

ALGUNOS ASPECTOS LEGALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR Alfredo Toral Azuela*

El financiamiento de la educación superior puede ser observado, estudiado e instrumentado desde muchos puntos de vista: político, social, estrictamente económico, jurídico, etc. Este trabajo sólo pretende reflexionar sobre el ámbito jurídico, sin que en el mismo se llegue a profundizar en el tema, sino más que nada, a presentar una panorámica general del mismo, sin desconocer el impacto sufrido durante esta crisis económica ya prolongada y aparentemente imparable.

El financiamiento de la educación superior tiene como fundamento las fracciones IX del artículo 3º y XXV del 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se atribuye la facultad al Congreso de la Unión para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre federación, estados y municipios el ejercicio de la función educativa y señalar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república.

Las normas legales correspondientes a estas disposiciones se encuentran contenidas, por un lado, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y, por otra parte, en el decreto por el que la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de egresos de la federación.

A pesar de la claridad de las disposiciones constitucionales a que se ha hecho referencia anteriormente, de las cuales no cabe interpretación alguna, en la práctica resulta una complicación, dado que ni en el presupuesto de egresos de la federación ni en la citada ley se establece la obligación para que los estados y los municipios contribuyan al financiamiento de la educación superior, ni fijan la participación compartida con el Ejecutivo Federal; pues si bien es cierto que la función educativa se distribuye competencialmente entre la federación, los estados y los municipios, el financiamiento de este servicio recae exclusivamente en el Ejecutivo Federal, según las normas aludidas. Los estados de la federación que contribuyen al financiamiento de sus respectivas instituciones de educación superior, lo hacen en forma voluntaria, salvo algunas excepciones, cuando la Constitución del Estado o la Ley Orgánica de la Universidad señalan la obligación del ejecutivo local. Esto último resulta de igual aplicación para los municipios.

Además, en la Ley para la coordinación de la educación superior, se concede una amplísima facultad discrecional al Gobierno Federal para la asignación de los recursos a las instituciones de educación superior de carácter público (ya sean éstas federales o pertenecientes a los estados). Efectivamente, al otorgársele al Ejecutivo Federal la atribución de conceder dichas aportaciones en la medida de sus posibilidades, aparece una indefinición real, tanto para las instituciones de educación superior respecto a sus ingresos, como para el gobierno federal, que debe distribuir recursos para organismos que no forman parte de la administración pública; es decir, que no le están jerárquicamente subordinados, sino que se rigen por sus propias normas, teniendo el derecho de autogobierno y de establecer sus propios planes y programas académicos.

Para evitar la complejidad de la anterior situación, resultaría conveniente que, por una parte, se sugiriera al Congreso de la Unión que, en el ejercicio de sus funciones, precisara con mayor claridad las aportaciones aprobadas para la educación superior en el decreto de aprobación del presupuesto de egresos de la federación y, por otro lado, también resultaría conveniente modificar la Ley para la Coordinación de la Educación Superior para que fuera más precisa respecto a las facultades atribuidas al Gobierno Federal relativas a la distribución de las aportaciones para ese servicio público, otra opción, pero de carácter administrativo, sería la de reglamentar esta ley, estableciendo el procedimiento para la asignación y distribución de dichos recursos.

Por otro lado, es de resaltar la ausencia de normas constitucionales que obliguen a los estados y a los municipios a realizar aportaciones en materia de educación superior, ya que hasta la fecha las han venido efectuando o no, dependiendo del tipo de relaciones que tengan con las instituciones de educación superior: debe entenderse que el servicio público de la educación no es privativo del ejecutivo federal en su financiamiento, por lo tanto, habría que sugerir adiciones o modificaciones legales que consideraran lo anterior.

*Director de Asuntos Jurídicos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES).

Otro de los problemas a que se enfrenta el financiamiento de la educación superior, es el tratamiento que con el carácter de subsidio se le ha dado en forma equivocada, ya que los subsidios están contenidos en el artículo 28 de la norma suprema, y se refieren a que el Estado podrá otorgar los mismos para actividades prioritarias cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación; asimismo, señala que el estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

En realidad, esta última disposición constitucional se refiere a las tareas de carácter económico y financiero del país y establece como prioritarias y extraordinarias las actividades de: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, etc., sin que dentro de estas actividades o áreas se encuentre comprendida la educación en general y, en particular, la educación superior.

La norma constitucional antes citada se encuentra directamente relacionada con la contenida en el artículo 25 y que se refiere a la rectoría del Estado en materia de desarrollo nacional encaminada a la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional; por las anteriores consideraciones, las aportaciones que realizan el gobierno federal y en algunos casos los gobiernos de los estados en materia educativa, a las que se les atribuye la característica de subsidio, ha creado una confusión inconveniente a todas luces ya que, conforme a los postulados constitucionales la educación no es un servicio subsidiado, sino una función pública del Estado y que, en el caso de la educación superior, se realiza por medio de organismos públicos creados especialmente y con personalidad y características propias, teniendo el Estado la obligación de aportar recursos económicos para que dichas instituciones cumplan sus fines.

Habría que agregar a la confusión anterior el hecho de que en la mayoría de las leyes orgánicas de las instituciones de educación superior autónomas, las aportaciones que el Gobierno Federal y del Estado correspondiente otorgan a las mismas, se considera como subsidio y no como una aportación del Estado para el funcionamiento y desarrollo de servicios públicos educativos, realizados a través de estas instituciones creadas en beneficio de la sociedad mexicana en general.

En tal situación, resultaría igualmente conveniente la modificación de las leyes orgánicas de las instituciones, a fin de ajustarlas a los textos constitucionales que se han mencionado.

CONCLUSION

El financiamiento de la educación superior no ha sido resuelto desde el punto de vista jurídico. Por eso son importantes, y deben intentarse, las acciones encaminadas a establecer la corresponsabilidad del Gobierno Federal y los de los estados y municipios respecto a dicho financiamiento, por una parte, y por otra parte, de las Instituciones de Educación Superior como beneficiarias de esas aportaciones y del destino adecuado de los recursos, mediante normas claras, que permitan el cumplimiento de los fines de las instituciones en beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto.