
ELEMENTOS PARA LA REFORMA AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (EL CASO UAM)

M. Beatriz Mota Aragón¹
Guillermo Martínez Atilano²

Resumen

Los sistemas públicos y privados de educación superior se complementan. Por la población que atienden, por la investigación que realizan, por la organización de sus estructuras de administración y de participación, las universidades e institutos de educación superior dan forma y complementan una oferta plural y diversa de servicios educativos. Las teorías recientes de la microeconomía permiten plantear los problemas de la educación superior en estructuras de mercado de no competencia perfecta, donde la segmentación de mercados y la teoría de los incentivos permiten de mejor forma plantear los problemas del mercado de oferta y demanda de servicios educativos. En la primera parte de este artículo se argumenta en favor de un cambio hacia la demanda. Para aumentar la eficiencia terminal en las universidades públicas se debe fondear la demanda. Se propone y describe la operación de un sistema de financiamiento, cuyas características principales se basan en el crédito indexado a los incrementos a los salarios mínimos, en la creación de una institución financiera con carácter nacional de crédito a la educación, los fondos de esta institución provendrían del actual presupuesto que se otorga a las universidades públicas, con lo cual se reduciría el subsidio a la oferta de forma deliberada.

I. Preliminares

La educación pública ha sido duramente criticada. En las discusiones sobre educación superior la teoría económica se presenta reducida al más

¹ Profesora-Investigadora Titular "C". Área de Planeación Estratégica de las Empresas. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

² Profesor-Investigador Titular "C". Área de Modelación de Sistemas en la Economía y la Administración. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

sencillo de los preceptos neoliberales: la privatización. Sin mediar argumentos de por medio se pasa a la posición extrema que ve en los servicios educativos prestados por el Estado una competencia, si se quiere desleal, a la operación de las empresas privadas. O bien, se argumenta en contra estableciendo que la educación pública es una condición básica para la atención de una necesidad social y en la educación privada una competencia. Pero, ¿Cuáles son los elementos teóricos y de políticas públicas que se desprenden de las nuevas formulaciones de la teoría económica?, ¿Acaso, ésta, jamás se ha planteado el problema de la educación y de la seguridad social en general? El presente artículo busca presentar primero, los elementos teóricos provenientes del análisis económico y de las modernas teorías del crecimiento económico que pueden servir para una discusión menos ideológica de los problemas de educación superior y más adelante, presentar algunas opciones de política de financiamiento que se desprenden de estas nuevas formulaciones.

¿La educación pública y la privada se complementan o son sustitutos? Esta pregunta ha estado presente de diferentes formas a lo largo de la historia reciente de nuestro país. En los años treinta, para el secretario de educación pública, Narciso Bassols (1936), los sistemas eran sustitutos, por lo cual el país debía privilegiar la educación pública y laica. Más adelante, en los años setenta se tenía una posición distinta, para el también secretario de educación Fernando Solana (1993), los sistemas educativos se complementan. Esta posición reflejaba un hecho simple. Los dos sistemas educativos han existido y han funcionado en México. Pero no sólo por razones históricas es posible justificar la necesidad de que existan los dos sistemas. La oferta educativa que realizan difiere, claro las de mayor rentabilidad son proveídas por el sector privado, dejando a las instituciones públicas la oferta de estudios poco rentables en lo inmediato. Segundo, por la población que atienden. Tercero, por el alto costo de la investigación, la cual limita a las privadas, así como por la larga maduración de proyectos viables.

Sin embargo, mientras que en los años sesenta se llegó a una posición que era favorable a los dos sistemas educativos, los años de crisis de los ochenta significaron un deterioro para la educación pública. En efecto, la década perdida del país, años de crecimiento cero, representó para las universidades públicas y en particular para la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) el deterioro de su capital humano; ante la imposibilidad de

aumentarlo, el stock sufrió un considerable deterioro; no obstante los métodos de selección basados en concursos de oposición, improvisó profesores y tuvo en los años noventa que corregir este proceso de una forma precipitada, ofreciendo becas al personal docente en forma no abierta. El costo de los programas de calidad y de formación de su planta docente ha sido alto y los resultados aún no se reflejan en una mejor calidad y en mayor investigación. El estudiantado se pauperó, sin embargo, y este es un hecho importante, no se politizó. Las opciones se cerraron, no hubo forma de continuar con los estudios y mucho menos pensar en estudios de posgrado. La única alternativa para los egresados fue la incorporación al mercado laboral, pero aún aquí las dificultades fueron enormes, ya que el empleo prácticamente se estancó y las remuneraciones cayeron. El proceso inflacionario iniciado en los años ochenta minó los ingresos provenientes del pago de colegiaturas, todos los sistemas basados en cuotas fijadas en términos nominales sufrieron dos efectos desfavorables; la inflación y la corrección del peso. Finalmente, la quita de tres ceros hizo del todo inviable recabar ingresos por medio de las colegiaturas a los estudiantes.

Para las clases altas y medias la UAM dejó de ser una opción de educativa, las tres unidades académicas se segmentaron y sus perfiles de investigación cambiaron. La Universidad Autónoma Metropolitana perdió su ímpetu inicial y pasó a atender a la población de la delegación política en la cual está ubicada cada unidad. Así, un primer acercamiento a la población estudiantil de cada unidad está referido a las condiciones socioeconómicas de las tres delegaciones políticas: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco; por lo tanto las características de cada delegación política están presentes al interior de las unidades académicas. Las medidas correctivas de principios de los años noventa y varios de los cambios que se hicieron fueron acertados, en especial aquellas que corrigieron los ingresos por colegiaturas y que abrieron el campo para la calificación a la planta docente. Sin embargo, los programas de becas a la permanencia y a la docencia no han resultado ni han brindado los resultados esperados, lo mismo que los programas de becas para estudios en el extranjero. Pero esto requiere el uso de algunos elementos de la teoría económica de los incentivos³ y del análisis microeconómico.

³ Ver literatura sobre incentivos, Jean Tirole, *Organización Industrial*, Bosch editor, 1994, España.

II. Economías de competencia imperfecta

Hasta el momento los problemas de la educación superior se han planteado en términos de economías de competencia perfecta. Desde su formulación, Arrow y Hahn⁴ ha estado claro que la relevancia teórica de la idea clásica de Adam Smith es y ha sido (por su demostración con base en el método axiomático) que una economía puede tomar decisiones descentralizadas y alcanzar el equilibrio con base en el mecanismo de precios. Un segundo paso ha consistido en resolver a través de métodos numéricos modelos basados en los principios walrasianos de participación de los agentes económicos y del proceso de optimización que permite llegar a un vector de precios que asegura el vaciado de los mercados. Esto se ha logrado por medio de los modelos de equilibrio general computable (CEG)⁵. Sin embargo, los modelos de CEG no se pueden aplicar directamente a la educación. Los problemas educativos, al igual que los de la seguridad social tienen dos dimensiones, se les puede abordar por sustitución intra-temporal (en el espacio en el que suele realizarse el análisis económico de equilibrio general y parcial) o bien, desde la sustitución intertemporal (por medio de modelos del agente representativo de vida infinita o en los modelos de generaciones sobrepuestas). En cada caso, los efectos de ingreso y sustitución son diferentes y las consideraciones sobre la forma en que se toman las decisiones cambia dramáticamente. La ventaja que ofrecen los modelos de equilibrio intertemporal es que se basan en un riguroso examen microeconómico por lo que las preguntas de economía del bienestar y normativa pueden formularse de una forma más precisa. Sin embargo, las rigideces de precios y las situaciones de desequilibrio generan constantemente nuevas visiones acerca de la operación de los mercados; en un principio se intentó responder a las situaciones de paro involuntario y de no vaciado del mercado de bienes y trabajo, negando la operación del equilibrio walrasiano. Entre los primeros constructores de estos modelos mencionamos a J. P. Bennissey.

Recientemente se han desarrollado otras líneas de investigación que no se basan en situaciones de desequilibrio, sino en la propia operación de los mercados, se trata de las teorías de la competencia imperfecta, las cuales

⁴ Arrow, K Hahn, F. *Economía General Competitiva*, ed. Fondo de Cultura Económica, 1977, México.

⁵ Para una descripción más amplia de estos modelos véase Gilles Caere, "Applied General Equilibrium Models", *Revista Análisis Económico*, UAM-A, 1998, México.

han probado ser importantes en la explicación de los fenómenos, comparten con la competencia perfecta, el problema de participación de los agentes económicos en los mercados para ser utilizados. Entonces, la estructura de mercado es fundamental para los resultados obtenidos.

Sin embargo, las preguntas que deben formularse para entender los problemas de educación y seguridad social muchas veces están por fuera del mercado. Es difícil sino imposible, definir claramente cuales son los mercados donde se participa, la demanda y la oferta. El mercado de servicios educativos comprende tanto a los demandantes como a los oferentes, la cantidad de estudiantes atendidos por el total de las universidades y el precio de los servicios prestados deberán corresponder a un equilibrio. Por este motivo, se llega a formulaciones basadas más en el consenso social y en el interés público, así como en las instituciones y en los costos de transacción.⁶

Podemos concluir que plantear el problema como una competencia entre universidades privadas y públicas, no es correcto. El ámbito de la competencia está dentro de las propias universidades públicas y la única forma que existe para que ellas compitan es por medio del *fondeo a la demanda*. Al otorgarlo los estudiantes podrían elegir entre las universidades y sus programas. Un indicador de eficiencia resultaría del número de estudiantes con financiamiento otorgado por alguna institución educativa y el total de ellos.

Esta propuesta podría vincularse a las nuevas formas para medir el desempeño de cada profesor, para establecer políticas que retribuyan más y mejor a quien más aporte a la universidad. De esta manera una parte importante de las becas de docencia podría basarse en mantener la eficiencia terminal.

III. Opciones de financiamiento

Con la firma del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica se creó en el apartado de servicios financieros la figura de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (*Sofoles*), las cuales son conocidas como *Non-Bank-*

⁶ Véase Olivier Williamson, *Las instituciones económicas del capitalismo*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989, México.

Bank o bancos que no son bancos. Aunque son instituciones financieras están limitadas en su actividad crediticia puesto que no pueden obtener fondos directamente de ventanilla, ni emitir cuentas de cheques y otras operaciones propias de la actividad financiera; los depósitos deben provenir de otra institución o bien, de un *fondo patrimonial*. En cambio, sí pueden ofrecer créditos, administrarlos y cubrirlos.

Trabajar en la hipótesis de que la *Sofol* debe basarse en las aportaciones de las cuentas de la seguridad social, implica que las aportaciones al SAR deban incluir una partida para *Pensión*, otra para *Vivienda* y una última para *Educación*, fomentando la cultura del ahorro en México. Este esquema es interesante pero su operación requiere de cambios estructurales de fondo que nos lleva a descartarlo por el momento. No obstante en congruencia con lo planteado anteriormente, es posible financiar la educación universitaria pública a través de la conformación de un *Fideicomiso de Educación*, es decir de un *Fondo Patrimonial*, esquema de crédito totalmente distinto a otros adoptados recientemente en México.

El financiamiento por medio de la oferta genera serios problemas por lo que es preferible el fondeo a través de la demanda, este existe y es una opción viable para la educación en nuestro país. Instituciones como el *Conacyt* se han orientado al financiamiento de la demanda de educación y no a la oferta. Como toda institución crediticia enfrentó el problema de las entidades creadas en los años setenta, hasta entonces muchos de los esquemas de financiamiento estaban basados en la experiencia histórica de 25 años de estabilidad de precios. Sin embargo, los siguientes 25 años no han tenido la misma evolución, como se muestra en la tabla 1 tanto el nivel de los precios como su estabilidad cambiaron dramáticamente por lo que cualquier sistema de financiamiento basado en contratos nominales fue condenado a la quiebra y a la insolvencia. Los resultados al respecto han sido muy graves; estamos ciertos de que han sido en parte consecuencia directa de la práctica de algunas medidas de crédito adoptadas como el uso de las Unidades de Inversión (*Udi's*) a partir de 1995. Este problema no puede adjudicarse a las demandas del crédito y de ninguna manera a las instituciones que los otorgaron.

La administración de dichos esquemas ha probado ser difícil, veamos porque:

1. Indexar el financiamiento a un índice, o bien, a una unidad de pago (como las Udi's). Este sistema protege al prestamista, sin embargo, genera problemas al acreditado y de inflación inercial puesto que los ingresos actuales y futuros se rigen por los salarios y no por la inflación. Como se muestra en las tablas 1 y 2, los salarios han sufrido un rezago respecto de la inflación en las últimas tres década.

2. Indexar el fondeo a los incrementos al salario. Este esquema supera los problemas de los créditos en términos nominales sin hacer inviable para el acreditado el pago del mismo. En la tabla 2 se observan los ajustes al salario, incluso, de dos o tres veces en un año, esto protege a la institución que fija su recuperación en este indicador, por lo tanto cuando se fijan colegiaturas, créditos o cualquier otra operación en salarios mínimos se asegura una actualización constante de los pagos. Por otra parte, la población trabajadora que recibe un salario mínimo ha disminuido por lo que se convierte en una unidad de cuenta más de referencia de la dinámica del mercado laboral el cual se rige en su mayoría por los salarios contractuales.

3. Otorgar los préstamos en términos nominales. Esta forma de financiamiento representa un serio problema de recuperación de cartera ya que cuando el acreditado no tiene ingresos la cobranza se vuelve inviable. Si por el contrario los cobros fueran directamente vía nómina el problema se resuelve. Por otra parte el deterioro constante de los contratos nominales y los cambios en las unidades monetarias (México 1993) provocan que la administración de éstos sea onerosa, es importante entonces, una adecuada gestión ya que permite al igual que la condonación de pagos una ganancia en costos fijos para los participantes.

4. El fondeo fijado al salario mínimo. Este esquema resuelve muchos de los problemas planteados anteriormente, asegura la recuperación de la cartera y permite una fuente regular de ingresos para la institución de crédito. Sin embargo enfrenta el problema de pagos en dos sentidos: primero, los descuentos no se hacen vía nómina por lo que el deudor tendría que suscribir un contrato pagadero al término de sus estudios y en cuanto se

enliste al mercado laboral, así el círculo de la "recuperación-aportación" no se podría cerrar y el fondo de educación tendría constantemente un faltante, sería necesario solicitar aportaciones del Estado o privadas. Segundo, contratar una empresa de factoraje financiero que se encargue de la cobranza.

Por último, los créditos a la educación no pueden ser coletarizados ni burzutilizados (*securitization*) aunque ello implique beneficios para los acreditados y sociedad en general, ya que no existe un mecanismo de mercado que asegure su emisión en el mercado secundario puesto que los flujos resultantes de ingresos por la recuperación de la cartera no pueden convertirse en dinero para nuevos créditos cuando son promesas de pago.

Podemos concluir que el crédito a la educación debe estar fijado en salarios mínimos ya que se pretende un mínimo de equidad deudor - recuperación de los prestamos, y que la experiencia de México por más de 25 años ha sido un sistema de financiamiento a la demanda educativa y no a la oferta (este ha sido sometido a profundas reformas que le han orientado a una mayor viabilidad administrativa y financiera).

IV. Ventajas competitivas: modernización y educación

La dinámica de la recuperación económica actual y el desempeño esperado a mediano plazo reflejan la trascendencia del comportamiento de los sectores productores de bienes comerciables internacionalmente. Se estima crecer por encima del 5% como resultado de las acciones de fomento, la diversificación de mercados, la desregulación financiera y el tipo de cambio flexible. Este escenario prevé que el desarrollo de las ventajas competitivas en el mediano plazo esté ligado a la permanencia del proceso de modernización de la planta productiva así como al aumento en la calidad profesional y técnica del capital humano acorde a los requerimientos internacionales. El primero requiere que la economía mantenga elevadas tasas de crecimiento en el sector exportador y que se aseguren la captación de las divisas necesarias para la adquisición de activo fijo, este esfuerzo puede complementarse con la absorción de ahorro externo de largo plazo el cual ha mostrado niveles óptimos del 3% del PIB. Ambos factores garantizan mantener dicho proceso necesario para enfrentar las tendencias de la globalización económica. Simultáneamente, el desarrollo de ventajas competitivas obliga a elevar las cualidades técnicas de la población demandante de empleo especialmente porque ese es el perfil del trabajador requerido. En-

seguida se muestra la distribución porcentual de la población mayor de 15 años conforme al nivel de instrucción.

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS
DE ACUERDO AL NIVEL DE INSTRUCCIÓN**

Nivel de instrucción	Participación Porcentual
Sin Instrucción	10.44
Primaria Incompleta	21.13
Primaria Completa	18.84
Con Instrucción Media Básica	22.10
Con Instrucción Media Superior y Superior	26.93
No Especificado	0.56
Total	100

Fuente: Elaborado con datos del Censo de Población y Vivienda 1995.

Ahora bien, en las tablas 1 y 2 puede observarse la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y del Salario Mínimo de los últimos 28 años. El poder de compra del salario nominal ha decrecido en forma considerable, de 1986 a 1998 la política económica adoptada en México ha propiciado que los salarios nominales aumenten en razón inversamente proporcional a su caída real de tal suerte que entre más han "subido" las percepciones de los trabajadores más ha caído su poder de compra. Mientras en 1988 nueve productos de consumo básico se podían comprar con el equivalente a 2.5 salarios mínimos diarios en 1996 se requerían 5.5 para hacerlo. El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) especifica que sólo en 1995 los salarios tuvieron una caída real de 12.3% respecto de 1997 más el desplome de 8.3 % en 1996. En 1997 se registro una baja en el salario mínimo de 1.8 y en 1998 del 1%.

TABLA 1

año	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR		
	1994=100	1990=100	TASA CREC.(%)
1970	0.09	0.13	2.04
1971	0.09	0.14	4.96
1972	0.09	0.15	5.56
1973	0.12	0.18	21.37
1974	0.14	0.21	20.60
1975	0.15	0.24	11.32
1976	0.20	0.30	27.20
1977	0.24	0.36	20.62
1978	0.28	0.42	16.21
1979	0.33	0.51	19.98
1980	0.42	0.65	28.31
1981	0.55	0.85	30.25
1982	1.10	1.69	98.84
1983	1.98	3.05	80.78
1984	3.16	4.86	59.16
1985	5.17	7.95	63.75
1986	10.64	16.36	105.75
1987	27.57	42.40	159.17
1988	41.82	64.30	51.66
1989	50.06	76.96	19.70
1990	65.04	100.00	29.93
1991	77.26	118.79	18.79
1992	86.49	132.98	11.94
1993	93.41	143.63	8.01
1994	100.00	153.75	7.05
1995	151.97	233.65	51.97
1996	194.07	298.39	27.70
1997	226.28	347.92	16.60
1998	256.83	394.89	13.50

Fuente: Elaborado con base en datos de Banco de México y Comisión de los Salarios Mínimos, STyPS.

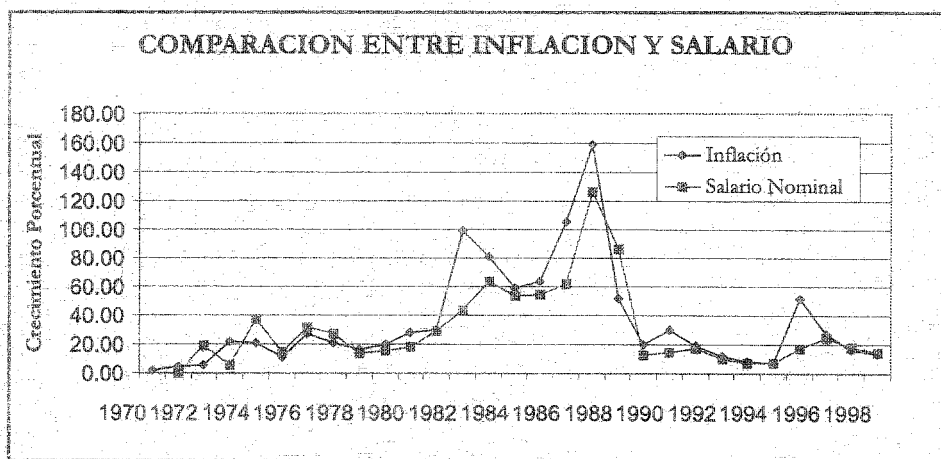
TABLA 2

SALARIO MINIMO				
Gral. Prom.	D:F (nom)		real de 1994	D.F real 1994
0.028	0.032		32.659	37.418
0.028	0.032	0.000	31.115	35.649
0.033	0.038	18.750	35.070	40.105
0.039	0.040	5.263	34.086	34.782
0.047	0.055	37.500	34.140	39.295
0.055	0.063	14.545	35.777	41.062
0.071	0.083	31.746	36.217	42.312
0.091	0.106	27.711	38.497	44.913
0.103	0.120	13.208	37.592	43.589
0.120	0.138	15.000	36.264	41.780
0.141	0.163	18.116	33.197	38.462
0.183	0.210	28.834	33.161	38.043
0.257	0.301	43.333	23.424	27.423
0.431	0.492	63.455	21.742	24.806
0.666	0.756	53.659	21.073	23.927
1.036	1.169	54.630	20.032	22.609
1.767	1.892	61.848	16.607	117.783
3.878	4.279	126.163	14.066	15.518
7.218	7.961	86.048	17.260	19.036
8.133	8.976	12.750	16.247	17.930
9.345	10.310	14.862	14.368	15.852
10.967	12.130	17.653	14.195	15.700
12.084	13.300	9.646	13.972	15.378
13.060	14.270	7.293	13.981	15.277
13.970	15.270	7.008	13.970	15.270
16.449	17.960	17.616	10.824	11.818
20.410	22.308	24.209	10.517	11.495
24.300	26.450	18.567	10.739	11.689
27.879	30.200	14.178	10.855	11.759

Fuente: Elaborado con base en datos de Banco de México y Comisión de los Salarios Mínimos, STyPS.

Lo que observamos en la gráfica 1 de acuerdo con los datos contenidos en las tablas 1 y 2, es en efecto, que pese al "incremento" anual otorgado al salario nominal y particularmente en los últimos años de dos veces en un ciclo (junio y diciembre) de manera extraordinaria, éstos no alcanzan a cubrir la espiral inflacionaria. No obstante enfatizamos que esta relación es en la actualidad la más sana y certera posible para el fondeo de la educación superior pública en México.

GRAFICA 1



Fuente: Elaborado con datos del Banco de México y STyPS.

La inquietud planteada en nuestra investigación se aproxima entonces, a una posible respuesta a través de la figura del *fideicomiso*. Antes de abordar algunos aspectos y características del mismo es importante señalar que en nuestra legislación actual el fideicomiso se ubica como una operación de crédito regulado en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC) en el capítulo V, Título Segundo, aunque la Ley General de Instituciones de Crédito los consideraba ya desde 1926.

En el artículo 346 de la citada Ley se establece: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria". Como se observa, no se define la figura del fideicomiso pero se establece el fin, involucrando la participación de los tres elementos personales que intervienen en él. En este sentido al fideicomiso se le atribuye el carácter de *institución* la cual tiene las siguientes características; *la idea de comunidad*

institucional, entre los diversos miembros que conforman la institución se haya un fin común, que es la realización de la obra mediante la organización del poder que a su vez crea órganos. *La permanencia*, de acuerdo al artículo 359 de la LGTOC, el fideicomiso debe establecerse como plazo máximo a treinta años, salvo algunas excepciones. *Órganos sujetos a un régimen estatutario*, la forma de organizar el poder y de ejercerlo conlleva un estatuto que puede derivarse de voluntades de los miembros o de la propia ley. Existen diversos tipos de fideicomisos, los cuales están en función de figuras jurídicas utilizadas y de los fines particulares que busca el fideicomitente. En nuestro caso el fin es la administración de activos y pasivos de un *fondo de recursos* con el objeto de proporcionar financiamiento a estudiantes de educación superior, a este fin responde un *fideicomiso de administración*.

V. El Fideicomiso de administración

Aquel en virtud del cual se trasmite la titularidad de bienes muebles e inmuebles y/o efectivo, o derechos al fiduciario, para que éste lleve a cabo operaciones de guarda, conservación o cobro de los productos de los bienes fideicomitados y se entreguen dichos beneficios al fideicomisario. Celebrando los contratos de arrendamiento respectivos, cobro de rentas, pago de impuestos, vigilancia y mantenimiento, depositando los excedentes en una cuenta de cheques del propietario. Es decir, la institución fiduciaria administra los bienes fideicomitados y el manejo de su patrimonio⁷ en interés del fideicomisario, que puede ser el propio fideicomitente.

“El fin del fideicomiso es la actividad jurídica que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le trasmite dicho fideicomitente”⁸.

En relación al objeto del fideicomiso, podemos señalar el objeto directo, el objeto indirecto y el objeto material: “el objeto directo del contrato es el de crear o transferir derechos y obligaciones; el objeto indirecto del contrato, es el objeto de las obligaciones engendradas por él, y que pueden

⁷ “En términos generales, es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a una persona, con contenido económico y que constituyen una universalidad jurídica”. Véase, Jorge A. Martínez Domínguez. *Derecho Civil*. Porrúa, 2ª. Ed. 1990, México, p. 215.

⁸ Villagorhoa Lozano, José Manuel. *Doctrina General del Fideicomiso*. Porrúa, 2ª. Ed. 1982, México. p. 179.

consistir en dar, hacer o no hacer; y el objeto material del contrato es la cosa misma que se da"⁹

Establecer un fideicomiso de administración es un acto jurídico expresado en un contrato donde intervienen tres elementos fundamentales, los cuales definimos enseguida:

1. *El fideicomitente*, expresa su voluntad de establecer el fideicomiso. En forma expresa destina los bienes o derechos (elementos objetivos y abstractos) que separa de su patrimonio para afectarlos en fideicomiso con el objeto de que se realice un fin lícito y determinado, el cumplimiento de este fin no lo realiza el fideicomitente sólo entrega los bienes a una institución de crédito autorizada para ello (fiduciaria).

Según Villagordoa Lozano el fideicomitente es "la persona que constituye el fideicomiso y destina bienes o derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al comisario"¹⁰.

Ø Para la Universidad este elemento estaría representado por la misma entidad educativa y el comité de obtención de fondos

2. *El fiduciario*, es una institución de crédito especializada, autorizada por el Estado, constituida en sociedad y a la que temporalmente le es transmitida la propiedad de esos bienes o la titularidad de esos derechos. Debe ser solvente para que garantice la permanencia y continuidad en la labor fiduciaria. Es controlada y vigilada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Para Rodríguez y Rodríguez el fiduciario es "aquel a quien se transmite la propiedad de los bienes y se encarga del cumplimiento del fideicomiso"¹¹.

Actúan como mediadoras operando actividades del fideicomiso, de representación, mandato, administración y otros servicios.

⁹ Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*, Porrúa, 3ª. ed. 1984, México, p. 68.

¹⁰ Villagordoa Lozano, José Manuel. *op. cit.* 162.

¹¹ Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. *Derecho Bancario*, Porrúa, 4ª. ed. 1976, México, p. 113.

En términos generales los miembros que conforman el Sistema Bancario Mexicano pueden desempeñar las funciones de fiduciarios. De acuerdo con el artículo 350 de la Ley de Instituciones de Crédito, pueden ser los siguientes:

- Banco de México
- Instituciones de crédito: Banca múltiple y Banca de Desarrollo
- El Patronato del Ahorro Nacional
- Los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno federal, para el fomento económico así como aquellos que se constituyan para el desempeño de las funciones que la Ley encomienda al Banco de México.

∅ El fiduciario debe observar las instrucciones del Comité Técnico, es decir, de becas, como órgano colegiado quien tomará las decisiones como un Consejo de Administración.

3. *El fideicomisario*, es la persona física o moral que recibe los beneficios del fideicomiso, puede ser un organismo público o privado, o bien, una persona física o simplemente ser determinable. "Es quien recibe el provecho que el fideicomiso implica"¹².

∅ Los fideicomisarios serán todos aquellos estudiantes universitarios que reciban la beca o préstamo reembolsable.

Por el origen de los bienes el fideicomiso puede ser de *Fondos Mixtos*, es decir, que haya aportaciones públicas o privadas, independientemente de que la finalidad sea de interés público. Los bienes fideicomitados son tanto del dominio público como de capital privado; en este sentido, podríamos tener un fideicomiso público o privado de fondo mixto, dependiendo de la forma en que opera y sobre todo de quien hace el papel de fideicomitente.

El *fondo* del fideicomiso puede estar integrado por las partidas presupuestales aprobadas por la Junta de Gobierno de la UAM así como por diversas contribuciones que provengan de personas físicas o morales, tales como:

∅ Partidas del Gobierno Federal o Estatal para apoyo a la educación superior

¹² *Op. cit.* p. 113.

- Ø Partidas de la propia institución educativa (UAM)
- Ø Aportaciones voluntarias de egresados
- Ø Sorteos y eventos especiales
- Ø Donaciones de instituciones públicas y privadas
- Ø Cooperación de Organismos Nacionales e Internacionales, y
- Ø Participación de Fundaciones y Agencias de Desarrollo.

Este fondo se mantendrá con la recuperación de los pagos periódicos de los estudiantes. En el caso de que existiese un déficit, es decir, cuando el monto del fondo este por debajo de mínimo establecido, el gobierno federal podría aportar extraordinariamente los recursos necesarios para mantener el fondo.

De lo anterior se deduce que el Fondo debe estar constituido por Aportaciones Iniciales, de Mantenimiento (reserva patrimonial) y por Aportaciones Extraordinarias. De esta forma se asegura la existencia del fideicomiso y se controla el riesgo de insolvencia.

La Operación del fideicomiso debe constituirse por:

· *Una Junta de Gobierno (Rectoría)*, es el órgano supremo del fideicomiso constituido por la UAM.

· *Un Comité técnico (de becas)*, es un órgano colegiado por lo regular constituido por representantes propietarios y suplentes del fideicomisario, fideicomitente y fiduciario. Operaría por medio de la toma de decisiones al girar instrucciones al ejecutor (fiduciaria) como un Consejo de Administración, integrado por un Director de Administración y Finanzas, presidiéndole un Director Escolar y un Delegado del Rector.

· *Comité de obtención de recursos*, estaría presidido por la Dirección de Administración y Finanzas cuyas tareas se relacionan directamente con la administración de recursos.

El programa de financiamiento consiste en otorgar becas o préstamos reembolsables a los estudiantes universitarios de alto nivel académico así como aquéllos de escasos recursos económicos para que puedan cubrir parte del costo de sus estudios en la UAM.

El importe de la ayuda financiera estaría orientado a cubrir *dos renglones*, principalmente:

Apoyo alimenticio y,
Adquisición de libros y materiales.

Y estará sujeto a renovación cada período. Ésta dependerá de que se hayan cumplido las condiciones que dieron lugar al crédito y a la disponibilidad de fondos.

Cómo financiar

El financiamiento a través de préstamos reembolsables estaría indexado al salario nominal, es decir, a los incrementos al salario. En este sentido se prestará un determinado número de salarios nominales a valor presente y se pagarán el mismo número en el futuro. Como señalamos, esta alternativa de fondeo supera los problemas de los créditos en términos nominales y miniza el riesgo de “no pago” en el que otros esquemas incurren por la carga financiera derivada del fenómeno inflación más prima de riesgo contra poder adquisitivo o ingresos en términos reales, mientras que con salarios nominales se asegura un incremento moderado de la deuda.

Además el fundamento social de apoyo a la educación espera un mínimo de igualdad entre deudor y acreedor. Este esquema sin duda, pretende el logro de un objetivo sin fines de lucro sino de “sentido social”, bajo la carta compromiso del cumplimiento de pago por medio de otra forma de gestión fomentando así la “cultura del pago” en nuestro país.

Entonces el financiamiento a través de préstamos reembolsables estaría indexado al salario nominal como una unidad de valor (pago) por su equivalente en pesos.

Como señalamos, en los últimos años en México se han utilizado como instrumentos de protección al poder adquisitivo de los inversionistas y ahorradores principalmente las Unidades de Inversión. En efecto, éstas protegen las inversiones más no las deudas, el panorama actual del Sistema Bancario demuestra que los créditos en *Udi's* crecen aceleradamente ya que los usuarios reciben el impacto de la inflación ocasionando un crecimiento acelerado del crédito en pesos.

La Unidad de Inversión puede definirse como una unidad de referencia o unidad de cuenta para denominar tanto créditos como inversiones, la

cual se encuentra indexada al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Son un parámetro real de referencia en lo que a operaciones de crédito se refiere y también entre las transacciones que se realizan entre los particulares.

Con la inflación la tasa de interés contiene dos componentes: uno denominado "real" y el otro "inflacionario". Este último es el que se paga al acreedor para compensarlo de la pérdida de valor real del capital del crédito recibido. Esa pérdida equivale a una "amortización parcial" del crédito de que se trate, que el deudor efectúa al pagar el componente inflacionario de los intereses¹³.

Enseguida mostramos las tablas 3 y 4 en las cuales puede observarse el costo financiero real del crédito en pesos. Se elaboraron en un plazo de diez meses (del 31 de enero al 31 de octubre de 1999) sólo para ejemplificar y poder llevar a pesos constantes la deuda, ya que se conoce el valor de la Udi y el valor del Salario Nominal. Se estimó que las necesidades económicas por estudiante fluctuarían entre los \$1000.00 mensuales por lo que este monto se fijó tanto en Unidades de Inversión como en Salarios Nominales.

TABLA 3. AMORTIZACIÓN CON SALARIOS MINIMOS

Interés	0.00%		SMD (01-Ene-99)	34.45
Plazo	10	Meses	Valor SMM	1,033.50
Capital	10.00	SM	Valor pesos	10,335.00

MESES	SDG. INS.	RENTA	INTERES	CAPITAL	SMD	PESEOS
31-Ene-99	10.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
28-Feb-99	9.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
31-Mar-99	8.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
30-Abr-99	7.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
31-May-99	6.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
30-Jun-99	5.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
31-Jul-99	4.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
31-Ago-99	3.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
30-Sep-99	2.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
31-Oct-99	1.00	1.00	0.00	1.00	34.45	1,033.50
		10.00	0.00	10.00		10,335.00
TASA DE CRECIMIENTO						0%

¹³ Montes Barreto, Ramón. *UDIS; un avance en la Administración de Riesgo en México*. Marc Ediciones, S.A. de C.V., 1ª. Ed. 1995, México.

TABLA 4. AMORTIZACIÓN CON UNIDADES DE INVERSIÓN

Interés	0.00%		Udi's (01-Ene-99)	2.364061
Plazo	10	Meses	Valor Udi's	1,033.50
Capital	4,371.71	Udi's	Valor pesos	10,335.00

MESES	SDO. INS.	RENTA	INTERES	CAPITAL	UDI'S	PESOS
31-Ene-99	4,371.71	437.17	0.00	437.17	2.418853	1,057.45
28-Feb-99	3,934.54	437.17	0.00	437.17	2.468521	1,079.17
31-Mar-99	3,497.37	437.17	0.00	437.17	2.496575	1,091.43
30-Abr-99	3,060.20	437.17	0.00	437.17	2.519904	1,101.63
31-May-99	2,623.03	437.17	0.00	437.17	2.540669	1,110.71
30-Jun-99	2,185.86	437.17	0.00	437.17	2.555174	1,117.05
31-Jul-99	1,748.69	437.17	0.00	437.17	2.572283	1,124.53
31-Ago-99	1,311.51	437.17	0.00	437.17	2.588430	1,131.59
30-Sep-99	874.34	437.17	0.00	437.17	2.605600	1,139.09
31-Oct-99	437.17	437.17	0.00	437.17	2.629188	1,149.41
		4,371.71	0.00	4,371.71		11,102.06
TASA DE CRECIMIENTO						7%

Las dos tablas consideran la amortización del préstamo en pagos iguales. En el primer caso nos referimos al salario mínimo por lo que se estará pagando un salario mínimo mensual. Lo que se observa es que éste se mantuvo igual y al no existir movimientos el crédito inicial se mantiene igual por lo que "no genera" un costo financiero. En la tabla 4 se representa el crédito en *Udi's*, la amortización mensual es con rentas iguales de *Udi's*. Éstas fluctúan diariamente y al convertirse en pesos tienen un incremento diario por lo que durante la vigencia del crédito, éste refleja una tasa de incremento del 7%. Bajo este esquema podemos ver que resulta más conveniente indexar el financiamiento a Salarios Nominales ya que éste en condiciones económicas normales se ajusta únicamente una vez al año. Es importante retomar que la tabla 3 refleja una tasa del cero por ciento de incremento porque no hubo ninguna alza del salario mínimo por lo que lógicamente, en un plazo mayor del crédito, tal es nuestro caso (cuatro años) la tasa se verá crecida en algún porcentaje.

Finalmente, el problema no debe ser medido exclusivamente en términos de una tasa de crecimiento de la carga financiera, el problema real radica en la pérdida del poder adquisitivo de la población.

Como estimamos, las necesidades de financiamiento por estudiante serían de \$1,000.00 mensuales para 12 trimestres, esto arroja un capital de \$48,000.00 que cubriría el plazo oficial para concluir la licenciatura (cuatro años). Sin embargo debemos considerar un "margen" adicional de tiempo ya que no todos los estudiantes logran finalizar sus estudios en el plazo oficial establecido por causas internas y/o externas; las primeras competen a la universidad puesto que tienen que ver con problemas de seriación de las unidades de enseñanza aprendizaje (UEAS), materias reprobadas, excesiva demanda de profesores o bien, falta de ellos, entre otras. Las segundas son propias de los estudiantes. En este sentido y en congruencia con las diversas postulaciones que se han presentado ante la Iniciativa del Rector General para reflexionar sobre la docencia, es que debemos proyectar para un mayor plazo.

La experiencia de algunas entidades estatales que han constituido órganos educativos especiales orientados a dicho fin indica que los *Fondos* se han formado en promedio entre 45 y 50 mil pesos, de tal suerte planteamos que el *Fondo* UAM debe integrarse por un capital mucho mayor que éstos, ya que atiende una demanda superior de alumnado. Actualmente se registran 41,039 estudiantes de licenciatura y 1,100 de posgrado. No obstante, por el proceso administrativo, financiero y legal que conlleva la implantación de una figura de esta naturaleza, creemos que es posible con base en la experiencia que en sus inicios podría constituirse por una cantidad igual o mayor de \$48,000,000.00 para otorgar 1000 becas "UAM" para las tres unidades, lo que implica sean 333 por Unidad y 110 por División que se entregarán por Coordinación. Si bien es cierto que tal cantidad de becas sólo cubre el 2% de la población activa, estamos de acuerdo que para una primera etapa es posible, sin presionar a las mismas instancias.

Forma de pago

Interés. Los préstamos reembolsables no causarán interés durante y después del período de estudios por tanto, la tasa de interés será del 0% (cero por ciento).

Intereses moratorios Tampoco generará intereses moratorios, por tanto, serán del 0% mensual sobre el capital vencido.

- Los préstamos reembolsables no causarán intereses sobre el saldo insoluto en salario nominal.
- El beneficiario deberá cubrir su adeudo con pagos iguales a partir de los seis meses de conclusión de sus estudios.
- Los pagos se harán por un periodo equivalente igual al lapso sobre el cual se recibió el préstamo.
- Si el alumno declara tener ingresos anteriores a la conclusión de sus estudios, es decir, durante los mismos, deberá iniciar inmediatamente la amortización de su deuda.
- Si el alumno suspende sus estudios deberá iniciar de manera inmediata la amortización de su préstamo.

Aspectos fiscales

El tratamiento fiscal del fideicomiso públicos es similar al trato fiscal de las personas morales en los términos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) y Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF), así como su reglamento. En este sentido existen fideicomisos semejantes a lo que se conoce como fundación.

En México las fundaciones surgen a partir de una Asociación Civil (A.C.) la cual carece de toda finalidad de lucro, en realidad su función social es altruista y benefactora. Lo importante de las asociaciones civiles semejantes a las fundaciones con “sentido social” (investigación, social, académicas, entre otras) es el derecho de otorgar en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) comprobantes de ingresos deducibles de dicho impuesto a favor del donante.

El artículo 27º del Código Fiscal de la Federación señala: “las personas morales, así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen, deberán solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y en general sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el Reglamento de este Código”.

En el artículo 14 fracc. V y VI se establecen diversos supuestos en virtud de los cuales la afectación de bienes o derechos en un fideicomiso son considerados como enajenación y por tanto sujeta al pago de impuestos.

Por otro lado, en los art. 1º y 5º de la Ley del Impuesto sobre la Renta se señala que los fideicomisos se asemejan a personas morales para el pago del ISR respecto de todos los ingresos que obtengan (Véase también, art. 95).

“Cuando en esta ley se haga mención a persona moral, se entienden comprendidas, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, y las sociedades y asociaciones civiles”.

En este sentido el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: El poder ejecutivo se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal¹⁴:

III. Fideicomisos

En los artículos 45 al 50 de la LOAPF se establece que los fideicomisos públicos son parte de la administración pública descentralizada, el art. 47 dice. “Los fideicomisos públicos a que se refiere el art. 3º., fracc. III, de esta ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”.

Existen algunos fideicomisos facultados por Ley para recibir donativos los cuales auxilian algunos sectores de la sociedad altruistamente como si fueran fundación, tal es el caso del *fideicomiso de educación*. Éste se legisla por los artículos 68, 70X, 70-B y 140 de la LISR así como por diversos de su reglamento.

¹⁴ Véase artículo 40 de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*. México.

En el artículo 140 de la LISR se observa el tratamiento fiscal de los donativos a instituciones de enseñanza como sigue: "Tratándose de donativos otorgados a instituciones de enseñanza serán deducibles siempre que sean establecimientos públicos o de propiedad de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley Federal de Educación, se destinen a la adquisición de bienes de inversión, a la investigación científica o desarrollo de tecnología, así como a gastos de administración hasta por el monto..."

Comprobantes de donativos: RISR-40; límite de 5% para gastos de administración: RISR-159, 14C; requisitos para deducir donativos: RISR-14 al 14E; tratamiento de las escuelas como personas morales no contribuyentes y autorización para recibir donativos: LISR-70X, 70B¹⁵.

Asimismo para efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en el artículo 9º se dice: "Cuando a través de un fideicomiso se realicen actividades empresariales, la fiduciaria determinará en los términos del Título II de esta Ley, la utilidad o pérdida fiscal de dichas actividades y cumplirá por cuenta del conjunto de los fideicomisarios las obligaciones señaladas en esta Ley, incluso las de efectuar pagos provisionales. Los fideicomisarios acumularán a sus ingresos en el ejercicio, la parte de la utilidad fiscal que les corresponda en la operación del fideicomiso, o en su caso, deducirán la pérdida fiscal y pagarán individualmente el impuesto del ejercicio y acreditarán proporcionalmente el monto de los pagos provisionales, incluyendo su ajuste, efectuados por la fiduciaria.

Cuando alguno de los fideicomisarios sea persona física considerará esas utilidades como ingresos por actividades empresariales. En los casos en que no se hayan designado fideicomisarios, o cuando éstos no puedan individualizarse se entenderá que la actividad empresarial la realiza el fideicomitente.

Para determinar la participación en la utilidad o pérdida fiscal, se atenderá a la fecha de terminación del ejercicio fiscal que para el efecto manifieste la fiduciaria.

¹⁵ Véase Prontuario Fiscal Correlacionado. 1999.LISR, Ecasa, México, pp,531

Los pagos provisionales a que se refiere este artículo se calcularán de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de esta Ley aplicándolos a las actividades del fideicomiso. El primer año de calendario de operaciones del fideicomiso o cuando no resulte coeficiente de utilidad conforme a lo anterior, se considerará como coeficiente de utilidad para los efectos de los pagos provisionales, el que corresponda en los términos del artículo 62 de esta Ley a la actividad preponderante que se realice mediante el fideicomiso. Para tales efectos, la fiduciaria presentará una declaración por sus propias actividades y otra por cada uno de los fideicomisos.

Los fideicomisarios o, en su caso, el fideicomitente responderá por el incumplimiento de las obligaciones que por su cuenta deba cumplir la fiduciaria".

Como puede observarse, el numeral citado se refiere al tratamiento fiscal de los fideicomisos privados, los cuales pueden tener actividad empresarial pero por carecer de personalidad jurídica propia remiten la responsabilidad tributaria a los fideicomisarios anexando las utilidades a los ingresos o bien reportando las pérdidas, cuando no se hayan señalado fideicomisarios, la responsabilidad recae en los fideicomitentes, considerando que la actividad empresarial la realiza éste.

Conclusiones

Los sistemas públicos y privados de educación superior se complementan. Por la población que atienden, por la investigación que realizan, por la organización de sus estructuras de administración y de participación, las universidades e institutos de educación superior dan forma y complementan un oferta plural y diversa de servicios educativos. Las teorías recientes de la microeconomía permiten plantear los problemas de la educación superior en estructuras de mercado de no competencia perfecta, donde la segmentación de mercados y la teoría de los incentivos permiten de mejor forma plantear los problemas del mercado de oferta y demanda de servicios educativos.

En particular, para el sector privado la competencia por una mayor penetración en el mercado y una mayor matrícula siempre ha estado presente. Mientras que los incentivos que ocasionan que las universidades públi-

cas se mantengan cerradas a la competencia ocurren porque se basan en subsidios a la oferta educativa. En la primera parte de este artículo se argumentó en favor de un cambio hacia la demanda. Para aumentar la eficiencia terminal en las universidades públicas se debe fondear la demanda. Una forma de hacer viable el fomento a la demanda en las instituciones de educación superior es por medio del crédito educativo. Los sistemas de financiamiento educativo durante la década de los años ochenta desaparecieron en parte porque la recuperación de los créditos otorgados no indexaba los montos de los préstamos a la inflación y porque las crisis recurrentes hacían inviable cualquier intento de previsión. Sin embargo, en un marco de una economía estable y de inflación controlable, es posible instaurar de nueva cuenta el crédito a la demanda. Se propone y describe la operación de un sistema de financiamiento, cuyas características principales se basan en el crédito indexado a los incrementos a los salarios mínimos, en la creación de una institución financiera con carácter nacional de crédito a la educación, los fondos de esta institución provendrían del actual presupuesto que se otorga a las universidades públicas, con lo cual se reduciría el subsidio a la oferta de forma deliberada.

Bibliografía

Arrow, K Hahn, F. *Economía General Competitiva*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1977, México.

Banco de datos del Banco de México.

Comisión de los Salarios Mínimos de la STPyS, 1970-1998, México.

Conteo de Población y Vivienda, 1995, México.

Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*, Porrúa, 3ª. ed. 1984, México.

Gilles Caere, "Applied General Equilibrium Models", *Revista Análisis Económico*, UAM-A, 1998, México.

Jean Tirole. *Organización Industrial*. Bosch editor. 1994, España.

Martínez Domínguez, Jorge A. *Derecho Civil*. Ed. Porrúa, 2ª. Ed., 1990, México.

Montes Barreto, Ramón. *UDIS; un avance en la Administración de Riesgo en México*. Marc Ediciones, S.A. de C.V., 1ª. Ed. 1995, México.

Olivier Williamson. *Las instituciones económicas del capitalismo*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989, México.

Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. *Derecho Bancario*, Porrúa, 4ª. ed. 1976, México.

Villagordoa Lozano, José Manuel. *Doctrina General del Fideicomiso*. Porrúa, 2ª. Ed. 1982, México.