o sea que el Estado puede obrar como sujeto de derecho privado".

*Ibidem*, páginas 60 y 61.

(101).- Flores Zavala menciona que "... ante la Quinta Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, se impugnó una multa impuesta a un notario por no haber exigido del Gobierno del Estado de Morelos el impuesto sobre la renta, cédula II, por las rentas percibidas por el arrendamiento del teatro José María Morelos, y se alegó que como era una entidad pública estaba exenta de impuestos, pero la Sala resolvió que: 'ni el artículo 1º de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que define quiénes son los sujetos del gravamen, ni el artículo 3º que establece las exenciones, relevan del pago del impuesto a las entidades de Derecho Público como los estados. Por su parte, el artículo 30 del Código Fiscal, invocado por el quejoso, solamente exceptúa del impuesto a los estados en sus actividades que corresponden a sus funciones propias de Derecho Público, pero no cuando actúen como particulares. Como en el presente caso el Estado celebró contrato de arrendamiento, el cual no corresponde a una actividad de Derecho Público, ha lugar a declarar que la exención a que se refiere el precepto citado no lo beneficia'. (Exp. 1840/39. Revista del tribunal Fiscal, núms. 25 a 36, pág. 120. Asimismo, señala que "...la Suprema Corte de Justicia declaró que el fisco local, cuando hereda, está sujeto al impuesto sobre herencias y legados, porque no hereda como entidad pública, sino como persona de derecho privado. (Revisión 1787/43. Boletín Núm. 6, pág. 202)...". *Ibidem*, pág. 63.

(102).- Esta tendencia está en concordancia con el artículo 1º del propio Código Fiscal de la Federación que dice:

"Art. 1. Los impuestos, derechos y aprovechamientos se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común,"

Cabe destacar que este artículo nos establece el orden de aplicación de los ordenamientos en la legislación fiscal, a diferencia del Código del 38, que no disponía de este orden. Su artículo primero decía:

"Art. 1. Los impuestos, derechos y aprovechamientos que establezca la Ley de Ingresos del Erario Federal, se regularán por las disposiciones de este Código y por las leyes especiales.

Los productos se regularán por las indicadas disposiciones o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivos."

(103).- Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Informe Razonado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público rendido por la Comisión Redactora del Código Fiscal Vigente*), Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, México, 23 de febrero de 1971, pág. A-22.

(104).- Ibidem, pág. A-21.

(105).- Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Exposición de Motivos de la Iniciativa del Código Fiscal*), Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, México, 23 de febrero de 1971, pág. A-4.

(106).- Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Informe Razonado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público rendido por la Comisión Redactora del Código Fiscal Vigente*), Op. Cit. pág. A-21.

(107).- De la Garza menciona que el Código Fiscal publicado en 1981, "...No repite la disposición del anterior CFF para los Estados, el D.F., y los municipios, por lo que queda insoluto el problema de si deben pagar tributos federales dichas entidades..."; DE LA GARZA, Sergio Francisco; Op. Cit. pág. 521.

(108).- Los autores mencionan esta es la solución adoptada por el derecho positivo español, y dicen que "... el art. 9 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, sujeta, aun reconociéndoles exentos, al Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Banco de España, Organismos Autónomos y otros. ...también la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al fijar el régimen de los distintos tributos municipales, prevé la sujeción del resto de entes públicos, incluidas la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma en cuyo territorio esté el ente local. Se prevén igualmente ciertas exenciones, pero mucho más limitadas que en el impuesto estatal mencionado, y se confirma, en cualquier caso, la plena sujeción y la aptitud de los entes públicos para ser sujetos pasivos; en este caso, de tribunales locales..."; Martín Queralt, Juan, et al; Op. Cit. pág. 326 y 327.

(109).- Giuliani Fonrouge nos menciona que la doctrina que se inició en Estados Unidos con el conocido caso "McCulloch vs. Maryland", donde Marshall "...desarrolló la teoría de los poderes implícitos del gobierno federal para el cumplimiento de sus fines y de la prohibición para los Estados de gravar las 'instrumentalidades' de aquél. Pero esa interpretación, que data de una época (1819) en que era necesario afianzar la autoridad del gobierno central, liberándolo de trabas, sufrió imponentes atenuaciones con el andar del tiempo, orientándose en dos direcciones, a saber: en primer lugar, restringiendo el concepto de federal instrumentalities a los aspectos absolutamente esenciales para el cumplimiento de la acción de gobierno; además, otorgando análogos beneficios a los organismos y medios de gobierno de los Estados, en forma de restablecer el equilibrio alterado por la inmunidad concedida anteriormente al Estado Federal..."; Giuliani Fonrouge, Carlos M.; Op. Cit. páginas 440, 441 y 442.

(110).- El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece lo siguiente:

"Art. 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten..."

En relación a su objeto, el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales textualmente dice:

"Art. 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social.

(111).- Este criterio lo incluye el insigne Ernesto Flores Zavala en su obra, y menciona que fue tomado de la Revista del Tribunal Fiscal, números 85 y 86, pág. 71. Flores Zavala, Ernesto; Op, Cit, pág. 59.

(112).- Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Informe Razonado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público rendido por la Comisión Redactora del Código Fiscal Vigente*), Op. Cit, pág. A-21. Alfonso Cortina interpretaba, con respecto a este punto, que como el artículo 16 no menciona a los "establecimientos públicos, entonces "...los organismos descentralizados, por tener personalidad de derecho público, no son susceptibles de ser sujetos de una relación tributaria federal...". Cortina Gutiérrez, Alfonso; Op. Cit, pág. 15.

(113).- La Ley del Impuesto Federal sobre Primas Recibidas por Instituciones de Seguros fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947. El texto original del artículo tercero decía: "Los sujetos del presente impuesto, son las instituciones de seguros." Morales Hernández, José Ramón; *Texto Evolutivo Integral (Desde Su Publicación Hasta Su Abrogación) De Las Leyes Impositivas Anteriores A Las Vigentes.*, Anexo de Tesis Doctoral "Estudio Integral con Enfoque Global del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal; Caso Querétaro. (Hacia el Derecho Fiscal del Siglo XXI)", Universidad Nacional Autónoma de México.

(114).- Semanario Judicial de la Federación. Sentencias de las Salas, Números 388 a 390 de abril a junio de 1969, pág. 265.

(115).- *Ibidem*, páginas 268 y 269.

(116).- Sentencia en el recurso de revisión No. 67/70, relativo a la revisión fiscal 52/71, dictada por el H. Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación en la sesión celebrada el día 15 de abril de 1975. Promoviente: Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ponente: Magistrado Guillermo Olguín Hermida. Sentencia Recurrída: La pronunciada en el juicio 947/68.

(117).- Las reformas de finales de los setenta y principios de los ochenta consistieron principalmente en la introducción a nuestro país de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, la derogación de una gran cantidad de impuestos especiales y la Coordinación Fiscal.

(118).- Exposición de motivos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; Morales Hernández, José Ramón; *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, *TEXTO EVOLUTIVO INTEGRAL: 1978-1998*, Anexo de Tesis Doctoral "Estudio Integral con Enfoque Global del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal; Caso Querétaro. (Hacia el Derecho Fiscal del Siglo XXI)", Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

(119).- Esta disposición estaba contenida en el artículo 21, tanto de la Ley de Ingresos de 1981, como en la de 1982.

(120).- JARACH, Dino; *El Hecho Imponible*, 3ª edición, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, pág. 199.

(121).- Buttgenbach, Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique, págs. 180 y ss. Citado por Fraga, Gabino; *Derecho Administrativo*, (13ª edición, Ed. Porrúa, México, 1969, págs. 202 y 203); Acosta Romero también sostiene que "...la personalidad jurídica propia...le es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas..." Acosta Romero, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 10ª edición, Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 380.

(122).- El párrafo primero del artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dice lo siguiente:

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

(123).- Cabe recordar que tanto el artículo 123, como el posterior 243 de la Ley del Seguro Social, y el artículo 176 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, mencionaban a diferencia del artículo 17 de la Ley Orgánica de la UNAM, que los institutos eran sujetos "exentos".

(124).- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

(125).- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tomo: LIX, Tercera Parte, Pág. 77.

(126).- La tesis jurisprudencial es la 883 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EXENCIÓN DE DERECHOS E IMPUESTOS A LA., y sus precedentes son:

Revisión Fiscal 22/1962. Universidad Nacional Autónoma de México. Mayo 3 de 1962. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Felipe Tena Ramírez.

Revisión Fiscal 179/1965. Universidad Nacional Autónoma de México. Julio 16 de 1965. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Octavio Mendoza González.

Revisión Fiscal 116/1963. Universidad Nacional Autónoma de México. Noviembre 10 de 1965. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Martínez.

Revisión Fiscal 475/1963. Universidad Nacional Autónoma de México. Enero 6 de 1966. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Martínez.

**(127).- Cabe destacar que la tesis jurisprudencial que se comenta, fue citada, con relación a este asunto, en casi todas las sentencias de la época emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación. En la Sentencia del juicio 6071/73 cuya resolución se debe a la Primera Sala Regional Metropolitana se manifiesta lo siguiente:**

"...Si bien es cierto que dicha jurisprudencia se encuentra emitida antes de la reforma del artículo 533 de referencia, sigue siendo aplicable puesto que con toda claridad se asienta que sólo cabe la derogación de la ley anterior por la posterior, cuando ambas caen en la misma esfera de competencia..."

(128).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Sala Regional Metropolitana, 1ª Época, Año de la Época: XXXVIII, Volumen 445 a 447, Enero-Marzo de 1974, Pág. 207.

(129).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 1ª Época, Año de la Época: XL, Volumen 472 a 474, Abril-Junio de 1976, Pág. 23.

(130).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2ª Época, Volumen 1 a 6, Agosto 1978 a Julio 1979, Pág. 340.

(131).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2ª Época, Año de la Época: Año II, Volumen 7, Agosto de 1979, Pág. 25.

(132).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Sala Regional Metropolitana, 1ª Época, Año de la Época: Años XLI y XLII, Volumen 481 a 486, Enero de 1977-Julio de 1978, Pág. 102.

(133).- Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, Tomo 193-198 Primera Parte. Pág. 117.

(134).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2ª Época, Año de la Época Año VII, Volumen 76, Abril de 1986, Pág. 891.

(135).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Sala Regional Metropolitana, 3ª Época, Año de la Época: Año I, Volumen 12, Diciembre de 1988, Pág. 14.

(136).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2ª Época, Año de la Época Año VIII, Volumen 87, Marzo de 1987, Pág. 700.

(137).- Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo: IV, Segunda Parte-2, Tesis: I.5º.A. J/8, Pág. 669.

(138).- Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1, Pág. 383.

(139).- Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo: III Segunda Parte-1, Pág. 383.

(140).- Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo: IV Segunda Parte-2, Tesis: I.5º.A. J/9, Pág. 669.

(141).- Semanario Judicial de la Federación, Época 8A, Segunda Sala, Tomo: XIV-Octubre, Tesis: J/2ª 14/94, Pág. 79.

Cabe mencionar, que Nahum Beltrán Pérez menciona que también la Universidad Nacional Autónoma de México ha recurrido al Juicio de Amparo, "... mismo que en diversas ocasiones ha sido sobreseído, por lo cual se fue a la revisión que en tres de estos casos fue sobreseído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando falta de interés jurídico de la UNAM; esto bajo la consideración de que la Suprema Corte de Justicia colige las Leyes Orgánicas de la UNAM con la UAM y por analogía sostiene que tanto el artículo 17 como el 5º de sus respectivas leyes, fueron derogadas por la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 1985...". Beltrán Pérez, Nahum; *"La Exención y la No Sujeción de Contribuciones. El Caso de la UNAM"*, Academia Fiscal de Derecho Fiscal, trabajo presentado para su ingreso, México, Junio de 1997, Pág. 25.

(142).- Debemos destacar que no todos los que estuvieron en contra de la derogación de las disposiciones fiscales contenidas en las Leyes Orgánicas mencionaron la no sujeción. Por ejemplo, el maestro Felipe Tena Ramírez presentó su ponencia en base a que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la ley especial, su artículo 17 no era derogada por la ley posterior. Aunque ya se había considerado el argumento en precedentes emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación, fueron los Magistrados del Quinto Tribunal Colegiado, quienes sostuvieron con claridad que el régimen fiscal de las universidades era el de no sujeción, y que por lo tanto no debía confundirse esta figura con la exención.

(143).- Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Exposición de Motivos de la Iniciativa del Código Fiscal*), Op. Cit, pág. A-4.

(144).- Sainz de Bujanda, Fernando; *"Lecciones de Derecho Financiero"*, Op. Cit, pág. 212.

(145).- El término de la no incidencia ha sido muy utilizado por los tratadistas brasileños como Araújo Falcao. Sin embargo, Giuliani Fonrouge menciona que al ser este concepto eminentemente económico, recomienda que se utilice el término de la no sujeción.

(146).- Sainz de Bujanda, Fernando; "Lecciones de Derecho Financiero". pág. 212.

(147).- Los autores que han profundizado en el estudio de la figura tributaria de la exención, de una manera u otra han buscado distinguir entre la exención y la figura de la no sujeción. Así, Pedro Manuel Herrera Molina señala con relación a la exención, "... ¿se produce o no el hecho imponible en las exenciones totales?. Responder a esta pregunta exige distinguir previamente entre dos tipos de no incidencia: exención y no sujeción..." Herrera Molina, Pedro Manuel; "La Exención Tributaria", (Editorial Colex, Madrid, 1990); Por su parte Pedro Salinas dice que "... Para una mejor comprensión de cualquier figura, es conveniente incluso antes de formular su concepto y características, determinar en primer plano el perfil de la misma con el auxilio de criterios diferenciales que delimiten su contorno, contribuyendo de esta forma a una mejor configuración de la misma. En este sentido los autores clásicos del Derecho Financiero, al desarrollar y profundizar en la temática de las exenciones, advirtieron ya sobre la necesidad de delimitar dos supuestos que por su carácter de llegar a un mismo resultado – no tasabilidad – puede pensarse que provienen del mismo tronco; sin embargo son dos conceptos diferenciados entre sí, concretamente nos referimos a los supuestos de exención y no sujeción.

(148).- Sainz de Bujanda, Fernando; "Lecciones de Derecho Financiero", pág. 212.

(149).- González, Eusebio, citado por Salinas Arrambide, Pedro. "La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario", 2ª reimpresión, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XII, 1993, pág. 126.

(150).- Sainz de Bujanda, Fernando. Citado por Herrera Molina, Pedro Manuel. "La Exención Tributaria", Ed. Colex, Madrid, 1990, pág. 38.

(151).- Queralt, Juan Martín, et al. Op. Cit, Pág. 299.

(152).- Salinas Arrambide, Pedro. Op. Cit, pág. 127.

(153).- **En realidad el anteproyecto se envió al Presidente de la República, Avila Camacho, quién a su vez lo envió, junto con una exposición de motivos, al Congreso de la Unión.**

(154).- El 22 de noviembre de 1944, Don Alfonso Caso, Rector de la Universidad manifestó ante el Primer Consejo Constituyente lo siguiente: "... Como ustedes saben, por primera vez en la historia de la Universidad, el Poder Ejecutivo se ha dirigido a la Universidad pidiéndole que diga cuáles son sus aspiraciones para tomarlas en consideración y convertirlas en Ley Orgánica de la Universidad. Esa actitud del Presidente de la República, es en mi concepto, la mejor demostración de la amistad y el interés que tiene por los asuntos universitarios, es decir, le ha pedido a la Universidad que formule por escrito sus puntos de vista, con el objeto de ser él el portador de esos puntos de vista ante el Congreso de la Unión..." González Oropeza, Manuel; "Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma De México", Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, 1980, pág. 66.

(155).- "... El proyecto de ley había sido discutido en las Cámaras de Diputados y de Senadores, los días 26 y 29 de diciembre de 1944, "... resultando tan sólo dos modificaciones al texto del proyecto:

1. El Ejecutivo Federal, después de atender las opiniones de algunas sociedades de alumnos, agregó a la iniciativa un artículo, el 18, por el cual se consagraba el reconocimiento y la independencia de dichas asociaciones respecto de la Universidad.
2. La Cámara de Diputados agregó al artículo 17 del proyecto, el goce de franquicias telegráfica y de correos a la Universidad...."

*Ibidem*, pág. 71.

(156).- El artículo 15 menciona como se conforma el patrimonio universitario y el artículo 16, establece que los bienes inmuebles que forman parte y que estén destinados a sus servicios, serán inalienables e imprescriptibles

(157) - González Oropeza, Manuel. "Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma De México". Op. Cit, pág 297

(158).- Resolución del 15 de enero de 1974, dictada por la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en el Juicio 6071/73, promovido por la Universidad Nacional Autónoma de México, en contra del Departamento de Contribuciones de Agua de la Tesorería del Distrito Federal y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que da origen al precedente contenido en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª Época, Año de la Época: Año XXXVIII, Volumen 445 a 447, Enero-Marzo de 1974, pág. 207.

(159).- Giuliani Fonrouge cita a Gomes de Souza, quien afirma que la inmunidad es un supuesto especial de no incidencia. Hemos escogido la terminología de un "supuesto especial de no sujeción", pues coincidimos con Giuliani Fonrouge, quien considera conveniente que el término de no incidencia se reemplace por el de no sujeción, "... pues incidencia y no incidencia son más adecuadas en la ciencia de las finanzas, donde se las utiliza en relación con el fenómeno económico de la traslación del impuesto; por lo demás con esa sustitución se evita toda confusión terminológica..."; Giuliani Fonrouge, Carlos M.; Op. Cit, Pág. 321.

(160).- Sobre esta doctrina ver Giuliani Fonrouge, Carlos M.; *Ibidem*, Páginas 322 y 323.

(161).- Como más adelante veremos, ahora también se encuentra esta inmunidad redactada en el artículo 243, de la nueva Ley del Seguro Social.

(162).- De la Garza, Sergio Francisco; páginas 521 a 525.

(163).- Cfr. Vela Peón, Antonio Alberto, "Exégesis del artículo 1º del Código Fiscal de la Federación", (Revista Fiscal de la Federación, 3ª Época, Año VIII, Abril 1995); Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", (3ª edición, Ed. Limusa, México, 1997, pág. 86. ); DE LA GARZA, Sergio Francisco, (Op. Cit, pág. 110 y 111).

(164).- Revisión Fiscal 22/62. Universidad Nacional Autónoma de México. 3 de mayo de 1962. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tomo. LIX Tercera Parte, pág. 77.

Como ya se mencionó, este precedente se convirtió más tarde en la tesis jurisprudencial número 883 "UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EXENCIÓN DE DERECHOS E IMPUESTOS A LA".

(165).- La fracción VII, del artículo 73 constitucional dispone que es facultad del Congreso imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Ahora bien, del artículo 72, inciso h), y el artículo 74, fracción IV, se desprende que la iniciativa de la ley de ingresos debe ser discutida primero por la Cámara de Diputados.

(166).- Fraga, Gabino; "Derecho Administrativo", 13ª edición, Ed. Porrúa, México, 1969, pág. 334.

(167).- Cfr. Fraga, Gabino, (Op. Cit, pág. 334); De La Garza, Sergio Francisco, (Op. Cit, pág. 109).

(168).- Jurisprudencia.- Pleno, sexta época, Vol. XLVIII, Primera parte, pág. 48.

(169).- Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Séptima Época, Tomo: 193-198 Primera Parte, pág. 183.

(170).- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo III, Abril de 1996, Tesis: II.1º.P.A.12 A, página 493.*

(171).- Griziotti, Benvenuto; *Op. Cit.*, pág. 334.

(172).- Griziotti, citando al Dr. Castellí, clasifica a las personas morales en:

- a) Colectividades con el fin de lucro: como las compañías mercantiles de toda especie.
- b) Colectividades que ejercen poderes o funciones públicas: como el Estado, la provincia, los municipios, los bancos de Estado, los consorcios obligatorios.
- c) Empresas con fines de utilidad pública: como las empresas de agua potable, de gas, luz, fuerza motriz y las empresas de comunicaciones.
- d) Colectividades con fines de utilidad social: como las academias científicas, Cruz Roja, Touring Club, etc.
- e) Colectividades eclesiásticas y los entes del culto en general.
- f) Colectividades de beneficencia: como obras pías, hospitales, orfanatos, etc.
- g) Colectividades con fines de utilidad privada: como círculos de instrucción, de esparcimiento y de cualquier otra naturaleza.

(173).- Salinas Arrambide, Pedro; *Op. Cit.*, pág. 11.

(174).- "... Desde la fecha en que Berliri denominara a la exención *campo inexplorado del derecho tributario* ha surgido una importante bibliografía sobre esta figura, pero aún dicta de estar clara su naturaleza...". Herrera Molina, Pedro Manuel; "*La Exención Tributaria*", Editorial Colex, Madrid, 1990, pág. 25.

(175).- Cfr. Salinas Arrambide, Pedro; "*La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario*", (*Op. Cit.*, páginas 25 a 41).; HERRERA MOLINA, Pedro Manuel; "*La Exención Tributaria*", (*Op. Cit.*, páginas 27 a 29.)

(176).- Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos M.; (*Op. Cit.*, páginas 318 a 320); QUERALT, Juan Martín, et. al; (*Op. Cit.*, páginas 298 a 301).

(177).- Queralt, Juan Martín, et. al; "*Curso de Derecho Financiero y Tributario*", *Op. Cit.*, pág. 300.

(178).- Lejeune Valcárcel, Ernesto; "*Aproximación al Principio Constitucional de Igualdad Tributaria*", en *Principios Tributarios Constitucionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1992, pág. 164.

(179).- El papel estelar que tuvo el principio de capacidad contributiva ha sido cuestionado por buena parte de la doctrina. En este sentido ver a Lejeune Valcárcel, Ernesto; "*Aproximación al Principio Constitucional de Igualdad Tributaria*", en *Principios Tributarios Constitucionales*, (*Op. Cit.*, páginas 162 a 165); Queralt, Juan Martín, et. al; "*Curso de Derecho Financiero y Tributario*", (*Op. Cit.*, pág. 300); Giuliani Fonrouge, Carlos M.; "*Derecho Financiero*", (*Op. Cit.*, pág. 317)

(180).- Lejeune Valcárcel, Ernesto; en *Principios Tributarios Constitucionales*, *Op. Cit.*, pág. 166.

(181).- La afirmación de que el principio de igualdad constituye el principio rector lo enuncia Lejeune Valcárcel, Ernesto; "*Aproximación al Principio Constitucional de Igualdad Tributaria*", en *Principios Tributarios Constitucionales*, (*Op. Cit.*, pág. 167); Otros consideran inclusive a la capacidad contributiva como una especificación del principio de igualdad. Ver Herrera Molina, Pedro Manuel, "*La Exención Tributaria*", (*Op. Cit.*, pág. 97); Su gran importancia es aceptada por Salinas Arrambide, Pedro; "*La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario*", (*Op. Cit.*, páginas 94 a 98); Queralt, Juan Martín, et. al; "*Curso de Derecho Financiero y Tributario*", (*Op. Cit.*, pág. 300).

(182).- Salinas Arrambide, Pedro; Op. Cit, pág. 90.

(183).- Queralt, Juan Martín, et. al; Op. Cit, pág. 300.

(184).- Giuliani Fonrouge no concuerda con esta tesis. Señala que "... dicha interpretación... responde a un encomiable propósito de justicia tributaria a ser tenido en cuenta por el legislador... pero no puede ser erigido en condición o dogma jurídico... el poder tributario no reconoce otros límites que los inherentes a la soberanía o al poder de imperio del Estado... las únicas restricciones admisibles serán las resultantes de normas constitucionales o de la conciencia social en un momento determinado..."; Giuliani Fonrouge, Carlos M.; Op. Cit, pág. 311.

(185).- Moschetti, F, citado por Salinas Arrambide, Pedro; Op. Cit, pág. 105.

(186).- Manzoni, I, citado por Salinas Arrambide, Pedro; Op. Cit, pág. 112.

(187).- Giulianini Fonrouge escribe sobre el abuso que ha implicado el uso de este tipo de exenciones y citando a Sainz de Bujanda, menciona lo siguiente: "... Un distinguido tratadista español ha señalado 'el terrible problema de la justicia – o injusticia – de la exención tributaria con fines extrafiscales, poniendo en guardia acerca de la 'beatería' de los estímulos fiscales y la creencia de que ellos puedan ser 'una panacea para todos los males'..."; GIULIANI FONROUGE, Carlos M.; Op. Cit, pág. 325.

(188).- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo: LXX, pág. 4647.

(189).- Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Quinta Época, Tomo: XVI, pág. 451.

(190).- Flores Zavala, Ernesto; Op. Cit, pág. 182.

(191).- *Ibidem*.

(192).- Margain Manatou, Emilio; (Op. Cit, pág. 319); De La Garza, Sergio Francisco; (Op. Cit, pág. 519); Pedro Salinas concluye sobre el tema, que "... el legislador constitucional no tenía una idea precisa de lo que es exención, ya que resulta claro que confunde, por lo demás peligrosamente, conceptos tan distintos como privilegio y exención... tenemos que de la evolución histórica del precepto en cuestión, así como de los debates de la Asamblea constituyente, se desprende que la voluntad del legislador constitucional ha sido la de prohibir los privilegios fiscales que se escuden bajo la denominación de exenciones, y no prohibir las exenciones tributarias tal y como las conocemos..." Salinas Arrambide, Pedro; (Op. Cit, páginas 191 y 192).

(193).- El Pleno de la Corte lo dice de manera siguiente:

**IMPUESTO. EXENCIONES.** Es inaceptable la argumentación que sostiene que las exenciones de impuestos no deben regirse por los mismos principios de su establecimiento, y que por tanto, el problema debe examinarse de acuerdo con los principios del artículo 28 constitucional y no del 31, fracción IV de la misma Carta Magna, que toma en consideración el Juez de Distrito, pues tanto el establecimiento como la exención tributarios son aspectos relativos a la misma obligación establecida por ese precepto fundamental para la contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos; y en tales condiciones, obra correctamente el Juez de Distrito al estudiar el problema en relación con los principios de proporcionalidad y equidad invocados en los conceptos de violación.

Amparo en revisión 6294/56. Gustavo Palma Manzanilla. 19 de julio de 1960. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Gilberto Valenzuela.

La Corte ha entendido que los principios constitucionales deben regir no sólo el establecimiento de exenciones, sino también los supuestos de no causación.

(194).- Con respecto a los principios de proporcionalidad y equidad, ha existido siempre la controversia sobre si debe considerarse como un sólo concepto o bien, si se deben tratar de manera separada. Así, Flores Zavala y S.J. Garza critican la separación de ambos conceptos. Por su parte, Margain Manautou considera que son dos conceptos y no sólo uno los que contienen las palabras proporcional y equidad. Sergio Francisco de la Garza dice que la exigencia de ambos conceptos establecido en el artículo 31, fracción IV, es de justicia tributaria.

(195).

**"PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."

Nota: Todos los asuntos que integran esta jurisprudencia, se refieren a Impuesto sobre la Renta.

Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera "La Central", S. A., 12 de junio de 1984. Mayoría de 14 votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Eduardo Langle Martínez, Ernesto Díaz Infante y Jorge Olivera Toro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Amparo en revisión 2502/83. Servicios Profesionales Tolteca, S. C., 25 de septiembre de 1984. Mayoría de 16 votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Amparo en revisión 3449/83. Fundidora de Aceros Tepeyac, S. A., 10 de octubre de 1984. Mayoría de 14 votos. Disidente: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Amparo en revisión 5413/83. Fábrica de Loza "El Anfora", S. A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de 15 votos. Disidentes: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Amparo en revisión 441/83. Cerillos y Fósforos "La Imperial", S. A. 6 de noviembre de 1984  
Mayoría de 14 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez

Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Séptima Época, Tomo: 187-192 Primera Parte, Pág 113.

(196).- La siguiente tesis jurisprudencial así lo estipula (Las cursivas son nuestras)

**"IMPUESTOS. CONCEPTO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el objeto del tributo establecido por el Estado, guarde relación con la capacidad contributiva del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad de contribuir a los gastos públicos, potencialidad ésta que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto.* Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos tienen una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el objeto del impuesto y la unidad de medida (capacidad contributiva) a la que se aplica la tasa de la obligación."

Amparo en revisión 1113/95. Servitam de México, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995.  
Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el doce de marzo en curso, aprobó, con el número XXXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a doce de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo: III, Tesis: P. XXXI/96, Marzo de 1996, Pág. 437.

(197).- La Corte lo menciona de esta manera en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe. (Las cursivas son nuestras.)

**"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.** De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, *este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo establece y regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa;* implicando además, que se establezca que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, sino que se sustenten en bases objetivas que razonablemente justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales."

Amparo directo en revisión 682/91. Matsushita Industrial de Baja California, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintiuno de noviembre en curso, por unanimidad de diez votos de los ministros: presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo J. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXII/1995 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Epoca, Tesis: P. CXII/95, Tomo: II, Diciembre de 1995, Pág. 208

(198).-

**"EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.** El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de *procurar la igualdad real*, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta *artificial o injustificada la distinción*; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional."

Amparo en revisión 321/92. Pyosa, S. A. de C. V. 4 de junio de 1996. Mayoría de ocho votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Constanco Carrasco Daza.

Amparo en revisión 1243/93. Multibanco Comermex, S. A. 9 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1215/94. Sociedad de Autores de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores de Interés Público. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Guitrón. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Manuel Rojas Fonseca.

Amparo en revisión 1543/95. Enrique Sema Rodríguez. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Guitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José, Manuel Arballo Flores.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Guitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 41/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Epoca, Tesis: P /J. 41/97, Tomo V, Junio de 1997, Pág. 43

(199).- La tesis jurisprudencial que se transcribe en seguida, ya había sido citada. Sin embargo, en esta ocasión se hace para señalar con cursivas lo conducente.

**\*IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.** De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo establece y regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa; implicando *además, que se establezca que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, sino que se sustenten en bases objetivas que razonablemente justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.*"

Amparo directo en revisión 682/91. Matsushita Industrial de Baja California, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintiuno de noviembre en curso, por unanimidad de diez votos de los ministros: presidente en funciones Juvenino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José, de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXII/1995 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Epoca, Tesis: P. CXII/95, Tomo: II, Diciembre de 1995, Pág. 208

(200).- El pensamiento de la Corte en relación con las razones por las cuales se puede otorgar el beneficio de las exenciones, se puede apreciar en la tesis jurisprudencial siguiente: (Las cursivas son nuestras)

**\*RENTA, IMPUESTO SOBRE LA. NO RESULTA INCONSTITUCIONAL LA LEY POR GRAVAR LOS INGRESOS QUE PERCIBEN LOS AUTORES POR LA EXPLOTACION DE SUS OBRAS. (LEGISLACION VIGENTE EN 1991).** La Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1990, en cuanto deroga la exención en el pago del impuesto sobre la renta de que gozaban los ingresos percibidos por los autores con motivo de la explotación de sus obras y grava tales ingresos en el Capítulo II del Título IV, no resulta inconstitucional. *La exención constituye una excepción a la regla general de causación de un impuesto, que puede obedecer entre otras, a razones de política fiscal o extrafiscal, a circunstancias sociales, económicas o culturales imperantes en determinado momento, o bien a la necesidad de evitar situaciones de injusticia*

*tributaria que rompan con la esencia de la equidad y proporcionalidad exigidas por el artículo 31, fracción IV, constitucional, y que debe establecer el legislador considerando la situación objetiva en que se encuentren determinados causantes de un gravamen. Ahora bien, si los ingresos que perciben los autores constituye una fuente gravable por indicar capacidad contributiva, y no existen razones objetivas de injusticia tributaria o material en que se coloque a los autores al obligarlos a pagar el impuesto, ni razones de política fiscal o extrafiscal para que el legislador conservara la exención, debe concluirse que la ley mencionada es constitucional."*

Amparo en revisión 59/92. Carlos Arellano García. 17 de marzo de 1993. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el jueves diecisiete de junio en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmitt Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José, Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José, Manuel Villagordo Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXXVI/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausente: Clementina Gil de Lester. México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de mil novecientos noventa y tres.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Octava Epoca, Tesis: P. XXXVI/93, Tomo: 67, Julio de 1993, Pág. 21

(201).- Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Informe Razonado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público rendido por la Comisión Redactora del Código Fiscal Vigente*), Op. Cit, pág. A-20.

(202).- Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Séptima Epoca, Tomo: 175-180 Primera Parte, Pág.109.

(203).- De Castro, citado por Serra Rojas, Andrés; "Derecho Administrativo", Tomo Segundo, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 181.

(204).- El artículo 15 de la Universidad Nacional Autónoma de México establece lo siguiente:

\*Art. 15. El patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México estará constituido por los bienes y recursos que a continuación se enumeran:

I. Los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad, en virtud de haberseles afectado para la constitución de su patrimonio, por las leyes de 10 de julio de 1929 y de 19 de octubre de 1933, y los que con posterioridad haya adquirido.

II. Los inmuebles que para satisfacer sus fines adquiera en el futuro por cualquier título jurídico.

III. El efectivo, valores, créditos y otros bienes muebles, así como los equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad.

IV. Los legados y donaciones que se le hagan, y los fideicomisos que en su favor se constituyan.

V. Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude.

VI. Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles.

VII Los arrendamientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal le destine y el subsidio anual que el propio gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal "

(205) - UNAM Presupuesto 1996, pág. 16. Cabe destacar que dentro de este porcentaje se encuentra incluido los ingresos provenientes del Programa UNAM-BID, que ascienden a 3.9 por ciento

(206) - Cfr. Martínez Rizo, Felipe: *"El Financiamiento de la Universidad Pública Mexicana. Algunas Ideas a Partir de la Experiencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes"*, Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México, Colección: Problemas educativos de México, Cordera Campos, Rafael y Pantoja Morán, David, (Coordinadores), (Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1995, pág. 44); Para el año de 1997, la Universidad Autónoma de Querétaro ejerció por ingresos propios, el 12.7% del presupuesto. (Cuarto Informe de Rectoría 1997-1998).

(207) - Sergio Francisco de la Garza, citando a Ríos Elizondo, menciona que el principio de especialidad se refiere a la ejecución del presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa. "La primera exige que sean invertidos todos los recursos precisamente en los fines señalados en el presupuesto. La segunda requiere que los gastos no excedan, en ningún caso, del importe asignado en el propio documento..." De la Garza, Sergio Francisco. (Op. Cit, Pág. 137); Las demás reglas fundamentales que presiden la estructura del presupuesto son: a) la universalidad; b) unidad, y c) anualidad.

(208) - Pugliese menciona que debemos distinguir siempre "... entre los ingresos que los órganos públicos reciben de su actividad de carácter puramente patrimonial y los ingresos que perciben como órganos de derecho público, en la actuación de las funciones de carácter público a ellos explícitamente atribuidas. Estos últimos ingresos no están gravados, pues pueden considerarse, en un sentido más o menos lato, tributos o cuasi-tributos...". Pugliese, Mario. Op. Cit, Pág. 63.

(209) - UNAM Presupuesto 1996, pág. 16.

(210) - Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 1997, Tercera Sección, páginas 81 y 82.

(211) - UNAM Presupuesto 1996, pág. 16.

(212) - *Ibidem.*

(213) - "... Al crear la Dirección de Servicios Comerciales de la UNAM (25/III/98), el rector Bamés de Castro decidió que los teatros, auditorios y salas culturales de la UNAM pueden convertirse en jugosos captadores de recursos económicos, ya que sus condiciones físicas son aptas para ofrecerlos a empresas privadas y entidades gubernamentales que los soliciten, mediante un contrato de renta...". El Financiero, *"En Renta, los Recintos Culturales de la UNAM. De lo Público a lo Privado"*, Sección: Cultural, 11 de mayo de 1998, pág. 80.

(214) - Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar lo siguiente: "... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público condonará a la Universidad Autónoma de Puebla más de 40 millones de nuevos pesos que conforman la deuda acumulada de la institución por concepto de impuestos no pagados al fisco correspondientes al periodo comprendido entre 1985 y 1990...". El Universal, "Condonará Hacienda a la UAP más de 40 millones de nuevos pesos", Sección Estados, 20 de octubre de 1994, pág. 2.

(215) - Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, pág. 858.

(216).- Dino Jarach expresó esta idea en relación al Estado. "...Las situaciones o las actividades económicas de las mismas nunca representan capacidad contributiva, porque todo (sic) la riqueza del Estado ya sirve directamente a las finalidades públicas y sería sin sentido atribuirle una capacidad de contribución a las finalidades para las cuales toda su actividad y su existencia mismas están destinadas...". Jarach, Dino; *El Hecho Imponible*, Op. Cit, pág. 199.

(217).- Cfr. SERRA ROJAS, Andrés; (Op. Cit, pág. 191); FRAGA, Gabino; (Op. Cit, pág. 361). Esta clasificación corresponde a la doctrina tradicional, y La Ley General de Bienes Nacionales la contempla en su artículo 1º que dice:

Art. 1. El patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio público de la Federación.
- II. Bienes de dominio privado de la Federación.

(218).- Entre ellos están Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

(219).- Sedas Ortega, Cecilia; "¿Es posible Gravar el Patrimonio del Estado?", Revista Indetec, No. 88, Mayo-Junio de 1994, pág. 25.

(220).- Rosa Lázaro, Alma. "El Municipio de Querétaro Reembolsará a la UAQ 1.2. mdp", Regiones, *El Financiero*, 19 de marzo de 1998. Pág. 74. "El edil Francisco Garrido Patrón anunció la decisión del gobierno municipal de condonar a la Universidad Autónoma de Querétaro el pago del impuesto predial, que asciende a un millón 200 mil pesos. El municipio reconoció la difícil situación por la que atraviesa la UAQ desde hace varios años. Explicó que el alma mater es un activo muy importante de la entidad, por lo que es necesario apoyarla para que siga cumpliendo con su objetivo de formar profesionales..."

(221).- De la Garza menciona que "... las exenciones objetivas pueden ser de distintas categorías...Las exenciones mediante las cuales se intenta lograr una aplicación más equitativa del impuesto...La tasa 0% establecida en el Art. 2 A de la LIVA para diversas enajenaciones de bienes, prestaciones de servicios, usos o goces temporales de bienes...que se consideran de primera necesidad y que constituyen consumos de las clases sociales más débiles económicamente...". De la Garza, Sergio Francisco; Op. Cit, pág. 446.

(222).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 67, Julio de 1985, pág. 40; citada por PLASCENCIA RODRÍGUEZ, José Francisco, "La Exención Fiscal en el IVA", Revista INDETEC, No 93, 3º de abril de 1995, pág. 108.

(223).- Morales Hernández, José Ramón; "Propuesta de Financiamiento a la Educación en los Estados a través de Modificaciones a las Normas Fiscales Federales", SUPAUAQ, pág. 77.

(224).- En varias ocasiones se ha insistido en este aspecto. "En lugar de que la educación esté exenta del IVA debería estar a la tasa del 0%, pues de esta forma las instituciones tendrían derecho al acreditamiento y a la recuperación de todo el IVA que les cobran sus proveedores y servicios, aseveró el presidente del Colegio de Contadores Públicos, Víctor Vega Villa, al reconocer que las instituciones educativas como las universidades públicas deberían tener ciertos estímulos tributarios. Indicó que los estímulos fiscales no serían la solución a la problemática financiera por la que atraviesan las universidades públicas..." Noticias, (26 de abril de 1998, pág. 1A); Ya anteriormente José Ramón Morales lo había propuesto como modificaciones a las leyes fiscales. Morales Hernández, José Ramón; "Propuesta de Financiamiento a la Educación en los Estados a través de Modificaciones a las Normas Fiscales Federales", pág. 75.

(225).- René Drucker Colín, vicepresidente de la Academia Mexicana de Ciencias, "... exigió que en México se destine 'por lo menos' 1.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) a la

investigación en ciencia y tecnología, demanda con la que coincidieron rectores de universidades del centro del país.

El investigador mexicano...dijo que en la actualidad se asigna 0.37 por ciento del PIB, porcentaje muy bajo comparado con otros países como Brasil, que emplea 0.7 por ciento, España, que destina 1.5 por ciento de su PIB a este rubro.

"La ciencia siempre ha tenido un apoyo malo, deficiente, el gobierno no entiende cuál es la función de la ciencia en la sociedad. Quiero dar un ejemplo. en Canadá, cuando tuvieron un déficit comercial por 40 mil millones de dólares, decidieron aumentar el presupuesto para sus investigaciones, porque ese es el único camino del desarrollo, pero aquí sucede al revés, declaró el científico." Carrillo, J. Manuel, Corresponsal; *"México debería destinar 1.5 del PIB a ciencia y tecnología. Propuesta de Drucker."*, La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 5 de septiembre de 1998, pág. 47.

(226).- "... una de las áreas en que se tiene un impacto severo de la política fiscal es, por ejemplo, en lo referente a importación de equipo científico, donde además del diez por ciento del impuesto al valor agregado (IVA), se debe pagar en promedio diez por ciento de arancel. Lo anterior, según se comenta en la comunidad, significa una merma importante para el presupuesto científico, especialmente por la devaluación y la inestabilidad de las variables económicas ...". Guadarrama H, José de Jesús; El Financiero; *"Para comentar"*, (Sección Economía, 30 de enero de 1995, pág. 46). "... el bioquímico Jaime Mas dijo...que en los próximos 12 meses tenía planeado utilizar 400 mil pesos para comprar reactivos, material y equipo, pero ahora tendrá que utilizar 180,000 mil pesos para cubrir los derechos de importación..." La Jornada; *"Critican investigadores la restricción a importaciones"*, (5 de julio de 1997, pág. 68.)

(227).- "...los legisladores de los cuatro partidos con representación...firmaron un punto de acuerdo...el perredista Javier González Garza, quien expuso la difícil situación por la que atraviesa el Sistema de Investigación Nacional, en particular los investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México..." La Jornada; *"Revisar pagos impositivos en la investigación, pedirán a Hacienda"*, Sección Sociedad y Justicia, 17 de julio de 1997, pág. 43.

(228).- La Jornada; *"La exención de impuestos permitirá consolidar la educación tecnológica"*, Sección Sociedad y Justicia, 29 de enero de 1998, pág. 42.

(229).- Existen algunas universidades que están afiliadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

(230).- Como ejemplo de esta situación, está la suspensión de los servicios médicos a los trabajadores de la Universidad Autónoma de Guerrero, por parte del ISSSTE, en el año de 1995. Benítez, José Manuel, corresponsal, *"Suspende el ISSSTE servicios a trabajadores de la UAG. Adeudo por 28 millones de nuevos pesos"*. La Jornada, Sección El País, pág. 24, 19 de febrero de 1995.

(231).- "...el mandatario estatal...anunció que se gestionará ante el INFONAVIT, IMSS y Secretaría de Hacienda y Crédito Público una condonación de los adeudos con estas tres entidades, que representan alrededor del 40% del déficit total de la Universidad...y que asciende a 102 millones de pesos..." Jaramillo, Leticia; *"Posponen la Sesión del Consejo con ILV"*, Noticias, diario de la mañana, pág. 1A, Querétaro, Qro, 3 de febrero de 1998.

(232).- "... El gobierno del estado estaría en condiciones de absorber la deuda de la Universidad Autónoma de Querétaro, una vez que ese centro de estudios proponga una solución viable al problema del endeudamiento, afirmó el gobernador..." *"Si absorberá el Gobierno la Deuda de la UAQ"*, Noticias, diarios de la mañana, pág. 1, Sección A, Querétaro, Qro., 12 de marzo de 1998.

(233).- "... tampoco se podía hacer porque hay muchas universidades...que están en la misma situación, lo que impide actuar en forma discrecional...Lo que tenemos que hacer...es tomar ese déficit como gobierno y mandarlo a la deuda pública y a largo plazo...pues queremos liberar a la

Universidad de esta carga para que tenga viabilidad para el tercer milenio...". Ibidem, pág. 4, Sección A.

(234).- Cuarto Informe de Rectoría 1997-1998. Universidad Autónoma de Querétaro, pág. 27.

(235).- Cfr. Jarach, Dino; "El Hecho imponible", Op. Cit. (páginas 201 y 202); De la Garza, Sergio Francisco; Op. Cit, páginas 524 y 525.

(236).- Jarach, Dino; "El Hecho Imponible", Op. Cit, pág. 201.

(237).- *Ibidem*.

(238).- En este sentido, podemos citar algunas de estos precedentes.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, SE ENCUENTRA EXENTA DEL PAGO DE DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA.**

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2ª Época, Año I, Volumen 1 a 6, Agosto 1978 a Julio 1979, pág. 340.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. NO CAUSA DERECHOS POR SUMINISTRO DE AGUA.**

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Sala Regional Metropolitana, 1ª Época, Años XLI y XLII, Volumen 481 a 486, Enero de 1977- Julio de 1978, pág. 102.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. NO CAUSA DERECHOS POR SUMINISTRO DE AGUA.**

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Sala Regional Metropolitana, 1ª Época, Año XL, Volumen 475 a 477, Julio-Septiembre de 1976, pág. 253.

**EXENCIÓN DE IMPUESTOS Y DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, NO ES CONTRIBUYENTE DE IMPUESTOS Y DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES.**

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2ª Época, Año II, Volumen 7, Agosto de 1979, pág. 25.

(239).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Sala Regional Metropolitana, 1ª Época, Año XXXVIII, Volumen 445 a 447, Enero-Marzo de 1974, 207.

(240).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2ª Época, Año VII, Volumen 76, Abril de 1986, pág. 891.

(241).- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2ª Época, Año VIII, Volumen 87, Marzo de 1987, pág. 700.

(242).- Carranca, Raúl; "La Universidad Mexicana", (Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pág. 10); En el famoso Cedulaario Indiano, recopilado por Diego de Encinas se encuentra esta cédula del año de 562, que literalmente dice:

"DON Phelipe, &c. Por quanto por nos elta ordenado y mandado que en la ciudad de Tenultitan Mexico de la nueva España, a ya vn estudio y vniuerfidad: la qual tenga y goze de todos los priuilegios franquecas y libertades y exenciones q tiene y goza el estudio y vniuerfidad de la ciudad de Salamanca...", Cedulaario Indiano, Recopilado por Diego de Encinas, Oficial Mayor de la Escribanía de Cámara del Consejo Supremo y Real de las Indias, Reproducción Facsimil de la Edición Unica de 1596. Estudio e Indices por el Doctor Don Alfonso García Gallo, Libro Primero, (Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1945), pág. 202.

(243)- El artículo 14 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece en lo conducente lo siguiente

"Art 14. Para los efectos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 24 de la Ley, se considera que los donativos cumplen con los requisitos a que se refiere dicho precepto cuando en el ejercicio en que se otorgue el donativo las donatarias sean de las incluidas en la lista de las personas autorizadas para recibir donativos, que al efecto publique la Secretaría mediante reglas de carácter general, excepto tratándose de la Federación, Entidades Federativas y Municipios..."

A su vez, el artículo 14-B, en relación con el tema dice:

"Art. 14-B Quienes reciban donativos de acuerdo a lo previsto por el artículo 24, fracción I, de la Ley y el artículo 14 de este Reglamento, excepto la Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios, deberán solicitar ante la autoridad administradora correspondiente su inclusión en la lista de las personas autorizadas para recibir donativos que se consideren deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, que al efecto publicará la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación

Al presentar la solicitud de autorización, acompañarán la siguiente documentación:

I. Escritura constitutiva y estatutos que la rigen.

II. Documentación que acredite que se encuentran en el supuesto que establece el artículo 24, fracción I de la Ley..."

(244).- El artículo 14-C dispone lo siguiente:

"Art. 14-C. Los donativos y sus rendimientos deberán destinarse única y exclusivamente a los fines propios del objeto social de las donatarias. En ningún caso podrán dichas donatarias destinar más del 5% de los donativos que perciban para cubrir sus gastos de administración."

(245).- Garibay G. Luis y Valle H. Vicente. "FINANCIAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD", Universidad Autónoma de Guadalajara, pág. 59.

(246).- En el año de 1926, entró en vigor la Ley sobre Donaciones, misma que se encuentra incluida en la Ley de Ingresos de la Federación de 1928. Al igual que los rubros de herencias y legados, existía un problema de doble tributación, pues además de esta ley, existían leyes estatales que gravaban los mismos objetos imponibles. En la Segunda Convención Nacional Fiscal se trató de resolver este problema. Así nació la Ley del Impuesto sobre Donaciones para el Distrito Federal y Territorios Federales de 1934. Los Estados que adoptaran esta Ley, deberían abrogar la correspondiente a su ley local. Esta ley fue abrogada por un artículo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1964. (Estos datos que aquí se mencionan fueron tomados del Anexo "Otros Cambios Significativos en lo Fiscal Nacional", del Capítulo III, de la tesis doctoral del Lic. José Ramón Morales Hernández); Durante la II Convención Nacional Fiscal, celebrada en el año de 1932, la Subcomisión de Impuestos sobre Capitales presentó varias recomendaciones que fueron aprobadas por la Asamblea. En relación con las herencias, legados y donaciones, se recomendó el establecimiento, entre otras, de la siguiente exención:

IV. Deben establecerse las siguientes exenciones:

c. Las herencias, legados y donaciones en favor de las instituciones de beneficencia pública y privada que funcionen de acuerdo con las leyes respectivas.

En ese entonces, no se tenía prevista ninguna exención para las escuelas privadas. Cabe recordar que en aquellos momentos se vivía el fantasma de la guerra cristera. Por lo demás, todavía no existía ninguna universidad privada. Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la

Federación y los Estados, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos, Mazatlán, 1973, pág. 61.

(247).- Anteriormente, esta disposición estaba contemplada en el artículo 13 de la Ley Federal de Educación.

(248).- Revista No. 12 del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Época, Jurisprudencia No. 52, mayo/junio 1980, pág. 11.

(249).- Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo X-Diciembre, pág. 343.

(250).- Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo X-October, pág. 340.

(251).- Cfr. Sainz de Bujanda, Fernando. *Lecciones de Derecho Financiero*, Universidad de Madrid. Tomo I, vol. 2, pág. 208.

(252).- Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo: V Segunda Parte-1, pág. 237.

## **CONCLUSIONES FINALES**

## CONCLUSIONES FINALES

- 1) Las Universidades Públicas están investidas de inmunidad fiscal y no deben estar sujetas a ningún tipo de contribuciones.
- 2) La prestación del servicio público de la educación que se realiza en cumplimiento a la garantía constitucional de la educación, no debe ser objeto de imposición.
- 3) El tratamiento fiscal que en la actualidad se les está otorgando a las universidades públicas es indebido, pues éstas no deberían tributar de acuerdo a los ordenamientos fiscales, sino de conformidad a sus leyes orgánicas.
- 4) La posibilidad de gravar a las universidades públicas conforme a las leyes que establecen cada una de las contribuciones, es reducida.

Las obligaciones fiscales de las universidades públicas, no son cantidades muy significativas en comparación a los presupuestos que ejercen. Sin embargo, si representan una buena proporción del déficit que actualmente tienen.

- 5) La política educativa que el gobierno federal ha establecido en relación con el financiamiento de las instituciones, no permite el crecimiento y desarrollo de la Universidad Pública.

La disminución prolongada del subsidio público ha tenido como consecuencia el deterioro constante de la infraestructura y la obsolescencia del equipo, así como el menoscabo de la situación salarial del personal universitario, lo que no permite a las universidades públicas, cumplir de manera adecuada con los fines encomendados por la Constitución.

- 6) Esta situación ha obligado a las autoridades universitarias a buscar aumentar sus ingresos propios, realizando inclusive, actividades mercantiles que trastocan la naturaleza de estas instituciones.

Estos ingresos están siendo gravados por las autoridades gubernamentales, a pesar de que son ellas son las causantes de que las instituciones lleguen a estos extremos.

- 7) La política gubernamental de los tres últimos sexenios ha promovido la privatización de la educación pública superior.
- 8) Las universidades privadas también prestan el servicio público de la educación superior, y coadyuvan con el Estado en el financiamiento de este nivel educativo.

Lo anterior justifica plenamente que estas instituciones se encuentren dentro de la categoría de las personas morales no contribuyentes, y estén exentas del pago de la mayoría de los impuestos.

- 9) Además de lo anterior, las instituciones privadas de educación superior tienen otros beneficios fiscales, destacando la posibilidad de expedir a sus donantes recibos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta.
- 10) El tratamiento fiscal que se les dispensa a las universidades privadas, ha sido sin duda, uno de los factores que han impulsado el crecimiento de estas instituciones.
- 11) La política educativa del gobierno ha privilegiado en los últimos sexenios, el desarrollo de la Universidad Privada. En los próximos años se espera un crecimiento sustentable de estas instituciones.

## FUENTES DE CONSULTA

## FUENTES DE CONSULTA

### I. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel; "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Primer Curso, 10ª edición, Ed. Porrúa, México, 1991.

AGUILAR MONTEVERDE, Alfonso, Coordinador; "*El Pensamiento Político de México*". Tomo II. Ed. Nuestro tiempo. México, 1987.

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando; et al; "*Compendio de Jurisprudencias Fiscales*", Tomo II, 1ª edición, Ed. Tax Editores, México, 1993.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo; "*Derecho Fiscal*", 7ª edición, Ed. Themis, México, 1991.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco; "*Legislación Educativa, Comentada*", 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1996.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "*Algunas Consideraciones sobre la Libertad de Enseñanza en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917*", Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie, Año XIX, No 56, México, Mayo-Agosto de 1986.

BAZDRESCH, Luis; "*Garantías Constitucionales*", 3ª edición, Ed. Trillas, México, 1986.

BELTRÁN PÉREZ, Nahum; "*La Exención y la No Sujeción de Contribuciones. El Caso de la UNAM*", Academia Fiscal de Derecho Fiscal, trabajo presentado para su ingreso, México, Junio de 1997.

BERLIRI, Antonio, "*Principios de Derecho Tributario*", Editorial de Derecho Financiero. Universidad de Madrid. vols. I y II, Traducción española, Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1964.

BLAUG, Mark; "*Introducción a la Economía de la Educación*", Biblioteca Aguilar de Iniciación a la Economía, 1ª edición mexicana 1982, edición original 1970, Traducción del Inglés por Luis García de Diego.

BOLAÑOS GUERRA, Bernardo. *"EL Derecho a la Educación"*, Serie Temas de Hoy en la Educación Superior No 16, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, 1996.

BRODERSOHN, Mario y SANJURJO, María Ester, (compiladores); *"Financiamiento de la Educación en América Latina"*, Primera Reimpresión, Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1987.

BURGOA, Ignacio. *"Las Garantías Individuales"*, 21ª edición, Ed. Porrúa, México, 1988.

CABRERA LEÓN, Ramón Ignacio. *"Análisis Jurídico de Algunas Reformas, Publicadas el 5 de Marzo de 1993, al Artículo 3º Constitucional"*, Tesis Profesional, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan, 1994.

CARPIZO, Jorge; *"Estudios Constitucionales"*, La Gran Enciclopedia Mexicana, Serie G: Estudios Doctrinales, No. 48, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

CARRANCA, Raúl; *"La Universidad Mexicana"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

CARRASCO IRIARTE, Hugo; *"Derecho Fiscal Constitucional"*, Segunda Edición, Editorial Harla, México, 1993.

CARNOY, Martín, et al; *"Economía Política del Financiamiento Educativo en Países en Vías de Desarrollo"*, Ediciones Gernika, México, 1ª edición 1986.

CASTAÑEDA, Jorge G. *"La Utopía Desarmada. Intrigas, Dilemas y Promesas de la Izquierda en América Latina"*, Ed. Joaquín Mortiz, Planeta, México, 1993.

CASTREJÓN DIEZ, Jaime; *"La Universidad Y El Sistema"*, Ed. Trillas, México, 1992.

CORDERA CAMPOS, Rafael y PANTOJA MORÁN, David, (coordinadores); *"Políticas de Financiamiento a la Educación Superior"*, Colección: Problemas Educativos de México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1995.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *"Ensayos Jurídicos en Materia Administrativa Tributaria"*, Editorial Themis, México, 1993.

CUELI, José, et, al, (Coordinador); *Proyecto de Nación, Valores y Metas de la Educación Mexicana*, Papeles de Educación, Secretaría de Educación Pública y Ediciones de La Jornada. México. 1990

DE LA CUEVA, Mario; *"El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo"*, Tomo I, 11ª edición, Ed. Porrúa, México, 1988.

DE LA GARZA, Sergio Francisco; *"Derecho Financiero Mexicano"*, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

DE LA ROSA VÉLEZ, Ricardo Sergio; *"Concepto de Ley Especial y su Trascendencia en el Procedimiento Ante el Tribunal Fiscal de la Federación"*, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, El Procedimiento Contencioso Administrativo, primera edición, 1996.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; *"Principios de Derecho Tributario"*, 3ª edición, Ed. Limusa, México, 1997.

FASIANI, Mauro; *"Principios de Ciencia de la Hacienda"*, Ed. Aguilar, Madrid, 1962.

FIX ZAMUDIO, Héctor; *"Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano"*, El Colegio Nacional, México, 1983.

FLORES ZAVALA, Ernesto; *"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"*, 7ª edición, Ed. Porrúa, México, 1965.

FLORIS MARGADANT, Guillermo; *"Introducción a la Historia del Derecho Mexicano"*, Ed. Esfinge. Estado de México. 1988.

FRAGA, Gabino; *"Derecho administrativo"*, 13ª edición, Ed. Porrúa, México, 1969.

FRIEDMAN, Milton/Rose, *"Libertad de Elegir"*, 2ª edición, Ed. Grijalvo, Barcelona, 1980.

GARCÍA CANTÚ, Gastón; *"Historia en Voz Alta. Entrevista con Marco Antonio Campos"*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, en Coedición con la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

GARCÍA PELAYO, Manuel; *"Las Transformaciones del Estado Contemporáneo"*, 3ª edición, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1982.

GARIBI G, Luis y VALLE H., Vicente; *"Financiamiento de la Universidad"*, Universidad Autónoma de Guadalajara, 1978. (Este libro se encuentra en la Biblioteca del Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM)

GIANNINI, Amedeo D; "*Instituciones de Derecho Tributario*", Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957.

GIRAL, Francisco; "*Orígenes Históricos de las Universidades*", Revista Universidades, Unión de Universidades de América Latina, Segunda Serie, Año XIV, No. 56, México, Abril-Junio de 1974.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M.; "*Derecho Financiero*", Volumen I, Obra 5ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993.

GÓMEZCESAR, Ivan. "*El Partido del Progreso en México*", El Pensamiento Político de México, Tomo II, Alfonso Aguilar Monteverde, Coordinador; Ed. Nuestro tiempo. México, 1987.

GÓMEZ MILLAS, Juan; "El Derecho de Acceso a la Educación Superior", Revista Universidades, Unión de Universidades de América Latina, No. 76, México, Abril-Junio de 1979.

GONZÁLEZ DEL RIBERO, Bertha Elena; "*La Autonomía Universitaria y sus Implicaciones Laborales: 1929-1933*", Cesu, UNAM. 1ª edición. 1987.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; "*Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*", Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

GRIZIOTTI, Benvenuto. "*Principios de Política, Derecho Y Ciencia De La Hacienda*", 1ª Edición, Ed. Reus, Madrid, 1935.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto, compilador; "*La Catástrofe Silenciosa*", Sección de Obras de Educación, Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión, 1996.

HELLER, Hermann; "*Teoría del Estado*", Sección de Obras de Ciencia Política, 14ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1992

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, et al; "*La Educación en la Historia de México*", Lecturas de Historia Mexicana, No. 7, El Colegio de México, 1992.

HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga; Educación", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

HERNÁNDEZ PALACIOS, Aureliano; "Las Normas Constitucionales y la Educación", Revista Jurídica Veracruzana, Tomo XXXV, No 36, Marzo-Agosto, Xalapa, 1984.

HERNÁNDEZ YAÑEZ, María Luisa; "*Actores y Políticas para Educación Superior 1950-1990. Su Implementación en la Universidad de Guadalajara*", Premio ANUIES 1996, Tesis. Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidad e Instituciones de Educación Superior, México, 1996.

HERRERA MOLINA, Pedro Manuel; "*La Exención Tributaria*", Editorial Colex, Madrid, 1990.

HIERRO, Graciela; "*Naturaleza y Fines de la Educación Superior*", 3ª edición, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

HOYO, Roberto; "*Puntos de Vista de la Federación Respecto a Exenciones, Franquicias y Subsidios*", Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos, Mazatlán, 1973.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; "*Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*", Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; "*Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*", Comentada, Tomo I, Décimo Primera Edición, Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "*Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales 1992*", Serie G: Estudios doctrinales, núm. 146, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, 1993.

JARACH, Dino; "*Curso Superior de Derecho Tributario*", Liceo Profesional Cima, 1957.

JARACH, Dino; "*El Hecho Imponible*", 3ª edición, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982.

JIMÉNEZ, Antolin; "*Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento*", Ediciones de Leyes Fiscales, México, 1963.

JIMÉNEZ G., Antonio; "*Lecciones De Derecho Tributario*", Segunda Edición, Editorial Ecasa, México, 1985.

KENT, Rollin; "*Regulación de la Educación Superior en México*", Colección: Temas de Hoy en la Educación Superior No. 3, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1995.

KRIEGER, Emilio. *"En Defensa de la Constitución. Violaciones Presidenciales a la Carta Magna"*. Ed. Grijalbo. México. 1994.

LARROYO, Francisco; *"Historia Comparada de la Educación en México"*, 18ª edición, Ed. Porrúa, México, 1983.

LATAPÍ, Pablo; *"Análisis de un Sexenio de Educación en México, 1970-1976"*, México, De. Nueva Imagen, 1982.

LEJEUNE Valcárcel, Ernesto; *"Aproximación al Principio Constitucional de Igualdad Tributaria"*, Principios Tributarios Constitucionales, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1992.

LERDO DE TEJADA, Francisco. *"Ensayos de Derecho Tributario"*. Nueva colección de estudios jurídicos No. 5, primera edición, Editorial JUS, México, 1975.

LEVY, Daniel C; *"La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos Privados al Predominio Público"*, Colección: Problemas educativos de México, 1ª edición en español, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Grupo Editorial, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

LEVY, Daniel C; *"Universidad y Gobierno en México. La Autonomía en un Sistema Autoritario"*, primera edición en español, Fondo de Cultura Económica, 1987.

LÓPEZ FRANCO, E., et al; *"La Función Social de la Universidad"*, Jornadas Universitarias para los noventas, Ed. Narcea Ediciones, Madrid, 1990.

LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo; *"El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994"*, Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996.

LOZANO, José María. *"Estudio Del Derecho Constitucional Patrio"*, 4ª edición, Ed. Porrúa, México, 1987.

LUQUI, Juan Carlos; *"La Obligación Tributaria"*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989.

MADRAZO, Jorge. *"Consideraciones sobre el Derecho a la Educación y la Educación Superior en México, desde la Perspectiva de los Derechos Humanos"*, *En Temas Y Tópicos De Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México,

MARGAIN MANAUTOU, Emilio; *"Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano"*, Cuarta Edición, Ed. universitaria Potosina, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1977

MARTÍNEZ DELLA ROCCA, Salvador, (coordinador); *"Educación Superior y Desarrollo Nacional"*, Colección: La Estructura Económica y Social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

MATUTE, Alvaro; *"José Vasconcelos y la Universidad"*, Introducción y Selección, Textos de Humanidades, Colección Educadores Mexicanos, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Politécnico Nacional, 1987.

MENDOZA CORNEJO, Alfredo; *"La Reforma Universitaria de 1933. Orígenes, Desarrollo y Consecuencias en la Universidad de Guadalajara"*, Primer Tomo, Universidad de Guadalajara, 1988.

MORALES HERNÁNDEZ, José Ramón; *"Ley del Impuesto al Valor Agregado"*, TEXTO EVOLUTIVO ÍNTEGRO: 1978-1998, Anexo de Tesis Doctoral "Estudio Integral con Enfoque Global del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal; Caso Querétaro. (Hacia el Derecho Fiscal del Siglo XXI)", Universidad Nacional Autónoma de México.

MORALES HERNÁNDEZ, José Ramón; *"Texto Evolutivo Integro (desde su Publicación y hasta su Abrogación) de las Leyes Impositivas Anteriores a las Vigentes."*, Anexo de Tesis Doctoral "Estudio Integral con Enfoque Global del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal; Caso Querétaro. (Hacia el Derecho Fiscal del Siglo XXI)", Universidad Nacional Autónoma de México.

MORALES HERNÁNDEZ, José Ramón; *"Otros Dos Cambios Significativos en lo Fiscal Nacional."*, Anexo de Tesis Doctoral "Estudio Integral con Enfoque Global del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal; Caso Querétaro. (Hacia el Derecho Fiscal del Siglo XXI)", Universidad Nacional Autónoma de México.

MORALES HERNÁNDEZ, José Ramón. "Propuesta de Financiamiento a la Educación en el Estado de Querétaro a través de Impuestos y Derechos Locales", enero de 1996. Edición Inédita.

MORENO PADILLA, Javier; *"El Principio de Igualdad Tributario"*, en *Principios Constitucionales Tributarios*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1992.

MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos; *"Diferenciación Institucional de la Educación Superior y Mercados de Trabajo. Seguimiento de Egresados de Diferentes Instituciones a Partir de las Universidades de Origen y de las Empresas en que*

Trabajar", Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, 1996.

NAVA NEGRETE, Alfonso; "*Derecho Administrativo Mexicano*", Fondo de Cultura Económico, México, 1995.

PADILLA LÓPEZ, Raúl. "*El Tema De La Educación Estatal En El Constitucionalismo Mexicano*", Separata de la Revista Jurídica Jalisciense, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, Año 2, Número 3, Mayo-Agosto, MCMXCII, 1992.

PALOMERA AGUILAR, José Amador; "*Ley del Impuesto al Valor Agregado 1993 y su Complementación Jurídica y Normativa*", Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Guadalajara, Jalisco, México, 1994.

PAZOS, Luis. "*El Final de Salinas, Entre la recesión y la devaluación*", Ed. Diana. México. 1993.

PAZOS, Luis; "Lo que le Falta a Zedillo", Ed. Diana, México, 1994,

PINTO MAZAL, Jorge; "*La Autonomía Universitaria, Antología*", 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Técnica de Legislación Universitaria, México, 1974

PUGLIESE, Mario. "*Instituciones de Derecho Financiero*", 1ª edición española, Fondo de Cultura Económica, México, 1939

QUERALT, Juan Martín, et. al; "*Curso de Derecho Financiero y Tributario*", 7ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1996.

RANGEL GUERRA, Alfonso; "*La Educación Superior en México*", Jornadas No. 86, 2ª edición, El Colegio de México, 1983.

RAMÍREZ MORENO, Samuel; "*Régimen Fiscal de Ferrocarriles Nacionales de México*", Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta Y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II, Ensayos II, 1ª edición, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.

REAL LEDEZMA, Juan; "*Enciclopedia Histórica de la Universidad en Guadalajara*", Tomo I, Ed. inédita, Reg. SEP, 1993.

RIBADENEIRA, Edmundo; "*El Derecho de Acceso a la Educación Superior*", Revista Universidades, Unión de Universidades de América Latina, No. 76, México, Abril-Junio de 1979.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; *"Derecho Fiscal"*, Segunda Edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, México, 1986.

SALINAS ARRAMBIDE, Pedro; *"La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario"*, Segunda Reimpresión, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XII, Tribunal Fiscal de la Federación, 1993.

SÁNCHEZ VITE, María del Rocío; *"Universidad Nacional Autónoma de México ¿Exenta o no Sujeta al Impuesto Fiscal?"*, Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, febrero de 1993.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *"Lecciones de Derecho Financiero"*, Tomo I, vol. 2, Universidad de Madrid, 1982.

SAYEG HELÚ, Jorge. *"El Nacimiento de la República Federal Mexicana"*, Secretaría de Educación Pública. Setentas. No 159, 1a edición. 1974

SERRA ROJAS, Andrés; *"Derecho Administrativo"*, Tomos Primero y Segundo, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, 1992.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando; *"El Grito de Independencia. Historia de una Pasión Nacional"*, 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1988. pág. 50.

SIERRA, Catalina; *"EL Nacimiento de México"*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1960.

SIMS, Harold D; *"La expulsión de los españoles de México (1821-1828)"* Lecturas Mexicanas, Secretaría de Educación Pública, 1ª edición. 1985. No 79.

SOLANA, Fernando, et, al, Coordinadores; *"Historia de la Educación Pública en México"*, 1ª reimpresión, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

TABORGA TORRICO, Huáscar; *"Metas, Problemas y Opciones de la Matrícula de Educación Superior"*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, México, 1997.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando; *"La Universidad Epopeya Medieval"*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

TENA RAMÍREZ, Felipe; *"Derecho Constitucional Mexicano"*, 21ª edición, Ed. Porrúa, México, 1985.

TORRES SEPTIEN, Valentina; "La Educación Privada en México (1903-1976)", primera reimpresión, El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana, 1998.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, "Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México", Colección Memorias, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1993.

VILLASEÑOR GARCÍA, Guillermo; "La Universidad Pública Alternativa", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y Centro de Estudios Educativos, A.C., 1994.

VILLASEÑOR GARCÍA, Guillermo; "Estado y Universidad 1976-1982, Universidad Autónoma Metropolitana, 1988.

WILLIAMS, M. Gareth; "El Financiamiento de la Educación Superior. Tendencias Actuales", Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE), Francia, México, 1995.

ZEA, Leopoldo, Compilador; "Sentido y Proyección de la Conquista", Colección Tierra Firme, Fondo de Cultura Económica, 1993.

ZYMELMAN, Manuel; "Fondos Públicos para Financiar la Educación", 1ª edición en español, Editorial Pax, México, 1974.

## II. HEMEROGRAFÍA

### 1. Artículos de Revistas.

ÁLVAREZ ARANA, Federico; "Aspectos de la reforma fiscal en materia del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos", Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Guadalajara, Jalisco, México, No. 103, enero-febrero 1997.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "Algunas Consideraciones sobre la Libertad de Enseñanza en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie, Año XIX, No 56, México, Mayo-Agosto de 1986.

BIELSA, Rafael; "El Estado como Persona de Derecho Privado y como Persona de Derecho Público", Revista de Derecho y Legislación, Año XL, Núm. 487, Diciembre de 1951.

CABALLERO, Alejandro, et. al, "*Las Convulsiones en la Universidad Nacional, Reflejo de las Crisis Sociales, Políticas y Económicas del País*", Proceso, Semanario de Información y Análisis No 987, 2 de octubre de 1995.

Convenio Celebrado de Conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), No. 79, Noviembre y Diciembre de 1992, México.

DE LA ISLA, Carlos; "Comentarios sobre Educación Liberal de Rodolfo Vázquez", Revista Isonomía, No. 6, Abril de 1997, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

FINEMAN, Howard; "*Why Ted Gave it Away*", Revista Newsweek, 29 de septiembre de 1997.

GARCÍA LEPE, Carlos y HERNÁNDEZ SALCEDO, Ricardo; "*La Donación en el Impuesto al Valor Agregado*", Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), No. 93, marzo-abril 1995, México.

IBARRA, María Esther; "*Rectoría: Cambios de Forma; CEU: Abajo la Ley Orgánica y la Junta de Gobierno*", Proceso, Semanario de Información y Análisis, No. 708, 28 de mayo de 1990.

MC GREGOR, Felipe; "*El Futuro de las Universidades Católicas*", Revista Universidades, Unión de Universidades de América Latina, No. 41, México, Julio-Septiembre de 1970.

MORALES, Liliana. "*Pagar o no Pagar, el Debate en la UNAM*", Revista Universidad Futura, Vol. 4, núm. 10, verano 1992.

MORENO BOTELLO, Ricardo. "*La Educación Superior Pública y Privada en Puebla*", Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, número extraordinario, 1993.

MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos y LOBO, José, "*Expansión Escolar, Mercado de Trabajo y Distribución del Ingreso en México*", Revista del Centro de Estudios Educativos, Vol. IV, núm. 1, 1974.

PÉREZ TAMAYO, Ruy; "*México y la UNAM Ayer y Hoy*", Revista Universidad Nacional Autónoma de México, No. 500, Septiembre de 1992.

HERNÁNDEZ, Octavio A.; "*Capacidad de la Universidad Autónoma de México para Disponer de los Bienes Inmuebles que Forman Parte de su Patronato*",

Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo VII, Números 25-26, Universidad Nacional Autónoma de México, Enero-Junio de 1957.

HOYO, Roberto; *"El Artículo Tercero Constitucional en Relación con los Problemas de la Tributación"*, Revista de Investigación Fiscal, No. 58, octubre de 1970, México.

PLASCENCIA RODRÍGUEZ, José Francisco; *"La Exención Fiscal en el IVA"*, Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), No. 93, marzo-abril 1993, México.

RIBERA LÓPEZ, Eduardo; *"Igualdad Política y Desigualdad Económica"*, Revista Isonomía, No. 2, Abril de 1995, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

SANTANA LOZA, Salvador; *"Algunas Tesis Judiciales Respecto del Impuesto Predial"*, Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, No. 93, marzo-abril 1995.

SEDAS ORTEGA, Cecilia; *"¿Es Posible Gravar el Patrimonio del Estado?"*, Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), No. 88, marzo-abril 1994, México.

SOUMELIS, Costas; *"Modelos de Financiamiento de la Educación Superior Pública"*, Revista Universidad de Guadalajara, México, Verano de 1992.

TÉXIER, Roger; *"La Enseñanza Privada Francesa. Expresión de una Libertad Fundamental"*, Revista Persona y Derecho, No. 6, Madrid, 1979.

VELA PEÓN, Antonio Alberto; *"Exégesis del artículo 1º del Código Fiscal de la Federación"*, Revista Fiscal de la Federación, 3ª Época, Año VIII, Abril 1995.

ZAVALA RAZO, Jorge; *"La Exención de Contribuciones en las Leyes Federales No Fiscales"*, Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), No. 39, mayo-junio, México, 1985.

## 2. Artículos de Periódicos.

CASILLAS BERMÚDEZ, Karla; *"El Test de Calidad, para Demostrar que no Somos 'Patito': Barnés"*, El Financiero, México, Sección: Sociedad, 13 de abril de 1998.

CHÁVEZ, Víctor; *"Disminuyó el Presupuesto Educativo, Reconoce Miguel Limón"*, El Financiero, México, Sección: Sociedad, 25 de noviembre de 1997.

DÍAZ, Adriana; "Acapara la UNAM el 31.72% del subsidio destinado a las 42 Universidades Públicas", El Universal, México, Primera Sección, 30 de marzo de 1998.

GUADARRAMA, José de Jesús; "Para comentar", El Financiero, México, Sección: Economía, 30 de enero de 1995.

HERRERA BELTRÁN, Claudia; "La UNAM tendrá un déficit de \$300 millones este año: Barnés", La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 9 de septiembre de 1997.

ROBLES DE LA ROSA, Leticia; "Universidades Públicas, acosadas por deudas, déficit y demandas salariales", II y último, Uno más Uno, México, 12 de agosto de 1997.

SALGADO, Alicia; "Meten el Acelerador' al rescate bancario; ha costado 65 mil mdd", El Financiero, Sección: Finanzas, 3 de abril de 1998.

"Las Escuelas Privadas 'No Son el Gran Negocio'", El Financiero, Sección: Negocios, México, 4 de octubre de 1997.

"Paran los Estudiantes en la UAM por Aumentos de Cuotas", El Financiero, México, 14 de octubre de 1993.

"Preside Zedillo la XXX Asamblea del FIMPES", El Financiero, México, 18 de octubre de 1996.

"Crecen las Protestas Estudiantiles por el Incremento de Cuotas. Miles de Universitarios Españoles en Huelga", El Financiero, México, 28 de octubre de 1993.

"En Renta, los Recintos Culturales de la UNAM. De lo Público a lo Privado", El Financiero, México, Sección: Cultural, 11 de mayo de 1998.

"Investigará la PGR a presuntos Implicados en el Fraude a la UNAM", El Financiero, México, 9 de octubre de 1996.

GARCÍA LIÑÁN, Salvador; "Las Mejores Escuelas de Negocios", El Financiero, México, Sección: Negocios, 3 de noviembre de 1997.

"ITAM, Ibero, Anáhuac e ITESM, las Universidades más Rentables", El Financiero, México, Sección: Sociedad, 26 de abril de 1996.

"Zedillo, Miembro Distinguido de la 'Camarilla' ITAM/Yale", El Financiero, México, 29 de diciembre de 1994.

"Revisar Pagos Impositivos en la Investigación, Pedirán a Hacienda", La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 17 de julio de 1997.

"La Exención de Impuestos Permitirá Consolidar la Educación tecnológica", La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 29 de enero de 1998.

"Las Universidades Particulares Requieren más Apoyo: FIMPES, Financiar la Investigación Científica, el Objetivo", La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 24 de noviembre de 1997.

"No nos recorten el presupuesto: rectores", La Jornada, México, Sección: El País, 13 de marzo de 1995.

"Equipamiento de IPN y UNAM Afectado por Recortes Financieros", La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 21 de febrero de 1998.

"Recibe la UAG un Préstamo para Pagar Salarios", La Jornada, México, Sección: El País, 14 de enero de 1995.

"En Déficit, 20 Universidades Públicas: Dirigentes de la FNSU", La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 14 de diciembre de 1997.

"Las Universidades Particulares Requieren más Apoyo: FIMPES", La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 24 de noviembre de 1997.

"Festejan Franceses el Fracaso de Planes del Premier con una Marcha. Pretendía Aumentar Subsidios a Escuelas Privadas", La Jornada, México, 17 de Enero de 1994.

"Protestan 50 Mil Estudiantes en Roma y en Nápoles Contra Una Reforma a la Educación", La Jornada, México, 28 de Noviembre de 1993.

"Comenzaron una Huelga de Hambre en el Zócalo 7 Estudiantes de la Unison", La Jornada, México, 27 de Agosto de 1992.

"Pide Coparmex una Privatización Amplia", Ciudad de México, La Jornada, México, 9 de febrero de 1997.

"Fraude contra la UNAM", La Jornada, México, 11 de octubre de 1996.

"La UANL Trabajó en Proyectos que después no le Pagaron", La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 12 de agosto de 1997, pág. 46.

*"Hoy y Mañana, 70 mil 217 jóvenes se disputan 7 mil 466 plazas en la UNAM"*, La Jornada, México, 21 de febrero de 1998.

*"Ingresan a la UAM 4,885 Solicitantes; Rechazan a 8,787"*, La Jornada, México, Sección Sociedad y Justicia, 4 de mayo de 1997.

*"Evitar la Masificación, Política Oficial en la Educación Superior"*, La Jornada, México, 2 de septiembre de 1992, pág. 18.

*"Prevalece un enfoque 'academicista' en universidades públicas"*, La Jornada, México, Sección: Sociedad y Justicia, 3 de enero de 1998, pág. 38.

*"Indefinición de Gobiernos, sobre lo que Quieren de Universidades"*, La Jornada, México, 24 de noviembre de 1994.

*"Seguirá el Subsidio a la Universidad Pública: CSG"*, La Jornada, México, 14 de enero de 1992.

*"La Universidad Pública es Insustituible, Afirma Zedillo"*, La Jornada, México, 28 de marzo de 1993.

*"Aprueban Alza de Cuotas en la Universidad de Guadalajara"*, La Jornada, México, 9 de junio de 1996.

*"Culpa STEUAQ a SEP Aumento del Déficit de la Universidad"*, Noticias Diario de la Mañana, Querétaro, Qro., 2 de febrero de 1998.

*"No a las Auditorías, Piden Autoridades"*, El Universal, México, Sección: Universo Joven, 21 de diciembre de 1994.

*"Deben Escuelas Superiores Buscar Otras Fuentes de Ingresos"*, El Universal, México, 1ª Sección, 5 de agosto de 1996.

*"Mi Propuesta: que los Estudiantes Paguen Mil Pesos Anuales, Dice Barnés de Castro"*, La Crónica de Hoy, México, Sección: Academia, 29 de septiembre de 1997.

*"¿Is There a Moral Obligation to Donate to Stanford?"*, The Stanford Daily, U.S.A., Tuesday Thoughts, 14 de noviembre de 1995.

*"Pide AN Suspender Recursos a UANL"*, El Norte, Monterrey, Nuevo León, Sección B-Local, 13 de noviembre de 1994.

"Desaprueban Estudiantes el Cobro de la Magna. La UANL Sería la Primera Institución Local en Pedir a sus Estudiantes la Compra de una Credencial para Entrar a su Biblioteca Central", El Norte, Monterrey, Nuevo León, Sección Cultural, 27 de septiembre de 1995.

"Ya no se 'Infla' el Número de Alumnos, Dice el Rector. En los Setenta Aseguraba Tener 225 Mil Estudiantes, Hoy 175 Mil", Siglo 21, Guadalajara, Jalisco, Sección: Campus, 31 de octubre de 1995.

"Los Investigadores de la UAG desarrollan Actualmente 118 Proyectos", Siglo 21, Guadalajara, Jalisco, Sección: Campus, 31 de octubre de 1995.

"El Examen de Admisión Clarifica los Procesos de Ingreso. El Director de College Board Explica su Intervención en el Trámite de Entrada en la U de G", El Siglo 21, Guadalajara, Jalisco, Sección: Campus, 15 de septiembre de 1995.

COMISIÓN METROPOLITANA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR; "Gaceta de Resultados", Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1997.

### **III. LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación del año de 1938.

Código Fiscal de la Federación del año de 1967

Código Fiscal de la Federación del año de 1981.

Ley Aduanera

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Ley Federal de Educación.

Ley General de Educación

Ley General de Bienes de la Nación

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

Ley del Impuesto sobre la Renta de 1964.

Ley del Impuesto sobre la Renta de 1981

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1980.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1981.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1983.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1985.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1986.

Ley de Ingresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 1993.

Ley de Ingresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 1994.

Ley de Ingresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 1995.

Ley de Ingresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 1996

Ley de Ingresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

#### IV. JURISPRUDENCIA

Jurisprudencias y Ejecutorias Emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jurisprudencias, Precedentes y Criterios Emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación.

#### V. INFORMES Y DOCUMENTOS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior. *"Anuario Estadístico 1990. Licenciatura"*.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior. *"Anuario Estadístico 1996. Población Escolar de Nivel Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos"*, primera edición 1997.

Cedulario Indiano, Recopilado por Diego de Encinas, Oficial Mayor de la Escribanía de Cámara del Consejo Supremo y Real de las Indias, Reproducción Facsimil de la Edición Unica de 1596. Estudio e Indices por el Doctor Don Alfonso Garcia Gallo, Libro Primero, (Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1945).

Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Código Fiscal de la Federación de 1967*), Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, México, 23 de febrero de 1971.

Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Exposición de Motivos de la Iniciativa del Código Fiscal*), Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, México, 23 de febrero de 1971.

Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa, (*Informe Razonado al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público rendido por la Comisión Redactora del Código Fiscal Vigente*), Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, México, 23 de febrero de 1971.

Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 1997, Tercera Sección.

Gobierno del Estado de Nuevo León; *"Presencia de Ramos Arizpe en las Cortes de Cádiz 1811"*, Cuadernos del Archivo No 24. Monterrey Nuevo León. 1988.

Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Subsecretaría de Ingresos, Mazatlán, 1973.

Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (Ponencias); Subsecretaría de Ingresos, Mazatlán, 1973.

Poder Ejecutivo Federal, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Secretaría de Educación Pública, 1996.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO; Presupuesto UNAM, 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; (Impuestos sobre la renta e Ingresos Mercantiles 1965-1976), editado por la Subsecretaría de Ingresos, Dirección General de Legislación Tributaria. 1976.

XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; "El Artículo 3º de la Constitución de 1917", Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Antecedentes y Evolución de los Artículos 1º a 15 Constitucionales, Tomo III, 1967

Universidad Autónoma de Querétaro; Cuarto Informe de Rectoría 1997-1998.

Universidad de las Américas, A. C., Mexico City's Bilingual University, Formerly Mexico City College; Autoestudio Institucional, 1995-1997. Preparado para La Comisión de Colegios de la Asociación de Colegios y Universidades del Sur, SACS.

Universidad de Guadalajara; "Informe de Actividades 1997-1998. Reporte Técnico", Rectoría General.

Universidad Iberoamericana; "El Sistema en Números No. 1, primera edición, Ed. Dirección General de Intercambio Académico, México, 1996.

Universidad Iberoamericana; "Informe del Rector", Edición a cargo de la Dirección de Estadística y Procesos de Planeación de la Dirección General de Planeación, México, 1996.

Universidad Nacional Autónoma de México; Cuenta Anual 31 de diciembre de 1966.

Universidad Nacional Autónoma de México; Presupuesto UNAM 1996.