

00721
284



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“Análisis Constitucional sobre el
cobro de cuotas en la Universidad
Nacional Autónoma de México”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS GUILLERMO FOSADO LÓPEZ

Asesor: Lic.. Humberto Suárez Camacho



CIUDAD UNIVERSITARIA
MÉXICO 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

PAGINACIÓN DISCONTINUA



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **FOSADO LOPEZ LUIS GUILLERMO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL SOBRE EL COBRO DE CUOTAS EN LA UNAM**" bajo la dirección del suscrito y del Lic. **Humberto Suárez Camacho**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Suárez Camacho, en oficio de fecha 14 de enero de 2003 y la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, mediante dictamen del 27 de junio del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 30 de 2003**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*irm.

b

México Distrito Federal a 14 de enero de 2003.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Estimado maestro:

Por este medio, me permito someter a su consideración el trabajo de tesis profesional intitulado "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL SOBRE EL COBRO DE CUOTAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO", que para obtener el título de Licenciado en Derecho, elaboró LUIS GUILLERMO FOSADO LÓPEZ.

Considero, salvo su mejor opinión, que el trabajo de referencia reúne los requisitos reglamentarios para ser sometido al examen profesional respectivo.

Aprovecho la ocasión para enviarte un cordial saludo y reiterarle mi admiración intelectual.

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

**HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO.
PROFESOR DE GARANTÍAS INDIVIDUALES
Y SOCIALES Y PRÁCTICA FORENSE DE AMPARO.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

c

*A ti Señor, por quien soy, por tantas
y tantas bendiciones, por toda tu
inspiración y por poner en mí el
querer como el hacer este largo
proyecto que sin duda lo pongo a tus pies.*

*..Tuyo es el día, tuya también es la noche;
Tú estableciste la luna y el sol.
Tú fijaste todos los términos de la tierra:...*
(Salmo 74:16-17)

*... A Emma la mujer de mi juventud..
Gracias, por todo el tiempo que me
cediste para realizar este proyecto, por
estar a mi lado, te amo con todo mi
corazón.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A mis tres regalos mas grandes que
Dios nos ha dado;
Fernanda, Vivian y Mariana,
este trabajo se los dedico
con todo mi amor.*

d

*A mis padres; con todo mi cariño,
a ti papá te agradezco tu legado de
responsabilidad y perseverancia,
gracias viejo.*

*A mis hermanos; Humberto, Jorge
y Mauricio, con todo cariño.*

*A mi familia Rebollo Gómez,
por siempre animarme y apoyarme
en este trayecto, gracias Javier y Tita.*

*A todos mis amigos y hermanos,
compañeros de milicia de Casa de
Oración; en especial a Rafael,
Cristina, René y Pilar.*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*A mis queridos amigos y compañeros
universitarios; Edgar González,
Mauro Zapata, Benjamín Canela,
Araceli Quiroz, Enrique Sandoval
y Raziel Villegas*

*A todos mis compañeros de trabajo de
Grupo Fosado Asesores, gracias.*

*Doy gracias a Dios por mi querida
Universidad Nacional Autónoma,
de México, por su existencia, por
abrirme sus puertas, por su gran
legado a la nación, por que por
nuestra Raza habla el Espíritu.
Gracias UNAM.*

*A mi Asesor;
Lic. Humberto Suárez Camacho,
por toda su paciencia y cuidado
para la revisión de esta tesis.
Gracias Maestro.*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*A Karla Ríos por toda la ayuda
y esmero para la realización
de este trabajo.*

F

**"ANÁLISIS CONSTITUCIONAL SOBRE DEL COBRO DE CUOTAS EN LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO"**

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y FUNDAMENTOS TELEOLÓGICOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.	
1.1. La Real y Pontificia Universidad Nacional	4
1.2. La Universidad Nacional de México	9
1.3. La Autonomía Universitaria	13
1.4. Esbozo de las corrientes filosóficas de la educación en México	17
CAPITULO II. MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.	
2.1. Características generales del artículo 3º Constitucional	19
2.2. Ley General de Educación	37
2.3. Regulación de las Instituciones de Educación Superior	46
2.3.1. <i>Instituciones desconcentradas</i>	
2.3.2. <i>Instituciones descentralizadas</i>	
2.3.3. <i>Instituciones privadas</i>	
2.4. Régimen financiero del Estado en relación con las Instituciones de Educación Superior..	49
2.4.1. <i>Punto de vista del Estado</i>	
2.4.2. <i>Punto de vista de las Instituciones</i>	
CAPITULO III. MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.	
3.1. Naturaleza Jurídica	61
3.2. Fines y Metas	63
3.3. Ley Orgánica	66
3.4. Estatuto General	74

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.5. Reglamento General de Pagos	91
--	----

CAPITULO IV. ANÁLISIS DEL COBRO DE CUOTAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

4.1. La necesidad del financiamiento	102
4.1.1. <i>Aporte público</i>	
4.1.2. <i>Aporte privado</i>	
4.2. El cobro de cuotas en Universidades Públicas de otros países	108
4.3. El cobro de cuotas en Universidades Públicas en México	125
4.4. Procedencia jurídica del cobro de cuotas en la Universidad Nacional Autónoma de México	127
.....	127
CONCLUSIONES	133

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

Sin duda el tema de las cuotas ha sido tan controvertido y quizá pasional, que ha llevado a los largo de muchos años, a múltiples conflictos dentro de nuestra máxima casa de estudios, inclusive en pos de este tema muchos grupos han vejado y desprestigiado a nuestra universidad, la Universidad de todos los mexicanos. El más reciente conflicto, en 1999, seguramente el más grave en la historia universitaria, en donde un pequeño grupo de personas se apoderó de las instalaciones universitarias durante diez meses en favor de la defensa de sus supuestos derechos, este acto ha sido la más grande felonía que ha recibido la Universidad.

Por ello, este trabajo tiene como objetivo dejar claro a todos los mexicanos si existe o no razón jurídica para el cobro de la cuotas, ya que en estos tiempos de cambio y democracia en donde aparentemente habrá un respeto al Estado de Derecho y por consiguiente, todos, nos guste o no, tendremos que sujetarnos al imperio de la ley.

Por lo tanto, este análisis se elabora con toda objetividad jurídica, porque mas allá de posturas ideológicas, dejaremos muy en claro si constitucionalmente es procedente o no el cobro de las cuotas en la Universidad.

Para ello se elabora un análisis técnico jurídico, en donde el único elemento a considerar es el Derecho. Es decir, la única postura a defender es la verdad.

Es por esto, sin defender posición ideológica alguna, se estudian los antecedentes históricos, las necesidades de financiamiento alternas al Estado, además de ver un análisis comparado con otras universidades del país y del mundo, para advertir cuál es el sentido del legislador, sobre la autonomía que les otorga a las universidades para autogobernarse, cumplir con sus metas así como administrar su patrimonio, ¿cuál es su alcance en la Universidad Nacional Autónoma De México?

Es necesario que el universitario sepa cual es la verdad en este tema tan controversial, porque es penoso que se defiendan posiciones sin el conocimiento jurídico del mismo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y FUNDAMENTOS TELEOLÓGICOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

1.1 LA REAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD NACIONAL.

Con la conquista española, la nacionalidad mexicana está constituida por un doble aspecto: el indígena y el español, lo cual vino a formar un país diferente, teniendo un impacto económico, político y cultural.

Sabemos que la educación en nuestro país tiene sus antecedentes más remotos con los aztecas y los mayas, pero no podemos hablar de esto en un sentido de educación superior, por lo que ésta se encuentra originalmente iniciada por las universidades españolas de tipo europeo escolástico.

Como ya se sabe nuestro país fue conquistado por Hernán Cortés en 1521, dándose a la tarea inmediata de enseñar a los indígenas un nuevo idioma, así como una nueva religión, católica, la cual tuvo una gran difusión en las universidades creadas, ya que, en su mayoría, eran dirigidas por sacerdotes; tomando en cuenta también que la constitución de las mismas podía tener un carácter papal y/o real

El arzobispo Fray Juan de Zumarraga, en 1536, comenzó a manifestar su interés porque la Nueva España contara con una universidad, haciéndole llegar al emperador Carlos V, entre otras peticiones, la de crear dicha institución. A esta iniciativa su sumó el virrey Antonio de Mendoza y no es sino hasta 1547 cuando la Corona emite una respuesta positiva; y fue hasta el 21 de septiembre de 1551 cuando el rey Felipe II expide la Cédula de creación de la Real y Pontificia Universidad de México, en la que se ordena al virrey que al momento de hacer el reparto, destine para el sustento de la nueva institución mil pesos de oro al año.¹

¹ GARCIA STAHL, Consuelo. "Síntesis Histórica de la Universidad de México". 2ª Edición, UNAM, México 1978. p.101.

La Real y Pontificia Universidad de México enseñaría principalmente artes y teología, misma que abrió sus puertas el 25 de enero de 1553, tomando como modelo organizacional el de la Universidad de Salamanca.

Al principio, la Universidad fue sustentada económicamente con las donaciones de Carlos V y Felipe II. Posterior a la cédula de creación mencionada anteriormente, en 1560, se emite otra en la cual se le otorgaron \$500.00 para la fundación y gastos de la misma, después se le concedieron \$300.00 de los repartimientos en 1571 y para 1574 se hizo uso de las casas de Alonso de Ávila.

La Universidad tuvo grandes problemas económicos, en virtud de que los viajes transatlánticos que se realizaban de la Península a la Nueva España normalmente se retrasaban, lo que ocasionaba que el pago de las donaciones no estuviera a tiempo. Por ello el virrey determinó que ante la demora en el pago de dichas donaciones, se recurriera al pago directo de la Caja Real, hasta en tanto se recibieran las aportaciones; aun y cuando la institución contaba con sus propios mecanismos de obtención de recursos, como el pagar los exámenes de titulación, las tesis de licenciados, maestros o doctores, los que obviamente no eran suficientes.

La Corona española, durante todo el siglo XVII, continuó aportando dinero para el funcionamiento de la Real y Pontificia Universidad de México, y a pesar de las constantes variaciones, en términos generales, podía mantener un estándar en sus ingresos y egresos. En las tres primeras décadas, los ingresos anuales eran de 10,000 pesos de oro de minas en el promedio, a partir de entonces y hasta el año 1700, el promedio de ingresos anuales fue de \$8,600.00, es decir, disminuyeron considerablemente.

A consecuencia de los conflictos económicos antes mencionados, la corona pidió ayuda en varias ocasiones a las diversas instituciones establecidas en las Américas, y en 1651 se originó el beneficio de borlas, que consistía en el pago anticipado que hacían los aspirantes al grado de doctor en las diversas facultades, a cambio de ahorrarse los trámites y de evitarse algunos pagos, este sistema se originó con el fin de tratar de sacar a la universidad de sus apuros económicos y ayudar a la corona.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este procedimiento de las borlas se prolongó hasta la época independiente, convirtiéndose en una costumbre que se ponía en práctica cuando se necesitaban recursos y se tenía el propósito de gastarlos. Pero los ingresos no siempre se mantuvieron en equilibrio, a pesar del record alcanzado a mitad de siglo, para 1665 se registró el ingreso más bajo, al alcanzar apenas los 4,253 con 6 tomines. (Tomín: moneda de plata que se usaba en algunas partes de América)

Al sobrevenir la época independiente, se suprimió el título de Real, ya que el rey de España dejó de tener soberanía en el país. Se llamó entonces Universidad Nacional y Pontificia, para después quedar sólo con el nombre de Universidad de México.

La vida inconstante de la Universidad durante el siglo XIX estuvo determinada por la lucha de partidos que existió a partir del 16 de septiembre de 1810 hasta el imperio de Maximiliano en 1867; ya que mientras el partido progresista convirtió en uno de sus principios la clausura de la Universidad, el moderado y el conservador se dedicaban a reabrir la, a modificar su estructura, a ponerla al día en relación con otras universidades que atravesaban por las mismas circunstancias.

Los años que siguieron a la consumación de la Independencia, de lucha de partidos y cambios de gobiernos, dejaron a la Universidad empobrecida y con sus labores académicas en desorden; pero aún le faltaba resentir una sucesiva cadena de clausuras y reaperturas, como se dijo anteriormente; en las cuales únicamente perdía el nombre, algunas cátedras se suprimían, desaparecían los doctores y se quedaban sin rector; pero realmente seguía subsistiendo, ya que las escuelas incorporadas a ella seguían funcionando.

La primera de las clausuras que sufrió la Universidad se presentó durante la presidencia de Santa Anna, siendo vicepresidente don Valentín Gómez Farías, a quien asesoraba el Dr. José María Luis Mora, juntos iniciaron una serie de reformas en cuanto a la educación, basadas en que el gobierno debería estar completamente de acuerdo sobre lo que se enseñaba para poder estandarizar la educación. Esta identidad entre los principios del Estado, junto con un espíritu laico y con un afán de promover la instrucción en niveles amplios, estuvieron en la base de dicha reforma educativa promovida en 1833.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El 21 del mismo mes de octubre de 1833, se publicó otra ley que decía: "Se autoriza al gobierno para arreglar la enseñanza pública en todos sus ramos, en el Distrito y Territorios. Se formará a este efecto un fondo de todos los que tienen los establecimientos de enseñanza actualmente existentes, pudiendo, además, invertir en este objeto las cantidades necesarias." El mismo día se dio a conocer la ley que suprimía la Pontificia Universidad de México y que creaba la Dirección General de Instrucción Pública, de la cual también dependían los seis planteles que se establecieron a nivel universitario, en materia de instrucción media y superior.²

Al regresar Santa Anna y observar las múltiples dificultades que ocasionaron las disposiciones expedidas por Gómez Farías, decretó que todo debería volver a su estado normal en un término de 30 días, que los doctores que componían la Universidad se deberían reunir de forma inmediata para reorganizar el plan de estudios, el cual debía comprender las materias que no se enseñaran en los colegios y su distribución debería ser compatible con la de los mencionados colegios.

De nueva cuenta, la situación política de nuestro país cambió con el triunfo del plan del Ayala, con lo cual Santa Anna quedó destituido como presidente, dejando así a la Universidad a disposición del nuevo mandatario de la República. En 1856, bajo la presidencia de Comonfort se dictó la Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas, que ordenaba la desaparición de propiedades corporativas y eclesiásticas con el objeto de convertirlas en propiedad privada.

Un año más tarde, el 14 de septiembre de 1857, el Presidente Comonfort ordena mediante decreto que la Universidad Pontificia de México quedaba suprimida y que todo lo perteneciente a ella, como edificios, libros etcétera, debería ser entregado por el Rector mediante inventario al Director del Museo Nacional, y que con estos recursos se abriría la Biblioteca Nacional. Como reacción a esto, el Rector de ese entonces don José María Díez de Sollano pidió al primer mandatario su apoyo para que dicha institución no desapareciera, ya que era parte importante de la cultura y ciencia nacionales; y con fecha 23 de septiembre de 1857, insistió ante el Presidente para salvar a la Universidad, protestando por la "confiscación de todos sus bienes, la renovación y destitución de todos sus empleados, y porque se arroja además sobre los dignos miembros que

² GARCIA STAHL, Consuelo, Op. Cit. , p.109.

la componen una bochornosa maniobra de desdoro e ignominia"; y presentando un minucioso y bien pensado plan para restaurar la institución. A todas las gestiones Comonfort contestó con un terminante "no ha lugar", y la Universidad fue suprimida.³

El grupo conservador designó al General Félix Zuloaga como Presidente, el cual, por decreto del 5 de marzo de 1858, derogó el anterior de 14 de septiembre de 1857, con lo que la universidad volvió a reabrirse.

El 11 de enero de 1861, don Benito Juárez entra triunfante a la capital de la República y para el día 23 ordena al Rector entregar la Universidad, la regencia que le siguió ordenó su reapertura y, para el 30 de noviembre de 1865, el entonces emperador Maximiliano ordena la clausura definitiva de la misma.

La lucha por el poder político entre conservadores y liberales, como se dijo antes, repercutió en la vida de la Universidad de forma un tanto absurda, ya que los múltiples decretos de clausura lo que hacían únicamente era quitarle el nombre, pues las escuelas de derecho, ingeniería y medicina seguían subsistiendo; lo único que se logró con la última supresión de la universidad fue que se rompieran los nexos entre las mencionadas escuelas, por lo que la educación superior de nuestro país vivió un estado de anarquía durante un tiempo.

Es así como la Real y Pontificia Universidad Nacional, le abre paso a la educación superior en nuestro país, y a pesar de los múltiples cambios políticos y desestabilidad en el país que se presentan desde su fundación, dicha educación no ha dejado de impartirse. Destacando que la educación superior en México desde sus inicios ha necesitado el financiamiento del gobierno, comenzando con las partidas otorgadas por la Corona Española, hasta el actual subsidio, pero también se ha hecho de recursos como el cobro de servicios a los alumnos.

³ GARCIA STAHL, Consuelo, Op. Cit. , p.112

1.2. LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MÉXICO

Como sabemos, en 1867 cae el imperio de Maximiliano y se reinstaura el sistema republicano de gobierno consolidando de forma definitiva el pensamiento liberal en la vida pública del país.

Lo anterior repercutió, como es de suponerse, en lo referente a la educación en general, expidiendo para este efecto diversas leyes que trataban de orientar y reestructurar la enseñanza elemental, así como la instrucción media que serviría como base para la educación superior y, en este último punto, la principal labor realizada fue la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria.

Junto con la creación de dicha institución, se dictó la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 2 de diciembre de 1867, basada en el proyecto redactado por la comisión formada por los Doctores Covarrubias, Ignacio Alvarado, Gabino Barreda y el Lic. Eulalio Ortega, la cual sirvió para reorganizar las labores educacionales de la época. Dicha ley no tenía vigencia en toda la República, en virtud de que en ese entonces el Presidente no tenía jurisdicción en todo el país, sino únicamente en el Distrito Federal.

La importancia de la Ley Orgánica radicó en que se iniciaban nuevas tendencias en materia de educación, pues carecía de todo contenido religioso, es decir, le daba a la educación un carácter completamente laico, además, contemplaba que la educación primaria debía ser obligatoria y gratuita para los pobres; y en lo referente a la educación superior señalaba las materias que se debían cursar de acuerdo a cada carrera.

Dos años después, el 15 de mayo de 1869, se expidió una nueva Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal, la cual repitió varios de los artículos de la ley anterior, pero en lo referente a los planteles de educación superior se agregó que no habría costo alguno ni por inscripciones ni por exámenes, así mismo hacía referencia a los edificios destinados para el establecimientos de las escuelas. Se indicó también que no podrían incorporarse a las escuelas nacionales los establecimientos particulares de instrucción y que sus alumnos sólo podrían ser

admitidos en aquéllas, previo el correspondiente examen. Fue claro que con las normas mencionadas, se reestructuró, en gran medida, el campo de la enseñanza media y superior.

Años mas tarde con Porfirio Díaz en la presidencia, el entonces ministro de Justicia e Instrucción Pública, don Justino Fernández propone la delimitación de ambas áreas, la de Justicia, y la de Instrucción; este proyecto fue presentado ante el Congreso, el cual lo aprobó y creo dos subsecretarías, quedando la del Ramo de Instrucción a cargo de don Justo Sierra, lo cual sirvió como antecedente para la restauración de la Universidad.

El 11 de febrero de 1881 Sierra presentó ante la Cámara un proyecto en el que se proponía la creación de la Universidad Nacional de México, el cual fue refrendado con el apoyo de algunas legislaturas el 11 de abril del mismo año, misma que estaría integrada como corporación independiente, formada por las Escuelas Preparatorias y Secundaria de Mujeres y las Escuelas de Bellas Artes, Comercio y Ciencias Políticas, Jurisprudencia, Ingenieros, Medicina y la Escuela Normal y de Altos Estudios.

En dicho proyecto se consideraba que el Poder Ejecutivo Federal subvencionaría a la Universidad con las cantidades de dinero que acordara la Cámara de Diputados en los presupuestos anuales, no obstante, la Universidad sería "libre para adquirir bienes, objetos y valores de todo género, sujetándose respecto de los bienes raíces a lo prevenido en el artículo 27 de la Constitución". Al darse a conocer públicamente el proyecto de Sierra, las reacciones fueron, en su mayor parte, opuestas.⁴

Fueron muchas las objeciones que se presentaron para que el proyecto se aprobara, pero Sierra considero una de ellas como trascendental para pararlo, pues se argumentó que era ilógico querer sustentar una buena educación superior si no se tenía primeramente una educación primaria sólida y, por consiguiente, se decidió esperar hasta que la educación primaria, secundaria, media y superior estuviera lo suficientemente desarrollada.

⁴ GARCIA STAHL, Consuelo, Op. Cit. , p.134

El 13 de abril de 1902 se abrió el Consejo Superior de Educación Pública, y don Justo Sierra manifestó que se le demandarían facultades al Poder Legislativo para establecer una Universidad Nacional, lo cual reiteró mas tarde en 1905 y en 1907, siendo ya en esta fecha Secretario de Instrucción Publica y Bellas Artes.

Por fin, el 26 de abril de 1910, se presentó la iniciativa de ley ante los congresistas, en la cual se hacía referencia a que si bien el Estado daría la aprobación a las normas de dirección científica, la formulación de éstas estaría a cargo de la Universidad directamente, es decir, se limitaba al gobierno en cuanto a legislar en materia de educación superior. Puesta a debate la iniciativa, fue aprobada por el Congreso y promulgada como ley el 26 de mayo de 1910.

Dentro del nuevo ordenamiento, se determinó el nombre de la Universidad, su objetivo, las instituciones que la comprenderían, dentro de las cuales se encontraban: las Escuelas Nacionales Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, de Bellas Artes y de Altos Estudios, así como de las instituciones de educación superior aprobadas por el Ejecutivo, las cuales se incorporarían a la Universidad de acuerdo con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo, su organigrama y, entre otras cosas, que los fondos de la institución provendrían del Gobierno Federal, por un lado, y de los que la misma adquiriera de forma independiente.

Meses después de la inauguración de la Universidad Nacional de México, estalló la Revolución y con esto de nueva cuenta el país atravesó por un descontrol político, lo que hizo que se deseara la autonomía de la Universidad, pero en virtud de las circunstancias que se vivían el tema de la educación pasó a segundo término.

Como se sabe, la revolución tuvo repercusiones políticas, sociales y económicas, y en virtud de estas últimas, durante las reuniones que efectuó el Congreso para estudiar el presupuesto de Egresos de 1913, se hizo referencia a que las partidas que se destinaban a la Universidad deberían ser suprimidas, lo cual se descartó, salvando así a la institución.

Pasaron 4 años y para 1916, después de largas luchas entre los revolucionarios, Carranza reúne al Constituyente para formular la nueva Constitución Política del país, y a la par de esto se dio una

disposición oficial en la que se determina que la enseñanza que se impartía en la Universidad Nacional dejaría de ser gratuita y que los alumnos sin importar el número de materias que tomaran deberían pagar 5 pesos.⁵

Puesta en vigor la Constitución, Carranza quedó como Presidente de la República. En relación con las cuestiones educativas, las discusiones fueron múltiples, al redactarse el artículo 3º constitucional, y el texto quedó finalmente concebido 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 algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigencia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria".

En relación con la enseñanza universitaria, aunque el texto constitucional, no la menciona de manera expresa, la fracción XXV del artículo 73 preceptuó que una de las facultades del Congreso era la de "... establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expedían por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República". En la cláusula anterior es de singular importancia la parte que dice "entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación". Es en estos renglones en donde se encuentra la posibilidad de dar educación por parte de la iniciativa privada y el recurso legal de la autonomía universitaria.⁶

⁵ GARCIA STAHL, Consuelo, Op. Cit. , p.147

⁶ *Ibidem* p. 151

Después de un largo periodo de luchas y cambios económicos y políticos, se crea, la Universidad Nacional de México, y en virtud de los subsecuentes cambios se decide dar lugar en texto constitucional a la autonomía universitaria, con el fin de no perjudicar a la educación superior con cambios de nombre y supresiones de cátedras. Se observan periodos de gratuidad y vemos que con el Presidente Carranza se establece cobro de cuotas.

1.3. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La Universidad Nacional de México, desde su creación, estuvo ligada al control del Estado, pero sin embargo siempre buscó su independencia, esto se acentuó a principios del siglo XX considerando que la autonomía de la institución era necesaria para tener un mejor desenvolvimiento dentro de sus labores, logrando así una estabilidad independiente de la vida política del país.

El Primer Proyecto de Independencia de la Universidad se elaboró en 1914, pero la situación política del país impidió su realización. Por su parte, el artículo 3 constitucional, en su texto original, no contenía alusión alguna a la enseñanza superior, aunque en el artículo 73, fracción XXVII, de la propia Constitución, se facultaba al Congreso Federal para: *"establecer escuelas profesionales de investigación científica... y demás Institutos concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República"*, disponiéndose, además, que esas facultades no serían exclusivas de la Federación.

No fue sino hasta 1923 cuando la sociedad estudiantil comenzó a luchar por una verdadera autonomía, es así como la Federación de Estudiantes de México presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley en donde los puntos sobresalientes fueron: Autonomía para la Universidad Nacional de México en lo referente a su estructura técnica, al nombramiento y remoción de maestros y empleados, a la aplicación del presupuesto asignado, dominio directo sobre los inmuebles, participación de la comunidad universitaria en la designación del Rector, entre otros.

Durante este periodo de lucha universitaria la legislatura del Estado de Michoacán decretó la organización de la Universidad de Michoacán cuya Ley Reglamentaria declaró la educación superior como independiente del Estado, por su parte, la legislatura de San Luis Potosí igualmente concedió autonomía a la Universidad del Estado mediante una Ley Orgánica.

Con el fin de lograr la autonomía como las universidades anteriores, la comunidad universitaria comenzó a realizar congresos estudiantiles celebrados a lo largo de varios años; el VI Congreso realizado en la ciudad de Mérida, en enero de 1929, tuvo como uno de los temas centrales la autonomía económica y administrativa de las escuelas oficiales del país, así como la independencia de la Universidad Nacional de México respecto del Estado, de modo que el gobierno de aquella se integrara por el profesorado y los alumnos.

Los ánimos subieron y hubo varios enfrenamientos entre los manifestantes y la policía y el 23 de mayo de 1929 hubo una concentración frente a la Escuela de Medicina, que terminó con varios muertos y heridos. Ese mismo día el Presidente de la Confederación, dirigió al Jefe del Departamento del Distrito Federal una petición formal para que se le otorgara la autonomía a la máxima casa de estudios.

En virtud de esta petición, el doctor Puig, Jefe del Departamento envió un escrito al Presidente Portes Gil en el cual le refería que el conflicto suscitado con los estudiantes debería terminar con la contestación a las demandas de autonomía técnica, económica y administrativa de la Universidad; por lo cual el primer mandatario declaró la autonomía de la Universidad el 10 de julio de 1929 con lo cual dejó de ser una dependencia de la Secretaría de Educación Pública; sin embargo, tal autonomía resultó precaria, en virtud de que el Presidente de la República intervenía en el nombramiento del Rector y se establecía la participación de un representante de la Secretaría de Educación Pública.

En consecuencia, se dictó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, la cual constó de 19 considerandos, 6 capítulos y 67 artículos, de los cuales 12 se declararon transitorios.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La exposición de motivos de la ley que estableció la autonomía el 10 de julio de 1929 señaló, entre otras cosas, que dentro de los fines del gobierno revolucionario estaba crear instituciones funcionales para la sociedad, así como la delegación de las mismas y una mayor participación social, por lo que se expuso la necesidad de otorgar la autonomía a la Universidad Nacional de México, asignándole lo necesario para poder cumplir con el fin de impartir una buena educación superior que contribuya a la conservación y desarrollo de la cultura mexicana, debiendo participar en el estudio de los problemas que afectan al país, acercándose al pueblo para cumplir de manera eficaz sus funciones generales, dándole a los profesores y alumnos una ingerencia directa en el manejo del institución sin que deje de ser del Estado, debiendo otorgársele los bienes necesarios para su funcionamiento. Por otro lado, se hizo referencia a que si bien la Universidad mantenía relaciones con el Estado, con el tiempo, por su carácter autónomo, se debería convertir en una institución autónoma con patrimonio propio.

En mil novecientos cuarenta y cuatro, la nueva Ley Orgánica, vigente hasta la fecha, dentro de su exposición de motivos aclaró que "la finalidad de la expedición de tal ordenamiento legal, era la de llevar a la práctica las consecuencias derivadas de la definición misma de la Universidad Autónoma, como una corporación pública dotada de plena capacidad jurídica u que tiene por objeto impartir la educación superior y organizar la investigación científica para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, y extender la cultura." Esta ley, entre otras cosas suprimió la intervención del Ejecutivo Federal en la designación del Rector y la intervención del representante de la Secretaría; además, restituyó a la Universidad su carácter de organismo público que había perdido con la ley anterior, que le quitó su carácter de nacional.

Después de dos reformas al texto constitucional, relativas a la socialización de la educación y a su rectificación nacionalista, en mil novecientos ochenta, el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma, después de consultar a las diversas instituciones autónomas de educación a las que ya se les había conferido tal carácter, dándose así la tercera modificación constitucional que adiciono la fracción VII que determinó las facultades de las universidades autónomas.

En conclusión la lucha por la autonomía de la Universidad Nacional tuvo su primer logro en 1929, logrando su autonomía completa en 1940 suprimiendo dentro de su Ley la participación del Estado en la toma de decisiones en cuanto a su forma de gobierno y elecciones de autoridades, pero no fue sino hasta 1980 cuando la autonomía universitaria se eleva a rango constitucional.

Es así como la Universidad Nacional Autónoma de México comienza a recorrer un camino de evolución y retos, que a la fecha no terminan.

La Autonomía Universitaria está brevemente definida en la fracción VII del artículo tercero constitucional que dice: "...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. ..."

También se pueden observar en la siguiente tesis los elementos esenciales para definir la autonomía:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. LA AUTONOMIA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACION DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO.

LA AUTONOMIA DE QUE GOZA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO SIGNIFICA QUE QUEDA EN LIBERTAD DE NOMBRAR A SUS AUTORIDADES, ELABORAR SUS PLANES Y PROGRAMAS DENTRO DE LOS PRINCIPIOS DE LIBERTAD DE CATEDRA E INVESTIGACION, ASI COMO ADMINISTRAR SU PATRIMONIO SIN LA INJERENCIA DEL ESTADO, PERO TAL ALBEDRIO NO PUEDE EXTENDERSE AL GRADO DE SUPONER QUE LA INSTITUCION NO ESTA SUJETA AL REGIMEN JURIDICO DEL PAIS, ES DECIR, QUE PUEDA CONDUCIRSE CON ABSOLUTA INDEPENDENCIA, YA QUE ELLO PODRIA PROVOCAR ANARQUIA Y ARBITRARIEDAD; POR LO QUE SI ENTRE LA DIVERSIDAD DE ACTOS EMITIDOS POR LOS FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS SE ENCUENTRAN AQUELLOS QUE REUNEN LOS ATRIBUTOS ESENCIALES DEL PROCEDER AUTORITARIO, COMO LA UNILATERALIDAD, IMPERATIVIDAD Y COERCITIVIDAD, QUE SE TRADUCEN EN LA POSIBILIDAD DE

ACTUAR SIN EL CONSENSO DE LOS PARTICULARES Y AUN EN CONTRA DE SU VOLUNTAD IMPONER SUS DETERMINACIONES, DICHO ACTO SON SUSCEPTIBLES DE SER ANALIZADOS A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, Y LA SENTENCIA QUE SE PRONUNCIE, CUALQUIERA QUE SEA SU SENTIDO, DEJARA INTOCADA LA AUTONOMIA DE LA UNIVERSIDAD, YA QUE OBLIAMENTE PODRA CONTINUAR EJERCENDO LA LIBERTAD DE AUTODIRIGIRSE, CON LA UNICA SALVEDAD DE QUE COMO ENTE INTEGRANTE DE NUESTRA SOCIEDAD DEBERA RESPETAR LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EN NUESTRO PAIS; CONSEQUENTEMENTE, LOS ACTOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO QUE OSTENTAN LAS CUALIDADES PARA CONSIDERARLOS COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, PUEDEN SER EXAMINADOS A TRAVÉS DE ESTE, SIN PERJUICIO DE LA AUTONOMIA DE QUE GOZA TAL INSTITUCION.⁷

La Autonomía Universitaria quiere decir que la Universidad Nacional Autónoma de México, es capaz de autogobernarse, de establecer sus propias normas, estatutos o reglamentos, definir sus programas y planes de estudio, **administrar su patrimonio**, contratar y remover a su personal de investigación y académico.

1.4 ESBOZO DE LAS CORRIENTES FILOSÓFICAS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Desde la creación de la Real y Pontificia Universidad Nacional hasta la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México, la filosofía de su educación ha ido cambiando considerablemente, en virtud del nacimiento de nuevos pensamientos y de los cambios sociales que se sufren en nuestro país y el resto de mundo.

Es así como podemos observar que en virtud del contexto en el cual se crea la Real y Pontificia Universidad de México, la educación que se impartía tenía un sentido puramente naturalista, es decir, se impartía una filosofía en la cual Dios era el centro del saber y el hombre no tenía otra ley que no fuera la dictada por la deidad desde el punto de vista católico.

⁷ Cuarto Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito. Semanario Judicial De La Federación y su gaceta, novena época, tomo V, febrero de 1997, P. 809.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Todas las carreras que se impartían, tenían en mayor o menor grado una orientación teológica dentro de sus cátedras, y no podemos olvidar que gran parte de los maestros eran sacerdotes o seminaristas, y que la rectoría de la Universidad estaba a cargo de un padre; sin pasar por alto, de igual manera, que la corona española, que era quien controlaba a la Nueva España, era definitivamente católica.

Cuando se obtiene la independencia del país y años después desaparece definitivamente la institución antes citada, comienza a crearse otra corriente filosófica denominada positivismo, dentro de la cual lo único válido es aquello creado y controlado por el hombre, y es este pensamiento el que sirve como base para la nueva educación que se impartiría en la Universidad Nacional de México, erradicando de forma definitiva todo aquello que tuviese que ver con la corriente de la iglesia católica o cualquier otra religión e instituyendo la educación laica impartida por el Estado.

Junto con la evolución de la Universidad, la filosofía de la misma fue cambiando y es así como, por último, al pedir la autonomía de la institución para quedar como un organismo autónomo del Estado en todos sus aspectos, se propone que la educación que se impartiría estaría basada en una corriente marxista o socialista del pensamiento, Aún cuando la Universidad se ha desligado de este concepto superado, si tiene un pensamiento con sentido social.

Es así, como al otorgársele dicha independencia del Estado, la nueva Universidad Nacional Autónoma de México basa sus planes de estudio en una educación con sentido social y patriótica tratándose de deslindar de paradigmas y en la búsqueda de la verdad en la mencionada corriente, que tiene como base la igualdad social en todos sus ámbitos, en donde el gobierno únicamente es un empleado de la sociedad.

CAPITULO II

MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

2.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL

Nuestro país ha tenido la sabiduría de asignar a la educación el relevante papel que ocupa, y de traducir esta prioridad nacional en normas jurídicas que constituyen el derecho a la educación. Las normas jurídicas que han regulado la educación mexicana a lo largo de su historia, como nación soberana, han tenido una nota en común, independientemente del signo ideológico del gobierno que las haya emitido, y es que siempre han expresado los anhelos y necesidades del país.

En el siglo XIX, la actividad educativa de la sociedad mexicana, como se vio anteriormente, se desarrolló en un ambiente en el cual predominaban dos pensamientos diferentes, el de los conservadores, que tenían intereses de corte centralista, y pretendían conservar las fuerzas productivas y la sociedad feudalista, partidarios de establecer una monarquía, por lo que apoyaban el imperio de Maximiliano y se preocupaban por mantener una educación dogmática y elitista. Y, por el otro, los liberales, quienes se inclinaban por el gobierno republicano y federalista, apoyaban el establecimiento y desarrollo de las relaciones sociales y fuerzas productivas del sistema capitalista y luchaban por una educación laica, positiva y popular.

Con el triunfo de los liberales, la iglesia católica perdió el control sobre la toma de decisiones en relación con la vida económica, social, política e ideológica del país; por lo que la educación tuvo un carácter definitivamente laico, obligatorio y gratuito; con el objetivo de establecer, legitimar e impulsar el desarrollo del sistema capitalista en los ámbitos económico, político y social del país, lo cual quedó plasmado en la Constitución Política de 1857.

Después de años de luchas constantes posteriores a la independencia, y más específicamente después de la Revolución, con el triunfo de Carranza, éste convoca al Congreso Constituyente

para iniciar con el proyecto de Constitución, y entre los debates mas importantes se encontró el del artículo 3º que pretendía quedar así: "Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, elemental y superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos".

Pues bien, en la octava sesión ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 1916, se dio lectura al dictamen y al voto particular referente al artículo 3 del proyecto de Constitución, que decía: Dictamen, "Ciudadanos diputados: El artículo 3 del proyecto de constitución proclama la libertad de enseñanza sin taxativa, con la explicación de que continuará siendo laica la enseñanza que se dé en los establecimientos oficiales, y gratuita la educación en las escuelas oficiales primarias. 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...Se deduce que es justo restringir la enseñanza religiosa, ya que entraña la explicación de las ideas mas abstractas, que no pueden ser asimiladas por la inteligencia de la niñez, además contribuye a contrariar al desarrollo psicológico natural del niño y a deformar a su espíritu...El Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares...En la historia patria, estudiada imparcialmente, el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; desarmando el clero a consecuencia de las leyes de Reforma, después bajo la tolerancia de la dictadura emprendió una labor dirigida a restablecer su poderío por encima de la autoridad civil. Bien sabido es cómo ha logrado rehacerse de los bienes de que fue privado...En algunas regiones ha llevado el clero su audacia hasta condenar la enseñanza en toda escuela que no se sometiera al programa educativo episcopal. La tendencia manifiesta del clero a las funciones del Estado...Después de lo expuesto, en que la enseñanza en las escuelas oficiales debe ser laica. Dando a este vocablo la significación de neutral. La comisión entiende por la enseñanza laica a la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del inspirándose en un criterio rigurosamente científico. Haciendo constar que no es su propósito darle la aceptación de neutral indicaba al principio.

Lo expuesto funda las siguientes conclusiones:

- 1) No se aprueba el artículo 3 del Proyecto Constitucional.

- 2) Se substituye dicho artículo por el subsiguiente: artículo 3 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.”⁸

Después de tantas deliberaciones se procedió a la votación. El artículo fue aprobado por 99 votos contra 58. El texto del artículo aprobado fue el siguiente: “La enseñanza es libre, pero será laica la que se de 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 algún 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.”⁹

Del artículo anterior podemos señalar que, en primer lugar, el Estado tiene una preponderante participación en materia de educación nacional y en segundo lugar destaca la garantía de libertad de enseñanza. Por lo que consideramos que la estructura de la nueva Constitución se basa no sólo en el Sistema de Derechos de Libertad, sino también en las múltiples facultades que se le otorgan al Estado para intervenir de forma directa en las relaciones económicas y sociales, reconociéndole a los ciudadanos su titularidad de algunos derechos sociales.

En noviembre de 1918 Carranza propuso la primera reforma al artículo 3º, la cual no prosperó, en virtud de que se consideraba como un retroceso, pues la modificación consistía en que los

⁸ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. "Derecho y Educación". Porrúa, S.A. , México 1998. 1ª Ed., pp.92-94

⁹ Ibidem pp. 102-103

planteles particulares podían impartir educación religiosa y permitía que las corporaciones religiosas o ministros de culto dirigieran escuelas.

Posteriormente, con fecha 10 de octubre de 1934, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se dio lectura a la iniciativa que modificó el multicitado artículo, expuesta por el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara, en la cual expresaban que la educación que impartiera el Estado debía tener un concepto socialista que no tolerara dogmas religiosos ni prejuicios sociales, sino que impartiera una enseñanza basada en la verdad científica.

“Por otra parte, el dictamen que vertieron las comisiones unidas, la 1ª y 2ª de puntos constitucionales y la 1ª de Educación Pública, presentaron a la Cámara de Diputados el siguiente diagnóstico: La reforma del artículo 3 de la Constitución versa sobre tres cuestiones fundamentales: La primera, y en general se refiere a el carácter socialista que la educación pública deberá tener, en nuestro país; La segunda, concierne a las disposiciones constitucionales que es necesario introducir para dejar perfectamente establecido el principio de que el estado es el representante genuino y directo de los intereses y aspiraciones de la colectividad; Y en tercer lugar, lo referente a las medidas constitucionales que han de dictarse para coordinar y unificar convenientemente el desarrollo de las actividades educativas en toda la República, y para la distribución del costo del servicio educacional entre la Federación, los Estados y Municipios.

Además, hicieron alusión sobre el problema de la enseñanza profesional, a través de la facultad exclusiva del Estado. En relación con esto, señalaron: “El problema universitario es un fenómeno complejo frente a cuyo desarrollo los gobiernos de la Revolución han trazado una política que es necesario no olvidar inopinadamente. De los aspectos diversos de esta crisis, conviene entresacar la situación en que se encuentran los profesionistas liberales en nuestro estado actual de cosas. Estos sufren una progresiva inadaptación frente a la creciente tendencia hacia la socialización de ciertos servicios y la organización gremial de los hombres. La burguesía profesionista está en su casi totalidad al servicio del capital, pero, sólo un pequeño sector penetra en la esfera de la riqueza y el privilegio capitalista; la gran mayoría queda asalariada, en diversas formas y con muy diversos salarios. A esto debe agregarse que el lento pero irresistible proceso de proletarianización creciente, tendiente a arrojar hacia el campo de trabajo un número cada vez

mayor de personas de la clase media. Por otro lado, encontramos que por selección económica, el obrero está excluido de toda posibilidad seria de cultura superior.

Desde un punto de vista socialista, éste es el verdadero problema a resolver, pues la posesión exclusiva de la cultura superior da a la burguesía un dominio estratégico y una superioridad tácita en la lucha social, absolutamente incontrastables. Por lo tanto, la cuestión educativa presenta dos tipos de problemas: Primero, abrir todas las oportunidades de la cultura para obreros y campesinos; y segundo, organizar las enseñanzas con un sentido definido en materia social.

Es importante señalar que no se espera realizar la revolución social mediante la escuela. Lo que se requiere es que los niños formen su mente nutriéndose en la vida hasta donde la ciencia contemporánea lo posee.

Por último entenderemos por federalización el paso que consiste en quitar a los Gobiernos de los Estados un renglón cualquiera de facultades legislativas, judiciales o de administración, para incluirlo en las materias que la Constitución Federal atribuye a la competencia de los órganos del Gobierno Federal. La federalización es un traslado de atribuciones a manos del Gobierno del centro, con detrimento o reducción de las atribuciones de los gobiernos locales.¹⁰

Se propuso por lo antes expuesto reformar el artículo 3 Constitucional de la siguiente forma:

“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 y de la vida social.

Sólo el Estado-Federación, Estados, Municipios, impartirá educación primaria, secundaria o 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

¹⁰ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Op. Cit. , pp.114-115

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En 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 corresponderá 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 y grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria, será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente y 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".¹¹

En nuestro país pensar en una educación de tipo socialista suena un tanto utópico, no sólo en nuestra época sino también en ese entonces, en virtud de que nuestra infraestructura ha estado basada en un sistema económico capitalista, pues en ningún momento se consideró desapareciera la propiedad privada ni se socializaran los medios de producción, por lo que la reforma debió especificar a qué tipo de socialismo se refería el legislador; por otra parte, se puede notar, como

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "Reformas y Adiciones 1917-2000". Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. p.5

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ya se mencionó, una mayor participación del Estado en la vida económica, social y cultural del país, sobre todo en materia de educación, lo que llevaría con los años a la consolidación del sistema capitalista que en esos momentos se encontraba en su fase monopólica.

Lo que no podemos negar es la marcada tendencia a la centralización que en este artículo se manifiesta opuesta al precepto original, disponiendo que el Congreso distribuiría convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa, y también las aportaciones económicas correspondientes a tal tarea pública.

Por último, la reforma señala los requisitos profesionales, morales y hasta ideológicos de los particulares interesados en impartir educación; la Constitución define esta concesión como autorización, la que debería ser, en cada caso, previa y expresa, que estarían sujetas a la discrecionalidad del Estado de revocarlas en cualquier tiempo, sin que contra tal resolución procediera juicio o recurso alguno. El Estado podía así retirar, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no podrían intervenir en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán tampoco apoyarlas en forma económica. También se añadieron cuatro fracciones sobre la facultad del Estado de intervenir en la formulación de planes y programas de enseñanza.

La segunda reforma al multicitado artículo, se da durante el periodo del Presidente Ávila Camacho, y se le atribuye al entonces Secretario de Educación Pública Jaime Torres Bodet. Se da en vista de la agitación de las clases media y alta contra la educación socialista, en virtud de lo cual a partir del año de 1945, la educación mexicana volvería a ser libre de credo o doctrina para permitir que el proceso diversificador de la enseñanza se desarrollara acorde a la desintegración de los ideales populares del levantamiento armado.

Otro de los factores que se consideraron para la creación de la reforma, fue que las instituciones de carácter privado comenzaron a desempeñar un importante papel como complemento a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

deficientes servicios de educación pública federal, dándose por un lado el apoyo económico para la fundación de diferentes instituciones educativas y por otro la impartición de capacitaciones técnicas y culturales a sus técnicos y administrativos destinados a sus establecimientos industriales y financieros.

El primer mandatario buscaba la unidad de la educación y la preparación de los jóvenes para poder acelerar la industrialización.

Para el 14 de diciembre del año de 1945, el Presidente Ávila Camacho y su Secretario de Educación Pública Jaime Torres Bodet, enviaron a la Cámara de Diputados, un proyecto de reforma al artículo 3º constitucional.

Las Comisiones Primera y Segunda de puntos constitucionales, Segunda de Gobernación y Segunda de Educación Pública, en relación con la Iniciativa del C. Presidente de la República, sobre la reforma del artículo 3º, mencionan que: "el Dictamen señala que al principio de la Unidad Nacional, se ha constituido como uno, de los propósitos fundamentales del gobierno del general Ávila Camacho. Para lo cual la educación consiste en desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales, morales y físicas del hombre y, desde un punto de vista social tiende a formar individuos aptos, plenamente identificados con la comunidad en que viven y capaces de realizar todos los fines de la vida. También, aspiramos a lograr, el mejoramiento social, económico y cultural de nuestro pueblo; estamos prestos en cualquier instante, a defender la independencia política de México y asegurar su independencia económica."¹²

Con fecha 30 de diciembre de 1946, se publicó en el Diario Oficial la reforma sobre el artículo 3º Constitucional, que quedó de la siguiente manera:

"Artículo 3º. La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios, tendrá 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:

¹² SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Op. Cit., pp .128-129

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. 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 la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
 - 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, tanto 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 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 iniciales, I y II del presente artículo y, además deberán cumplir los planes y los 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 impartan educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 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, y

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."¹³

Como se puede observar el artículo se modificó casi completamente, de entrada se suprimió la ideología socialista, se estableció que la educación impartida por el Estado se basaría en el desarrollo armónico del individuo, el amor a la patria, la solidaridad internacional, la independencia y la justicia, se conservó el carácter laico, y se reafirmó que el Estado se mantendría ajeno a cualquier doctrina religiosa y que por lo tanto se basaría en los resultados del progreso científico, la lucha contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. De igual forma se agregó que la educación sería democrática tanto en su estructura jurídico - política, como en su sistema de vida, el cual se fundaría en el constante mejoramiento económico, social y cultural del país.

La tercera reforma se da en octubre de 1979, cuando el Presidente López Portillo el cual envió una iniciativa al Congreso de la Unión que adicionaría la fracción VII, dicha enmienda fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1980 y garantizaba constitucionalmente la autonomía universitaria que hasta entonces sólo había estado protegida legalmente para ciertas instituciones.

La exposición de motivos sobre la autonomía universitaria mencionaba, entre otras cosas, el compromiso permanente del Estado de respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean

¹³ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Op. Cit., pp. 132-133

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sustento de libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado.

Dicha fracción quedó redactada de la siguiente forma: "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...determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio."

Para comprender de una forma mas clara los elementos integrados en esta nueva fracción, es importante definir que es la autonomía:

"Autonomía.- debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de educación, en este caso del tipo superior; es decir, el Estado se desprende de sus facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad creada por él. Esta se otorga sólo mediante un acto jurídico emanado del órgano legislativo, sea federal o local, por lo que no existe autonomía emanada de actos del Ejecutivo o del Judicial. En tercer lugar, 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. No puede concebirse la autonomía fuera del marco jurídico que le es propio ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado, de allí que la autonomía sea una condición jurídica que sólo pueda otorgarse a instituciones públicas.

Así, desde un punto de vista jurídico, la autonomía no es un grado extremo de democratización; si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos autónomos que no sean descentralizados. En términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran determinadas facultades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a universidades e instituciones de educación superior de carácter público también se faculta a los miembros de la comunidad respectiva para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autogobernarse y establecer sus propias normas, estatutos o reglamentos. Dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado a través de la cual se le otorgó la autonomía.¹⁴

Como el texto del artículo lo indica, se habilitó a las instituciones autónomas por ley para el mejor cumplimiento de sus objetivos, dándoles la facultad de autogobernarse, es decir de hacerse cargo de su patrimonio, de sus trabajadores académicos y administrativos y de su reglamentación.

Sobre este particular, la fracción VIII del artículo 3º constitucional establece que las mencionadas facultades son únicas de las instituciones a las cuales el Estado otorgó autonomía, y en virtud de lo cual cualquier institución gubernamental o sindical que pretenda condicionar o negar dichas facultades atenta contra la garantía constitucional otorgada.

Otra de las solicitudes atendidas en esta reforma fue la relativa a las relaciones laborales de las universidades con el propósito de encontrar un equilibrio entre los legítimos derechos de los trabajadores universitarios y la naturaleza y fines de las instituciones públicas autónomas de educación superior.

En enero de 1992 se reformó la Constitución General de la República para configurar una nueva situación jurídica de las Iglesias. Se trataba de un replanteamiento de temas de la agenda nacional: libertad de creencias, separación de Estado-Iglesia y educación pública laica.

La reforma aprobada estableció que la educación impartida por el Estado sería laica, haciendo posible que los particulares pudieran impartir educación religiosa como materia adicional. De igual forma se permite por consiguiente que los ministros de cultos religiosos y las comunidades religiosas establezcan escuelas e impartan clases, dirijan y administren dichas instituciones en todos sus niveles.

¹⁴ MELGAR ADALID MARIO "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Instituto De Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Tomo I. Ed.5º. Porrúa, S.A. México 2000. pp.28-29

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La quinta reforma al artículo 3º, en su exposición de motivos, propuso que se incluyera el derecho de los mexicanos a recibir educación, y la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite, haciendo obligatorias las dos últimas.

Se incluyeron también facultades para que el Ejecutivo Federal pudiese determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, y asegurar así el pleno cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución.

Por otro lado, el texto consideraba que la educación de todo tipo y grado que se impartiera a obreros y campesinos debería quedar por ese solo hecho sometida a una situación jurídica particular. No obstante, con el ensanchamiento de la enseñanza, tanto obreros y campesinos, como sus hijos han tenido acceso creciente a la educación, sin que sea necesario mantener un régimen especial. En consecuencia, la iniciativa propuso dar tratamiento de igualdad a los obreros y campesinos respecto de los derechos y obligaciones que en este sentido disfrutaban los demás miembros de la sociedad.

Otro aspecto considerado se refiere al régimen de autorizaciones otorgadas a los particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y la destinada a los obreros y campesinos, las cuales pueden ser negadas o revocadas, con la modalidad de que los particulares tienen el derecho de acudir ante el Poder Judicial a solicitar la revisión de la legalidad de dichos actos de autoridad, ya que los particulares se encontraban en un estado de indefensión frente a las resoluciones de las autoridades, lo que afectaba el Estado de derecho.

La iniciativa propuso suprimir la última parte de la fracción III, y agregar que para poder impartir educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán obtener previamente la autorización apoyada en las disposiciones legales aplicables.

La iniciativa de reforma propuso agregar, además, que el reconocimiento de validez oficial que confiere el Estado a los estudios que se realicen en planteles particulares se otorgaría y podría ser revocado de conformidad con los términos que fijara la ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como se dijo, la reforma señala que el Estado impartirá preescolar, primaria y secundaria, en los términos de las leyes aplicables y que los padres tienen la obligación concreta de mandar a sus hijos a la primaria y secundaria pero no a la preescolar, para evitar que los padres pierdan la facultad de dar a sus hijos en forma directa la educación inicial o en los planteles públicos o privados que consideren adecuados, como parte de nuestras tradiciones liberales más acendradas.

Así mismo la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria no le debe distraer ni relevar de su compromiso respecto de los demás tipos y modalidades educativas, incluyendo la enseñanza superior, así como apoyar las actividades relacionadas con el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología.

Si bien es cierto que la Constitución marca como obligatoria la educación primaria y secundaria, la falta de estos estudios no justifica despidos, discriminaciones o pérdida del ejercicio de la patria potestad sobre los hijos.

Cabe destacar que la última reforma al artículo 3º tiene algunas vertientes:

- Se establece el derecho de todo individuo a recibir educación;
- Se establece la obligación correlativa del Estado mexicano para impartir educación preescolar, primaria y secundaria;
- Se establece la posibilidad de cursar la educación en todos sus tipos y modalidades;
- Se cancela la facultad constitucional, de dudosa justificación, por estar en contra de las garantías de audiencia y de legalidad que la propia constitución establece, de que el Estado pudiera negar o revocar las autorizaciones otorgadas a los particulares, sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno;
- Se establece que, en los términos de ley, el Estado podrá otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.;
- Se cancela la mención y el tratamiento especial a la educación de cualquier tipo y grado otorgada a obreros y campesinos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Se modifica el artículo 31 constitucional para establecer que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener educación primaria y secundaria.

Así, la última reforma adiciona una nueva fracción al artículo 3º, la V; con la incorpora al texto constitucional el compromiso del Estado de promover los tipos y modalidades distintas a la educación preescolar, primaria y secundaria necesarios para el desarrollo del país, agregando expresamente la educación superior, y en forma tácita, a modalidades como la educación para adultos, la educación especial y la indígena.

Finalmente, y en congruencia con la obligación establecida de todos los individuos de cursar los niveles de primaria y secundaria, se suprime la fracción I del artículo 31, el límite de edad – quince años- relativo a la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener educación primaria y secundaria.

La última reforma al artículo 3º ratifica la enorme importancia que para el futuro de un país tiene la educación. Confirma también el carácter fundamental de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar en su texto los anhelos y reclamos sociales.

Después de las reformas mencionadas anteriormente, el texto vigente de nuestro artículo 3º constitucional quedó de la forma siguiente:

“ARTÍCULO 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y 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 democrática, 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, tanto 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 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 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 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.

El artículo 3º constitucional y sus reformas. El artículo 3º constitucional contiene las bases de la educación en México. Contiene todo un programa ideológico, pues define conceptos como democracia, nación y el sentido de lo social. El texto establece además los criterios que deben orientar la educación impartida por el Estado –Federación, estados y municipios–, así como por los particulares y por las universidades y las instituciones educativas superiores autónomas por ley. El texto expresa la filosofía política que adoptaron los gobiernos emanados de la revolución mexicana.”¹⁵

¹⁵ MELGAR ADALID MARIO. Op. Cit., pp.19-20

La evolución del artículo 3º constitucional muestra la incesante búsqueda de la sociedad mexicana por encontrar la orientación más adecuada y los principios filosóficos que mejor sustenten el proceso educativo nacional; así como la capacidad de adaptar las normas a la realidad del país, conforme a una temporalidad y circunstancias dadas y construir un sistema educativo dinámico, flexible, abierto a las corrientes del pensamiento que mejor expresen los anhelos y aspiraciones nacionales.

El artículo 3º Constitucional a lo largo de su historia ha tenido, a pesar de sus múltiples reformas el espíritu de otorgarle al pueblo en general una educación eficiente e igualitaria, destacando su gratuidad y obligatoriedad en los primeros niveles, primaria y secundaria; sin desatender los niveles medio y superior, estableciendo la autonomía para aquellas instituciones que la requieran como la Universidad Nacional Autónoma de México, a la cual dicho precepto le da la libertad de autogobernarse, hacer sus planes de estudio, impartir libre cátedra y expedir las leyes internas que la rigen, así como la oportunidad de tener patrimonio propio pudiendo allegarse de los recursos necesarios para su óptimo funcionamiento.

2.2 LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

Los antecedentes de la Ley General de Educación los encontramos en el decreto de 18 de febrero de 1861, expedido en Palacio Nacional, el cual contaba únicamente con un artículo que señalaba que todo lo concerniente a la educación pública, en todos sus niveles, corría a cargo del Ministro de Justicia e Instrucción Pública.

Al poco tiempo apareció otro decreto dado el 15 de abril del mismo año de 1861, en el que se pormenorizaban los puntos característicos de la instrucción pública. La nueva disposición habló claramente en esta ocasión del Distrito y Territorios Federales. Además, de escuelas normales, escuelas preparatorias y varias escuelas especiales: de jurisprudencia; de minas, de agricultura, de bellas artes y la de comercio.

Pero el antecedente directo de dicha Ley lo tenemos en la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 2 de diciembre de 1862, en la que se especificaban las características de obligatoriedad, gratuidad y laicismo. Para el 15 de mayo de 1869, se promulga una nueva Ley en la que se reafirman los puntos anteriores, añadiendo las metas a seguir de acuerdo a la orientación filosófica positivista.

Un siglo más tarde, para el 23 de enero de 1942, se expide la Ley reglamentaria de los artículos 3º, 31 fracción I, 73 fracciones X y XXV y 123 fracción XII constitucionales, todos referentes a la educación. Esta Ley Orgánica de Educación Pública modificó los principios del artículo 3º, dándole un alcance distinto y opuesto a dicho ordenamiento.

En relación con esta Ley podemos comentar que durante mucho tiempo fue obsoleta, en virtud de que el texto del artículo 3º se modificó casi en su totalidad en 1946, sin que dicha ley sufriera reformas por lo que reglamentaba preceptos derogados; por otro lado, aún afirmaba que la educación impartida por el Estado sería socialista pero el espíritu general era totalmente diferente.

Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, la educación en México se reformó, tomando en cuenta tres aspectos fundamentales, la actualización de los métodos, técnicas e instrumentos de la enseñanza y el aprendizaje, la extensión de los servicios educativos a los sectores sociales marginados mediante técnicas modernas de pedagogía y la flexibilidad del sistema educativo para facilitar los tipos y las movibilidades del aprendizaje; en virtud de lo cual se obtendría una aptitud crítica que transformaría la realidad social.

Por lo anterior, el primer mandatario expidió la Ley Federal de Educación el 27 de noviembre de 1973, publicada en el Diario Oficial el 29 del mismo mes y año, y dentro de la exposición de motivos señaló los siguientes puntos:

- 1) "El artículo 3º constitucional, establece los principios rectores de la educación y le atribuye como características esenciales, el ser nacionalista y democrática. Permanente preocupación de los regímenes revolucionarios ha realizar una política educativa que responda a los imperativos de nuestro desenvolvimiento.
- 2) Contemplar el fenómeno educativo fuera del contexto socioeconómico, podría conducirnos a una sobreestimación de sus alcances como poder transformador de la realidad.
- 3) La educación nacional debe alcanzar dos metas de carácter complementario: la afirmación de nuestra identidad y el fortalecimiento de los lazos de amistad con todos los pueblos.
- 4) Además, se define la naturaleza jurídica de la actividad educativa, como un servicio público ya que está destinada a satisfacer necesidades sociales permanentes y sujetas a un régimen de derecho público.
- 5) Es fundamental para la educación, el equilibrio entre los aspectos teóricos y prácticos. Así mismo el sistema educativo debe caracterizarse por su flexibilidad y apertura. La flexibilidad se advierte desde la primaria intensiva a la educación media y a la superior. En los tipos medio y superior los educandos tendrán dos opciones por un lado continuar sus estudios, y por otro, integrarse a la sociedad como sujetos productivos.
- 6) La actividad educativa, debe formar, una conciencia crítica basada en el ejercicio de la razón cuando intenta explicar el mundo. Por una parte, y por la otra, cuando se le refiere a

la cuestión social, la conciencia crítica significa actitud reflexiva y responsable ante los problemas de la colectividad.

- 7) La función educativa del maestro, no sólo consiste en transmitir conocimientos, sino también de promover y coordinar un proceso educativo flexible y adaptable a los cambios, cambio para actualizarse. En busca de una participación activa en los educandos frente al aprendizaje.
- 8) Con el apego a nuestro sistema constitucional, el ejercicio de la función social educativa corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Igualmente, la iniciativa reconoce el principio de autonomía de los organismos descentralizados del Estado que tiene ese atributo, de acuerdo con los ordenamientos legales que específicamente los rijan.
- 9) El proceso enseñanza-aprendizaje, se basa en el principio de autoridad moral, producto de una relación maestro y alumno comparten una experiencia integradora de su personalidad para aprender a aprender. Los planes, programas y métodos de estudio integran el contenido de la educación. También los medios masivos de comunicación multiplican los procedimientos de enseñanza.¹⁶

Esta Ley corrige los errores de la anterior, adecuándose al artículo que reglamenta, encontrando que entre sus disposiciones tenemos:

En su artículo 2° la definición de actividad educativa, que a la letra dice: "La educación, es un 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".

El artículo 5° , fracciones VIII, IX, X, XI, XIV, XV y XVI señala, entre otras cosas, la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales dependiendo las condiciones

¹⁶ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Op. Cit., pp. 147-148

sociales, la necesidad de concientizar a la población sobre la importancia de la planificación familiar y fomentar los hábitos intelectuales, impulsar la investigación, la creación artística y la difusión de la cultura, infundir el conocimiento de la democracia como forma de gobierno y convivencia social, promover la solidaridad, enaltecer los derechos individuales y sociales, la paz universal y la libertad política y económica del país.

Por otro lado, encontramos que el artículo 6 señala el doble carácter de la educación, propedéutica y terminal.

El artículo 20, establecía: el fin primordial del proceso educativo es la formación del educando.

Mientras que el artículo 24, señalaba las funciones de la actividad educativa, dentro de las que se encontraban, promover, establecer, organizar, dirigir y sostener los servicios educativos, científicos, técnicos y artísticos de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales; formular planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación, y sugerir orientaciones sobre la aplicación de métodos educativos; promover permanentemente la investigación que permita la innovación educativa; incrementar los medios y procedimientos de la investigación científica, y fomentar y difundir las actividades culturales en todas sus manifestaciones.

Por su parte, el artículo 44, señalaba: "El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores; desarrollará la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos, y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos y educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas".

A su vez, el artículo 45, expresaba: "El contenido de la educación se definirá en los planes y programas, los cuales formularán con miras a que el educando:

- I. Desarrolle su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción;
- II. Reciba armónicamente los conocimientos teóricos y prácticos de la educación;
- III. Adquiera visión de lo general y de lo particular;
- IV. Ejercite la reflexión crítica;

- V. Acreciente su aptitud de actualizar y mejorar los conocimientos, y
- VI. Se capacite para el trabajo socialmente útil."

Por otra parte, el artículo 46, señalaba: "En los planes y programas se establecerán los objetivos específicos del aprendizaje, se sugerirán los métodos y actividades para alcanzarlos, y se establecerán los procedimientos para evaluar si los educandos han logrado dichos objetivos."

Por último, cabe decir que el artículo 47 manifestaba: "La evaluación educativa será periódica, comprenderá la medición de los conocimientos de los educandos en lo individual y determinará si los planes y programas responden a la evolución histórica-social del país y a las necesidades nacionales y regionales."¹⁷

La expansión que tuvo el sistema educativo durante ese sexenio tuvo grandes beneficios, pero a la par no dejó de fomentar la transmisión de la pobreza de una generación a otra dentro de la sociedad marginada, por lo que podemos decir que el sistema educativo refleja la estructura social de nuestro país al mismo tiempo que ayuda a mantenerla.

Por consiguiente, la Ley Federal de Educación deja el campo abierto a la élite política para definir los avances de la educación, por cuanto sólo establece las directrices generales, dejando ambigua su forma de aplicación.

De lo anterior se beneficia dicha clase utilizándola como un mecanismo para conseguir la simpatía de la gente y la conservación del poder, ofreciendo educación a ciertos sectores y la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

Para 1993, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, la Ley Federal de Educación fue abrogada y sustituida por la Ley General de Educación, obedeciendo a las nuevas demandas sociales en esta materia y a la reforma hecha al artículo 3º, que dicha Ley reglamenta.

Los artículos principales de esta nueva Ley a nuestro criterio son los siguientes:

¹⁷ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. Op. Cit., pp.149-150.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1°. Esta ley regula la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y 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 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

2°. Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo 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.

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.

En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7°.

6°. La educación que impartan el Estado, o/y sus organismos será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

7°. La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

1. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
- III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- IV. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional —el español—, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;
- V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;
- VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como proporcionar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;
- VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;
- VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;
- IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte;
- X. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;
- XI. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y
- XII. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

8°. El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan —así como toda la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formación de maestros de educación básica que los particulares impartan-, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

- I. 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;
- II. 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
- III. 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, tanto 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.

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.

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 sistema educativo nacional:

- I. Los educandos y los educadores;
- II. Las autoridades educativas;
- III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva que permita, asimismo, al trabajador estudiar.

11°. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia ley establece.

Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- I. Autoridad educativa federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;
- II. Autoridad educativa local al Ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y
- III. Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio.

Hasta aquí, podemos observar las disposiciones generales de la ley, las cuales son muy parecidas a las establecidas en la de 1972, siendo la actual ley mucho más específica en cuanto a la forma de aplicación y alcance de las directrices planteadas para el buen funcionamiento y desarrollo de la educación en todos sus niveles.

Por el tema del presente trabajo, el capítulo que nos interesa de forma especial es el dedicado al financiamiento de la educación, que nos da un panorama, dentro del cual la obligación de dicha tarea corre de manera principal por el Estado, estableciendo la mencionada Ley lo siguiente:

25°. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gastos público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

27°. En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomará en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

28°. Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.

Como podemos observar no se hace una referencia específica al financiamiento de la educación superior, sino que trata el tema, como dijimos anteriormente, de forma muy general, dejando de igual manera al control directo o indirecto del Estado la educación de todo el país, es decir, no hay una obligación legal de financiamiento por parte del Estado".¹⁸

2.3. REGULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Dentro de las instituciones de educación superior, encontramos las autónomas como la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, las desconcentradas como el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Pedagógica Nacional y las privadas. Las primeras son organismos descentralizados del Estado que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para autogobernarse, es decir, son aquellas que cuentan con total independencia del Gobierno Federal; mientras que las segundas pertenecen

¹⁸ "Ley General de Educación"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

al Estado y por consiguiente no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio. Por último, las instituciones privadas son aquellas pertenecientes a los particulares autorizados y facultados por el Estado para impartir dicha educación superior.

A pesar de que las tres modalidades son diferentes en gran manera, dichas instituciones se regulan principalmente en el artículo 3º Constitucional, el cual analizamos en la primera parte del presente capítulo; de igual manera otras de las legislaciones en común son: la "Ley General de Educación", el "Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública", la "Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal", el "Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional" y la "Ley para la Coordinación de Educación Superior". De manera independiente tenemos que cada una de las instituciones cuenta con su propia Ley Orgánica y Reglamentos Interiores.

A continuación haremos referencia a las disposiciones que las leyes anteriores marcan para los diferentes tipos de instituciones:

2.3.1 Instituciones Desconcentradas.- Como ejemplo tenemos al Instituto Politécnico Nacional y a la Universidad Pedagógica Nacional, ambos son organismos pertenecientes al Estado, es decir dependen totalmente de él tanto económica como jurídicamente, están completamente reguladas por la Secretaría de Educación Pública y su forma de gobierno la define el propio Estado. De igual manera los planes y programas de estudio son definidos por la mencionada Secretaría en coordinación con las autoridades competentes de la institución.

En cuanto a las leyes independientes tenemos la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, a la cual hacemos referencia por considerarla el ejemplo más común y por lo tanto conocido. Esta Ley, a grandes rasgos, indica la naturaleza y personalidad jurídica del Instituto, sus finalidades, atribuciones, su gratuidad, la constitución de su patrimonio, su organigrama y autoridades así como sus atribuciones y requisitos para ocupar los diferentes cargos, los órganos de apoyo y su funcionamiento en general.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3.2 Instituciones Descentralizadas.- Aquí encontramos a la mayoría de las universidades públicas, como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y las Universidades Autónomas de las diferentes entidades federativas. Sus características principales son que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, son completamente independientes del Estado, aunque reciben un financiamiento del mismo, elaboran sus propios planes y programas de estudio y su forma de gobierno, es decir las autoridades de las diferentes universidades son designadas interiormente.

Realmente en este caso las leyes comunes únicamente hacen referencia a las obligaciones y funciones que tiene el Estado en relación con las mismas, pues no podemos olvidar que es éste el que otorga la autonomía a las instituciones.

En cuanto a las leyes orgánicas, mencionaremos a grandes rasgos cómo está compuesta la de la Universidad Autónoma Metropolitana, en virtud de que la Ley de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO es un punto específico en el capítulo siguiente. La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana especifica la naturaleza de la institución, sus objetivos, las facultades que tiene para lograr dichos objetivos, la constitución de su patrimonio, su régimen fiscal, los órganos que la componen y la forma en la que se integran, los requisitos que deben cubrirse para ocupar los diferentes cargos dentro de la universidad, las funciones y facultades de cada órgano y las bases de su régimen laboral.

2.3.3 Instituciones Privadas.- Dentro de esta categoría encontramos a las universidades pertenecientes a los particulares, que tienen como principal característica que no son gratuitas. Estas universidades pueden ser autónomas o incorporadas a alguno de los regímenes existentes (UNAM O SEP), en el primer caso la propia Institución se encarga de formular sus planes y programas de estudio, así como de establecer su propio calendario escolar y los reglamentos de titulación, en el segundo caso insertan los programas, planes y calendario del régimen al cual pertenece, así como los reglamentos y legislaciones de las mismas.

Lo anteriormente expuesto, nos ayuda a grandes rasgos, a distinguir los tres tipos de instituciones de educación superior que existen en nuestro país, concluyendo que la Universidad Nacional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Autónoma de México es una institución descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con un subsidio estatal.

2.4 REGIMEN FINANCIERO DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Como vimos en el punto anterior, las instituciones descentralizadas de educación superior tienen patrimonio propio, pero en virtud de que el servicio que prestan es público, el Estado tiene la obligación de subsidiar o financiar esta parte de la educación; sin menoscabo de que las universidades puedan hacerse llegar de recursos de la forma en que consideren prudente y necesaria, pues, como veremos mas adelante, el presupuesto que se les asigna es insuficiente para mantener el nivel académico, cultural y científico de dichas instituciones, tomando en cuenta que la población estudiantil ha ido en aumento en los últimos años.

En virtud de lo anterior, es de recalcar que el Gobierno tiene derecho a utilizar el presupuesto para promover ciertos cambios, sin embargo, este derecho debe restringirse a plantear políticas y criterios para la asignación presupuestal, mas no debe intervenir en la forma como cada institución asigna y distribuye al interior de su organización, el presupuesto, por esto se torna necesario que exista un acuerdo entre el gobierno, las instituciones y la sociedad civil para la asignación y distribución del escaso presupuesto federal.

Así como es responsabilidad del Estado distribuir el escaso e insuficiente financiamiento, de igual forma es responsabilidad de las instituciones el administrarlo de tal manera que no se malgaste, pues existe ineficiencia en algunas instituciones para manejarlo, debiendo tener en cuenta que ambas partes se complementan para llevar a cabo sus diferentes acciones, es decir que el presupuesto es sólo un medio para cumplir el fin de las instituciones, que es el impartir educación superior de calidad, pero no es el único.

Las políticas para asignar el subsidio a las instituciones se manejan en dos niveles: el discursivo y el real, que no siempre corresponden. El primero tiene que ver con las declaraciones que se hacen, en el segundo con las asignaciones de montos que se realizan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los últimos años se aprecia un cambio en la asignación de una pequeña parte del subsidio por parte del gobierno federal que conlleva una mayor injerencia del Gobierno en las instituciones.

Como dijimos con anterioridad, debe existir un consenso entre los diferentes grupos del país, pero tristemente nos damos cuenta de que no existen criterios claros, objetivos y consensados, entre instituciones y Gobierno, para la asignación y distribución del subsidio. Esta ausencia de criterios propicia, a la vez, una tendencia inercial en la asignación global y una discrecional en la distribución institucional, sin que los esfuerzos de mejoramiento y ampliación de la cobertura de las instituciones tengan un impacto positivo en la distribución del presupuesto, lo que nos lleva a tener disparidades, no explicables, en la asignación del mismo a las instituciones y tipos de éstas.

2.4.1. Punto de vista del Estado.- La educación es una de las muchas prioridades nacionales. Su financiamiento recae fundamental y principalmente en el Estado. Y éste, al asignarlo, considera y reconsidera algunos de los fundamentos y razones de esta responsabilidad a la luz de las otras prioridades nacionales. Generalmente, la decisión específica de la asignación de una cantidad del presupuesto nacional para la educación expresa claramente la importancia política que le asigna el gobierno, por lo que es importante hacer referencia a las diferentes percepciones que se tienen sobre la educación, a partir de las cuales se considera si es o no el gobierno el que debe hacerse cargo del financiamiento de la educación superior.

La educación como inversión.- Hay quien defiende que la responsabilidad de financiar la educación le corresponde a los estudiantes, o a sus familias, en razón de que ellos son los principales beneficiarios. La educación se concibe como una inversión fundamentalmente de naturaleza individual, pues los beneficios de una buena educación los va a disfrutar preferentemente el individuo. Existen diferentes razonamientos que fundamentan esto, como:

- a) Desde la expectativa de una mejoría socioeconómica, se dice que la educación es un canal privilegiado de movilidad social, que en general existe una relación positiva entre ingreso económico y años de estudio cursados, que el estudiante le puede dedicar muchos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

años de su actividad en la expectativa de conservar o mejorar en el futuro su posición socioeconómica, y que en función de esa expectativa elige la institución que mayores probabilidades de una mejor preparación y así estar en posibilidad de obtener una mejor remuneración por su ejercicio futuro.

- b) Desde el punto de vista meramente económico se considera que es una inversión rentable, en efecto, estimando lo que se gasta en educar a un individuo y restándolo a los ingresos que percibiría en su vida laboral una vez que haya dejado la escuela, los estudios de campo realizados demuestran que se obtiene una ganancia mayor que si hubiera depositado ese costo educativo en cualquier tipo de inversión.
- c) Desde el punto de vista de la justicia distributiva, se ha encontrado que tienen mayores probabilidades de realizar y terminar exitosamente estudios de educación superior los hijos de familias con nivel socioeconómico más elevado y menor probabilidad aquellos que provienen de familias de escasos recursos; el proceso de decantación que se observa a lo largo del periodo educativo favorece a los estudiantes que provienen de familias con mejores ingresos. Ante ello, es inequitativo que un estudiante que puede pagar por sus estudios, no lo haga y se beneficie de recursos públicos que puedan ser más útiles en otras áreas socialmente prioritarias, o bien que con su contribución pueda ofrecerse un lugar adicional a otros jóvenes que tienen problemas económicos. Se trata de sopesar dónde hay menor injusticia social. Se debe terminar con el mito de la gratuidad de la educación superior, puesto que no son beneficiados ni tiene la misma posibilidad de serlo todos los mexicanos, se obtienen beneficios particulares a partir de costos públicos.
- d) Desde el punto de vista de la calidad de la educación, que le cuesta sostenerla, tiene el derecho de exigir una educación de calidad, es el cliente educativo y paga por un servicio, debe exigir actualidad de los programas, presencia efectiva de los profesores, realizar una evaluación de los mismos, instalaciones adecuadas, etc. Un estudiante que paga tiene derecho a exigir una educación de acuerdo con lo que eroga. También se aduce que la educación de paga reduce sensiblemente la deserción y aumenta el aprovechamiento.¹⁹

¹⁹ LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo. "El Financiamiento a la Educación Superior". Ed. ANUIES. México, 1996, pp.21-22

La educación como gasto social.- Esta corriente sostiene que la educación es un bien social, no solamente individual, y por lo tanto compete al Estado velar por una equidad en las oportunidades de acceso, cuidar su calidad y por tanto financiarla. También se han dado múltiples argumentos en torno a esta posición:

- a) Desde el punto de vista económico, la educación no puede reducirse a la sola generación de un mayor ingreso para el estudiante, pretende fines más allá de la riqueza económica individual que son necesarios para el desarrollo armónico y sostenido de un país. Si la educación se restringiera a una visión de inversión, no valdría la pena invertir en aquello que no va a producir. Una nación requiere de muchas disciplinas que tal vez no sean rentables ni individual, ni socialmente, pero que son indispensables para un equilibrado desarrollo social.
- b) Desde el punto de vista social, el principio de que todos los habitantes de una nación tengan las mismas oportunidades de acceso a la educación, se restringe significativamente si de entrada se postula que sólo tendrán derecho quienes tengan medios económicos para pagarla. Corresponde al Estado ofrecer esas oportunidades ofreciendo una educación gratuita: todos tendrán derecho y posibilidad real de acceder a ella independientemente de su situación socioeconómica, raza, sexo o religión. La no discriminación educativa lleva implícita la responsabilidad del Estado de que la ofrezca gratuitamente.
- c) Desde el punto de vista educativo, la educación no tiene sólo como fin formar profesionales competentes, sino formar seres humanos cabales en su armonía, libres en el juicio y en la acción, capaces de crear; de modificar, mejorándolo, el mundo en que viven; abiertos a lo antiguo y lo nuevo, universales en su particularidad; fuertes para sostener lo propio suyo y para tolerar lo que en un momento pueden considerar ajeno. Reducir el papel de la educación a sólo la capacidad de generar ingreso es mutilar sus alcances y propósitos. Crear en las instituciones este ambiente para generar cultura entre sus miembros es una responsabilidad social y por ende del Estado, no de los individuos.²⁰

La educación como un bien de las empresas.- Esta posición, que es una especificidad de la variante que considera a la educación como inversión, apunta a que la responsabilidad de financiar la educación debe recaer en quienes se van a beneficiar de las competencias,

²⁰ LÓPEZ ZÁRATE, ROMUALDO. Op. Cit., pp. 22-23

habilidades y valores de los egresos: las empresas productivas, las empresas sociales, las empresas de cultura. Se podría afirmar que si bien una mejor educación trae beneficios mayores para el que la cursa, también reporta beneficios para el que lo emplea. Hay un valor económico agregado que no es retribuido al profesionista sino a la institución empleadora. Particularmente las empresas de carácter lucrativo se benefician doblemente al contar con una educación superior gratuita: primero, porque no les cuesta y, segundo, porque la inversión social que se hizo en los egresados que ocupan no regresan en la misma proporción a la sociedad en general sino sólo a una persona o un pequeño grupo.

Para el caso de México se ha aceptado una corresponsabilidad de Gobierno y de los usuarios, si bien la discusión ha estado fundamentalmente centrada en la educación superior. Para la educación básica es clara la responsabilidad del Estado y la responsabilidad de los particulares para ofrecer este tipo de educación. En el recientemente modificado artículo tercero constitucional se establece como obligatoria la educación primaria y secundaria y la gratuidad de la que imparta el Estado. Para la educación no básica sólo se establece que el Estado la atenderá y la promoverá, apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Así pues, se podría decir que en la modificación constitucional introducida en 1993 se pretendió dejar claro que en la obligación que asume con esa claridad y responsabilidad para con la educación superior, con la cual se quiere dejar saldada una vieja discusión de la inconstitucionalidad de cobrar cuotas en el nivel superior por parte de las instituciones públicas y, en consecuencia, dejar plena libertad y competencia legal a las universidades públicas autónomas para cobrar cuotas por los servicios que ofrecen. Queda la duda de si esta interpretación es válida para la educación superior oficial. Aun con la modificación constitucional hay juristas que defienden la gratuidad de la educación superior, basándose en una interpretación fundada en que la educación superior de las instituciones públicas es educación del Estado.²¹

Como se mencionó anteriormente, la responsabilidad de financiar la educación ha recaído en el Estado y dentro de él, en la Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública, siendo la

²¹ LÓPEZ ZÁRATE, ROMUALDO. Op. Cit., pp. 28-30

participación de los estados y municipios casi nula, sin mencionar que el sector privado es de igual forma muy poco participativo.

De todo lo expuesto podemos deducir dos elementos principales, uno que la educación es un área prioritaria del Estado y que a éste le corresponde financiarla. Pero el principal problema es que, el presupuesto que se le asigna a la educación superior es escaso, en virtud de que el mismo, a nivel nacional, no es suficiente para cubrir todas las áreas prioritarias y de desarrollo social del país, y en virtud de esto, por su carácter y naturaleza, la educación superior es la que ha sido más cuestionada en torno a la responsabilidad de su financiamiento y como podemos observar a lo largo de la historia de las universidades, su financiamiento ha sido un punto de discusión.

En general, las instituciones de educación superior siempre se quejarán de un presupuesto insuficiente y los responsables de asignarles subsidios siempre argumentarán que no cuentan con los recursos suficientes y tienen otras prioridades que atender. En su origen existieron universidades que dependían completamente de las cuotas de los alumnos, pero también instituciones que contaron con un patrocinio del poder en turno, fuera eclesiástico o civil.

Para el caso de México, tenemos la manifestación de las dos posiciones, la que demanda que todo el financiamiento debe ser público y la que exige también el financiamiento privado. Estas posiciones, como se vio anteriormente, fueron alimentadas y prolijadas por el propio texto constitucional, que no era claro al respecto. Para unos, era obvio que la educación que se impartía en las universidades era una educación del Estado, y como anteriormente toda la educación que impartiera el Estado era gratuita, en consecuencia, la educación universitaria debiera serlo. Para otros, en cambio, la educación universitaria no es educación del Estado, sino educación universitaria precisamente. Por lo tanto, la gratuidad de la educación no era aplicable a las universidades.

Esto se aclaró en 1993 con la reforma hecha al artículo 3º constitucional especificando la clase de educación que imparte el Estado (primaria y secundaria) a la cual se le otorga el carácter de gratuita y las otras, incluida la educación superior, únicamente se le asigna un apoyo o subsidio estatal.

No cabe duda que la educación básica es responsabilidad del Estado. En cambio, para la educación superior, con la modificación constitucional, queda clara la 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.

2.4.2 Punto de vista de las instituciones.- Este enfoque es importante, pues permite acercarse a varios fenómenos que pueden influir en el presupuesto universitario. Por un lado está la forma y la fundamentación con la que se pide el presupuesto, y en segundo lugar la administración del mismo. Varios autores han señalado la necesidad de administrar bien el presupuesto universitario, pues la ineficiencia de las instituciones disminuye sensiblemente las posibilidades de utilizar el escaso recurso para los fines universitarios. La necesidad de contar con órganos relativamente autónomos de la autoridad personal universitaria que se encarguen de vigilar la adecuada, oportuna y correcta asignación de los recursos se hace cada vez más necesaria para garantizar que se canalicen a los fines propiamente universitarios.

La solicitud y la asignación son procesos que no son aislados, a veces se van concatenando en el tiempo, a veces se trabajan de manera simultánea y en ocasiones están completamente separados uno del otro. Y así como hay varias formas de determinar la asignación del presupuesto, de igual forma existen diferentes criterios para solicitarlo, como son:

Presupuesto por programa. En México, la primera institución en formular un presupuesto por programas fue la Universidad Nacional Autónoma de México. En la actualidad varias instituciones se rigen por esta modalidad presupuestaria. Varios factores tienen que ver con esta dificultad:

- a) Ausencia de una cultura de presupuestación programática. En los hechos se le asimila a una clasificación administrativa del gasto, ya que no se cumplen los otros requisitos para que sea verdaderamente un programa.

- b) Simulación de formulación programática. Con frecuencia la formulación por programas es sólo un nombre impuesto a la formulación por destino del gasto, se cumple con la forma pero no con el objetivo, se concibe y realiza centralmente sin mayor participación de los académicos. Tiende a convertirse en una medida administrativa más, sin que haya una revisión concienzuda de los contenidos.
- c) Inadecuación de los requisitos para la formulación programática con las características laborales y de contratación académica de las instituciones. La formulación de un programa institucional en ocasiones no es compatible o posible realizarla debido a intereses creados en el personal académico y/o administrativo, a distorsionadas interpretaciones de los principios de libertad de cátedra y de investigación, o a compromisos derivados de los contratos colectivos de trabajo, que puede llegar a limitar el trabajo académico.
- d) Ausencia de políticas institucionales claras y de criterios y procedimientos para elaborar el presupuesto programático. Se pueden presentar situaciones que dificultan la formulación cuando al interior de la propia institución no se tiene una idea más o menos precisa de los objetivos y metas a alcanzar en un determinado año. En el aspecto instrumental se puede hacer difícil la formulación si no se comparten criterios homogéneos entre todos los que formulan el presupuesto, si hay ausencia o diversidad de catálogos para estimar costos, olvido en la consideración de algunos rubros, exceso en otros, etcétera. Otro problema identificado es que la formulación de presupuestos por programas puede llevar a cantidades que son imposibles de obtener en la realidad. Problema que se podría resolver si se establecieran prioridades institucionales.
- e) El ruido y desorientación que provoca en las instituciones el presupuesto programático de la Secretaría de Educación Pública, la cual año con año solicita a las instituciones el llenado de formatos engorrosos y complicados con una clasificación de programas, subprogramas y proyectos establecidos centralmente que poco o nada tiene que ver con la clasificación interna de programas y proyectos. Estos formatos, en la mayor parte de los casos, se han convertido en un requisito administrativo más para obtener el presupuesto, más que un mecanismo de evaluación. Adicionalmente, cada trimestre se tienen que reportar los avances y justificar las desviaciones de objetivos y metas planteados en estos formatos. Naturalmente las instituciones responden en las mismas condiciones en que se

solicita: cumpliendo una formalidad, carente de significado académico; de llenar requisitos sin que la academia tenga mayor interés en participar y en cuidar el reporte de los resultados, y los funcionarios menores de la Secretaría de Educación Pública tampoco hacen el esfuerzo por revisar y evaluar lo que reciben. Se está así en una de las múltiples complicidades administrativas entre el gobierno e instituciones; se cumple la forma sin tener cuidado alguno por el fondo; son acciones que académicamente tienen poco significado, pero son requisitos indispensables para obtener el presupuesto.²²

La formulación de un adecuado presupuesto por programas presupone o requiere el cumplimiento de ciertas condiciones y características institucionales, sin las cuales la formulación tiende a convertirse en un mero ejercicio administrativo. Algunas de las condiciones son las siguientes:

- a) Voluntad de la autoridad para aceptar la desconcentración del ejercicio del recurso y la aceptación de los académicos de ejercerlo de acuerdo con los programas aprobados; ya no es la autoridad quien decide el ejercicio sino el responsable del programa o proyecto. Esta circunstancia no es del todo aceptada en los hechos por algunas autoridades universitarias. Tener la posibilidad de suspender un gasto, o no autorizar una partida, es un mecanismo real de poder del que no todas las autoridades están en la disposición de prescindir.
- b) Existencia de un reglamento aprobado formalmente por las instancias universitarias que señalen competencias, procedimientos y tiempos para la elaboración del presupuesto. La ausencia de esta reglamentación hace mucho más difícil la tarea puesto que no hay una obligación institucional de hacerlo sino una presión de las autoridades; no se contemplan consecuencias legales para aquél o aquéllos que no lo hacen. La reglamentación no es causa suficiente pero sí necesaria.
- c) Capacidad de previsión y mecanismos de evaluación para formular los programas con suficiente antelación para su ejercicio. Un presupuesto elaborado durante el año para el cual se presupuesta tiene pocas posibilidades reales de ser tomado en cuenta para la asignación presupuestal, que se hace regularmente a fines del año anterior para el cual se presupuesta.

²² LÓPEZ ZÁRATE, ROMUALDO. Op. Cit., pp.40-41

- d) Órganos colegiados que tengan la facultad real de analizar y distribuir presupuesto con base en objetivos y programas. La ausencia de estos órganos, o existiendo sin asumir la función, lleva a una distribución del presupuesto con base en tendencias o decisiones de la autoridad.
- e) Existencia de recursos a distribuir. Si el presupuesto es tal que sólo alcanza para cumplir obligaciones contractuales y gastos irreductibles de mantenimiento y operación, no tiene mayor caso formular un presupuesto, puesto que no hay algo que repartir; en estos casos la formulación se convierte en un ejercicio estéril y desgastante tanto para el personal académico como para el directivo.
- f) Establecimiento de prioridades de los programas. Cuando hay un relativo crecimiento del presupuesto a precios constantes, las decisiones universitarias se toman con base en la evaluación de los proyectos y de los nuevos que se presentan y se van atendiendo en orden de prioridad. Y cuando hay una disminución de los recursos, se pueden reducir y suprimir aquellos que no se consideren prioritarios para la institución. La ausencia de prioridades tiende a tratar a todos los proyectos con el mismo rasero, sin considerar la consecución de los objetivos y su importancia en razón de las funciones propiamente académicas.²³

Presupuesto por objeto del gasto. Esta modalidad permite identificar y clasificar el uso del dinero, se sabe en qué se gasta, sin preocuparse mayormente por si lo gastado es pertinente con los fines universitarios o no. Este tipo de presupuesto pone énfasis en el cumplimiento de normas y controles internos y externos a la institución, más que en cuidar el destino académico de los recursos. Los principales problemas que se presentan, son entre otros, los siguientes: se asume que la administración del recurso es una facultad de la administración que en los hechos se convierte en la que autoriza el ejercicio presupuestal, lo cual lleva a supeditar la academia a la administración; el responsable de un proyecto no es quien decide el uso del recurso; se cuida que no se violen normas y procedimientos, que no se ejerza más de lo previsto, que todos los gastos cumplan con los requisitos fiscales, mas se desatiende la finalidad del gasto.

²³ LÓPEZ ZÁRATE, ROMUALDO. Op. Cit., pp. 47-49

Presupuesto tendencial. Un tercer camino para la formulación del presupuesto es el tendencial. Se toma en cuenta el presupuesto del año anterior, en ocasiones se compara con lo ejercido, y se formula el nuevo en función de una estimación o autorización de un incremento.

Esta modalidad tiene la ventaja de que su formulación es muy rápida y sencilla, permite la continuación de los programas en los mismos términos y características del año anterior y se realizan ajustes en función de lo ejercido. Sin embargo tiene algunos problemas. Cuando alguna institución está funcionando adecuadamente la estimación tendencial no representa mayor problema, mas cuando se quieren corregir situaciones, cambiar programas y/o proyectos, realizar ajustes en la distribución, solicitar presupuesto para nuevos programas, etcétera, la formulación tendencial es insuficiente. Tiende a legitimar un status quo sin considerar correcciones mayores o innovaciones, tiende a preservar posibles inequidades en la distribución sin tomar en cuenta aspectos emergentes; su modificación es difícil y complicada puesto que las dependencias que obtienen beneficios por este método van a defenderlo y justificarlo en perjuicio de los nuevos programas o proyectos desatendidos.

Ahora bien, dentro de las instituciones la aprobación y el ejercicio del presupuesto corre a cargo del Consejo Universitario, pero para que éste cumpla con lo mencionado, es necesario que alguien lo formule, lo cual en la mayoría de las instituciones no está previsto o regulado, y por lo consiguiente recae la responsabilidad en el rector de la Universidad, el cual se apoya en alguna dependencia administrativa. La ausencia de este aspecto en la reglamentación fomenta que las decisiones tengan una característica vertical y de escasa participación académica aun cuando la competencia de aprobarlo recaiga en el Consejo Universitario, pues al momento de analizarlo y autorizarlo, generalmente no cuenta con los elementos suficientes para argumentar objeciones fundadas y, menos, proponer alternativas para su reestructuración, puesto que no participó en su elaboración.

Esta ausencia es atribuible, entre otras razones, a una visión tradicional de poder: administrar el recurso presupuestal es un poder real, el que lo maneja y distribuye tiene un campo de decisiones y un control muy amplio sobre la organización universitaria. Desprenderse de esta facultad o atribución es un requisito, como se vio anteriormente, para la formulación programática; si no se está dispuesto a cederlo, se caerá en la formulación y ejercicio presupuestal tradicional.

La Universidad Nacional Autónoma de México, como se mencionó anteriormente, ha sido la pionera en el país en la aplicación del presupuesto por programas y la Universidad Autónoma Metropolitana, cuenta con reglamentos específicos para la formulación y el ejercicio presupuestal.

En la formulación del presupuesto se presenta casi siempre una doble visión: una racional y una pragmática. La primera presupone que la formulación del presupuesto es un instrumento para solicitar un recurso para llevar a cabo programas, proyectos y acciones. Por lo tanto hay que elaborarlo con suficiente anticipación para que, los que toman la decisión de asignarlo, lo hagan en función de programas y proyectos. La segunda visión defiende una posición pragmática: se prefiere esperar a que la Federación asigne el presupuesto y entonces se distribuye de la mejor manera posible para llevar a cabo los programas y proyectos. Por lo tanto, es relativamente superfluo elaborar un presupuesto con anticipación al conocimiento del techo financiero; es preferible esperar a que se conozca éste para proceder a su distribución de una manera racional.

Podemos concluir que la asignación de los subsidios estará en función de la eficiencia de las instituciones, por un lado, y por otro, de la calidad de su programas y proyectos, juzgados por su relevancia y pertenencia social, debiendo el Estado actuar de forma cautelosa para no violar la autonomía de las instituciones, a pesar de que por la vía del subsidio debe introducir un esquema de rendición de cuentas. Así mismo, el Gobierno ha señalado de forma reiterada la necesidad de que las instituciones instrumenten mecanismos para allegarse un volumen de recursos propios mayor al que se les asigna, para lo cual la mayoría de las instituciones ha emprendido acciones para incrementar las cuotas a los alumnos por el servicio que reciben con la seguridad de que estos ingresos no se tomarán en cuenta para la asignación del subsidio, independientemente de que la asignación de recursos en materia educativa es muy baja en relación con otros países, es por ello que se provocó disgusto en parte de la población estudiantil de la máxima casa de estudios.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

3.1 NATURALEZA JURÍDICA.

Una vez dado un bosquejo muy general de la educación en México a través de su historia y de su legislación, pasaremos a la parte medular del presente trabajo de investigación. Es así como comenzaremos con la naturaleza jurídica de nuestra máxima casa de estudios, en virtud de considerar de importancia el saber cuál es la justificación de su nacimiento y qué es actualmente. En virtud de esto recordemos como vimos en el capítulo 1, que la primera universidad se crea por la necesidad que tiene el pueblo de la Nueva España de que se les imparta educación, siendo sostenida por la Corona Española. La Real y Pontificia Universidad de México, con el paso del tiempo, y todos los cambios políticos existentes en el país se convierte muchos años después en la Universidad Nacional de México que cubría la necesidad de educación que marcaba la propia Constitución y posteriormente logra su autonomía con lo que podemos decir que la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO responde a una necesidad social llamada educación media y superior accesible para el grueso de la población mexicana.

La Ley Orgánica y el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su artículo primero señalan la naturaleza jurídica de la institución:

"La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública, organismo descentralizado del Estado dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura."

Como podemos observar, la naturaleza de la Universidad se encuentra en los dos primeros renglones del citado artículo, diciéndonos que es un corporación pública, lo que significa que no tiene fines lucrativos y que lejos de pertenecer a particulares o al mismo Estado como veremos a continuación, nos atrevemos a decir que pertenece a la sociedad que goza de sus múltiples servicios.

A continuación, el artículo nos dice que es un organismo descentralizado, que como vimos en el capítulo anterior, significa que técnicamente no está bajo el régimen del Estado, aún y cuando reciba un subsidio del mismo, -pero como sabemos es obligación de éste ya que la educación es un área prioritaria del desarrollo social de nuestro país-. De igual forma el patrimonio de la universidad es propio, por lo que tiene carta abierta para ocuparlo de la forma en que lo estime conveniente, y constitucionalmente tiene la capacidad de hacerse allegar de los recursos necesarios de la forma en que considere viable para alcanzar sus metas y objetivos, ya sea mediante el cobro de cuotas por diferentes servicios, como pueden ser, eventos culturales o académicos o por el cobro de inscripciones semestrales, cuotas por trámites, aportaciones por semestres, exámenes profesionales y extraordinarios, cursos extracurriculares, diplomados o bien maestrías y doctorados, así como el cobro por incorporaciones, revalidación de estudios, etc. Teniendo de igual manera la facultad de incrementar las cuotas de forma razonable y conveniente, mientras no se eleven al grado de que la mayoría de la población no las pueda cubrir.

Por otra parte, esta autonomía del Estado la lleva a tener personalidad jurídica propia, lo que quiere decir que tiene la capacidad de autogobernarse, emitiendo los, reglamentos y estatutos que estime necesarios para determinar el buen funcionamiento de la institución y de todos y cada uno de los órganos académicos, administrativos, culturales y de investigación que dependen directamente de ella, estableciendo las normas generales y específicas de cada una de las dependencias mencionadas, así como los lineamientos a seguir por parte de los estudiantes o personal administrativo y académico de la misma, estableciendo de igual forma las sanciones correspondientes a las violaciones que se pudieran cometer en contra de lo señalado y los procedimientos y autoridades correspondientes para aplicarlas. También le corresponde a la universidad el legislar los requisitos que se necesitan para pertenecer a ella, ya sea como parte del personal o como parte del cuerpo estudiantil, entre otras muchas cosas necesarias para su buen funcionamiento.

Podemos concluir entonces, que la Universidad Nacional Autónoma de México, nace como una respuesta a una necesidad social, por lo que es pública; y que para su mayor eficacia él mismo Estado le otorga autonomía y crea a la universidad como un organismo descentralizado con capacidad jurídica de autogobernarse y de tener y administrar patrimonio propio.

3.2 FINES Y METAS.

Ahora bien, una vez vista la naturaleza jurídica de nuestra institución, es de importancia para el presente trabajo el analizar de una forma breve los fines y las metas para los cuales fue creada la Universidad y que, como en el punto anterior, están plasmados en el artículo primero de la Ley Orgánica y del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, que dice:

".....tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura."

Entonces, atendiendo a este precepto, podemos deducir que los fines específicamente son: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, los cuales a su vez tienen diferentes metas a alcanzar. Pero antes de pasar a este último punto, primero veamos lo que se entiende por cada uno de los fines descritos, para tener un panorama más amplio y claro de este punto.

Por docencia entendemos, la acción de enseñar o transmitir a una o varias personas diferentes conocimientos científicos y/o culturales.

Por su parte la difusión de la cultura consiste en la propagación de ésta a todos y cada uno de los sectores de la sociedad, por diferentes medios de comunicación y entretenimiento.

Ya habiendo puntualizado lo anterior, ahora pasemos a definir cuáles son las metas que pretenden alcanzar los diferentes fines:

La docencia, tiene como metas principales, según el artículo antes citado; formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, esto está inspirado según el artículo 2º del Estatuto General, en la libertad de cátedra, la cual se refiere a que la impartición de clase estará basada en una o varias corrientes filosóficas o doctrinales, sin que de ninguna manera se entienda como la facultad de cada profesor de hablar de lo que quiera en su clase, ya que la formulación de planes y programas de estudio corresponde al gobierno de la universidad y es obligación del docente el impartir lo establecido en dichos programas; por lo tanto, estas libertades son las que cada académico tiene de expresar sus propias ideas y su personal posición

ante las diversas cuestiones que son objeto de su curso, pero en el marco de los planes y programas académicos aprobado por las autoridades universitarias y con apego a los lineamientos y obligaciones que señalan los consejos técnicos.

Para lograr este fin, la universidad se constituye como una institución de educación superior, que según el artículo 4 de la ley mencionada comprende diversos aspectos. Refiriéndose primeramente al bachillerato, al cual considera educación superior debido a que este ciclo corresponde a lo que la legislación educativa nacional clasifica como educación media superior que imparte la universidad a través de la Escuela Nacional Preparatoria que abarca también el ciclo llamado de iniciación universitaria, que en realidad pertenece a la educación secundaria, sin embargo este ciclo ha sido estimado por la legislación universitaria parte del bachillerato, y en segundo término como es obvio la enseñanza profesional, que comprende la licenciatura, los estudios técnicos no considerados estudios profesionales, pero que se cursan después del bachillerato conforme a lo establecido en el Reglamento General de Estudios Técnicos y Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México, los cursos de graduados o posgrados, que están constituidos por los de actualización, especialización y los grados de maestría y doctorado, pudiendo otorgar certificados de validez oficial con respecto a cada una de los grados mencionados, con lo cual se cumple la función sustantiva de la universidad de esencia académica como corresponde a su naturaleza. Concluyendo que para el cumplimiento de sus estas funciones, la universidad establecerá las escuelas, facultades, institutos y centros que sean necesarios, de acuerdo con los recursos de que disponga.

Por último, la Universidad Nacional tiene la capacidad de reconocer validez, para fines académicos, a estudios realizados en instituciones educativas distintas de ella, a través de dos procedimientos, uno es la revalidación y el otro la incorporación. Por la revalidación la Universidad Nacional, de acuerdo con su normatividad, reconoce validez a estudios que han sido realizados en instituciones educativas distintas de ella y que pueden ser nacionales o extranjeras. La revalidación es el reconocimiento de que los estudios de que se trate tienen igual valor que los correspondientes planes de estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México; esto es la equivalencia. Por la incorporación, la universidad reconoce validez a estudios efectuados en instituciones educativas distintas de ella y cuyos planes, programas y métodos de evaluación de

aprovechamiento son idénticos a los de la Universidad Nacional Autónoma de México, esto es, mientras que la revalidación es equivalencia, la incorporación es identidad que es comprobada por los órganos y los procedimientos que señala la legislación universitaria.

Por su parte, las metas de la investigación versan principalmente sobre las condiciones y problemas nacionales en virtud, de querer responder a diferentes cuestiones y resolver de manera factible los conflictos nacionales. Esta área, al igual que la anterior, se funda sobre la base de libertad de investigación, lo cual no quiere decir que cada investigador pueda investigar lo que quiera o a su capricho, pues deben basarse en los proyectos de investigación que formula el gobierno de la universidad, sino que cada investigador tiene derecho a expresar sus propias ideas y su personal posición ante las diversas cuestiones que son objeto de su investigación.

La difusión de la cultura, pretende hacer llegar, con la mayor amplitud posible, los beneficios de ésta a la sociedad, para lo cual utiliza diferentes recursos como son la televisión universitaria, radio UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, la edición de libros en cada uno de los géneros literarios y materias científicas y profesionales, centros culturales, internet, etc., también los cursos para extranjeros, los cursos y conferencias para la difusión de la cultura y la extensión universitaria quedan comprendidos dentro de esta denominación, la cual está a cargo de una coordinación de la cual dependen cada una de las áreas.

Por todo lo anterior, el propósito esencial de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO es estar de forma íntegra al servicio del país y de la humanidad en general, y de ninguna manera buscar fines de interés individual, impartiendo educación superior, difundiendo la cultura realizando investigación, formando profesores, profesionistas e investigadores.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.3 LEY ORGÁNICA.

En la Ley Orgánica de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO encontramos los lineamientos generales y las normas mínimas de organización de la institución, los requisitos para ocupar los diferentes cargos y las funciones que desempeñan cada uno. De ella se desprenden los diferentes estatutos y reglamentos que rigen a la máxima casa de estudios de México.

Desde la primera publicación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, se ha ido modificando a través del tiempo, adecuándose a las necesidades que van evolucionando, volviéndose cada vez más específica.

En la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, se determinaba, a grandes rasgos, que el objeto de la universidad era impartir educación superior, expandirla y perfeccionarla a través de la investigación y la expansión de la cultura, así mismo determinaba que la institución tenía la capacidad de adquirir, poseer y administrar los bienes muebles e inmuebles que necesitara para cumplir con su objeto y las diferentes clases de fondos o recursos de la misma. Por lo que respecta a su organización y autoridades estaba a cargo de un rector, de un Consejo Universitario, de las juntas del personal directivo, administrativo y docente.

La primera Ley Orgánica de la Universidad, se expidió en 1929, después de habersele otorgado la autonomía. Establecía, entre otras cosas, que los fines de la universidad eran impartir educación superior y organizar la investigación científica, que la institución era un organismo público autónomo que no tenía ninguna limitación, salvo las que la Constitución marca o bien las impuestas por la propia ley orgánica, que su conformación sería por un Consejo Universitario, el Rector, el Secretario de la Universidad, los Directores de Escuelas y Facultades y las Academias de profesores y alumnos, que la autoridad máxima es el Consejo Universitario y que dentro de éste estaría un delegado de la Secretaría de Educación Pública, entre otros miembros de la Universidad, las atribuciones de este y de cada una de las autoridades de la universidad, los derechos y obligaciones de los trabajadores y estudiantes, así como el régimen laboral de los primeros, la rendición anual de un informe ante el Congreso, la Secretaría de Educación Pública

y el Ejecutivo de sus labores, también indicaba las causas por las cuales el Congreso o el Presidente podían vetar las decisiones del Consejo, su régimen fiscal y las formas de control del Gobierno Federal.

Para 1933 se reforma la ley adicionando en su primer artículo como otro de sus fines la difusión de la cultura. Realmente las modificaciones que sufrió fueron en su redacción y se adicionó de forma más específica la constitución del patrimonio de la Universidad. La última modificación importante que sufrió esta ley fue en 1945, especificando con detalle las atribuciones de la Universidad y de cada uno de sus organismos. De esa fecha ha tenido varias modificaciones quedando hasta ahora como sigue:

Artículo 1o.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública organismo descentralizado del estado dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Artículo 2o.- La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene derecho para:

I- Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley;

II.- Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;

III.- Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la secretaría de educación pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las escuelas secundarias que ingresen a los bachilleratos de la universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computaran por el mismo número de años de bachillerato, los que hayan cursado en sus escuelas;

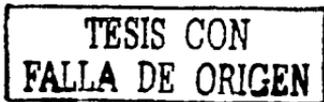
IV.- Expedir certificados de estudios, grados y títulos.

V.- Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la secretaría de educación pública, requisito que no será

necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios que se pretende revalidar, tenga autorización de la misma secretaría para impartir esas enseñanzas.

Artículo 3o.- las autoridades universitarias serán:

- 1.- La Junta de Gobierno.
- 2.- El Consejo Universitario.
- 3.- El Rector.
- 4.- El Patronato.
- 5.- Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos.
- 6.- Los Consejos Técnicos a que se refiere el artículo 12.



Artículo 4o.- La Junta de Gobierno estará compuesta por quince personas electas en la siguiente forma:

- 1.- El Consejo Constituyente designara a los primeros componentes de la Junta, conforme al artículo 2o. transitorio de esta Ley;
- 2.- A partir del quinto año, el Consejo Universitario podrá elegir anualmente, a un miembro de la Junta que sustituya al que ocupe el ultimo lugar en el orden que la misma junta fijara por insaculación, inmediatamente después de constituirse;
- 3.- Una vez que hayan sido sustituidos los primeros componentes de la junta o, en su caso, ratificadas sus designaciones por el consejo universitario, los nombrados posteriormente irán reemplazando a los miembros de mas antigua designación.

Las vacantes que ocurran en la junta por muerte, incapacidad o limite de edad, serán cubiertas por el consejo universitario; las que se originen por renuncia, mediante designaciones que harán los miembros restantes de la junta.

Artículo 5o.- Para ser miembro de la Junta de Gobierno, se requerirá:

- I.- Ser mexicano por nacimiento;
- II.- Ser mayor de treinta y cinco y menor de setenta años;
- III.- Poseer un grado universitario, superior al de bachiller;
- IV.- Haberse distinguido en su especialidad, prestar o haber prestado servicios docentes o de investigación en la universidad, o demostrado en otra forma, interés en los asuntos universitarios y gozar de estimación general como persona honorable y prudente.

Los miembros de la junta de gobierno solo podrán ocupar, dentro de la universidad, cargos docentes o de investigación y hasta que hayan transcurrido dos años de su separación, podrán ser designados rector o directores de facultades, escuelas o institutos.

El cargo de miembro de la Junta De Gobierno será honorario.

Artículo 6o.- Corresponderá a la Junta de Gobierno:

I.- Nombrar al Rector, conocer de la renuncia de este y removerlo por causa grave, que la junta apreclara discrecionalmente.

Para el ejercicio de las facultades que esta fracción le otorga, la junta explorará, en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios;

II.- Nombrar a los directores de facultades, escuelas e institutos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 11;

III.- Designar a las personas que formaran el patronato de la universidad;

IV.- Resolver en definitiva cuando el rector, en los términos y con las limitaciones señaladas en el artículo 9o., vete los acuerdos del consejo universitario;

V.- Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias;

VI.- Expedir su propio reglamento.

Para la validez de los acuerdos a que se refieren las fracciones I y V de este artículo, se requerirá por lo menos el voto aprobatorio de diez de los miembros de la junta.

Artículo 7o.- El Consejo Universitario estará integrado:

I.- Por el Rector;

II.- Por los directores de facultades, escuelas o institutos;

III.- Por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las facultades y escuelas en la forma que determine el estatuto;

IV.- Por un profesor representante de los centros de extensión universitaria;

V.- Por un representante de los empleados de la universidad.

El Secretario General de la universidad, lo será también del consejo.

Artículo 8o.- El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

I.- Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad;

II.- Conocer de los asuntos que de acuerdo con las normas y disposiciones generales, a que se refiere la fracción anterior, le sean sometidos;

III.- Las demás que esta ley le otorga, y, en general, conocer de cualquier asunto que no sea de la competencia de alguna otra autoridad universitaria.

Artículo 9o.- El Rector será el jefe nato de la universidad, su representante legal y presidente del consejo universitario; durara en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto una vez.

Para ser rector se exigirá los mismos requisitos que señala el artículo 5o. a los miembros de la junta de gobierno, y satisfacer, también, los que en cuanto a servicios docentes o de investigación, fije el estatuto.

El Rector cuidara del exacto cumplimiento de las disposiciones de la junta de gobierno y de los que dicte el consejo universitario. Podrá vetar los acuerdos del propio consejo, que no tengan carácter técnico. Cuando el rector vote un acuerdo del consejo, tocará resolver a la junta de gobierno, conforme a la fracción IV del artículo 6o.

En asuntos judiciales, la representación de la universidad corresponderá al Abogado General.

Artículo 10.- El patronato estará integrado por tres miembros que serán designados por tiempo indefinido y desempeñaran su encargo sin percibir retribución o compensación alguna. Para ser miembro del patronato, deberán satisfacerse los requisitos que fijan las fracciones I y II del artículo 5º, y se procurará que las designaciones recaigan en personas que tengan experiencia en asuntos financieros y gocen de estimación general como personas honorables.

Corresponderá al patronato:

I.- Administrar el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios que por cualquier concepto pudieran allegarse.

II.- Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la comisión de presupuestos del consejo y al rector. El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario.

III.- Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un contador publico, independiente, designado con antelación por el propio consejo universitario.

IV.- Designar al tesorero de la universidad y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar los fines de administración a que se refiere la fracción I de este artículo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Designar al contralor o auditor interno de la universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la universidad.

VI.- Determinar los cargos que requerirán fianza para su desempeño, y el monto de ésta.

VII.- Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución.

VIII.- Las facultades que sean conexas con las anteriores.

Artículo 11.- Los directores de facultades y escuelas, serán designados por la Junta de Gobierno, de ternas que formará el Rector, quien previamente las someterá a la aprobación de los Consejos Técnicos respectivos. Los directores de institutos serán nombrados por la junta a propuesta del Rector.

Los directores deberán ser mexicanos por nacimiento y llenarán, además, los requisitos que el estatuto fije, para que las designaciones recaigan en favor de personas cuyos servicios docentes y antecedentes académicos o de investigación, las hagan merecedoras de ejercer tales cargos.

Artículo 12.- En las facultades y escuelas se constituirán consejos técnicos integrados por un representante profesor de cada una de las especialidades que se impartan y por dos representantes de todos los alumnos. Las designaciones se harán de la manera que determinen las normas reglamentarias que expida el Consejo Universitario.

Para coordinar la labor de los institutos, se integraran dos consejos: uno de la investigación científica y otro de humanidades.

Los Consejos Técnicos serán órganos necesarios de consulta en los casos que señale el Estatuto.

Artículo 13.- Las relaciones entre la universidad y su personal de investigación, docente y administrativo se regirán por estatutos especiales que dictará el Consejo Universitario. En ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 14.- Las designaciones definitivas de profesores e investigadores, deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos y se atenderá a la mayor brevedad posible, a la creación del cuerpo de profesores e investigadores de carrera. Para los nombramientos, no se establecerán limitaciones derivadas de posición ideológica de los candidatos, ni ésta será causa que motive la remoción.

No podrán hacerse designaciones de profesores interinos para un plazo mayor de un año lectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 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; y

VII.- Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el Gobierno Federal le destine y el subsidio anual que el propio gobierno le fijara en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

Artículo 16.- Los inmuebles que formen parte del patrimonio universitario y que estén destinados a sus servicios, serán inalienables e imprescriptibles y sobre ellos no podrá constituir la institución ningún gravamen.

Cuando alguno de los inmuebles citados, deje de ser utilizable para los servicios indicados, el patronato podrá declarar así y su resolución, protocolizada, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. A partir de ese momento, los inmuebles desafectados quedarán en la situación jurídica de bienes de propiedad privada de la universidad, sujetos integralmente a las disposiciones del derecho común.

Artículo 17.- 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, conforme a la ley respectiva, debiesen 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.

Artículo 18.- Las sociedades de alumnos que se organicen en las escuelas y facultades y la federación de estas sociedades, serán totalmente independientes de las autoridades de la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Universidad Nacional Autónoma de México y se organizaran democráticamente en la forma que los mismos estudiantes determinen.

Transitorios:

Artículo 1o.- El Consejo Universitario, integrado conforme a la IV de las bases aprobadas por la junta de ex rectores, con fecha 15 de agosto ultimo, procederá dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que esta ley entre en vigor, a designar a las personas que deben integrar la junta de gobierno. A la sesión respectiva deberán asistir cuarenta, por lo menos, de los miembros del Consejo.

ARTICULO 2o.- *La elección se llevara a cabo de la siguiente manera:*

I.- Cada miembro del consejo tendrá derecho a presentar un candidato.

II.- Hecha la presentación de los candidatos, cada uno de los consejeros, en cédulas impresas que llevaran numeración marginal de 1 a 8, emitirá su voto hasta por el mismo número de las personas comprendidas en la lista de candidatos. El orden de colocación no significara preferencia en favor de ninguna de las personas comprendidas en la cédula.

III.- Recogidas las cédulas, una comisión integrada por tres miembros del consejo y designada por este, procederá a hacer el cómputo de los votos emitidos. Cada consejero tendrá derecho a emitir ocho votos, uno por cada persona cuyo nombre aparezca escrito en la cédula, y los votos se acreditarán a los candidatos respectivos.

IV.- Se considerarán como no escritos en las cédulas los nombres ilegibles, los repetidos en una misma papeleta o los que no figuren en la lista de candidatos formada de acuerdo con la fracción I de este artículo.

V.- Concluido el cómputo, el Rector, en presencia del consejo, declarara electas a las quince personas que aparezcan con mayor número de votos. Si varias estuviesen empatadas en el último o los últimos lugares, se hará una nueva elección entre ellas, para cubrir los puestos faltantes.

Artículo 3o.- Si alguna o algunas de las personas designadas para formar parte de la Junta de Gobierno no acepta, las restantes, procederán desde luego a la elección de quienes deban sustituirlas, salvo que los puestos que haya que cubrir sean más de dos, caso en el cual el consejo procederá a una nueva elección, aplicando en lo conducente las reglas establecidas en los artículos que preceden.

Artículo 4o.- El Patronato deberá formar el inventario de los bienes que integran actualmente el patrimonio universitario.

Artículo 5o.- Quedan sujetos a las disposiciones del artículo 14 de esta ley, los profesores que, al entrar la misma en vigor, tengan menos de tres años completos de servicios docentes en la universidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 6o.- Las actas de entrega de los inmuebles a que se refiere la fracción I del artículo 15, se escribirán en el Registro Público de la Propiedad. Cualesquiera reclamaciones que con motivo de esos bienes puedan tener los particulares y que no estén prescritas, se deducirán ante los Tribunales Federales, y en contra del Gobierno, representado por el Ministerio Público Federal, en un plazo no mayor de un año, a partir de la fecha en que esta ley entre en vigor. Las sentencias que en sus respectivos casos se dicten, solo podrán ocuparse de las indemnizaciones a que pudieran tener derecho los reclamantes; pero sin afectar la situación jurídica de los bienes mismos como elementos constitutivos del patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Artículo 7o.- Con excepción de las disposiciones a que se refiere la fracción I del artículo 15 de este ordenamiento, se deroga la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 19 de octubre de 1933, y cualquiera otra que se le oponga.

Artículo 8o.- La presente ley entrara en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como podemos observar, la ley orgánica contiene todos y cada uno de los lineamientos de la universidad, nos indica primeramente su naturaleza jurídica y sus fines, que ya explicamos en los puntos anteriores, así mismo señala las atribuciones con las que cuenta para lograr dichos objetivos como reconocimiento oficial de estudios, manejo de su patrimonio, expedición de constancia y certificados, su capacidad de autogobernarse, las autoridades entre las que se reparten las diferentes funciones necesarias para el funcionamiento de la institución, así como los requisitos que deben llenar los aspirantes a ocupar un cargo dentro de la misma, que varían muy poco de acuerdo al puesto, etcétera.

Concluyendo que esta Ley es una de las primeras manifestaciones de la autonomía universitaria, incluyendo en ésta todo lo necesario para regular a la Universidad y a su comunidad, esta ley es elemento fundamental de un órgano público y autónomo del Estado.

3.4 ESTATUTO GENERAL.

El Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México es la norma reglamentaria de la Ley Orgánica, antes vista, es decir, en éste se encuentra con mayor detalle el funcionamiento de la Universidad, como se verá a continuación:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TITULO PRIMERO

PERSONALIDAD Y FINES

Artículo 1o.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública - organismo descentralizado del estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Artículo 2o.- Para realizar sus fines, la universidad se inspirará en los principios de libre investigación y libertad de cátedra y acogerá en su seno, con propósitos exclusivos de docencia e investigación, todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social; pero sin tomar parte en las actividades de grupos de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas corrientes o tendencias.

Artículo 3o.- El propósito esencial de la universidad, será estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social, superando constantemente cualquier interés individual.

Artículo 4o.- La educación superior que la universidad imparta, comprenderá el bachillerato, la enseñanza profesional, los cursos de graduados, los cursos para extranjeros y los cursos y conferencias para la difusión de la cultura superior y la extensión universitaria. Para realizar su función docente y de investigación, la universidad establecerá las facultades, escuelas, institutos y centros de extensión universitaria que juzgue conveniente, de acuerdo con las necesidades educativas y los recursos de que pueda disponer.

Artículo 5o.- La universidad otorgará el grado o título correspondiente a las personas que hayan concluido los ciclos de bachillerato, profesional o de graduados y llenado, además, las condiciones que fijen los reglamentos respectivos. Los que no hubieren concluido algunos de los ciclos mencionados, tendrán derecho a recibir un certificado de los estudios que hubieren aprobado.

Artículo 6o.- La universidad tendrá derecho a otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, de acuerdo con el reglamento de grados y revalidación de estudios, y para incorporar enseñanzas de bachilleratos o profesionales, siempre que los planteles en que se realizan tengan identidad de planes, programas y métodos para estimar el aprovechamiento, en relación con los que estén vigentes en la universidad, comprobándose esta identidad en la forma que lo indiquen los reglamentos respectivos. Por lo que se refiere a otros tipos de enseñanza que no se imparten en las escuelas de bachillerato o profesionales, se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido, por la autoridad respectiva.

Este primer título nos da las disposiciones generales, mencionando su naturaleza y fines, también nos dice que para lograrlos se inspira en la libertad de cátedra y de investigación, explicadas en

el punto correspondiente. Es importante resaltar que todas y cada una de las actividades que imparte la universidad tienen la finalidad de prestar un servicio a la sociedad mexicana sin restricción de género, raza o posición social, logrando impartir educación a través de los diferentes niveles que la componen a partir de la educación media superior hasta los estudios de postgrado, así como a través de los diferentes centros e institutos de investigación, de igual forma está capacitada para extender esta función por medio de la incorporación y la revalidación de estudios a escuelas particulares que utilicen sus programas de estudio.

TITULO SEGUNDO

ESTRUCTURA

Artículo 7o.- La universidad esta integrada por sus autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y los graduados en ella.

artículo 8o.- (Adicionado y modificado en las sesiones del Consejo Universitario del 30 de agosto de 1946; 15 de diciembre de 1948; 29 de marzo de 1951; 25 de enero de 1957; 6 de agosto de 1959; 21 de abril de 1960; 10 de febrero de 1964; 29 de junio de 1965; 22 de septiembre de 1967; 26 de enero de 1968; 27 de febrero de 1973; 4 de octubre de 1973; 19 de febrero de 1974; 10 de diciembre de 1974; 10 de junio de 1975; 23 de septiembre de 1975; 27 de julio de 1976; 9 de enero de 1979; 22 de julio de 1980; 11 de noviembre de 1981; 11 de septiembre de 1986; 19 de mayo de 1993; 14 de diciembre de 1995; 2 de diciembre de 1977 y 11 de mayo de 1001, publicado en gaceta UNAM el 21 del mismo mes y año, como sigue):

Artículo 8o.- La función docente de la universidad se realizará por las siguientes instituciones:

- I. Facultad de Filosofía y Letras;*
- II. Facultad de Ciencias;*
- III. Facultad de Derecho;*
- IV. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales;*
- V. Facultad de Economía;*
- VI. Facultad de Contaduría y Administración;*
- VII. Escuela Nacional de Trabajo Social;*
- VIII. Facultad de Medicina;*

- IX. Escuela Nacional de Enfermería y Obstetricia;*
- X. Facultad de Odontología;*
- XI. Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia;*
- XII. Facultad de Ingeniería;*
- XIII. Facultad de Química;*
- XIV. Facultad de Psicología;*
- XV. Facultad de Arquitectura;*
- XVI. Escuela Nacional de Artes Plásticas;*
- XVII. Escuela Nacional de Música;*
- XVIII. Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán;*
- XIX. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán;*
- XX. Facultad de Estudios Superiores Iztacala;*
- XXI. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón;*
- XXII. Facultad de Estudios Superiores Zaragoza;*
- XXIII. Escuela Nacional Preparatoria, y*
- XXIV. Escuela Nacional "Colegio de Ciencias y Humanidades".*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para que una de estas instituciones tenga el carácter y la denominación de facultad deberá participar en, al menos un programa doctoral, conforme a las disposiciones del reglamento general de estudios de posgrado. La transformación de una Escuela Nacional en facultad, requerirá acuerdo aprobatorio del Consejo Universitario, previa aprobación y solicitud del consejo técnico respectivo y opinión del consejo académico del área correspondiente.

El Consejo Universitario faculta a los Consejos Académicos de Área para que, conociendo la opinión de los respectivos Consejos Técnicos formulen los lineamientos generales de los estudios de posgrado de sus áreas que se someterán a la aprobación del propio Consejo Universitario. En igual forma, los faculta para que elaboren el plan de desarrollo estratégico de los estudios de posgrado de sus áreas, conforme al reglamento general que apruebe el consejo universitario, y que establezca los objetivos, características y formas de organización de los programas correspondientes, bajo una estructura que permita la participación conjunta de las entidades académicas. En todo programa de posgrado participará una facultad o escuela

conforme lo indique el propio reglamento, el que a su vez determinará las atribuciones de las autoridades y de los órganos académicos y asesores de posgrado.

A la Escuela Nacional "Colegio de Ciencias y Humanidades" a que se refiere la fracción XXIV del presente artículo, se le reconocerá para efectos de la legislación universitaria como Colegio de Ciencias y Humanidades.

artículo 9o.- (Adicionado y modificado en las sesiones del Consejo Universitario del 15 de diciembre de 1948; 22 de septiembre de 1967; 15 de diciembre de 1967; 4 de octubre de 1973; 10 de marzo de 1976; 27 de julio de 1976; 21 de noviembre de 1979; 7 de mayo de 1981; 30 de mayo de 1985; 11 de diciembre de 1985; 22 de marzo de 1988; 9 de febrero de 1989; 18 de septiembre de 1991; 24 de septiembre de 1993; 28 de abril de 1995; 14 de diciembre de 1995; 13 de noviembre de 1996; 9 de junio de 1997; 2 de diciembre de 1997, y 22 de septiembre de 1998, publicado en gaceta UNAM, el 28 del mismo mes y año, como sigue):

Artículo 9o.- La investigación se realiza, principalmente, en los institutos y en los centros, los cuales podrán participar en programas de posgrado.

Los institutos y centros a que se refiere el párrafo anterior son:

I. Instituto de Astronomía que incluye al Observatorio Astronómico Nacional;

II. Instituto de Biología;

III. Instituto de Biotecnología;

IV. Instituto de Ciencias del Mar y Limnología;

V. Instituto de Ciencias Nucleares;

VI. Instituto de Ecología;

VII. Instituto de Física;

VIII. Instituto de Fisiología Celular;

IX. Instituto de Geofísica;

X. Instituto de Geografía;

XI. Instituto de Geología;

XII. Instituto de Ingeniería;

XIII. Instituto de Investigaciones Biomédicas;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XIV. Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas;*
- XV. Instituto de Investigaciones en Materiales;*
- XVI. Instituto de Matemáticas;*
- XVII. Instituto de Química;*
- XVIII. Instituto de Investigaciones Antropológicas;*
- XIX. Instituto de Investigaciones Bibliográficas, que incluye a la Biblioteca Nacional y a la Hemeroteca Nacional;*
- XX. Instituto de Investigaciones Económicas;*
- XXI. Instituto de Investigaciones Estéticas;*
- XXII. Instituto de Investigaciones Filológicas;*
- XXIII. Instituto de Investigaciones Filosóficas;*
- XXIV. Instituto de Investigaciones Históricas;*
- XXV. Instituto de Investigaciones Jurídicas;*
- XXVI. Instituto de Investigaciones Sociales;*
- XXVII. Centro de Ciencias de la Atmósfera;*
- XXVIII. Centro de Ciencias de la Materia Condensada;*
- XXIX. Centro de Ciencias Físicas;*
- XXX. Centro de Instrumentos;*
- XXXI. Centro de Investigación en Energía;*
- XXXII. Centro de Investigación sobre Fijación de Nitrógeno;*
- XXXIII. Centro de Neurobiología;*
- XXXIV. Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos;*
- XXXV. Centro de Estudios sobre la Universidad;*
- XXXVI. Centro de Investigaciones sobre América del Norte;*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXXVII. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades;

XXXVIII. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, y

XXXIX. Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas.

Artículo 9o. bis.- (Adicionado y modificado en las sesiones del consejo universitario del 30 de mayo de 1985; 28 de abril de 1995, y 13 de noviembre de 1996, publicado en gaceta UNAM el 18 del mismo mes y año, como sigue):

Artículo 9o. bis.- Los Consejos Técnicos de la Investigación Científica y de Humanidades son autoridades universitarias de conformidad con lo establecido en los artículos 3o., inciso 6, y 12 de la Ley Orgánica, y 12, fracción VI, del presente estatuto, y su función es coordinar e impulsar la investigación en la universidad.

El Consejo Técnico de la Investigación Científica comprende los institutos enumerados en las fracciones I a XVII. El Consejo Técnico de Humanidades, los enumerados en las fracciones XVIII a XXXVI del artículo anterior.

Artículo 10.- (Adicionado y modificado en las sesiones del Consejo Universitario del 2 de marzo de 1971, y 14 de diciembre de 1995, publicado en gaceta UNAM el 11 de enero de 1996, como sigue):

Artículo 10.- El fomento y coordinación de proyectos colegiados de docencia y de investigación en que participen facultades, escuelas, institutos y centros de investigación de la Universidad, así como su realización a través de las diversas instancias que contempla la legislación universitaria, corresponderán a los órganos que la propia legislación señala.

Artículo 11.- La extensión universitaria, los cursos para extranjeros y las relaciones oficiales de la universidad con otros centros docentes o de investigación, dependerán de una dirección especial cuyo jefe será un empleado técnico, nombrado y removido por el rector, quien formulará y someterá cada año, a la aprobación del Consejo, un plan de extensión cultural y relaciones universitarias.

Artículo 11 bis.- (Adicionado en la sesión del Consejo Universitario del 19 de julio de 1990, publicado en gaceta UNAM el 26 de julio de 1990, como sigue):

Artículo 11 bis.- Con el objeto de apoyar sus funciones sustantivas, la universidad contara con un sistema bibliotecario, estructurado de conformidad con lo que al efecto señale el reglamento general respectivo.

En este título encontramos la estructura de la universidad, iniciando con la especificación de quiénes la conforman. La relación existente entre cada uno de estos órganos pueden ser de tres tipos, la que tienen los académicos, investigadores y administrativos con la Universidad Nacional Autónoma de México es laboral, la cual está regulada en este mismo ordenamiento; la de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

alumnos con la institución es académica y en cuanto a los graduados, la máxima casa de estudios ha determinado que todo aquel egresado de ella habiendo o no terminado sus estudios es parte de la misma.

Ahora bien, dicha estructura esta formada para cumplir con los tres fines principales de la Universidad, por lo que respecta a la docencia nos mencionan en este apartado las facultades y escuelas en las que se lleva a cabo dicha función, así como la distinción entre éstas siendo que las primeras imparten estudios de posgrado y nos dice quiénes son las autoridades en cada una de ellas. Por lo que respecta a la investigación al igual que en la docencia, se hace referencia a los institutos y centros que se dedican a aquélla de forma principal, lo cual no excluye que en facultades, escuelas o en el Colegio de Ciencias y Humanidades también se realice esta actividad. Nos dice que los Consejos Técnicos de Ciencias y los de Humanidades son las autoridades encargadas de regular las funciones de estas dependencias respectivamente, así mismo enumeran sus funciones y la forma en la que están constituidos.

Por último, para la difusión de la cultura, la Universidad cuenta con lo que llama extensión universitaria, que llevan a cabo relaciones con otros centros, concursos para extranjeros, etcétera. De esta parte de la actividad de la institución se encarga la Coordinación de Difusión de Cultura creada por el Rector.

TITULO TERCERO

DEL GOBIERNO

Artículo 12.- (Modificado en las sesiones del Consejo Universitario del 2 de marzo de 1971, y 2 de diciembre de 1997, publicado en gaceta UNAM el 8 del mismo mes y año, como sigue):

Artículo 12.- Son autoridades universitarias:

I. La Junta de Gobierno;

II. El Consejo Universitario;

III. El Rector;

IV. El Patronato;

V. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, y

VI. Los Consejos Técnicos de las Facultades y Escuelas y los de Investigación Científica y Humanidades.

El artículo 3, fracción VIII, de la Constitución reconoce a las instituciones de educación superior autónomas por ley, la capacidad de gobernarse a sí mismas; el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México establece las autoridades por medio de las cuales ella se gobierna; el artículo 12 del Estatuto General, por su parte, reproduce el texto del artículo 3 de la Ley Orgánica. Las autoridades de que se trata son las encargadas de dirigir a la Universidad, lo cual consiste en el establecimiento del orden jurídico de la institución y de la aplicación del mismo aún por procedimientos coactivos. El Gobierno de la Universidad recae en órganos que pueden ser de naturaleza colegiada o unipersonales, son estos últimos: el Rector y los Directores de Escuelas, Facultades, Institutos y los de las respectivas unidades del Colegio de Ciencias y Humanidades. Todos los demás son colegiados; de éstos, el Consejo Universitario y los Consejos Técnicos son, además, representativos.

CAPITULO I

DE LA JUNTA DE GOBIERNO

Artículo 13.- La Junta de Gobierno se integrará y renovará en la forma establecida en los artículos 4º y 5º de la ley y tendrá las facultades que enumera el artículo 6º de la misma.

Artículo 14.-Las relaciones entre la Junta de Gobierno y las restantes autoridades universitarias se mantendrán por conducto del Rector, sin perjuicio de la facultad de aquélla para hacer comparecer a sus sesiones a cualquier miembro de la comunidad universitaria.

La Junta de Gobierno es uno de los órganos colegiados de la Universidad, compuesta de quince miembros su nombramiento recae en el Consejo Universitario, el cual es parte de la junta. El artículo 4, inciso 3 de la ley orgánica, dispone también que las vacantes que ocurran en la junta por muerte, incapacidad o límite de edad, sean cubiertas por designación que haga el Consejo Universitario y las que se produzcan por renuncia, lo sean por designación de la propia junta. El cargo de miembro de la Junta, dice el artículo 5 de la Ley Orgánica es honorario; durante el desempeño del mismo los miembros de la Junta, dentro de la Universidad, sólo pueden ocupar puestos docentes o de investigación y sólo después de dos años de haberlo dejado, pueden ser nombrados Rector o Directores de Escuelas, Facultades o Institutos. Las atribuciones de la junta

señaladas en el artículo 6 de la Ley Orgánica son principalmente en materia de nombramiento del Rector, de Directores de Escuelas, Facultades e Institutos, de los integrantes del Patronato de la Universidad y de sus propios miembros en el caso de renuncia o remoción en los casos previstos por la citada Ley Orgánica. A la Junta de Gobierno corresponde también resolver en definitiva en caso de interposición de veto por parte del Rector, dirimir los conflictos que surjan entre autoridades universitarias y expedir su propio reglamento. El Rector es conducto por el cual la Junta de Gobierno se comunica con las demás autoridades universitarias, sin perjuicio de la facultad que ésta tiene de hacer comparecer a sus sesiones a cualquier miembro de la comunidad.

CAPITULO II

DEL CONSEJO UNIVERSITARIO

Artículo 15.- El Consejo Universitario se integrará en la forma establecida en el artículo 7° de la ley y tendrá las facultades que enumera el artículo 8° de la ley.

Artículo 16.- (Modificado en las sesiones del Consejo Universitario del 2 de marzo de 1971; 27 de febrero de 1991; 2 de diciembre de 1997, y 23 de marzo de 2001, publicado en gaceta UNAM el 2 de abril de 2001, como sigue):

Artículo 16.- Cada una de las facultades y escuelas tendrá en el Consejo Universitario un representante propietario y otro suplente, por sus profesores, y un representante propietario y otro suplente, por sus alumnos. Los profesores y alumnos de los cursos vespertinos y nocturnos del conjunto de los planteles que integren la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades elegirán además otro representante propietario y otro suplente, respectivamente.

Cada uno de los institutos tendrá en el seno del Consejo Universitario representantes investigadores que realicen funciones docentes en la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, uno propietario y uno suplente, por su personal académico.

Los alumnos de los programas de posgrado tendrán en el Consejo Universitario un representante propietario, con su respectivo suplente por cada una de las siguientes áreas:

I. Ciencias Físico Matemáticas y de las Ingenierías;

II. Ciencias Biológicas y de la Salud;

III. Ciencias Sociales, y

IV. Humanidades y de las Artes.

Artículo 17.- (Modificado en la sesión del Consejo universitario del 12 de septiembre de 1986, publicado en gaceta UNAM el 29 de septiembre de 1986, como sigue):

Artículo 17.- Los profesores de cada facultad o escuela que tengan mas de tres años de antigüedad designaran cada cuatro años en elección directa, mediante voto universal, libre y secreto, a un consejero propietario y a otro suplente.

Artículo 18.- Para ser Consejero por los profesores será necesario llenar los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Ser profesor con mas de seis años de servicios docentes en la facultad o escuela, salvo que se trate de establecimientos de reciente fundación, en los que dichos servicios se computaran desde el ingreso de los candidatos a la docencia en la universidad;

III. No ocupar en la universidad ningún puesto administrativo al momento de la elección, ni durante el desempeño del cargo de consejero, y

IV. No haber cometido faltas graves contra la disciplina universitaria, que hubieren sido sancionadas.

Artículo 19.- (Modificado en las sesión del Consejo Universitario del 12 de septiembre de 1986 y 23 de marzo de 2001, publicado en gaceta UNAM el 2 de abril de 2001, como sigue):

Artículo 19.- Los alumnos de cada facultad o escuela designaran cada 2 años en elección directa, mediante voto universal, libre y secreto, a un consejero propietario y a otro suplente.

Los alumnos de los programas de posgrado designarán cada dos años en elección directa, mediante voto universal, libre y secreto, a un consejero propietario y su suplente por cada área del conocimiento mencionada en el último párrafo del artículo 16.

Artículo 20.- (Modificado en la sesión del Consejo Universitario del 23 de marzo de 2001, publicado en gaceta UNAM el 2 de abril de 2001, como sigue):

Artículo 20.- Para ser Consejero representante de los alumnos será menester llenar los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Pertenecer a los tres últimos años de estudios en la facultad o escuela correspondiente;

III. Haber obtenido, en los años anteriores, un promedio de calificaciones mínimo de 8;

IV. Haber estudiado, por lo menos los dos años anteriores, en alguno de los planteles a que se refiere el artículo 8o., de este estatuto, y

V. No haber cometido faltas graves contra la disciplina universitaria, que hubieren sido sancionadas.

Para ser consejero representante de los alumnos de los programas de posgrado del área en la que se esta inscrito, además de los requisitos establecidos en las fracciones I y V, será necesario: tener en su historia académica un registro de inscripción en los dos semestres inmediatos anteriores en algún programa de posgrado de la universidad; estar inscrito en el momento de la elección y haber realizado las actividades académicas asignadas en los plazos establecidos; no tener evaluaciones desfavorables y, en su caso, haber obtenido un promedio mínimo de 8.

Artículo 21.- (Modificado en la sesión del Consejo Universitario del 12 de septiembre de 1986, publicado en gaceta UNAM el 29 de septiembre de 1986, como sigue):

Artículo 21.- Los profesores de los diversos centros de extensión universitaria designarán en elección directa, mediante voto universal, libre y secreto, a un consejero propietario y a otro suplente.

El Consejo Universitario calificará la elección de los consejeros a que se refiere este artículo, así como a los artículos 17 y 19 anteriores.

Artículo 22.- Para ser consejero por los centros de extensión universitaria, se requerirá:

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Tener cinco años de servicios docentes;

III. Ser profesor en ejercicio, y

IV. No haber cometido faltas graves contra la disciplina universitaria, que hubieren sido sancionadas.

Artículo 23.- Los empleados de la universidad designarán por elección directa un representante propietario y otro suplente.

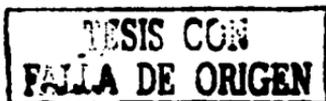
Artículo 24.- Para ser consejero por los empleados será necesario llenar los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Haber terminado la enseñanza posprimaria;

III. Haber servido a la universidad mas de cinco años, y

IV. No haber cometido faltas graves contra la disciplina universitaria, que hubieren sido sancionadas.



Artículo 25.- (Modificado en las sesiones del Consejo Universitario del 30 de agosto de 1946; 26 de febrero de 1968; 27 de febrero de 1973, y 19 de febrero de 1974, como sigue):

Artículo 25.- El Consejo trabajara en pleno o en comisiones que podrán ser permanentes o especiales; son permanentes las que siguen:

I. De Difusión Cultural;

II. De Honor;

III. De Incorporación y Revalidación de Estudios;

IV. Del Mérito Universitario;

V. De Presupuestos;

VI. De Legislación Universitaria;

VII. De Títulos y Grados;

VIII. De Trabajo Académico, y

IX. De Vigilancia Administrativa.

Las Comisiones Especiales serán las que el consejo designe para estudiar y dictaminar otros asuntos de su competencia.

Artículo 26.- El Consejo celebrará sesiones ordinarias cada tres meses durante cinco días como máxima y extraordinarias cuando lo juzgue necesario el rector o un grupo de consejeros que represente cuando menos un tercio de los votos computables. En este último caso, se presentará por los interesados una solicitud al Rector, en la que deberá indicarse el asunto o asuntos materia de la convocatoria, y si ésta no se expide en el término de una semana, podrá lanzarla directamente el grupo solicitante.

Artículo 27.- En cada periodo ordinario de sesiones, las comisiones a que se refiere el artículo 25 tendrán la obligación ineludible de rendir al Consejo un informe detallado acerca de los asuntos de su competencia. El Rector dará amplia publicidad a los informes de comisiones que le indique el Consejo.

Artículo 28.- Cuando el Consejo funcione en pleno, actuará válidamente con la asistencia de más de la mitad de sus miembros, a menos que se trate de tomar decisiones para las cuales se exija una mayoría especial. Si por falta de quórum se suspendiere alguna sesión, se citará para una segunda que podrá efectuarse, cualquiera que sea el asunto de que se trate, con los consejeros concurrentes. Salvo prevención de este estatuto o de los reglamentos, el Consejo adoptará sus resoluciones por simple mayoría de votos.

Las votaciones serán económicas, a menos que el rector o dos consejeros pidan que sean nominales, por cédulas o secretas.

Solo tendrán derecho a votar los consejeros presentes sin que puedan computarse en ningún caso, los votos escritos de consejeros que no concurran a la asamblea.

Artículo 29.- El Consejo se renovará totalmente cada cuatro años, salvo lo dispuesto en el artículo 19 y cuando deban sustituirse las ausencias que no puedan cubrir los suplentes respectivos. En todo caso deberán renovarse los representantes alumnos que dejen de tener el carácter de Consejeros, por terminación de sus estudios o por otra causa.

En ningún caso podrán ser reelectos los consejeros para el periodo inmediato al de su encargo.

Este capítulo está dedicado al Consejo Universitario, el cual es un órgano técnico legislativo que funciona en forma colegiada, es decir, se encarga de emitir las normas que rigen a la universidad y está compuesto por representantes de cada sector que compone al Universidad Nacional Autónoma de México, como el rector, los directores de las facultades, escuelas e institutos, representantes de alumnos y profesores, etc. Las atribuciones de este consejo están dispuestas en el artículo 8 de la Ley Orgánica entre las que se encuentran expedir, conocer y otorgar, todo lo referente a las normas y disposiciones de organización y funcionamiento.

Se le otorga a los profesores de bachillerato que elijan un representante propietario y otro suplente por turno, y el derecho a votar por ellos si han cumplido tres años de antigüedad en el plantel, pues se considera que es el tiempo en el cual están familiarizados con las necesidades de la Universidad, al igual que a los estudiantes, salvo que su representación dura dos años.

También marca los requisitos que se necesitan para ser consejero universitario, que son casi los mismos que para ocupar cualquier puesto directivo dentro de la Universidad, el mínimo y máximo de edad, ser mexicano, pertenecer a alguna escuela o facultad con una antigüedad mínima, etcétera, así como los que necesitan los estudiantes para poder ser representantes en el Consejo, pidiéndoles tres años dentro de la Facultad o Escuela, lo que supone que el alumno ya tiene un conocimiento suficiente de las necesidades y problemas, un mínimo promedio de ocho, pues el representante debe tener un grado óptimo de aprovechamiento escolar, entre otras. Por último, también menciona los requisitos para ser consejero por los centros de extensión universitaria y por los trabajadores.

Los últimos artículos dan la forma en la cual el consejo sesiona, los periodos ordinarios y extraordinarios que deben llevar a cabo durante el tiempo determinado, así como su forma de votar para tomar las decisiones pertinentes a los diferentes temas que deben tratar.

CAPITULO III

DEL RECTOR

Artículo 30.- (Modificado en la sesión del Consejo Universitario del 11 de diciembre de 1985, publicado en gaceta UNAM el 6 de enero de 1986, como sigue):

Artículo 30.- El Rector será el jefe nato de la universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario, durara en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto una vez.

En asuntos contenciosos y judiciales, la representación de la universidad corresponderá al abogado general, quien podrá delegarla cuando lo juzgue necesario para la defensa de los intereses de la institución y otorgar poderes generales o especiales para el mismo fin.

Artículo 31.- El Secretario general de la universidad será designado libremente por el Rector y colaborará con él en los asuntos de carácter docente, de orientación, de dirección de la universidad y de difusión de la cultura.

Artículo 32.- Para ser Rector se requerirá:

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Ser mayor de treinta y cinco años y menor de setenta años en el momento de la elección;

III. Poseer un grado universitario superior al de bachiller;

IV. Tener cuando menos diez años de servicios docentes o de investigación en la universidad, y

V. Haberse distinguido en su especialidad mediante la publicación o ejecución de obras de reconocido merito, y gozar de estimación general como persona honorable y prudente.

Artículo 33.- El Rector será sustituido en sus faltas, que no excedan de dos meses, por el Secretario General; pero si la ausencia fuere mayor, la Junta de Gobierno designará un Rector provisional.

Artículo 34.- (Modificado en las sesiones del Consejo Universitario del 4 de diciembre de 1963; 22 de septiembre de 1967, y 28 de marzo de 1969, como sigue):

Artículo 34.- Son obligaciones y facultades del Rector:

I. Tener, con la salvedad que fija el artículo 30, la representación legal de la universidad y delegarla, para casos concretos, cuando lo juzgue necesario;

II. Convocar al Consejo y presidir sus sesiones;

III. Proponer al Consejo la designación de los miembros de las comisiones permanentes y especiales y actuar como presidente ex officio de las mismas;

IV. Cuidar del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario, salvo el caso de veto;

V. Vetar conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente, los acuerdos generales o relativos a asuntos concretos que dicte el Consejo Universitario y que no tengan carácter técnico;

VI. Formar las ternas para las designaciones de directores de facultades y escuelas y someterlas a los consejos técnicos y a la junta de gobierno conforme a lo establecido por el artículo 11 de la ley;

VII. Formar las ternas para las designaciones de directores de institutos y someterlas a la Junta de Gobierno;

VIII. Hacer en los términos de los reglamentos respectivos las designaciones, cambios o remociones del personal docente, técnico y administrativo que no estén reservados a otras autoridades de la universidad;

IX. Tener, en las materias no reservadas al patronato, la Dirección General del Gobierno de la Universidad y ser el conducto necesario para las relaciones entre la Junta de Gobierno y el patronato y las restantes autoridades universitarias;

X. Velar por el cumplimiento de este estatuto, de sus reglamentos, de los planes y programas de trabajo y, en general, de las disposiciones y acuerdos que normen la estructura y el funcionamiento de la universidad, dictando las medidas conducentes;

XI. Velar por la conservación de un orden libre y responsable en la universidad, dictar las medidas y aplicar las sanciones correspondientes, en los términos del Estatuto General y los reglamentos;

XII. Profesar, potestativamente en alguna de las facultades o escuelas de la universidad o realizar, en cualquiera de sus institutos, labores de investigación;

XIII. Expedir y firmar, en unión del Secretario General, los títulos profesionales y los diplomas que acrediten la obtención de un grado universitario;

Los certificados de estudios serán firmados por el Secretario General, quien podrá delegar esta función en el director general de servicios escolares, en el director general de incorporación y revalidación de estudios y en los subdirectores de esas dependencias, y

XIV. En general, cumplir las demás funciones que el Estatuto General y los Reglamentos Universitarios le impongan.

Artículo 35.- El Rector deberá anunciar la interposición del veto a que se refiere la fracción V del artículo anterior ante el Consejo Universitario, en la misma sesión en que se haya dictado el acuerdo o en la inmediatamente posterior, que deberá celebrarse en un plazo no mayor de cinco días. Si anunciada la interposición del veto el Consejo Universitario decide no reconsiderar el acuerdo respectivo, el rector elevará el asunto, también en un plazo de cinco días, a la junta, y suspenderá la ejecución de la providencia impugnada.

Una vez que la junta dicte su resolución, el rector deberá comunicarla al consejo y proceder a su inmediato cumplimiento.

El Rector, como se ha venido diciendo a lo largo de este capítulo es el jefe nato de la universidad, en él recae la responsabilidad del buen cumplimiento de las funciones y de los fines de la misma, así como su representación legal ya sea judicial o administrativamente, la cual puede delegar al abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dura cuatro años en su cargo y puede ser reelecto una sola vez y como en todos los casos debe cumplir con cinco requisitos mínimos para ocupar el cargo, pero en la práctica requiere más de lo que este Estatuto marca.

En virtud de las múltiples funciones del rector, este puede nombrar al Secretario General, el cual tiene la función de apoyar al jefe máximo, puede firmar por él documentos que otorguen grados profesionales, suplirlo en caso de ausencia no mayor a dos meses y en todas las actividades que tengan que ver con la docencia, la dirección, orientación y difusión de la cultura.

El Rector cuenta con derecho de veto y se señala el procedimiento que se debe seguir en caso de ser utilizado.

CAPITULO IV

DEL PATRONATO

Artículo 36.- (Modificado en la sesión del Consejo Universitario del 12 de septiembre de 1986, publicado en gaceta UNAM el 29 de septiembre de 1986, como sigue):

Artículo 36.- El patronato de la universidad se integrará conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica y tendrá las facultades que el mismo precepto señala. cada uno de sus miembros será designado por la Junta de Gobierno, de una terna propuesta por el Consejo Universitario.

El patronato está integrado por tres miembros designados por tiempo indefinido y no recibirán retribución alguna, algunas de sus funciones son: administrar el patrimonio universitario y sus recursos, formular el presupuesto general de ingresos y egresos, presentar las cuentas respectivas al Consejo Universitario, designar al tesorero, al contralor interno y al auditor, determinar los puestos que requieren fianza para su desempeño y todas las que tengan que ver con esta área.

Los capítulos siguientes detallan las funciones y la participación de cada uno de los miembros que componen a la universidad, las normas de conducta y las sanciones en su caso, cuyo Estatuto se prescinde por no ser el tema central del presente trabajo.

Como podemos observar el Estatuto General, da de forma detallada cómo se van a elegir las autoridades de la Universidad, así como sus prerrogativas y sus obligaciones dentro de la misma.

3.5 REGLAMENTO GENERAL DE PAGOS

Con base en la Ley Orgánica y el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, y haciendo uso de la autonomía que la misma Constitución Política le otorga, la Universidad expide el Reglamento General de Pagos en el año de 1966, en torno al cual se han ido dando a lo largo de la historia una serie de conflictos entre la población estudiantil y las autoridades, al querer modificar dicho ordenamiento, con el fin de elevar las escasas cuotas que esta institución cobra en la actualidad.

Es por esto que uno de los rectorados más trascendentales en la vida de la Universidad ha sido el de Jorge Carpizo, el cual, al darse cuenta de la decadencia que sufría la institución a su cargo, se dedicó a crear una serie de medidas con las que pretendía elevar el nivel académico, que en ese entonces dejaba mucho que desear, así, el 6 de abril de 1986 presenta el documento conocido con el nombre de "Fortaleza y Debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México" el cual fue impugnado y poco tiempo después dio a conocer un paquete que contenía una serie de reformas a diversos ordenamientos, que una vez presentado ante el Consejo Universitario se aprobó, y dentro de esos ordenamientos se encontraba el Reglamento General de Pagos, aprobándose un ajuste a las cuotas relativas a la prestación de servicios de la Universidad, con excepción de la inscripción anual al bachillerato, nivel técnico y licenciatura; los montos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entonces se determinarían en razón del salario mínimo vigente en el Distrito Federal al primero de enero de cada año, lo cual no resolvía la crisis por la que atravesaba la máxima casa de estudios, sólo se pretendía que los estudiantes aprovecharan más la educación que se les impartía haciéndolos responsables.

Otra de las reformas que causó revuelo fue la hecha al Reglamento General de Exámenes, en el cual se determinaba, con las nuevas modificaciones, la elevación del costo de los exámenes extraordinarios, así como la imposición de exámenes departamentales, un promedio mínimo a 8 en el bachillerato para poder entrar directamente a la universidad, etcétera.

Todo esto, como es de suponerse, provocó descontento en parte de la comunidad universitaria, quien manifestó su rechazo. Dentro de los argumentos del Rector se encontraba el escaso presupuesto con el que contaba la Universidad y los problemas a los que se enfrentaban los egresados para ingresar a la vida laboral, en virtud del desprestigio de la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo cual declaró que no había marcha atrás. Para el 31 de octubre queda integrado el Consejo Estudiantil Universitario que buscaba derogar las modificaciones planteadas, pidiendo audiencia al Rector, el cual formó una comisión de autoridades que se reunió con el Consejo Estudiantil Universitario del 6 al 12 de enero de 1987, con el fin de llegar a un acuerdo; lo cual no fue posible, en virtud de que las autoridades ofrecían modificar algunas de las reformas planteadas y los estudiantes exigían la completa derogación a tales ordenamientos, amenazando que de no hacerlo harían paro estudiantil desde el 29 de enero. Los diálogos continuaron y el Rector aceptó convocar al Consejo Universitario, pero todas las propuestas que se siguieron haciendo fueron rechazadas y para la fecha prevista estalló el paro estudiantil con apoyo del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México. Posteriormente, se reunió el 10 de febrero el Consejo Universitario que determinó la suspensión de los reglamentos en disputa y para el 18 del mismo mes el paro fue levantado.

Como mencionamos, uno de los argumentos de Carpizo fue la insuficiencia económica que tenía la Universidad, ya que desde la publicación del Reglamento General de Pagos, éste no había sufrido ningún cambio, no obstante las múltiples crisis económicas por las cuales había atravesado el país. Esto, como sabemos, no ha cambiado mucho y por lo tanto la población universitaria ha ido aumentando en los últimos años y el subsidio que otorga el gobierno federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a la Universidad Nacional Autónoma de México cada vez se torna más insuficiente, pues el presupuesto de egresos de la Federación destina cada vez menos dinero real a esta institución y las cuotas que esta cobra son risibles.

El intento en 1987 de reformar el Reglamento General de Pagos se volvió a dar en 1999 con el rector Barnés, en virtud de que la universidad sufría y sufre una crisis presupuestal y así es difícil alcanzar sus fines de forma satisfactoria para todos, el Reglamento que se intentó modificar data, como vimos, de 1966, y a partir de esa fecha ha habido devaluación tras devaluación en nuestro país, el salario mínimo ha subido varias veces, pero las cuotas en la universidad, aún y cuando se hizo el cambio a nuevos pesos, siguen siendo las mismas. Existen autores que se atreven a afirmar que la decadencia de esta institución comenzó cuando abrió sus puertas a los sectores populares subsidiándoles la educación. A continuación se transcribe el mencionado Reglamento, para observar las cuotas transformadas a nuevos pesos resultan en centavos:

Artículo 1o.- La universidad percibirá por los servicios que presta, las siguientes cuotas anuales:

I. Por las carreras que imparte en las facultades de:

Ciencias, Comercio y Administración, Derecho (con excepción de la carrera de Trabajo Social), Filosofía y Letras, Ingeniería, Medicina, Química, Arquitectura, Ciencias Políticas y Sociales, Economía, Medicina Veterinaria y Zootecnia, Música (solo los profesores de 5o. año en adelante) y Odontología \$ 200.00

Por las enseñanzas que imparte en la Escuela Nacional Preparatoria \$ 150.00

Por la carrera de Trabajo Social (Facultad de Derecho), pintor, escultor, grabador o dibujante publicitario (Escuela Nacional de Artes Plásticas), Enfermería y Obstetricia o como aspirante 4 años, (Escuela Nacional de Música) \$ 105.00

Por los cursos de artes aplicadas (Escuela de Artes Plásticas) e infantil (Escuela Nacional de Música) \$ 60.00

II. De los alumnos ordinarios:

Por cada asignatura suelta que cursen \$ 60.00

III. De los alumnos especiales:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por cada asignatura que cursen \$ 120.00

En artes plásticas: por cada asignatura en cursos de artes aplicadas \$ 60.00

En la Escuela Nacional de Música: por cada asignatura que cursen \$ 60.00

IV. (Modificada en la sesión del Consejo Universitario del 9 de noviembre de 1978, como sigue):

IV. De los estudiantes del extranjero:

1.- Inscripción anual para el ciclo de bachillerato \$ 2,000.00

2.- Inscripción anual para el ciclo de licenciatura \$ 5,000.00

3.- Inscripción a materias aisladas, por cada asignatura \$ 500.00

4.- Derogado.

(Nota: por el artículo primero transitorio del reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación, publicado en gaceta UNAM el día 7 de octubre de 1985)

5.- Derogado.

(Nota: por el artículo primero transitorio del reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación, publicado en gaceta UNAM el día 7 de octubre de 1985)

6.- Derogado.

(Nota: por el artículo primero transitorio del reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación, publicado en gaceta UNAM el día 7 de octubre de 1985)

V. Para los cursos especiales o de graduados que se impartan en las distintas escuelas o facultades, las cuotas serán propuestas por el director de la facultad o escuela correspondiente, previa aprobación del patronato y de la comisión de presupuesto del Consejo Universitario.

La tesorería de la Universidad Nacional Autónoma de México administrará estos fondos y los de la dirección de cursos temporales.

VI. (Modificada en la sesión del consejo universitario del 10 de marzo de 1976, como sigue):

VI. De la dirección de cursos temporales:

Por colegiatura semestral dlls. 220.00

Por la sesión de jornadas de verano dlls. 165.00

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por asignatura en el curso semestral para residentes extranjeros (máximo 2 asignaturas) dlls. 440.00

Por asignatura en jornadas de verano para residentes extranjeros (máximo 2 asignaturas) dlls. 350.00

Inscripción dlls. 10.00

Colegiatura cursos intensivos dlls. 110.00

VII. Por exámenes:

1.- (Modificado en la sesión del Consejo Universitario del 9 de junio de 1975, como sigue):

1.- Extraordinarios \$ 40.00

2.- Especiales (cada uno) \$ 30.00

3.- General de readmisión \$ 30.00

4.- Médico de admisión \$ 25.00

5.- Médico-deportivo (incluyendo credencial) \$ 25.00

6.- Médico general \$ 25.00

VIII. (Modificada en las sesiones del Consejo Universitario del 13 de octubre de 1969 y 9 de junio de 1975, como sigue):

VIII. Por exámenes profesionales:

Los trámites de examen profesional incluyen revisión de estudios, examen, expedición de título, certificación y registro ante la Dirección General de Profesiones. No se recibirán pagos para exámenes profesionales, fuera de las fechas que marque el reglamento respectivo.

1.- En las escuelas de artes plásticas, enfermería y obstetricia, música y trabajo social, para grados menores a licenciatura \$ 800.00

2.- Para licenciatura en cualquier facultad o escuela \$1,000.00

3.- Derogado.

(Nota: derogada por el artículo primero transitorio del reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación. Publicado en gaceta Universidad Nacional Autónoma de México el día de octubre de 1985.)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.- Para maestro, doctor o cualquier otro grado académico \$1,250.00

IX. (Modificada en la sesión del consejo universitario del 9 de noviembre de 1978, como sigue):

IX. Por expedición de documentos y certificados académicos:

1.- Credencial de identificación \$ 25.00

2.- Cada certificado de estudios \$ 60.00

3.- Cada fotostática de documentos escolares \$ 20.00

4.- Expedición de diploma en cartulina \$ 40.00

X. Derogada.

(Por el artículo primero transitorio del reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación. Publicado en gaceta Universidad Nacional Autónoma de México el día 7 de octubre de 1985)

XI. (Modificada en la sesión del Consejo Universitario del 9 de noviembre de 1978, como sigue):

XI. Por otros trámites:

1.- Reposición de la boleta de inscripción, recibo de pago o credencial deportiva \$ 5.00

2.- Reposición de credencial de identificación \$ 40.00

3.- Solicitud para hacer un segundo cambio de grupo y por materia \$ 10.00

4.- Cambio de turno en una preparatoria \$ 20.00

5.- Cambio de plantel de preparatoria \$ 50.00

6.- Cambio de carrera \$ 20.00

7.- Dictamen psicopedagógico por cambio de carrera \$ 100.00

8.- Duplicado de comprobante de examen médico \$ 10.00

9.- No especificados o la continuación de los anteriores, fuera de los periodos señalados \$ 50.00

XII. Derogada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

(Nota: por el artículo primero transitorio del reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación. publicado en gaceta UNAM el día 7 de octubre de 1985)

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 2o.- Las cuotas señaladas en el artículo 1o. del presente reglamento deberán ser pagadas por el interesado en el momento de requerir cualquiera de los servicios que proporciona esta universidad.

Artículo 3o.- Sobre las cuotas establecidas en el artículo 1o. del presente reglamento, no se concederá exención, diferición o plazo en el pago, pero en casos especiales, la Dirección General de Servicios Sociales otorgara becas equivalentes al importe total o parcial de una colegiatura.

Artículo 4o.- Los alumnos nacionales ordinarios que cursen más de dos materias, pagarán cuotas íntegras de colegiatura de acuerdo con la fracción I del artículo 1o. Quienes cursen únicamente hasta dos materias pagarán de acuerdo con la fracción II, del artículo 1o. del Reglamento General de Pagos.

Artículo 5o.- Para que los alumnos o exalumnos tengan derechos a los servicios que proporciona esta universidad, deberán pagar previamente la totalidad de su adeudo, no importando el concepto por el cual hayan contraído el mencionado adeudo en el curso de sus estudios.

Artículo 6o.- Derogado.

(Nota: por el artículo primero transitorio del reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación. Publicado en gaceta Universidad Nacional Autónoma de México el día 7 de octubre de 1985)

Artículo 7o.- Derogado.

(Nota: por el artículo primero transitorio del reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación. Publicado en gaceta Universidad Nacional Autónoma de México el día 7 de octubre de 1985)

Artículo 8o.- Los alumnos que no continúen los trámites de su inscripción o reinscripción y aquellos que abandonen sus estudios en el curso del año escolar al que se hayan inscrito, perderán el derecho a la inscripción y a la devolución de cualesquiera cuotas que hayan pagado.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Deberá cubrirse una cuota de \$30.00 por los exámenes a título de suficiencia correspondientes al periodo lectivo de 1966.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEGUNDO.- Este reglamento entrará en vigor a partir del año lectivo de 1967. ²⁴

Como es de notarse, las cantidades de este reglamento son ridículas, y todos y cada uno de los movimientos estudiantiles han versado en torno a la modificación de éste y a plantear reformas más estrictas para subir el nivel académico de la institución.

A principios de marzo de 1999, el Rector Francisco Barnés presentó ante el Consejo Universitario una propuesta de reforma al Reglamento General de Pagos, en la cual se incrementaban las cuotas por los diferentes servicios que la universidad presta, en relación con el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el cual fue aprobado por la autoridad máxima de la institución quedando de la siguiente manera:

Reglamento General de Pagos por Trámites Escolares y Servicios Educativos.

1º. El presente reglamento establece las bases y criterios que regulan los pagos que se deben cubrir por concepto de inscripción, servicios educativos y trámites escolares que presta la Universidad Nacional Autónoma de México.

2º. Los pagos señalados en este reglamento serán cubiertos en plazos y términos que en él se fijan.

3º. Los montos a los que hace referencia este reglamento se establecerán con base en el salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de efectuar el pago correspondiente, ajustado al peso inmediato anterior a la fracción monetaria respectiva.

4º. En cualquiera de los ciclos de estudio de la Universidad, al inicio de cada año escolar y al inicio del segundo semestre del mismo, los alumnos cubrirán una inscripción semestral que tendrá carácter de aportación voluntaria. Cada alumno determinará, en función de su situación económica, si está posibilidades de cubrir, total o parcialmente, o no cubrir los montos señalados.

Los montos semestrales con carácter indicativo serán los siguientes:

<i>Nivel de estudios</i>	<i>Salarios Mínimos</i>
<i>Bachillerato</i>	<i>15 días</i>
<i>Licenciatura</i>	<i>20 días</i>

En los casos de los estudios de posgrado los montos por derechos de inscripción serán propuestos por el Secretario General de la Universidad Nacional Autónoma de México, previa consulta con los respectivos consejos técnicos o, en su caso, con los comités académicos, y establecidos con la aprobación del patronato universitario.

5º. Los alumnos extranjeros con calidad migratoria diversa a la de inmigrados semestralmente los siguientes montos por derechos de inscripción:

<i>Nivel de estudios</i>	<i>Salarios mínimos</i>
--------------------------	-------------------------

²⁴ www.unam.mx

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bachillerato técnico	150 días
Licenciatura	200 días

En el caso de los estudios de posgrado los montos de inscripción semestral serán propuestos por el Secretario General de la Universidad Nacional Autónoma de México, previa consulta con sus respectivos consejos técnicos o, en su caso, con sus comités académicos, y establecidos con la aprobación del Patronato Universitario.

6°. Los montos de los pagos por exámenes serán los siguientes:

	Salarios mínimos
Examen extraordinario	1 día
Examen profesional, incluyendo los trámites de titulación.	40 días

7°. En los casos de los estudios de posgrado y del Sistema de Universidad Abierta que se impartan en las entidades académicas, los pagos por concepto de los servicios requeridos por cada programa y los cursos respectivos serán propuestos por el Secretario General de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, previa consulta a sus respectivos consejos técnicos o, en su caso, a sus comités académicos, y establecidos con la aprobación del Patronato Universitario.

8°. Las dependencias y entidades académicas podrán establecer pago por concepto de materiales y uso de equipos, o por servicios educativos y extracurriculares. Dichos pagos y los correspondientes a trámites escolares no especificados en este reglamento serán establecidos por el Patronato Universitario, a propuesta del respectivo consejo técnico o, en el caso de las facultades y escuelas, o del titular de la dependencia correspondiente, previa opinión de la Comisión de Presupuestos del Consejo Universitario.

9°. En los casos de los pagos señalados en los artículos 7° y 8°, las instancias responsables de establecer dichos pagos fijarán mecanismos de exención ágiles y sencillos que aseguren que ningún alumno deje de estudiar por razones económicas. En el caso de los pagos establecidos en el artículo 5° y los correspondientes a los exámenes extraordinarios y profesionales, esta responsabilidad recaerá en la Secretaría General.

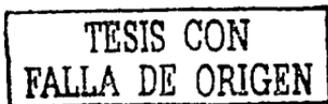
10°. Los recursos derivados de los pagos previstos en este reglamento se destinarán a financiar el mejoramiento de instalaciones y servicios educativos que son directamente utilizados por los alumnos, mediante un fondo especial supervisado por el Patronato Universitario.

11°. Los pagos efectuados, a los que se refiere este reglamento, no serán reembolsables en ningún caso.

12°. La interpretación del presente reglamento estará a cargo del Abogado General.

Transitorios.

Primero. Excepto por lo dispuesto en los siguientes artículos transitorios, el presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en Gaceta Universidad Nacional Autónoma



de México, deroga en lo que se le oponga el Reglamento General de Pagos aprobado el 20 de diciembre de 1966, y abroga el Reglamento General de Pagos aprobado el 15 de marzo de 1999.

Segundo. Lo correspondiente a los montos de los exámenes extraordinarios y profesionales se aplicará a partir del 16 de agosto de 1999. Mientras tanto se aplicará lo establecido en el Reglamento General de Pagos aprobado el 20 de diciembre de 1966.

*Tercero. Las entidades académicas y dependencias contratarán con un plazo de 90 días para adecuar a este reglamento los pagos por los servicios educativos y trámites escolares vigentes a esta fecha, así como los mecanismos de exención correspondiente.*²³

La reacción a este nuevo reglamento no fue mejor que en 1987, y para el 20 de abril de 1999, los estudiantes inconformes apoyados por huestes externas al no ver satisfechas sus demandas tomaron la Universidad e iniciaron un nuevo paro que duraría 10 meses, la cual, a lo largo de tanto tiempo perdió su sentido inicial. Se formó una vez más el Consejo General de Huelga y con apoyo del Frente Nacional Francisco Villa y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, nuevamente los alumnos de todos los planteles de la Universidad Nacional Autónoma de México perdieron un año escolar, este Consejo hizo un pliego de peticiones dirigido al Rector y entre los 6 puntos de éste, se encontraba la derogación del reglamento y la reincorporación del pase automático a la universidad, entre otras.

A diferencia del paro de 1987, éste se tornó violento, habiendo agresiones y enfrentamientos entre estudiantes y autoridades públicas y universitarias. Muchos fueron los intentos que hizo Barnés para solucionar el conflicto, modificando varias veces el reglamento, pero todo fue inútil y meses después renunció tomando posesión de la rectoría Juan Ramón de la Fuente, quien después de meses de intentos restauró el diálogo, y para los primeros meses del año 2000, acaba cediendo a algunas de las peticiones derogando el Reglamento General de Pagos.

Este paro tuvo tristemente implicaciones políticas, y lo que logró fue un desprestigio mayor a la Universidad, sin contar las familias dañadas, los estudiantes encarcelados y heridos, la pérdida de clases y presupuestos económicos de cultura e investigaciones desperdiciados, en lo cual no abundaremos ya que no constituye parte del análisis jurídico del presente trabajo.

²³ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA. "Legislación Universitaria". UNAM, México 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Podemos concluir este capítulo diciendo que la Universidad, como institución autónoma, necesita y tiene el derecho de hacerse llegar de los recursos suficientes para lograr sus objetivos que, como hemos visto, son insuficientes, teniendo la facultad de modificar sus leyes y estatutos según sus necesidades, encontrando en esta categoría el Reglamento General de Pagos, alrededor del cual se han tomado los mayores conflictos entre las autoridades y la población estudiantil directamente, pero no podemos dejar de lado que es un problema en el cual toda la sociedad se ve involucrada.

CAPITULO IV

ANÁLISIS SOBRE EL COBRO DE CUOTAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

4.1 LA NECESIDAD DEL FINANCIAMIENTO.

Dentro de los nuevos modelos económicos que a lo largo de los últimos años se han implantado en nuestro país, es necesario aún que el gobierno federal intervenga en ciertas áreas de la economía de mercado; la necesidad ineludible de contar con ciertos servicios y/o productos que son indispensables para el correcto desarrollo de la sociedad, y teniendo presente que el sector privado no puede hacer frente a estas necesidades, hace indispensable la participación del gobierno para asegurar una asignación de recursos suficientes que permitan el funcionamiento del servicio y/o elaboración del producto.

Dentro de los servicios a los cuales se hace alusión, encontramos a la educación, la cual a través de los años ha pasado a ser considerada como un bien social. La importancia de la misma versa en que es uno de los servicios fundamentales que contribuyen de diversas formas al desarrollo de la sociedad en general y en consecuencia de la cultura y economía de ésta.

A pesar de ser considerada como bien, la educación, a diferencia de otros bienes, no tiene un precio que sirva de indicador del beneficio que aporta a los consumidores y a los oferentes de la misma. La imposibilidad de asignarle un precio, estriba en que es imposible medir hasta donde brinda beneficios económicos y no económicos a los usuarios y oferentes, y hasta dónde los brinda a la sociedad en general. A estos beneficios sociales que derivan de la educación y a los que no se les puede asignar un precio en el mercado, se les denomina externalidades.

Es aquí en donde encontramos el problema, si hipotéticamente consideramos a la educación como un bien privado, con un precio que sirviera como indicador de los beneficios que brinda al consumidor o al oferente, su precio sería tal, que muy pocos podrían acceder a ella. Así, debido a la cantidad de beneficios sociales que aporta y los principios de igualdad y justicia que

fundamentan la acción de los gobiernos, éstos tienen una participación importante en el financiamiento de la educación, procurando asegurar el acceso de los distintos sectores sociales que integran a la sociedad que representan.

Como vimos en el capítulo dos, la educación no es un bien privado, pero tampoco es un bien público; considerándola de tal forma un bien semipúblico. En estos términos, la educación puede adquirir un precio en el mercado, pero esto no refleja los beneficios totales que aporta, es decir, no es posible determinar con base en su costo cual es la ganancia social o particular con la que se cuenta por la prestación de este servicio.

De esta forma, la intervención del gobierno en el financiamiento de la educación, por los beneficios sociales que aporta, consiste, entre otras cosas, en distribuir de forma equitativa y eficaz dicho servicio, en todos sus niveles, y especialmente en aquéllos en los cuales la propia Constitución Política lo determina expresamente como una obligación del Estado.

El financiamiento de la educación se ubica, generalmente, dentro de dos rubros: el financiamiento social o público, que se refiere a la asignación de presupuesto gubernamental, y el financiamiento privado; así mismo esta distinción nos permite atribuir un costo para cada uno de los participantes, siendo así que cuando la participación es a través del presupuesto gubernamental se habla de costo público y cuando la participación es privada se define, como su nombre lo indica, como costo privado, el cual engloba los costos de inscripción y colegiatura; los gastos asociados con la asistencia escolar, como libros, útiles escolares, etcétera; los ingresos dejados de percibir por mantenerse estudiando y el aporte de la comunidad como donativos, subsidios y actividades que realizan los particulares para el sostenimiento de las instalaciones educativas.

Teniendo presente esta diferencia, los aportes financieros a la educación pueden clasificarse de la siguiente forma:

4.1.1 Aportes públicos.- Los aportes públicos a la educación son múltiples y muy variados, por ello sólo se mencionarán los más comunes:

- a) Subsidios gubernamentales: se refieren a los aportes del gobierno al financiamiento de la educación y pueden adquirir una o ambas de las modalidades siguientes: aporte del gobierno federal y/o aportes de los gobiernos estatales.
- b) Crédito educativo: es una forma de financiamiento que puede considerarse intermedio entre la participación pública y la privada. Pero dado que en la mayor parte de los casos, cuando el crédito es de participación pública el préstamo es subsidiado, éste se presta como un subsidio gubernamental al financiamiento de la educación.

4.1.2 *Aportes privados.*- Encontrando en este rubro todas aquellas aportaciones que provienen de los particulares como:

- a) Costo de matrícula: es el gasto de parte de las familias y/o los estudiantes para cubrir la inscripción y las colegiaturas.
- b) Costo de oportunidad: es el ingreso no percibido por las familias y/o los alumnos al dedicarse al estudio y no incorporarse al mercado de trabajo.
- c) Costo individual de equipamiento y manutención: es el gasto que efectúan las familias y/o los estudiantes para cubrir necesidades vinculadas a la asistencia escolar, como son: los libros, transporte, vestido, alimentos, etc.
- d) Aporte de la comunidad: se refiere tanto al aporte directo de miembros de la comunidad – donativos, subsidios- como ciertas actividades de la comunidad vinculadas al sostenimiento de la educación, los cuales pueden adquirir las siguientes formas: provisión voluntaria de los miembros de la comunidad en la reparación o construcción de edificios escolares, organización de eventos o venta de productos cuya ganancia se orienta al sostenimiento de la institución, etc.²⁶

En muchos países se aplica de forma regular el crédito educativo, el cual es una modalidad de financiamiento que puede considerarse en un punto intermedio entre el aporte público y el aporte privado. Es público en cuanto que el préstamo es subvencionado por el gobierno y las tasas de interés están por debajo de las del mercado; y es privado, en tanto que el préstamo es devuelto por los estudiantes al culminar sus estudios. Por otro lado, el préstamo puede provenir de la

²⁶ MURAYAMA RENDÓN "El Financiamiento Público a la Educación Superior En México" Biblioteca De la Educación Superior. ANUIES México 1997.

participación del sector público o del sector privado, tomando en cuenta este último para otorgar dicho financiamiento que esté subvencionado el préstamo para que las tasas de interés se mantengan por debajo de las del mercado, procuran orientar los préstamos hacia los estudiantes de los ingresos más bajos y orientan éstos hacia carreras que son consideradas prioritarias, en razón de los beneficios sociales que aporta.

Dentro de los objetivos de este tipo de financiamiento encontramos:

- a) Al ser un sistema rotativo, donde los estudiantes, al pagar su préstamo, contribuyen a que otros paguen sus estudios, proporciona una fuente constante de recursos financieros para la educación superior.
- b) Contribuir al desarrollo nacional, al incentivar la inversión en educación.
- c) Promover la igualdad de oportunidades, haciendo posible que los estudiantes de menos recursos financien su propia educación.²⁷

Ahora bien, habiendo esbozado algunas de las formas de financiamiento, es necesario recordar, que como hemos visto a lo largo del presente trabajo de investigación, la educación superior desde su aparición ha atravesado por varias etapas determinadas por múltiples factores; sin embargo, la forma como se han financiado las instituciones de educación superior y la magnitud de los recursos asignados, han jugado un papel importante en la expansión de los sistemas de educación superior y definido su desarrollo. Hasta la década de los años 70, se consideraba –casi únicamente- que la educación superior aportaba beneficios a la sociedad en general, y debido a ello, no se cuestionaba que la fuente principal del financiamiento fuera el gasto público. En los 80's esta idea fue seriamente cuestionada, y se argumentaba que la expansión de este nivel educativo había tendido a brindar mayores oportunidades de acceso a los sectores medios y altos de la sociedad, siendo ellos por tanto, los beneficiarios del gasto público, lo cual se consideraba injusto. Además, se observó que la rentabilidad o beneficio social que aportaba era menor al de otros niveles educativos.

Actualmente, coexisten ambos planteamientos. La política de financiamiento para la educación se encuentra en medio de un debate que busca redefinir el cómo y el quién debe otorgar los

²⁷ MURAYAMA RENDÓN. Op. Cit.

recursos a las instituciones de educación superior. Por un lado, se considera injusto e inequitativo que los beneficiados sólo sean los sectores medios y altos, los cuales podrían cubrir el costo de los servicios. Por otro, están quienes consideran que la etapa de expansión de las instituciones de educación superior, permitió el acceso a estudiantes provenientes de sectores más necesitados, quienes no podrían enfrentar incrementos en los costos de la educación pública. Este enfoque, provocó que se agudizara aún más la polémica sobre la gratuidad de la enseñanza, que se centró principalmente en torno a la enseñanza de nivel superior, históricamente identificada como privilegio de una élite social, argumentando que el beneficiar a los sectores medios y altos, provoca a su vez desigualdades en la distribución de oportunidades de acceso a la educación de este nivel y a los puestos e ingresos más altos en el mercado de trabajo. Por lo anterior, se llegó a considerar que la gratuidad de la educación superior incrementa las desigualdades sociales. En consecuencia, en esta etapa empezaron a coexistir las posturas que consideran, por un lado, que la educación superior brinda beneficios a la sociedad en general; y aquellas que consideran que dicho nivel educativo beneficia principalmente a los sectores medios y altos, ya que brinda mayores beneficios individuales a los usuarios que a la sociedad en general.

En suma, los países de la región que generalmente cubrían la totalidad de los costos de la educación superior, al enfrentar limitaciones financieras y siendo que dichos gastos no tuvieron los resultados económicos esperados, están a la búsqueda de formas alternativas para financiar la educación. Algunas de las propuestas incluyen: reducción de costos unitarios procurando mejorar la eficiencia de las instituciones, y la promoción de medidas encaminadas a incrementar la participación de los particulares para solventar los costos. Estas medidas, sustentadas bajo la premisa de que todo estudiante de nivel superior es un privilegio, y desde la perspectiva en que es enfocado el concepto de equidad, implican la transferencia del costo que se venía sufragando por medio del gasto público, a los usuarios de este servicio.

En México, las etapas mencionadas pueden apreciarse a través de algunos indicadores de la inversión pública en educación superior y en los resultados obtenidos por algunos trabajos de investigación, como por ejemplo en el crecimiento de la matrícula de la Universidad Nacional Autónoma de México la cual ha ido reflejando de alguna manera las etapas mencionadas, existiendo un periodo de crecimiento constante y moderado en los sesenta, un periodo de

expansión ubicado en la década de los setenta, de manera más marcada en sus inicios, y otro periodo caracterizado por el control, incluso la disminución de la matrícula, el cual se destaca con claridad a partir de la década de los ochenta. Desde esta forma, se puede apreciar que el presupuesto gubernamental asignado a la educación varía según las condiciones del contexto socioeconómico; y es claro, que éstas modifican de igual forma las condiciones, posibilidades y motivaciones de los particulares para solventar los costos de la educación superior.

Al aplicar la Universidad Nacional Autónoma de México una filosofía socialista a la educación, la población en general considera de gravedad el hecho de incrementar los costos de la educación superior, utilizando argumentos que enfocan a la subvención del Estado como injusta e inequitativa.

La participación del Estado en el financiamiento de la educación estriba principalmente en la importancia que se les confiere para estimular el desarrollo económico y, además, el hecho de que se le atribuyen otra serie de beneficios económicos y no económicos que aporta la sociedad en general. Sin embargo, la educación no sólo aporta beneficios sociales, sino también individuales, es decir, aporta beneficios adicionales a los sujetos que se educan más. Los beneficios individuales serían: la motivación por la que los particulares deciden educarse y los sociales, el motivo por el que los gobiernos participan en el financiamiento estatal, la demanda por educación se fincaría principalmente en las posibilidades socioeconómicas de los particulares y sólo accederían a desigualdades sociales existentes. Por tanto, la gratuidad de la educación que brinda el Estado, se orienta a asegurar la provisión de los beneficios sociales y a equilibrar las oportunidades de acceso y permanencia en las instituciones educativas de la población en general.

En México, debido a que constitucionalmente se establece la gratuidad de la educación que brinda el Estado a los niveles básicos, es común pensar que ésta no debe representar costo alguno para los alumnos, sin tomar en cuenta que la educación superior representa un costo superior a los niveles anteriores y que al analizar dicha garantía constitucional la educación superior no se encuentra en dicho rubro.²⁸

²⁸ MURAYAMA RENDÓN. Op. Cit

Actualmente, la Universidad Nacional Autónoma de México recibe un subsidio por parte del Estado, el cual le asigna un presupuesto al rubro de la educación nacional, el cual se reparte entre todas las instituciones de educación primaria, secundaria y nivel medio y superior, lo cual no es suficiente ya que la matrícula en la Universidad aumenta cada vez más.

4.2 EL COBRO DE CUOTAS EN UNIVERSIDADES PUBLICAS DE OTROS PAISES.

Como es de suponerse, es imposible analizar este punto a la luz de todos y cada uno de los países del mundo, por lo que hemos considerado abarcar únicamente los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por convenirlo al presente trabajo.

La mayoría de las instituciones pertenecientes a esta organización reciben recursos de diferentes fuentes, tanto de organismos públicos como privados. Ninguno recibe subvenciones públicas que no estén basadas en negociaciones y ningún país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha dejado únicamente al mercado, hasta hoy, el cuidado de financiar la mayor parte de la educación superior. Cada fuente y cada mecanismo de financiamiento puede ser utilizado de diferentes maneras; los criterios para determinar el monto de los recursos y los procedimientos administrativos que rigen su utilización pueden ser diferentes. El monto de subvenciones globales pueden calcularse bajo el principio de un aumento anual fijado de manera arbitraria, tomando en cuenta fórmulas basadas en el número de estudiantes, o bien ser el resultado de compromisos constitucionales o negociaciones. En cada caso, la universidad puede tener libertad de gastar todos los recursos que fueron asignados, o puede estar obligada a obtener una autorización para cualquier gasto mínimo.

Las reglas administrativas también pueden tener formas muy diversas. En algunos casos las instituciones deben respetar escrupulosamente los criterios que fueron utilizados para establecer su presupuesto y ninguna transferencia es autorizada. En otros casos, el presupuesto global definido sobre la base de las fórmulas convenidas, por ejemplo, en función del número de

estudiantes, debe ser utilizado conforme a disposiciones de diferente orden que determinan que por ejemplo, las sumas pueden ser destinadas a la remuneración del personal temporal o a la adquisición de materiales. Es necesario distinguir entre los procedimientos administrativos que exigen para todo gasto una autorización del organismo de financiamiento y aquéllos que permiten rendir cuentas a posteriori. En otros casos el reglamento impuesto desde el exterior es tan laxo, que el sistema no se diferencia en absoluto del modelo de subvención incondicional. Las modalidades de financiamiento enfocadas hacia el mercado son también muy variadas, pero presentan, junto con las que acabamos de analizar, la importante peculiaridad de que la institución es remunerada explícitamente por los servicios ofrecidos. De ahí dos diferencias fundamentales respecto al modelo colegial y administrativo en el empleo de los recursos. Estas modalidades de financiamiento confieren un poder a los clientes de la institución, trastornan las relaciones entre la dirección central y las unidades funcionales de la institución dando más poder a estos últimos.²⁹

Encontramos en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ejemplos de casi todas las combinaciones posibles de estas diversas prácticas. Las decisiones concernientes al número total de estudiantes o a la calidad de la educación a la que estos puedan pretender, constituyen opciones políticas. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico optaron por posiciones muy diversas. Algunos continuaron con la decisión de mantener un nivel alto en el gasto por estudiante, pero restringieron el acceso a la educación superior, reservándolo a una cierta proporción de alumnos provenientes de los bachilleratos. Varios países instauraron dos o más sectores de educación superior, haciendo más fácil el acceso al que representa menor costo. Algunos instituyeron un "numerus clausus" en los estudios más costosos como la medicina y la formación de ingenieros, cuyos títulos son muy demandados en el mercado de trabajo, pero no imponen el tope en las menos caras, como letras o ciencias sociales. En algunos otros países se pide a los estudiantes o a los familiares hacerse cargo de una parte del costo de estudios pagando colegiaturas. La mayoría disminuye el costo de la educación para las instituciones y los gastos de subsistencia de los estudiantes. Teniendo en cuenta el desarrollo de las formas no tradicionales de educación superior y de educación

²⁹ OCDE; ANUIES. "El Financiamiento De La Educación Superior. Tendencias Actuales" Biblioteca de la Educación Superior, ANUIES México 1995.

permanente, muchos países estiman hoy que la formación inicial debe ser considerada como útil a la sociedad y financiada por la colectividad, también que toda formación complementaria debe ser considerada en beneficio del individuo y, por tanto, pagada por el estudiante.

Otra solución consiste en utilizar fórmulas sobre las cuales se fundamenta el cálculo de los recursos. Puede ser difícil ponerse de acuerdo, al inicio, en un conjunto de fórmulas, pero posteriormente la determinación de los recursos concedidos se hace más o menos automáticamente, en función del número y del tipo de estudiantes, o según otros criterios. Recalquemos que los gobiernos se reservan, invariablemente, el derecho de modificar las fórmulas si cambian de prioridades; mientras algunas instituciones que reciben recursos manipulan los indicadores de su desempeño, de manera que puedan tomar ventaja de los coeficientes aplicados en las fórmulas.

Pero el problema de la asignación de los recursos hace intervenir otras consideraciones además de los criterios puramente económicos. La elección de la enseñanza a impartir y de las investigaciones a realizar, por parte de las instituciones, es una responsabilidad de orden esencialmente político. Los lazos entre las universidades y las autoridades religiosas causaron polémicas seculares. Según algunas opiniones, el Estado representado por el gobierno tiene el derecho y el deber de vigilar que las actividades de educación superior sirvan al máximo a los intereses de la sociedad y de las futuras generaciones.

Según una tesis opuesta, en las sociedades pluralistas y democráticas los gobiernos no tienen el derecho ni la capacidad de regir la vida intelectual y cultural en el nombre de la sociedad. La descentralización de las decisiones en todos los sectores de la actividad universitaria o científica, solo puede proteger los intereses de diversos grupos contra los excesos del gobierno.

Otros problemas aparecen cuando las instituciones de educación superior tienen un financiamiento público. En las sociedades democráticas los gobiernos son responsables de la utilización de los ingresos fiscales ante los ciudadanos. En la mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, los gobiernos proporcionan la parte esencial de los recursos para la educación superior; tienen por consiguiente, la

responsabilidad de vigilar que se cumplan los intereses de los electores. Pueden delegar algunos de sus poderes a las instituciones o a organismos intermediarios, lo que por lo general hacen, ya que pocos políticos pueden pretender tener los conocimientos necesarios para tomar decisiones en los campos extremadamente técnicos. Existen, principalmente, dos maneras de garantizar la libertad académica en los sistemas de educación superior financiados por fondos públicos: una, a través de disposiciones constitucionales que impidan a los gobiernos abusar de sus derechos y poderes; y la otra, estando protegidos por la autonomía jurídica y administrativa de las instituciones. La primera fórmula es la que fue adoptada en varios países europeos. El personal universitario titular es empleado directamente por el Estado, que le garantiza empleo y salario. En otros países, cuyo mejor ejemplo es Estados Unidos, la libertad académica es asegurada por la autonomía financiera de las instituciones, que reciben fondos de diversos organismos públicos y de fuentes privadas.

Sin embargo, hay que establecer una diferencia entre el financiamiento público de la educación y la tutela pública de las instituciones. Las instituciones que no están ni administrativamente ni jurídicamente bajo tutela pública pueden recibir fondos públicos, y las instituciones bajo tutela del Estado pueden, en la mayor parte de los países, beneficiarse con recursos privados. Generalmente la diferencia entre tutela pública y control privado no es muy evidente; hay, entre los dos extremos, muchos términos medios. En el sector privado, las instituciones pueden ser desde privadas con fines lucrativos hasta instituciones que no son diferentes de las que están bajo tutela de los poderes públicos. De la misma manera, en el sector público hacemos frecuentemente la distinción entre las universidades que gozan de una gran autonomía y las que no la tienen. Estas dos categorías están a veces subdivididas por ejemplo, en universidades polivalentes, universidades tecnológicas, universidades de letras y ciencias humanas, etc.

En Estados Unidos, el financiamiento de la educación superior se inspira en dos modelos principales: uno para las instituciones financiadas por los estados, llamadas públicas, y el otro para las instituciones privadas llamadas independientes. En 1984-85, sobre un total de 9 millones de estudiantes, 6,7 millones estaban inscritos en instituciones públicas, alrededor del 75%. A pesar de esto, las instituciones privadas representan 35% del monto total de los gastos, lo que arroja un monto promedio del gasto por estudiante equivalente a 11,200 millones de dólares

contra 7,001 dólares en universidades públicas. Los dos sectores cuentan con una estructura de ingresos sensiblemente diferentes: en 1984-85, 39% de los recursos de las universidades privadas provenían de las colegiaturas, contra 15% de las instituciones públicas. A la inversa, más del 45% de los ingresos de las universidades públicas provenían del Estado, contra menos del 2% del sector privado. Otra gran diferencia es lo concerniente a las donaciones privadas, que representan 9% del ingreso del sector privado y sólo el 3% del sector público. Los demás recursos son aproximadamente los mismos en los dos sectores: la venta de servicios representan 20% en las instituciones privadas que en las del sector público: 16% contra 11%. Debemos considerar que estas cifras corresponden al desembolso efectuado directamente en las instituciones: una fuerte proporción de las colegiaturas es financiada gracias a sistemas de préstamos y becas del gobierno federal y de los estados. La importancia de estas diferentes fuentes cambió considerablemente en 1970, cuando se llevó a cabo un fuerte aumento en el ingreso por venta de servicios, y en los dos sectores, una baja de la proporción del ingreso asegurada por el gobierno federal. Sin embargo, esta observación es un tanto engañosa, ya que se tiende más a asignar recursos a los estudiantes para cubrir sus gastos de colegiatura y subsistencia que reducir la participación federal en el financiamiento de la educación superior.³⁰

Japón, por su parte, tiene una gran variedad de instituciones que se dividen de acuerdo a las entidades que las controlan, de su personal y de su financiamiento, en tres categorías: a) instituciones nacionales públicas; b) instituciones municipales públicas locales; c) instituciones privadas. En cada uno de los tres sectores hay universidades y "colleges" que ofrecen carreras de cuatro años en los "junior college", o las que ofrecen una formación especializada. Alrededor de dos tercios de los estudiantes con estudios de posgrado están inscritos en las universidades nacionales; pero las instituciones privadas predominan en el conjunto de la educación superior, con 78% de los inscritos. Este porcentaje es más o menos constante desde hace más de 20 años. En lo concerniente al financiamiento, las diferencias entre las universidades públicas son más marcadas que en Estados Unidos. En 1987, 63% de los recursos de las universidades nacionales provenían del Estado y el 9% de las colegiaturas. El resto estaba constituido por los ingresos de los centros hospital-universitarios. En el sector privado, 63% de los recursos provenían de las colegiaturas y 14% de las subvenciones de funcionamiento eran asignadas por el Estados. Siendo

³⁰ OCDE; ANUIES, Op.Cit.

públicas o privadas las instituciones no tienen, hasta la fecha, grandes ingresos por la venta de servicios de enseñanza o investigación, pero la legislación fue recientemente modificada con el fin de autorizar, e incluso motivar, a las universidades nacionales a aumentar sus ingresos. La otra gran diferencia con Estados Unidos es el costo por estudiante: Japón es mucho más elevado en las universidades públicas que en las privadas: 10,258 dólares contra 5,212 respectivamente, en 1985. Esta disparidad es el resultado, en gran parte, de las diferencias de formación de los sectores, en las universidades nacionales, las materias preferidas por los estudiantes son las ciencias exactas y naturales, las carreras de ingeniería y ciencias de la educación; mientras que en las universidades privadas por consiguiente, tiende a privilegiar las disciplinas en las que los costos por estudiante son relativamente bajos.

La educación superior en los Países Bajos presenta, desde este punto de vista, algunas características particulares que provienen de sus orígenes religiosos: Existe en los Países Bajos una clara diferencia entre las instituciones de educación superior financiadas por el Estado y las otras (que albergan menos del 10% de los estudiantes) Se hace la aclaración que no es regalada y que el alumnado participa con algunas aportaciones. Las instituciones financiadas por el Estado pueden ser privadas o públicas (según si tienen o no un carácter confesionario). Para ser beneficiarias de subvenciones del Estado, las instituciones privadas deben comprometerse a respetar las mismas reglas que las públicas. Reciben subvenciones del Estado por la educación que conduce al primer diploma y para algunos estudios largos como medicina y formaciones para la investigación. Otros estudios de tercer ciclo no son financiados más que por un tiempo limitado. Las otras instituciones, que no reciben nada del Estado, no son sometidas a ninguna regla por derecho de escolaridad. Este reglamento general de derechos de escolaridad garantiza el acceso a la educación superior, pero limita los estímulos económicos ligados a una diferenciación cualitativa. Sin dejar de hacer esfuerzos para asegurar una alta calidad en el conjunto de la educación, en los Países Bajos se hace una clara distinción entre la investigación y la educación universitaria, y la formación profesional superior. Sin embargo, desde la reciente modificación de la legislación de la formación profesional superior, los dos tipos de instituciones gozan aproximadamente del mismo grado de autonomía.

Otro país en el que el sector privado tiene importancia es Noruega, en donde alrededor del 10% de los estudiantes de tiempo completo está inscrito en instituciones privadas. A pesar de todo, respecto al número total de estudiantes la proporción es ligeramente más elevada, ya que hay un porcentaje mayor de estudiantes de tiempo parcial en las instituciones privadas. En Portugal el sector privado se expande; en 1986-87, el 19% de los estudiantes frecuentaba instituciones no sometidas a la tutela pública y una tercera parte de estos estaba inscrita en la Universidad Católica de Portugal.

En ciertos países algunas instituciones perciben colegiaturas correspondientes al costo integral de la educación, algunas más no las cobran y, entre los dos extremos, hay un gran número de casos intermedios. Entre los países estudiados, los que no exigen ninguna colegiatura de sus estudiantes durante la mayor parte de sus estudios superiores son Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia y Noruega.

Los únicos países, participantes en este estudio, en que las colegiaturas importantes son efectivamente pagadas por los estudiantes son España, Estados Unidos y Japón. En este último, en el año de 1985, el 36% de los recursos de las instituciones y los estudiantes no recibieron más allá de una reducida ayuda por parte del gobierno. En Estados Unidos las colegiaturas representaron, en 1985, el 23% de los recursos de las instituciones, pero éstas eran financiadas en gran parte por el sistema de préstamos y de becas. En España, el 20% de los ingresos de las universidades provinieron de las colegiaturas que, como en el caso de Japón, no eran objeto más que de una mínima ayuda pública.³¹

Gran Bretaña representa un caso particular: 14% de los recursos de las universidades y 17% de los recursos de los colegios politécnicos provienen de las colegiaturas, pero los estudiantes británicos que preparan el primer diploma universitario reciben del Estado ayuda que cubre virtualmente estas colegiaturas. En 1989 el gobierno hizo conocer su intención de elevar, hasta un 25%, la parte del ingreso que las instituciones deben ganar con las colegiaturas, imponiendo a éstas una tasa uniforme y fijando su monto en un nivel que tome en cuenta el costo real de la educación en diversas disciplinas. El costo por estudiante seguirá siendo cubierto con ayuda

³¹ OCDE; ANUIES, Op.Cit.

pública. El objetivo es simplemente notificar el mecanismo de financiamiento de las instituciones. El gobierno estima que las colegiaturas deben ser un factor importante de ingresos de las instituciones y, por tanto, de su política. Piensa, además, que si se le da más importancia al mercado en el reclutamiento de estudiantes podría pasar que: a) Las instituciones estarán más motivadas a competir por el reclutamiento y con ello ampliar el acceso a la educación superior. b) Deberán hacer sus servicios más atractivos y aprender a venderlos. c) Verán diversificar sus ingresos y dependerán menos de una sola fuente de ingresos como es la del gobierno.

Desde hace diez años, muchas universidades portuguesas, sobre todo las de creación reciente, tratan de aumentar sus recursos vendiendo servicios de investigación a organismos privados o públicos. El producto de estas actividades representa del 6 al 8% de los recursos totales de las universidades. Un grupo de trabajo del ministerio de educación fue instaurado recientemente para estudiar otras fuentes y mecanismos de financiamiento posibles para la educación superior. Está previsto que proponga métodos para cubrir los costos de la educación y nuevas fuentes de financiamiento. Tratará principalmente, sobre los derechos de escolaridad y de examen, las cargas sociales, los recursos provenientes de contratos, las actividades de asesoría y la formación de adultos.

En la mayoría de los países europeos, la tendencia hasta principios de los años ochenta era la absorción de las universidades privadas por el sector público debido a la dependencia creciente de los recursos públicos. En conjunto, estas instituciones dan importancia a la formación profesional y menos a la investigación que las universidades, y son financiadas menos generosamente. En algunos países, los poderes públicos asignan cada vez más las contribuciones al financiamiento de base de las instituciones a destinos precisos. Esta evolución va frecuentemente acompañada de un crecimiento de la autonomía financiera y administrativa de las instituciones. En ciertos países, la posibilidad de cobrar a los estudiantes colegiaturas que cubrirán una parte del costo de la educación superior ha sido tomada en cuenta. Sin embargo, actualmente los únicos países en donde los cobros provenientes de colegiaturas representan una parte importante de los recursos totales de las instituciones de educación superior son Japón, Estados Unidos, España y Gran Bretaña. Las colegiaturas de la casi totalidad de los estudiantes británicos que preparan su titulación son subvencionados por el gobierno. Los recursos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formación permanentemente o recurrente no son gratuitos y los montos percibidos corresponden a la totalidad del costo de la formación.

Desde un punto de vista económico hay dos maneras, diametralmente opuestas, de considerar la enseñanza superior: O bien se piensa que las universidades son fundamentalmente organismos de servicio creados por la colectividad, por su propio bien, y que ningún pago deberá ser exigido por el servicio prestado; o bien se estima que son empresas comerciales que venden servicios educativos que los individuos aprovechan. En ambos casos se consideran tanto las misiones de enseñanza como la investigación.

Las funciones pedagógicas de los establecimientos de enseñanza superior fueron objeto de análisis semejantes, pero en la mayoría de los países la enseñanza superior es siempre considerada como una institución de servicio público, y todo joven suficientemente calificado tiene el derecho de entrar. Se observan, sin embargo, tendencias favorables a la comercialización de algunos aspectos de la enseñanza, sobre todo las formaciones dirigidas hacia los empleos destinados a los adultos.

El servicio público de la enseñanza superior puede ser asegurado por una institución como la Iglesia o por un partido político, quienes pueden así difundir una cierta ideología, o bien, como es el caso más frecuentemente en el siglo XX, por el Estado, cuando se considera que la enseñanza superior es un servicio que debe beneficiar a toda la colectividad. Ello supone que las condiciones de su funcionamiento sean fijadas por los universitarios que ocupan profesionalmente los cargos, con participación de estudiantes electos, pero sin ser sometidos a un control detallado.

Esta concepción de la enseñanza superior dominó la economía de la educación y planificación de ésta durante el periodo de expansión muy rápida de los años sesenta y principios de los setenta. La idea estuvo tan propagada que los gobiernos solamente podían proporcionar los recursos necesarios para formar, en poco tiempo, las importantes cantidades de mano de obra altamente calificadas indispensables para las economías en rápida expansión y sólo los expertos podían determinar cuáles eran exactamente las formaciones requeridas. Se demostraba, sobre la base del

modelo del capital humano, que no era necesario contar únicamente con los gastos privados para obtener la inversión más eficaz en la enseñanza superior. Ya que un gran número de personas capaces de realizar estudios superiores no tenían los medios financieros para acceder a la universidad, se creía correr el riesgo de desperdiciar competencias potenciales.

Por otro lado, en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se consideraba injusto e inaceptable el negar la oportunidad a aquellos jóvenes cuyas familias no tenían los recursos necesarios para pagarles estudios superiores. Es por eso que durante el cuarto de siglo que precedió a la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos desarrollaron una tendencia general a asegurar el financiamiento de la enseñanza superior. Pero en los años ochenta esta actitud fue discutida en varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y las medidas de recuperación de costos, que permitieran reclamar a los estudios superiores, suscitaron un interés creciente.

Japón es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en el cual el financiamiento de la enseñanza superior depende más de las cuotas de escolaridad. La contribución de los estudiantes representa cerca de la mitad del monto total de los recursos pero, como se señaló en el capítulo II, se reparte de manera muy desigual entre las establecimientos públicos y privados: solamente 9% del presupuesto de los primeros y 67% del de los segundos. La ayuda prestada por el gobierno a nombre de los derechos de estudios no corresponde más que una pequeña proporción. Se puede leer en un reciente reporte oficial sobre los niveles de vida, que los gastos de educación representan, en promedio, más del 34% de los gastos familiares durante los años pico, es decir cuando todos los hijos de la familia realizan estudios secundarios o superiores. A pesar de esto, Japón presenta una de las tasas más elevadas de inscripción en la enseñanza superior de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y cerca del 80% de los estudiantes frecuentan establecimientos privados.

En el otro extremo, varios países europeos no exigen derechos en el orden jerárquico de preparación para el primer diploma universitario. Estos son: Alemania, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Noruega y Portugal. Finlandia, Grecia y Noruega no han considerado más que tímidamente la posibilidad de exigir derechos de escolaridad para la enseñanza universitaria

básica. En Alemania y Dinamarca ha sido puesta a discusión, pero es poco probable que se produzca un cambio notable de política en materia de derechos de escolaridad para los cursos ordinarios en un futuro próximo.

En los Países Bajos, la política de los derechos de escolaridad es ampliamente discutida desde hace algunos años. Su monto es fijado por el ministerio de educación a escala nacional y no varía entre establecimientos; las cantidades recibidas en este renglón por el establecimiento son deducidas por la dotación permitida por el ministerio. En 1984, el ministerio de educación y de la ciencia publicó un reporte de orientación titulado "Hacia una nueva política de los derechos percibidos por los establecimientos de enseñanza", en el cual se proponía que los estudiantes pagaran, a partir de los 16 años, derechos que representan un cierto porcentaje de los costos de funcionamiento. Esto significaba dada la diferencia de costos entre la formación universitaria y la formación profesional superior, que los dos sectores serían objeto de derechos de estudios diferentes. Desde 1988 se armonizaron los derechos de escolaridad en las universidades y en los establecimientos de formación profesional superior, y se abandonó el principio del cálculo en función de los costos de funcionamiento. Como había sido anunciado, también se limitó a seis años la posibilidad de seguir cursos universitarios de primer ciclo aunado a una disminución de colegiaturas; terminados esos seis años, la tasa de gastos es aumentada. En 1985, los derechos pagados por los estudiantes representaban 12% de los recursos de los establecimientos de enseñanza superior.³²

Para determinar el monto de las cuotas el gobierno de Holanda toma en cuenta los siguientes principios: i) El monto de las cuotas no debe limitar el acceso a la educación de los menos favorecidos. Para los candidatos mayores de 18 años, la Ley sobre Ayuda Financiera a los Estudiantes establece que ésta es en parte independiente del ingreso de los padres. En este caso, el monto de las cuotas percibidas es idéntico en todos los sectores de la educación. Para los menores de 18 años, el monto está generalmente en función del ingreso de los padres. ii) Hasta los 16 años (límite de escolaridad obligatoria), los alumnos no deben pagar las cuotas de inscripción: éstas fueron eliminadas por la Ley sobre Cuotas Escolares adoptada en 1955. Se trata de una elección política, pero una medida contraria habría sido en principio posible. iii)

³² OCDE; ANUIES, Op.Cit.

Quienes obtienen un beneficio personal de la educación deben pagar parcialmente el costo (según el principio: el beneficiario tiene que pagar). El monto tiene que ser establecido en función del provecho que cada quien saque y, como este provecho varía de un sector a otro, se decidió poner sumas diferentes para los estudios secundarios, la formación profesional superior y la enseñanza universitaria. Hasta 1988 las cuotas escolares representaban 15% del costo promedio de funcionamiento de cada categoría de establecimientos. La norma del 15% se aplicaba también a la formación profesional a tiempo parcial no universitario, pero los montos varían según los cursos. En el caso de la enseñanza universitaria, ninguna excepción tiene lugar entre los estudiantes de tiempo parcial ni entre aquellos de tiempo completo, ya que ambos tienen los mismos derechos sobre los estudios y sobre los exámenes, y que ambos están contabilizados de la misma forma para los cálculos financieros.

En Gran Bretaña se despertó gran interés, durante los últimos años, por las cuotas de estudio. Por el momento, considerando su monto, las cuotas pagadas por los estudiantes del Reino Unido (y de la CEE) representan en total menos del 10% de los recursos de las instituciones, pero son rembolsados sobre los fondos del Estado a casi todos los estudiantes británicos que preparan su primer diploma universitario. Este sistema es objeto de abundantes debates desde hace 25 años. El Robbiss Committee presentó un reporte en 1963, que estimaba que los establecimientos de enseñanza superior serían más independientes, eficaces y adaptados a las necesidades de la sociedad, sin una parte importante de su presupuesto estuviera alimentada por las cuotas escolares. Desde su punto de vista, alrededor de 20% de los recursos de las instituciones deberían provenir de estas cuotas. Según sus propias palabras: los fondos públicos provenientes de diversas fuentes sólo servirán para reforzarlas. De hecho cuando las cuotas representan una parte importante de los recursos de los establecimientos de enseñanza superior, éstos deben pagar el gasto de la enseñanza; tan fácil es ayudar a los estudiantes a pagar sus cuotas, como ayudar directamente a los establecimientos. El hecho de que las cuotas de escolaridad sean, a fin de cuentas, pagadas con la ayuda de fondos públicos, conduce a algunos observadores, por ejemplo la Comisión Jarratt que publicó un reporte sobre la gestión de las universidades en 1986, a preconizar su suspensión total.

En Gran Bretaña, la política en materia de cuotas de estudio varió considerablemente durante los últimos 20 años. Hasta mediados de los años sesenta, las cuotas que debían pagar los estudiantes de familias de ingresos elevados estaban establecidas en función de ese ingreso. Durante un corto periodo, a finales de los setenta las cuotas pagadas por los estudiantes británicos fueron aumentadas hasta representar cerca del 25% de los recursos de los establecimientos de enseñanza superior. Ello permitió a algunas universidades, obtener un ingreso superior al costo, sobre todo para los cursos poco frecuentados. Después de 1981 esta medida fue juzgada contraria a la política, buscando restringir los efectivos universitarios para mantener el monto promedio de gastos por estudiante, a un nivel compatible con la calidad tradicional de la enseñanza británica. Algunos miembros del gobierno temieron difícil de controlar el aumento de las cuotas de escolaridad, por lo que persuadieron al gobierno de disminuir las inscripciones a montos tales que cubrieran, en total, menos del 10% de los gastos. Actualmente esta política se abandonó y, como se señaló en el capítulo II, el gobierno anunció su intención de financiar una mayor parte de los gastos destinados a la enseñanza superior con las cuotas pagadas por los estudiantes, quienes podrán recibir ayuda.

Casi en todos los países los gobiernos se orientan cada vez más a la introducción, en el conjunto de los establecimientos de enseñanza superior, de formas de organización y motivación que inspiren ampliamente en el mecanismo de mercado. Esta evolución sigue dos modalidades principales: o los organismos de financiamiento público adoptan prácticas cada vez más selectivas, volviéndose a veces los compradores de servicios ofrecidos por los establecimientos de enseñanza superior a dirigirse a nuevas fuentes de financiamiento y así obtener una parte creciente de los recursos necesarios para su funcionamiento. Todavía no se sabe si estas nuevas formas de actuar responden a las expectativas de los interesados, pero no hay duda de que las motivaciones de los establecimientos de educación superior y, por lo tanto, sus formas de organización interna y su abanico de prestaciones académicas, están influidas por el origen de su presupuesto.

La tendencia a adoptar un enfoque económico del financiamiento de la enseñanza superior tiene cuatro grandes orígenes. El primero es la esperanza de que el sector privado se convierta en una fuente de financiamiento suplementario y de esta manera los poderes públicos se vean

descargados de una parte del costo de la enseñanza. Esta actitud es la más común, como está señalado en el informe de Dinamarca. La segunda razón, argumentada por quienes defienden el aumento de los financiamientos privados, es que son los individuos y las empresas quienes se benefician de las aportaciones de los estudios superiores. Por sentido de equidad se propone, entonces, que el sector privado tenga una importante participación financiera en la enseñanza. Por lo anterior, no es necesario que exista una intervención del sector privado en el campo financiero para que los organismos de Estado puedan comprar servicios a las universidades y a los establecimientos de enseñanza superior, en vez de otorgarles recursos o de subvencionarlos. Esta es la tercera razón argumentada para favorecer los mecanismos de mercado. El razonamiento que llevó al gobierno británico a proponer la institución de un sistema de contratos como principal elemento financiero de la enseñanza superior, es el siguiente: en materia de distribución de recursos a la universidad, es más rentable dejar actuar las motivaciones más cercanas a las del mercado que recurrir a procedimientos administrativos o a un sistema de dotaciones presupuestales globales. La cuarta razón es que la competencia en el campo presupuestal, jugará a favor de una eficacia interna creciente.

Los establecimientos más activos se desarrollarán mientras que los menos activos perderán terreno. Ahí en donde las condiciones de mercado se instauran, se ve por lo regular crecer la influencia de los compradores de servicios de la enseñanza superior, y el sistema se vuelve más atento a las exigencias del mercado. Desde este punto de vista, ser activo significa satisfacer los deseos del consumidor a menores costos.

De la misma manera que los otros sistemas de financiamiento, los que recurren a los mecanismos de mercado tienen efectos propios, aunque no todos son buenos. Pero es, sin duda, en Estados Unidos (en donde la mayoría de los establecimientos de enseñanza superior poseen servicios especializados encargados de vender el establecimiento y buscar modos de financiamiento nuevos) donde las estrategias de mercados son más desarrolladas.

En casi todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el financiamiento de las universidades y de la mayor parte de las instituciones de enseñanza superior, está compuesto por dos partes. Por un lado el financiamiento básico, ligado

de una manera más o menos directa a la actividad tradicional de las universidades (cursos estructurados para acceder a un diploma universitario y actividades de investigación); por otro lado, recursos adicionales para llevar a cabo numerosas actividades entre las que también se incluye la investigación.

Sin embargo, puede notarse cada vez más que en muchos países, una de las pocas soluciones para aumentar el presupuesto de la enseñanza superior es pedir una participación financiera mayor a los estudiantes o a sus familias. El debate se apoya en problemas distintos: 1) Las consecuencias sobre el conjunto de recursos disponibles para la enseñanza superior. 2) Las consecuencias sobre la autonomía y la rentabilidad de las instituciones de educación superior. 3) La diferencia entre el monto de los derechos para la formación inicial y para la permanente.

Respecto al primer punto se considera que, si los titulados y sus empleadores obtienen importantes ventajas económicas de los estudios superiores, deberían pagar con sus ganancias como si fuera cualquier otra inversión, ya sea en el momento de sus estudios o más tarde. Así, la ayuda pública podría ser destinada a compensar las imperfecciones del mercado, por ejemplo los beneficios exteriores, aquellos que recibe toda la colectividad de la alta capacitación de uno de sus miembros. También podría ser empleada para eliminar la falta de información de ciertos medios sobre los beneficios económicos potenciales. Los partidarios de este sistema híbrido señalan que se podría obtener, para la enseñanza superior, recursos más importantes que los que provienen, exclusivamente, de los sectores públicos o privados.

En segundo lugar, los defensores del financiamiento de las instituciones de enseñanza superior con los derechos de escolaridad piensan que este sistema ayudaría a defender la autonomía de estas instituciones. Según ellos los ingresos, los ingresos provenientes de los derechos de escolaridad constituyen una ganancia libre porque no depende de contratos con el gobierno, o de una fórmula.

Las instituciones pueden gastar libremente sin tener que rendir cuentas detalladas de sus gastos, situación cada vez más frecuente cuando se les otorgan subvenciones. Ello sucede en un gran número de programas de ayuda a los estudiantes de Estados Unidos. Estos programas

constituyen, esencialmente una forma de transferencia de fondos federales a las instituciones de enseñanza superior, en un país en donde la Constitución prohíbe al estado federal toda intervención directa en la educación. El fondo del argumento fue que el sistema debía aprovechar la enseñanza superior, gracias a la autonomía de las instituciones, sin tomar en cuenta si los estudiantes pagan los derechos con sus propios recursos, o si sirven simplemente como intermediarios para la transferencia de fondos públicos en la universidad.

Argumentos muy parecidos se exponen en varios países a favor del financiamiento de la educación superior por medio de cheques-educación otorgados a los estudiantes. Consisten en títulos emitidos por las autoridades públicas para rembolsar, con ciertos límites, las cuotas de escolaridad a las instituciones que aseguran la formación correspondiente que la imparten. El aspecto más favorable que ha sido señalado por los defensores de estos cheques, es el gran poder que dan los estudiantes, en tanto consumidores, frente a la enseñanza superior. Esta idea es, parcialmente, la base del sistema danés de la tarjeta de puntos.

En tercer lugar, la idea de que los estudiantes sean consumidores ante todo, toca puntos esenciales sobre la naturaleza de la enseñanza superior. La tradición dicta que un estudiante se considera como un aprendiz que recibe una formación académica impartida por aquellos que ya son maestros: son discípulos y deben someterse a quienes conocen la disciplina mejor que ellos. Una interpretación muy diferente presupone que los profesores venden su saber y que corresponde a los estudiantes, como consumidores, que tienen los recursos, decidir cuál es el conocimiento más valioso para ellos. Ambas opciones tienen algo de cierto. El primer modelo depende, en definitiva, de la integridad profesional de los proveedores de la enseñanza y ésta no siempre ha prevalecido ante el interés profesional. Por otra parte, la lógica del consumo aplicado a la educación puede provocar fácilmente apreciaciones superficiales y una preocupación excesiva por las ganancias a corto plazo. La actitud más práctica consiste en encontrar el punto de equilibrio para cada actividad en la educación superior, en cada circunstancia precisa. Actualmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se tiende a aceptar que los consumidores deberían tener más poder, pero algunos no creen que los derechos de escolaridad o los cheques sean el mejor medio para lograrlo.

El cuarto problema que se plantea a propósito de los derechos de escolaridad, no concierne a cuestiones tan importantes pero tiene alcance por el gran desarrollo que ha tenido la educación permanente y continua. El tema es tratado de manera diferente dependiendo del país, de estudiantes en formación inicial, de los que siguen diferentes entre quienes desean proseguir sus estudios indefinidamente y los que abandonan la escuela en la primera oportunidad.

Se han presentado cinco grandes modelos de financiamiento: el financiamiento sobre recursos propios, la asignación global, la asignación por puestos, el financiamiento público múltiple y la venta de prestaciones universitarias. Fueron reportadas en cuatro modelos de organización de establecimientos universitarios: los sistemas colegial, político, administrativo y económico. Datos extraídos de los estudios anteriores realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, hacen pensar que las presiones de los años ochenta orientan la enseñanza superior en varios países miembros hacia maneras de organización económica, es decir que funcionan según las leyes del mercado.

Es probable que los establecimientos se vuelvan más atentos a las necesidades de los estudiantes si el monto de los ingresos dependen directamente de la cantidad de alumnos que lo frecuentan. Por otra parte, algunos temen que las cuotas de escolaridad, aunque sean objeto de ayuda, desalientan a algunos jóvenes a realizar estudios superiores, lo que iría en contra de las políticas que buscan mejorar el acceso a la enseñanza superior.³³

En conclusión, según los estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, las universidades pueden gastar los recursos asignados con libertad, o bien estar obligadas a obtener autorización para cualquier gasto mínimo, encontrando la situación de la Universidad Nacional Autónoma de México dentro del primer rubro. Por otro lado, tomando en cuenta el desarrollo de las formas no tradicionales de educación superior y de la educación permanente, muchos países estiman que la formación inicial debe ser considerada como útil a la sociedad y financiada por la colectividad, mientras que la educación complementaria o superior sólo beneficia al individuo, por lo que debe ser pagada por el estudiante, así mismo se estima que los establecimientos de enseñanza superior serían más independientes, eficaces y adaptados a las

³³ OCDE; ANUIES, Op.Cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

necesidades sociales, si una parte importante del presupuesto se recaudara de las cuotas escolares.

4.3 EL COBRO DE CUOTAS EN UNIVERSIDADES PUBLICAS EN MÉXICO.

Ahora bien, para efectos de determinar si el cobro de cuotas es constitucional o no, a continuación veremos que otras universidades públicas nacionales determinan un cobro de cuotas por inscripción y otros servicios como colegiaturas, exámenes profesionales y extraordinarios, etc., determinándolas ya sea por salario mínimo y modificando las tarifas en algunas instituciones anualmente como la Universidad de Guadalajara.

Las nuevas cuotas, no significan en ningún caso que las instituciones públicas de educación superior pierdan el subsidio o financiamiento que les otorga el Estado, pero también hay que considerar que éste no es suficiente para mantener y satisfacer la demanda de educación de forma eficiente y con un nivel académico y de investigación adecuado, y resulta aún mas lógico si tomamos en cuenta el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, que es la universidad más grande de América Latina, por lo que aún así, el presupuesto no alcanza. Quien conozca los recintos de esa institución, podrá constatar el deterioro de aulas, laboratorios y bibliotecas, a pesar del enorme esfuerzo que hacen los universitarios (incluso algunos grupos de egresados) para respaldar a la Universidad Nacional Autónoma de México. Además del mantenimiento de la infraestructura que ya tiene, la Universidad necesita actualizar sus acervos y sustituir su equipamiento de manera constante, porque de otra manera se rezagaría su capacidad de enseñanza e investigación.

Para todo eso es útil el pago de cuotas. Contribuye a aliviar aunque sea de manera mínima, algunas de las carencias de la Universidad. Además de ese beneficio, al pagar una parte si bien pequeña de su enseñanza, el alumno y su familia sostienen un compromiso explícito con esa institución. Así ocurre en el resto de las universidades públicas. Actualmente, la colegiatura semestral para licenciatura es de 2 300 pesos en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, de 1 150 en la Autónoma de Ciudad Juárez, de 880 en la Autónoma de Querétaro, de 600 en las de Hidalgo, Tlaxcala y Quintana Roo, de 585 en la de Nuevo León, de 257 en la Autónoma

Metropolitana, de 250 en la Autónoma de Tabasco, de entre 50 y 70 en la de Guerrero y de 40 pesos en la Universidad de Guadalajara, entre otros ejemplos. En la Universidad Nacional Autónoma de México, esa cuota es ahora de 20 centavos.

Hasta hoy, uno de los símbolos más tristes de la devaluación que para gran parte de la sociedad experimenta la Universidad Nacional, ha sido el grotesco precio de 20 centavos de la colegiatura. Una cuota razonable, forma parte de la recuperación en la presencia pública de esa universidad.

No sobra señalar que uno de los argumentos del “Consejo General de Huelga” y del “Consejo Estudiantil Universitario” fue la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo para el otorgamiento de créditos a la educación para los países Latinoamericanos y del Caribe, es que éstos fueran destinados para carreras técnicas y científicas, inclusive de corta duración para que se viese reflejado en lo mediático un desarrollo económicamente productivo. A continuación se transcribe un extracto del documento de la “Estrategia de de La Educación Superior que publicó el Banco Interamericano De Desarrollo:

...“El documento describe el criterio con que el BID considera la educación superior en América Latina y el Caribe, y se propone una estrategia para la acción que el propio Banco podría realizar con miras a promover su mejoramiento. En la primera sección se hace una evaluación general de la situación actual. En la segunda se identifican las principales funciones que desempeña la educación superior en la región y que se necesitan de ella. Luego, se analizan las tendencias que caracterizan la principal temática de política en las diversas situaciones nacionales y se presenta la postura del Banco frente a los resultados logrados hasta la fecha y frente a la reforma estimada conveniente. En la última sección se abordan los aspectos de la reforma que podrían ser objeto de asistencia directa por parte del Banco.

Los préstamos del Banco deben financiar actividades económicamente factibles que generen más beneficios de los que puede captar el mercado, o que correspondan a una prioridad social que no podría obtener apoyo suficiente por parte de las fuerzas del mercado solamente. Además, merecen especial atención las consideraciones sobre la equidad. En general el Banco favorece los

proyectos que incluyen componentes sólidos y factibles de reforma, porque éstos mejoran la eficiencia, aumentan los beneficios y/o permiten una mayor equidad”....³⁴

No obstante lo anterior este organismo de desarrollo puede condicionar sus créditos, las universidades se ven beneficiadas en esas áreas, sin que ello implique la desaparición de otras, es absurdo argumentar que sólo se financia para cuestiones técnicas y científicas, y no para filosóficas y sociales, con mas razón, la Máxima Casa de Estudios debe allegarse de recursos por otras vías como el cobro de cuotas razonables a los estudiantes, y no solo vivir del subsidio estatal ni de los empréstitos de desarrollo.

4.4 PROCEDENCIA JURÍDICA DEL COBRO DE CUOTAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.

Por último, entraremos de lleno al tema central de este trabajo. La Constitución de 1917 reguló los derechos y las obligaciones del Estado para dar educación primaria y secundaria a todos los niños, pero dejaba muchas lagunas que fueron corrigiéndose con el paso del tiempo. Así, el artículo 3º sufrió varias modificaciones, desde que en 1934 el general Lázaro Cárdenas, Presidente en turno de nuestro país, propuso que la educación impartida por el Estado fuera socialista.

Para estas fechas, el presupuesto gubernamental otorgado a la universidad ya era insuficiente y haciendo uso de la autonomía que el propio Estado otorgó a petición de la comunidad universitaria, el Consejo Universitario aprobó el primer Reglamento General de Pagos el 24 de enero de 1936. Al referido instrumento le siguieron en orden dos reglamentos de la misma naturaleza, que fueron expedidos en 1937 y 1939 respectivamente. Cabe recordar que desde la fundación de la Universidad, como vimos en el capítulo primero de este trabajo, se han cobrado cuotas por los servicios que presta.

En 1942, en el informe de actividades del rector Mario de la Cueva, puede verse cómo la bancarrota de junio de 1938 fue superada y equilibrada principalmente por dos factores: el subsidio del gobierno federal y las cuotas estudiantiles.

³⁴ Política Educativa 5/nov/1997 BID www.iadb.org

El primer Reglamento General de Pagos, en la Ley Orgánica vigente, fue aprobado por el Consejo Universitario el 19 de noviembre de 1947, para aplicarse durante el año 1948. El Dr. Zuribán, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, tuvo que renunciar en abril de 1948 debido a la huelga que estalló en su contra, por el aumento de cuotas de la colegiatura anual de 180 a 200 pesos. A partir de entonces se han expedido a la fecha veinte ordenamientos en total, el último en aprobarse fue el Reglamento de 1966, mismo que sigue en vigor con ligeras modificaciones. Es de importancia destacar que durante la vigencia de los primeros reglamentos y hasta 1957 las cuotas eran bastante más significativas que las actuales.

El último conflicto que giró alrededor del aumento de cuotas en la Universidad le costó casi un año de inactividad, dentro del cual sus instalaciones fueron deterioradas. La verdad es que el aumento en las cuotas, como en 1938, en estos momentos se torna indispensable ya que nuestra máxima casa de estudios atraviesa por una crisis que no se ve como superar. Posiblemente los 680 y los 510 pesos que iba a costar la colegiatura en licenciatura y bachillerato, no remediarán las enormes carencias financieras de la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que la atención a cada estudiante, este año, será aproximadamente de 30 mil y 15 mil pesos, respectivamente. La principal universidad del país, desde luego, seguirá requiriendo del respaldo estatal y, cada vez más, del apoyo de la sociedad. La diferencia, es que de haber logrado reformar el Reglamento General de Pagos la Universidad Nacional Autónoma de México tendría mayor autoridad para demandar ese patrocinio, ya que la misma sociedad universitaria y sus familias serían también corresponsables en el sostenimiento de esa institución.

El de las cuotas ha sido un tema delicado en la Universidad Nacional, en primer lugar porque hay estudiantes y profesores que consideran que la educación debe ser completamente gratuita. Para ello, esgrimen razones políticas y legales. Soslayan, sin embargo, que la educación universitaria jamás ha sido gratuita en México, aunque sí muy barata. Además, se suele olvidar la difícil situación presupuestaria que padece la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, igual que todas las universidades públicas del país.

Los recursos que se obtengan por el pago de cuotas, serán destinados al mejoramiento de la infraestructura para la docencia y los servicios a estudiantes, así como al sistema de becas. El

propósito de esas modificaciones pareciera tan noble como explícito: se trata de propiciar, aunque sea en una medida pequeña, el respaldo de los alumnos y sus familias, siempre y cuando estén en posibilidad de hacerlo, a las tareas de la Universidad Nacional. Actualmente, la educación de cada alumno de licenciatura le cuesta aproximadamente 30 mil pesos a la Universidad y 15 mil cada alumno de bachillerato. Con las nuevas cuotas, el alumno y su familia estarían pagando solamente el 2.26% y el 3.4% del costo de esa educación.

El problema de pensar que el cobro de cuotas resulta a la luz de un grupo de personas inconstitucional por considerar que la educación debe ser gratuita, se basa efectivamente en que ésta a pesar de que siempre ha cobrado cuotas, llegó a un momento en que se tomaron risibles, hasta el punto de considerarla gratuita.

Hay quienes, dentro y fuera de la Universidad Nacional Autónoma de México, no lo quieren admitir así. Para algunos, lo que se debería hacer es cancelar cualquier cuota y exigirle al gobierno que cargue sin regateos con todos los gastos indispensables para la Universidad. Esa posición puede ser hipotéticamente justa, pero en términos prácticos es tan paralizante como necia. Si los universitarios, comenzando por sus autoridades, se limitasen a reclamar más dinero al Estado, sin hacer nada para conseguirlo por otras vías, estarían renunciando al derecho a mejorar ellos mismos las condiciones materiales de su trabajo académico. Si la Universidad Nacional Autónoma de México no hiciera más que sólo pedir, su posición frente al resto de las instituciones públicas —y delante del resto del país— acabaría deteriorándose y volviéndose ineficaz, sin mencionar el menoscabo que sufriría su autonomía.

Es muy pertinente pretender que el presupuesto estatal sea amplio y suficiente. Pero si las condiciones nacionales no permiten que ni la Universidad ni otras instituciones reciban todo el dinero que merecen, entonces limitarse a esa exigencia equivaldría a cruzarse de brazos. Demandar recursos, forma parte de un constante regateo entre las universidades públicas y el gobierno. Incluso, para emprender con mejores posibilidades esa discusión, a la Universidad le resulta útil la contribución económica de sus alumnos. Una institución con la cual se comprometen sus principales beneficiarios —en este caso los estudiantes— es más sólida y tiene mayor autoridad frente al resto de la sociedad y el poder.

Hay que considerar que la Universidad Nacional Autónoma De México recibió durante el 2001 cerca de 8 mil 500 millones de pesos como subsidio federal, pero esa cifra no basta para sostener los requerimientos de una comunidad con casi 300 mil estudiantes y 30 mil profesores y 24 mil administrativos. Este mismo año, los ingresos adicionales a esa cifra que la Universidad logrará obtener por la venta de servicios y otras fuentes de recursos extraordinarios, será cercana a los mil millones de pesos, en una proporción que ha ido aumentando cada vez más.

Ahora bien, como adelantamos en el punto anterior, el cobro de cuotas no resulta inconstitucional en virtud de que nuestra Carta Magna no prohíbe las cuotas. En su artículo tercero de la Constitución Política pareciera determinar la gratuidad absoluta cuando señala, en su fracción IV: "Toda la educación que imparta el Estado será gratuita".

Sin embargo, ¿cuál es la educación que imparte el Estado? Una lectura cuidadosa de ese artículo 3º permite reconocer que allí no está incluida la educación universitaria.

En su primer párrafo, el 3 constitucional dispone: "El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias". Allí no se menciona a las universidades. La educación "impartida por el Estado", según la definición constitucional, termina en la secundaria. Ésa es la educación que debe ser gratuita, lo cual es congruente con la obligatoriedad que el mismo precepto le asigna.

Más adelante esa distinción se reitera en la fracción V, que dice: "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".

Esa fracción V no dice que también la educación universitaria deba ser gratuita. Allí se establece la obligación del Estado para promover y atender en todas sus modalidades a la educación, pero no que el Estado deba ser la única fuente de financiamiento para las universidades, ni a que a ella corresponda originariamente su impartición.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Es mentira, como han señalado algunos impugnadores del aumento a las cuotas en la Universidad Nacional Autónoma de México, que la gratuidad de la educación superior haya sido parte del espíritu del Constituyente de 1917. Cuando nuestra Constitución se promulgó en Querétaro hace 82 años, el artículo 3 decía: "En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la educación primaria". Esa frase se mantuvo a pesar de varias reformas a dicho artículo hasta que en 1945, cuando el 3º se redactó de nuevo para eliminar los sesgos ideológicos en la educación que habían sido impuestos en la década anterior, quedó como la conocemos ahora.

De cualquier manera ese fundamental artículo, que expresa uno de los derechos sociales básicos de los mexicanos, en ningún sitio dice expresamente que la enseñanza en las universidades públicas tenga que ser gratis. Así es que no han estado en falta las docenas de universidades sostenidas por el Estado y que, desde siempre, han cobrado colegiaturas. Tampoco es ilegal el cobro de cuotas en la Universidad Nacional.

Lamentablemente, por encima de la lectura de ese artículo constitucional, ha prevalecido la percepción de que la Carta Magna niega las colegiaturas en la Universidad. Que esa mala interpretación convenga a muchachos cuya especialidad no son las leyes, podría ser entendible.

Por último, en caso de que quede alguna duda al respecto de la Constitucionalidad del cobro de cuotas la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo siguiente en la tesis que a continuación se transcribe:

Octava Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Junio de 1994

Tesis: 3a. XXXI/94

Página: 248

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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 el que no puede entenderse cualquier interés de una persona o de un grupo, sino sólo aquel que se encuentra legítimamente protegido, o sea

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

que esté 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 garantizara 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 del actual, prevenía en su fracción VII (actualmente IV), que toda la educación que imparta el Estado ser 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 administrar n 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.

Amparo en revisión 303/94. Enrique Burruel Villegas y otros. 23 de mayo 1994. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.

En virtud de todo lo expuesto a lo largo del presente trabajo podemos concluir que el cobro de cuotas en la Universidad Nacional Autónoma de México, si es constitucional, en virtud de que se ha interpretado que la Carta Magna no establece la prerrogativa de gratuidad para los estudios superiores.

CONCLUSIONES

1. La Real y Pontificia Universidad Nacional, le abre paso a la educación superior en nuestro país, y a pesar de los múltiples cambios políticos que se presentan desde su fundación, dicha educación no ha dejado de impartirse. Destacando que la educación superior en México desde sus inicios ha necesitado el financiamiento del gobierno, comenzando con las partidas otorgadas por la Corona Española, hasta el actual subsidio pero recibiendo también ingresos por cobro de servicios a los estudiantes.
2. Después de un largo periodo de luchas y cambios económicos y políticos, se crea la Universidad Nacional de México, y en virtud de los subsecuentes cambios se decide dar lugar en texto constitucional a la autonomía universitaria, con el fin de no perjudicar a la educación superior con cambios de nombre y supresiones de cátedras. Así mismo el financiamiento que dicha educación superior ha recibido desde su creación ha ido en detrimento con el paso del tiempo a causa de las diversas crisis económicas que nuestro país ha sufrido a lo largo de su historia, y a su vez la demanda social de tener una educación universitaria creció a la par.
3. La lucha por la autonomía de la Universidad Nacional tuvo su primer logro en 1929, logrando su autonomía completa en 1940 suprimiendo dentro de su Ley la participación del Estado en la toma de decisiones en cuanto a su forma de gobierno y elecciones de autoridades, pero no fue sino hasta 1980 cuando la autonomía universitaria se eleva a rango constitucional.
4. Al otorgársele independencia del Estado, la nueva Universidad Nacional Autónoma de México basa sus planes de estudio en una filosofía socialista, que tiene como base la igualdad social en todos sus ámbitos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. El artículo 3º Constitucional a lo largo de su historia ha tenido, a pesar de sus múltiples reformas, el espíritu de otorgarle al pueblo en general una educación eficiente e igualitaria, destacando su gratuidad y obligatoriedad en los primeros niveles, primaria y secundaria; sin desatender los niveles medio y superior, estableciendo la autonomía para aquellas instituciones que la requieran como la Universidad Nacional Autónoma de México, a la cual dicho precepto le da la libertad de autogobernarse, hacer sus planes de estudio, impartir libre cátedra y expedir las leyes internas que la rigen, así como la oportunidad de tener patrimonio propio, administrar el mismo pudiendo allegarse de los recursos necesarios para su óptimo funcionamiento, estableciendo que el Estado debe financiar dicha educación, no mantenerla en su totalidad.

6. La Universidad Nacional Autónoma de México es una institución descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con un subsidio estatal que administra su patrimonio y puede allegarse de recursos mediante el cobro de cuotas por los servicios que presta así como por proyectos de investigación, venta de publicaciones, etc.

7. La asignación de los subsidios estará en función de la eficiencia de las instituciones, por un lado, y por otro, de la calidad de su programas y proyectos, juzgados por su relevancia y pertenencia social, debiendo el Estado actuar de forma cautelosa para no violar la autonomía de las instituciones, a pesar de que por la vía del subsidio debe introducir un esquema de rendición de cuentas. Cabe mencionar que la Universidad Nacional Autónoma de México realiza mas del 50% de la investigación de todo el país. Así mismo, el Gobierno ha señalado de forma reiterada la necesidad de que las instituciones instrumenten mecanismos para allegarse un volumen de recursos propios mayor al que se les asigna, para lo cual la mayoría de las instituciones ha emprendido acciones para incrementar las cuotas a los alumnos por el servicio que reciben con la seguridad de que estos ingresos no se tomarán en cuenta para la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

asignación del subsidio, lo cual provocó disgusto en parte de la población estudiantil de la máxima casa de estudios.

8. Por todo lo anterior, el propósito esencial de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO es estar de forma íntegra al servicio del país y de la humanidad en general, y de ninguna manera buscar fines de interés individual, impartiendo educación superior, formando profesores, profesionistas investigadores, asimismo realizando investigación.

9. La Ley Orgánica es una de las primeras manifestaciones de la autonomía universitaria, incluyendo en este todo lo necesario para regular a la Universidad y su comunidad, mientras que el Estatuto General, detalla cómo se van a elegir las autoridades de la Universidad, así como sus prerrogativas y sus obligaciones dentro de la misma.

10. La Universidad como institución autónoma necesita y tiene el derecho de hacerse llegar de los recursos suficientes para lograr sus objetivos, y tiene la facultad de modificar sus leyes y estatutos según sus necesidades, encontrando en esta categoría el Reglamento General de Pagos, alrededor del cual se han tomado los mayores conflictos entre las autoridades y la población estudiantil directamente, pero no podemos dejar de lado que es un problema en el cual toda la sociedad se ve involucrada.

11. Actualmente la Universidad Nacional Autónoma de México recibe un subsidio por parte del estado, el cual le asigna un presupuesto al rubro de la educación nacional el cual se reparte entre todas las instituciones de educación primaria, secundaria y nivel medio y superior, por lo cual no es suficiente ya que la matrícula en la Universidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aumenta cada vez más. Por lo que la necesidad de aumentar las cuotas en la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO es evidente, ya que dicho presupuesto es insuficiente para mantener las instalaciones, el costo de las investigaciones, de la difusión cultural, del pago de personal administrativo y docente, etc., y lo que saca de las actuales aportaciones no le alcanza, pero al parecer un grupo minoritario de la universidad no ha tenido esto en consideración.

12. Según los estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico las universidades pueden gastar los recursos asignados con libertad, o bien estar obligadas a obtener autorización para cualquier gasto mínimo, encontrando la situación de la Universidad Nacional Autónoma de México dentro del primer rubro. Por otro lado tomando en cuenta el desarrollo de las formas no tradicionales de educación superior y de la educación permanente, muchos países estiman que la formación inicial debe ser considerada como útil a la sociedad y financiada por la colectividad, mientras que la educación complementaria o superior sólo beneficia al individuo, por lo que debe ser pagada por el estudiante, así mismo se estima que los establecimientos de enseñanza superior serían más independientes, eficaces y adaptados a las necesidades sociales, si una parte importante del presupuesto se recaudara de las cuotas escolares.
13. El cobro de cuotas es constitucional, con base en el artículo 3° que menciona que la educación superior únicamente recibirá un subsidio gubernamental, por ser la educación un área prioritaria del país.
14. El cobro de cuotas en la Universidad Nacional Autónoma de México, sí es constitucional, en virtud de que se ha interpretado que la Carta Magna no establece la prerrogativa de gratuidad para los estudios superiores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

15. La UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO tiene la potestad de cobrar las cuotas que considere necesarias por los servicios que presta, con base en lo dispuesto por la propia Constitución y a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque pudiera considerarse positivista esta conclusión, quién interpreta la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, no son los sociólogos, ni los antropólogos, ni los filósofos, ni los paristas, sino es la Suprema Corte de Justicia de La Nación.
16. Es necesario mencionar que el cobro de cuotas no resuelve el problema del financiamiento que necesita la Universidad Nacional Autónoma De México, sin embargo es legal, moral, y sensato cobrarlas, para que el primer beneficiado de la educación que es el estudiante participe en una mínima parte con el costo de su formación académica superior, además de que contribuye cualitativamente al prestar un mejor servicio a los universitarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA³⁵

OBRAS:

ACOSTA ROMERO, Miguel "Teoría General Del Derecho Administrativo" Tomo I Ed. Porrúa México 1993.

BEUCHOT, Mauricio. "La Real Universidad de México". Estudios y textos II. Filosofías dominicanas novohispanas. UNAM, México 1987.

CARBONEL, Miguel. Instituto de investigaciones Jurídicas. "Constitución de los estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada". Ed. Porrúa, S.A. México 2000. Tomo I.

Derechos Del Pueblo Mexicano, México a Través De Sus Constituciones, Volumen I, Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Miguel Ángel Porrúa , México 1994.

DOMÍNGUEZ, Raúl; RAMÍREZ, Celia. "El Rector Ignacio Chávez. La Universidad Nacional entre la utopía y la realidad". UNAM, México 1993.

GARCIA STAHL, Consuelo. "Síntesis histórica de la Universidad de México". UNAM, México 1978.

GOMEZ MORIN. "Cuando por la raza habla el espíritu". Ed. JUS, México 1995.

GONZALEZ, Enrique. "La Real Universidad de México". Estudios y textos III. Proyecto de estatutos ordenanzas por el Virrey Cerradeu. UNAM, México 1991.

IUS 2002. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

KENT SERRA, Rollin. "Modernización renovadora y crisis académica en la UNAM". ED. Nueva Imagen, México 1990.

³⁵ BIBLIOGRAFIA CONSULTADA: parte de la bibliografía que fue consultada para la realización de este trabajo, no es citada al pie de página porque no es una transcripción ni una paráfrasis del contenido de cada una de las obras, sin embargo sirvió de inspiración y conocimiento para plasmarlo en este trabajo.

La universidad de México 1910. UNAM, México 1990.

La Universidad en el espejo. UNAM, México 1994.

LOPEZ ZARATE, Romualdo. "El financiamiento a la educación superior 1982-1994". Biblioteca de la educación superior, México 1996.

LUNA DIAZ, Lorenzo; GONZALEZ GONZALEZ, Enrique; MENGUS BORNEMANN, Margarita. "La Real Universidad de México". Estudios y textos I. Historia de la Universidad colonial". UNAM, México 1987.

MARQUEZ JIMÉNEZ, Alejandro. "El costo familiar y/o individual de la educación superior". Biblioteca de educación superior, México 1999.

MARTINEZ DELLA ROCCA, Salvador; ORDORIKA SACRISTÁN, Imanol. "UNAM: Espejo del mejor México posible". Ed. Era. México 1993.

MENDEZ ARCANO, Sergio. "La Real y Pontificia Universidad de México. Antecedentes, investigación y despacho de las reales cédulas de erección". UNAM, México 1990.

MENEGUS, Margarita; GONZALEZ, Enrique. "Historia de las Universidades modernas en Hispanoamérica. Métodos y fuentes". UNAM, México 1995.

MORENO, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa México 1993.

MORENO, Rafael. "La reforma universitaria de Jorge Carpizo y su proyección actual". UNAM, México 1990.

MURAYAMA RENDÓN. "El financiamiento público a la educación superior en México". Biblioteca de la educación superior ANUIES, México 1997.

Nuestra Universidad Hoy y Mañana. Concurso de ensayos. UNAM, México 1986.

OCDE; ANUIES. "El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales". Biblioteca de educación superior, México 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Oficina del Abogado General. "Estatuto de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO comentado y concordado". UNAM, México 1994.

PADILLA R., José. "Constitución Política comentada". Ed. Cárdenas, México 2000.

RUIZ MASSIEU, Mario. "El cambio y la universidad". UNAM, México 1987.

SÁNCHEZ VAZQUEZ, Rafael. "Derecho y educación". Porrúa, México 1998.

TENA RAMIREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" Porrúa , México 1994.

WOLDENBERG, José. "Revuelta y congreso en la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO". UNAM, México 1994.

LEGISLACIÓN:

Compilación de Legislación Universitaria 1910-1997. UNAM, México 1998. Tomo I y II.

Despacho del Abogado General. "Compilación de legislación Universitaria I y II". UNAM, México 2000.

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos Ed. Porrúa, México 2002.

IUS 2002. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley General de Educación. Ed. Delma, México 2002.

PAGINAS WEB.

Página Web www.iadb.org Banco Interamericano De Desarrollo, 2002

Página Web www.unam.com.mx Universidad Nacional Autónoma De México 2002-2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN