

LA GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR, SU REGULACIÓN EN TRES PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Gabriela Ruiz de la Torre¹

David Xicoténcatl Rueda López²

RESUMEN

En esta contribución, se presenta un estudio comparativo a la regulación de uno de los derechos fundamentales clasificado dentro de los llamados derechos económicos, políticos y sociales: el derecho a la educación, este derecho ha alcanzado un alto nivel de cumplimiento en los derechos humanos establecidos en las constituciones de los países América Latina al punto de ser para el nivel de educación superior convertirse en un derecho obligatorio y gratuito.

Para la educación superior, esta cobertura de obligatoriedad y gratuidad no ha sido desarrollada de manera uniforme en el orden normativo en el contexto geográfico referido, aunque las disposiciones de orden internacional han determinado el principio de progresividad para los diferentes niveles educativos, este tema guarda además otras aristas, al referirnos a que también existe una notoria heterogeneidad en la forma de garantizar la gratuidad educativa al interior de cada Estado –que se subdivide en provincias y municipios autónomos-, aunado a lo anterior las propias Instituciones de Educación Superior, determinan los mecanismos de ingreso y permanencia de los estudiantes, muchas veces haciendo caso omiso incluso de disposiciones de orden general, lo cual hace que subsistan ciertas restricciones para brindar mayor cobertura al derecho a una educación superior gratuita.

¹ Profesora investigadora en la Universidad Pedagógica Nacional (México), Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

² Coordinador de Programa de Maestría en Educación y Docencia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México), Profesor investigador en la misma Universidad.

En el contenido de este análisis se realiza un estudio comparativo sobre el nivel de progresividad que ha alcanzado este derecho en la legislación de México, Argentina y Perú, con la intención de identificar aquellas constantes y avances que pueden ser adoptados en las disposiciones de cada país, para conceder a la educación superior mayores alcances en el cumplimiento.

En la parte final se construye una propuesta que recupera los alcances normativos analizados para otorgar a la educación superior un carácter progresivo y gratuito.

LA GRATUIDAD EN TRES LEGISLACIONES DE AMÉRICA LATINA

GRATUIDAD EN MÉXICO

A partir del Decreto emitido en el POEM el 6 de agosto de 2010, que concede Gratuidad a la Educación Media Superior y Superior (EMS y ES) en el estado de Michoacán, se genera un importante avance para garantizar desde la educación pública una mayor cobertura y acceso a ésta.

Para atender la forma de operar este subsidio, posteriormente el 20 de junio de 2011 se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán (POEM) los *Lineamientos para el otorgamiento de apoyo a las Instituciones de Educación de Educación Media Superior (IEMS) e Instituciones de Educación Superior (IES)* para garantizar la obligatoriedad y gratuidad.

La generación de este derecho en Michoacán se refiere a que dos niveles educativos alcancen el distintivo de gratuidad: la EMS y la ES, lo que sólo en el resto de la República Mexicana se ha alcanzado para la EMS; esto significa que únicamente en Michoacán este derecho es gratuito para el nivel de ES.

De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto de Gratuidad en Michoacán, se busca contribuir a reducir el rezago educativo, al acceso de todos los sectores de la población a la educación. Sin embargo, el tema pendiente en esta prerrogativa es que todo derecho –en este caso la gratuidad- ha sido la fórmula para generar el recurso de donde se pueda obtener

el recurso para subsidiar la ES. De tal suerte que la gratuidad en el Estado de Michoacán ha impactado en forma directa a las IES, obligadas a acatar esta disposición, ya que los ingresos obtenidos por cuota de inscripción, generaban ingresos propios para cada IES.

De lo antes expuesto la responsabilidad del Estado es clara y para garantizar este derecho: brindar las condiciones, la infraestructura, la obligatoriedad –impuesta a los padres y las instituciones educativas- y la gratuidad para el acceso a este derecho.

En el ámbito local, en Michoacán, avanzó en este derecho fundamental -como se ha señalado- expandiendo la gratuidad hasta la ES como se puede observar en el contenido de los siguientes artículos:

Artículo 1o. En el Estado de Michoacán de Ocampo todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los demás derechos establecidos en esta Constitución y en las leyes que de ambas emanen.

Artículo 2o. La familia tendrá la protección del Estado. El matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos cónyuges, y podrá disolverse por mutuo acuerdo o a petición de cualquiera de los consortes en los términos que establezcan las leyes.

Los padres están obligados a alimentar, educar e instruir a sus hijos, fomentando su desarrollo cultural. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes, y dictará normas para el logro de la suficiencia económica de la familia; para evitar el abandono de los acreedores alimentarios, por sus deudores; y, para instituir y proteger el patrimonio de familia.

Artículo 3o. Todas las personas tienen derecho a una existencia digna, a la instrucción, a la cultura y al trabajo. El gobierno promoverá el mejoramiento físico, moral, intelectual y económico del pueblo.

Artículo 137. La educación pública dependerá directamente del Gobernador del Estado, quien cuidará de fomentarla por todos los medios posibles.

ARTÍCULO 138. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.

Toda educación que el Estado imparta será gratuita.

A nivel Federal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala al respecto:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán 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, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. ..., II. ..., III. ..., IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita

Este artículo forma parte del Título I, Capítulo I De los Derechos humanos y sus garantías, cuyo artículo 1º estipula:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De la correlación de ambos preceptos constitucionales, se advierte que:

- El derecho a la educación es un derecho humano y que su goce debe ser reconocido en los Estados Unidos Mexicanos.

- Que las autoridades –en este caso educativas- tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar este derecho observando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Que el Estado tiene el cometido de investigar, sancionar y reparar las violaciones a este derecho a la educación.

Este indubitable alcance en la optimización del derecho a la EMS fue retomado para la primera de éstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) hasta la reforma del 9 de febrero de 2012. Esto quiere decir que la obligatoriedad y gratuidad concedida para la EMS, ya había sido pronunciada en Michoacán dos años antes de esta reforma a nivel federal. Dicha reforma delimita aún más el contenido de análisis de estudio en virtud de que al haberse alcanzado la gratuidad a nivel de EMS -en el rango Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos- todos los Estados o Entidades Federativas se encuentran obligadas a acatar dicha disposición, pero en Michoacán, subsiste ese avance mayor en la progresividad de este derecho: la gratuidad alcanza a la ES.

La lectura que brindan estos adelantos en el goce del derecho a la EMS y ES a través de la gratuidad y otros mecanismos como infraestructura y capacitación docente, demuestran que este derecho –que a nivel internacional forma parte de DESC- se aprecia que en Michoacán se había promovido y garantizado en forma progresiva, desde hace tres años, lo que sin duda representa un logro constitucional relevante en la expansión de los derechos humanos en la Entidad.

GRATUIDAD EN PERÚ

El caso de la Gratuidad en la Educación Superior, se plasmó en la Ley No. 23733, Ley Universitaria de Perú. Ley No. 23733, según se aprecia en el contenido de los siguientes artículos que forman parte de la citada legislación:

Artículo 57.- Son deberes de los estudiantes:

- Cumplir con esta ley y con el Estatuto de la Universidad y dedicarse con esfuerzo y responsabilidad a su formación humana, académica y profesional;*
- Respetar los derechos de los miembros de la Comunidad Universitaria; y*
- Contribuir al prestigio de la Universidad y a la realización de sus fines.*

- d) *Aprobar las materias correspondientes al período lectivo, caso contrario perderán la gratuidad de la enseñanza;*
- e) *Quienes al término de su formación académica decidan matricularse en otra especialidad, no gozarán de la gratuidad de la enseñanza.*
- f) *El número mínimo de créditos por semestre para mantener la condición de estudiante regular, no deberá ser menor de un décimo de su carrera por año; de no aprobar los cursos en esta proporción, será amonestado por el Decano de la Facultad; si al semestre siguiente no supera esta situación será suspendido por un semestre, si a su reincorporación sigue sin aprobar los cursos en la proporción establecida en el presente inciso será separado definitivamente de la Universidad*
- g) *Los alumnos que no concluyan sus estudios dentro de los plazos establecidos por la autoridad universitaria para cada especialidad, perderán la gratuidad y los beneficios de los programas de bienestar;*
- h) *Si el estudiante no pudiera continuar sus estudios durante uno o varios semestres, por razones de trabajo o de otra naturaleza, podrá solicitar licencia a la universidad por dichos períodos;*

...

Artículo 60.- Para ser representante de los estudiantes en los diferentes organismos de Gobierno de la Universidad, se requiere: ser estudiante regular de ella, no haber perdido la gratuidad de la enseñanza en los semestres lectivos anteriores por las causales que determina la ley, tener aprobados dos semestres lectivos completos o un año o treinta y seis (36) créditos, según el Régimen de Estudios y no haber incurrido en responsabilidad legal por acto contra la Universidad. El período lectivo inmediato anterior a su postulación debe haber sido cursado en la misma Universidad...

Artículo 78.-La enseñanza en las Universidades Públicas es gratuita. ...Este beneficio cubre por una vez estudios académicos o profesionales correspondientes a los ciclos semestrales o anuales requeridos para cada grado académico o título profesional, con una tolerancia adicional de dos ciclos semestrales o uno anual. Cada Universidad determina en su Estatuto la suspensión temporal de la gratuidad por el período de estudios siguiente a aquel que registre deficiente rendimiento académico; así como las condiciones de su recuperación.

Como puede observarse la legislación Peruana, realiza una importante vinculación entre el desempeño académico y el derecho a la gratuidad de la educación superior. Este ejemplo es retomado para la propuesta final de este trabajo.

GRATUIDAD EN ARGENTINA

En el caso de Argentina se muestran dos legislaciones el caso de la Ley N° 24.521 cuyo texto se encuentra vigente, dicha Ley hace referencia a Ley No. 24.195, la cual en su contenido aludía al concepto de gratuidad.

El texto vigente de la Ley de Educación Superior, Ley N° 24.521

Sancionada: Julio 20 de 1995.

Promulga Parcialmente: Agosto 7 de 1995.

ARTICULO 59. Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones: a., b., c. Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios

Como antecedente a la presencia de la gratuidad en la educación superior en Argentina se había establecido en la Ley No. 24.195. Sancionada: Abril 14 de 1993 y Promulgada: Abril 29 de 1993

Esta Ley cuyo título especificaba:

Ley Federal de Educación. Derechos, Obligaciones y Garantías. Principios Generales. Política Educativa. Sistema Educativo Nacional. Estructura del Sistema Educativo Nacional. Descripción General. Educación Inicial, Educación General Básica. Educación Polimodal. Educación Superior. Educación Cuaternaria. Regímenes Especiales. Educación no Formal. Enseñanza de Gestión Privada. Gratuidad y Asistencialidad. Unidad Escolar y Comunidad Educativa. Derechos y Deberes de los Miembros de la Comunidad Educativa. Calidad de la Educación y su Evolución. Gobierno y Administración. Financiamiento. Disposiciones Transitorias y Complementarias. (no se aclara vigencia de dicha ley).

TITULO VI

GRATUIDAD Y ASISTENCIALIDAD

ARTICULO 39

El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan, mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes especiales.

El Estado nacional realizará el aporte financiero principal al sistema universitario estatal para asegurar que ese servicio se preste a todos los habitantes que lo requieran. Las universidades podrán disponer de otras fuentes complementarias de financiamiento que serán establecidas por una ley específica, sobre la base de los principios de gratuidad y equidad.

El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán un sistema de becas para alumnos/as en condiciones socioeconómicas

desfavorables, que cursen ciclos y/o niveles posteriores a la Educación General Básica y Obligatoria, las que se basarán en el rendimiento académico.

ARTICULO 40 El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan a:

Garantizar a todos los alumnos/as el cumplimiento de la obligatoriedad que determina la presente ley, ampliando la oferta de servicios e implementando, con criterio solidario, en concertación con los organismos de acción social estatales y privados, cooperadoras, cooperativas y otras asociaciones intermedias, programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte para los niños/as y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos. En todos los casos los organismos estatales y privados integrarán sus esfuerzos, a fin de lograr la optimización de los recursos, y se adoptarán acciones específicas para las personas que no ingresan al sistema, para las que lo abandonan y para las repitentes.

Organizar planes asistenciales específicos para los niños/as atendidos por la Educación Inicial pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas, en concertación con organismos de acción social estatales y privados.

Organizar planes asistenciales específicos para los niños/as atendidos por la Educación Especial pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas desde la etapa de estimulación temprana, en concertación con los organismos estatales y privados que correspondan.

Los planes y programas de salud y alimentación que se desarrollen en el ámbito escolar estarán orientados al conjunto de los alumnos/as

Este texto, representa un antecedente y un claro ejemplo del compromiso de este País, de brindar mayores niveles de cobertura en el disfrute de este derecho fundamental, considerándose ya desde hace varios años la gratuidad de la educación superior.

Sin embargo la garantía de esa gratuidad pronunciada en las leyes señaladas, no ha podido verse reflejada de manera efectiva en las instituciones. Así lo expresó Doberti en el estudio editado por Sánchez y el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina:

“En la década del noventa la Argentina parece haber seguido la tendencia internacional, con cambios normativos y la instauración de Programas que intentan hacer efectivo el principio de equidad mediante la implementación del arancelamiento de los estudios universitarios, complementado con un sistema de créditos y becas a los alumnos de menores recursos. Sin embargo, el debate es relativamente reciente en nuestro país, por lo que vale la pena continuar con el mismo y con los avances en la estructuración del sistema universitario, dotándolo de mayor equidad, eficiencia y calidad. Más allá de los instrumentos que vayan a utilizarse en el futuro, los resultados dependerán de la continuidad en el esfuerzo emprendido, de la apertura de los actores sociales a distintas ideas sin caer en dogmatismos, y de la capacidad de los decisores para lograr una buena educación al alcance de todos, que sirva como instrumento de integración social.” (1999, p.193 y ...)

Estas opiniones advierten el hecho que no hay duda que la gratuidad en la educación superior es una necesidad perentoria en los estados, los mecanismos para implementarla y respaldarla son el tema en construcción de los gobiernos y la propia ciudadanía.

CONCENTRADO DE LA GRATUIDAD EN PERÚ, MÉXICO Y ARGENTINA

Lo descrito en los apartados que anteceden se concentra en la siguiente matriz sobre algunos indicadores de gratuidad en los tres países donde se realiza el ejercicio de comparación:

País / Indicadores de gratuidad	México	Perú	Argentina
Como derecho fundamental	✓		
Regulación o ley que la determine		✓	✓
Requisitos		✓	✓
Otros Apoyos o subsidios	✓	✓	✓
Correlación de la gratuidad con		✓	

desempeño académico del estudiante			
------------------------------------	--	--	--

Este ejercicio ha permitido realizar algunas consideraciones sobre los avances y la progresividad de la gratuidad de la educación superior.

En el caso de México, la educación superior gratuita se ha alcanzado en el orden Constitucional (caso Michoacán); sin embargo, esta prerrogativa no se plasmó en la ni reglamentado y por ende no existe correlación de la gratuidad con el desempeño del estudiante, derivado de la gratuidad, frenándose la posibilidad de ejercer de manera sistemática este derecho. De manera simultánea se genera un área de oportunidad al momento de promulgarse su reglamento vinculado al desempeño académico del estudiante como lo establece la legislación peruana.

Al respecto, en Perú, se observa un importante vinculación entre el desempeño de estudiante para poder conservar la gratuidad durante sus estudios de educación superior. Esta articulación permite un mayor fortalecimiento y desarrollo educativo en los estudiantes de este nivel educativo, lo cual genera mayor compromiso y toma de conciencia del subsidio con el que cuenta el estudiante gracias al apoyo gubernamental.

En Argentina, existía un importante antecedente en la regulación de la gratuidad desde hace varias décadas, sin embargo la legislación vigente en materia educativa no retoma de manera abierta esta prerrogativa.

En lo que ve al indicador de “*otros apoyos y subsidios*”, se pudo apreciar que en la normatividad de los tres estados analizados se ha contemplado que se cuenta con avances importantes desde becas, fideicomisos, ayudas, entre otros.

ASPECTOS A CONSIDERAR

El principal aspecto, que da origen a esta propuesta y representa el sentir de las sociedades que buscan el bienestar común al otorgar la gratuidad en la educación superior, es el referente al *gasto que representa la formación de un profesionalista*. Este gasto lo genera la sociedad en el momento de aportar sus impuestos, que finalmente se convierten en el subsidio que el gobierno otorga a las IES. Sin embargo, al momento de la distribución del gasto no se observa un referente que muestre a la sociedad que se lleva a cabo un ejercicio

equilibrado de los recursos en base a criterios definidos. Por ejemplo en el caso de México: la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, invierte en promedio 35 mil dólares en la formación de un profesionista; la Universidad Autónoma de Tamaulipas UAT, invierte 30 mil dólares; y, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo UMSNH, invierte cerca de 20 mil dólares. Lo anterior contrasta con los reconocimientos de la calidad que las IES tienen al ser evaluadas bajo los mismos criterios; En el Ranking QS Latinoamérica la UNAM se encuentra en el lugar 8, la UAT en el lugar 261 y la UMSNH en el lugar 158 del ranking. Se pierde más aún la perspectiva al considerar a El Colegio de México COLMEX, que mantiene una inversión mayor a los 665 mil dólares en la formación de un profesionista y ocupa en el mencionado ranking el lugar 112.

De las IES mencionadas en el párrafo anterior, sólo en la UMSNH se contempla la gratuidad de los estudios por medio de una Ley, pero al analizar los gastos que los estudiantes de las IES realizan por concepto de “*colegiatura*”, notamos que durante sus estudios profesionales, llegaron a pagar de entre 25 y hasta mil dólares para su formación profesional, incluso en el COLMEX no se tiene costo alguno.

Otro de los aspectos, surge al considerar que todo el recurso que la sociedad otorga a la educación superior lo aporta involuntariamente. Así, la clase alta, la clase media y personas en condiciones de pobreza, incluyendo aquellos en pobreza extrema, directa o indirectamente terminan financiando los estudios gratuitos de personas que pueden contar con las condiciones económicas para pagar sus estudios. Este aspecto se refiere a la *justicia social*.

En las IES se tiene una determinada capacidad de atención, para ingresar a las mismas se deben de cumplir una serie de requisitos que en la mayoría de las veces aquellos jóvenes que tienen mejores condiciones económicas las cumplen y logran el ingreso. Luego no se logra una verdadera *movilidad social*; es decir, los egresados no provienen de familias en extrema pobreza.

Los aspectos mencionados nos obligan a ubicar una responsabilidad superior en cuanto a la gratuidad de los estudios superiores, que nos lleve a contemplar, no sólo una movilidad social y una mejor manera de distribuir los recursos destinados a la educación superior, sino una justicia social, mediante la posibilidad de la toma de decisiones en el ejercicio de sus impuestos, en la manera y en los criterios para otorgar la gratuidad educativa. Lo anterior asegurará que la oferta de educación superior por parte del Estado, se lleve a cabo en un marco de paz. De otra manera, estaremos condenando a nuestras sociedades a vivir escenas de reclamo y en muchos de los casos (como en el caso de Chile, México y Brasil), momentos violentos y que ahondan más las brechas sociales.

PROPUESTA

La educación superior, por sí misma es una muestra de que el Estado va evolucionando en sus necesidades, servicios y alcance de prerrogativas; la gratuidad en este nivel educativo se traduce en progresividad en este derecho que hasta hace algunos años, se había considerado únicamente para la educación básica; por lo que brindar educación superior gratuita es un reflejo de la expansión de este derecho para atender y adecuarse a las nuevas condiciones sociales que determinan la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo.

De igual manera debe atenderse la aplicación preferente del ordenamiento que observe un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, por tanto deben observarse íntegramente los postulados de gratuidad y obligatoriedad de la ES y al mismo tiempo, servir como ejemplo para el resto de los países de América Latina, principalmente porque puede advertirse que los ejemplos mostrados de tres países en cuanto a la progresividad en el disfrute de la educación superior gratuita, responden a los *Parámetros generales en el cumplimiento de los derechos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)* donde:

“Se establece el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados (legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales y educativos) la plena efectividad de los DESC.

Debido a la imposibilidad de dar cumplimiento a los derechos de manera inmediata, se contempla su satisfacción progresiva; dicha progresividad debe ser entendida como una acción continua, sin diferimiento indefinido de esfuerzos para cumplirlos. Se ha establecido que los derechos poseen elementos básicos que deben ser cumplidos de manera inmediata, y la escasez de recursos no exime el cumplimiento de las obligaciones esenciales; además, no se deben tomar medidas regresivas en su cumplimiento.” (2012, pp. 9-10).

Cabe señalar que la propuesta que se presenta, tomó en consideración los estudios presentados sobre creación de fondos, fideicomisos, uso de depósitos reembolsables basados en los principios de corresponsabilidad, uso sustentable del subsidio, otros casos similares analizados en el Derecho Comparado, como lo que a continuación se describen:

En toda investigación de Derecho Positivo y dogmática jurídica, unos de los criterios metodológicos que deben estar presentes en la fundamentación -de acuerdo con Courtis- es el Derecho Comparado, considerándose que:

“Comparar estructuras permite además identificar equivalentes funcionales en conjuntos normativos paralelos de distintos ordenamientos jurídicos, es decir, los conceptos materiales y las piezas formales clave en cada uno. Este recurso es útil en la tarea de sistematización de normas —ya me he referido al empleo similar que hacen los dogmáticos de la comparación de institutos de un mismo ordenamiento jurídico. Cuando puede establecerse una semejanza relevante entre dos conjuntos normativos, el derecho comparado se emplea como fuente de soluciones interpretativas en casos de indeterminación de las normas bajo examen. El argumento usado aquí es que, dada la analogía entre las normas comparadas, la solución adoptada en otro sistema jurídico para superar un problema de indeterminación puede ser adaptada al derecho propio” (2006, p.116).

Este tipo de principios de corresponsabilidad y sustentabilidad son retomados recientemente en la aprobación de la legislación peruana. Siguiendo estas recomendaciones se plantean los siguientes ejes para definir políticas y mecanismos de implementación del del subsidio:

- Considerar que todo derecho –en este caso la gratuidad- genera una obligación en quien goza de una prerrogativa generada.
- Hacer responsables a las IES y a los destinatarios del subsidio en su uso sustentable.
- Analizar las acciones que IES han realizado para atender este subsidio; es decir si han generado acciones que lo garanticen y si se han desarrollado programas o acciones para generar ingresos propios que sustituyan que se han dejado de percibir por concepto de la gratuidad. Todo ello en el marco de la observancia de la norma.

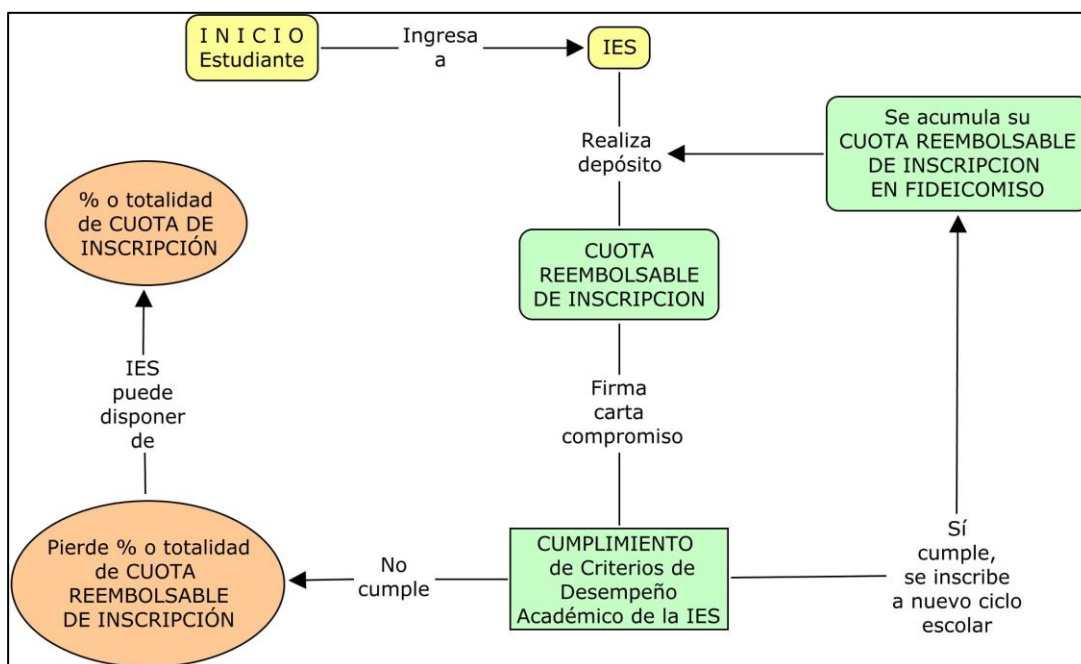
En otras palabras, por una parte se contribuye al desarrollo sustentable de las IES con la generación de ingresos propios y por otra, también se trata de formar al estudiante en el disfrute responsable y racional de este derecho alcanzado concediéndose la gratuidad al cumplirse diversos indicadores, de desempeño académico -por ciclo escolar o semestre cursado durante los estudios de licenciatura- que cada estudiante deberá reunir en forma adicional a su obtención de evaluaciones ordinarias, tales como:

- El promedio de calificaciones y acreditación en evaluación ordinaria.
- El porcentaje de asignaturas o créditos académicos
- El total de horas de uso de biblioteca.
- La participación activa en actividades deportivas.
- La asistencia y participación en actividades culturales.
- La participación en proyectos de investigación.
- Cursar una segunda lengua cuando el programa educativo no lo establece como obligatorio.
- La participación activa en actividades de cuidado ambiental, desarrollo comunitario, responsabilidad social universitaria, entre otras.

El cumplimiento de estos *criterios de desempeño* sería administrado por la IES al formarse un fideicomiso –de inversión, administración y fuente de pago- a través de depósitos de inscripción y reinscripción, si el estudiante cumple con estos criterios, su depósito será devuelto, de lo contrario se retiene por la IES (considerándose que el Estado está

cumpliendo con el compromiso de brindar educación superior gratuita y este servicio debe ser ejercido con responsabilidad por el beneficiario).

Esta propuesta de depósito-reembolso sería análoga a un Sistema de Ahorro para el Egreso. La siguiente gráfica muestra el esquema de depósito reembolsable presentado en el 1er Foro de Educación Superior organizado por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo donde se hace una propuesta para hacer sustentable este subsidio en forma correlacionada con el desempeño académico de los estudiantes de educación superior:



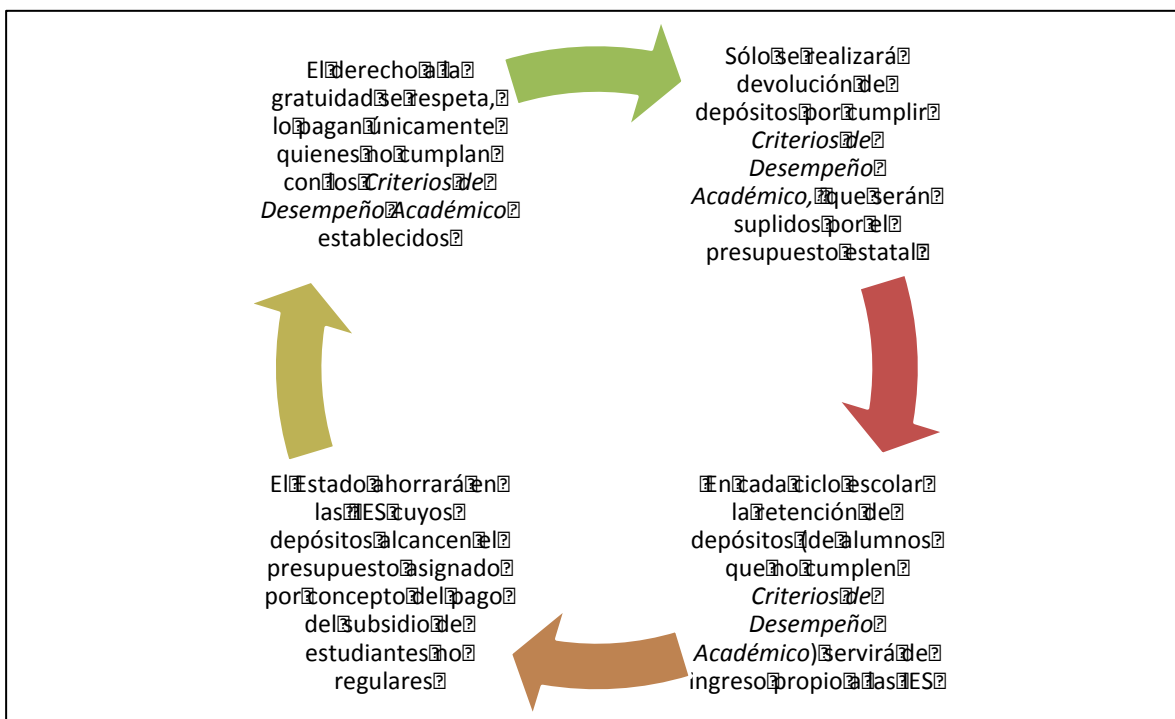
Para concluir, se retoman las afirmaciones de Vázquez y Serrano sobre la progresividad de los derechos fundamentales,

“... el principio de progresividad cumple la promesa de la constante creación de los derechos humanos, pues aún después de alcanzados los mínimos y los estándares exigibles siempre permanecerán como una promesa a futuro. En este sentido, los derechos humanos siempre serán derechos del porvenir”

Esta referencia encuadra con los argumentos de segunda reforma Constitucional de Michoacán realizada en el 2014, donde ya se considera la importancia de definir los mecanismos que den paso a la garantía del disfrute de la educación superior gratuita en

cuanto a derecho fundamental en la que a través de la implementación de este tipo de propuestas es posible dar muestras de crecimiento y sustentabilidad.

La siguiente imagen muestra cómo la gratuidad de a educación superior puede ser respetada por el Estado y sus instituciones educativas y al mismo tiempo se convierte en un ciclo de sustentabilidad y desarrollo académico para los estudiantes beneficiarios de este subsidio.



Finalmente señalar que esta propuesta de *lege ferenda*³ abriga la esperanza de que la ES alcance una efectiva gratuidad -ejemplo de progresividad- e inclusive considerar la

³ La propuesta de *lege ferenda* se erige sobre un conjunto de principios y reglas -en este caso para la gratuidad- se sustenta en las afirmación de Courtis:

“La investigación de lege ferenda se dirige a criticar la solución normativa vigente y a propugnar su reemplazo, enmienda o complementación por otra norma aún no vigente, propuesta por el investigador. La propuesta de solución está destinada, paradigmáticamente, a convencer de la necesidad de su adopción al legislador, o a la autoridad que tenga poder de modificar o complementar la norma criticada. En cuanto al carácter de los enunciados de este tipo de investigación, el segmento crítico puede contener enunciados descriptivos —por ejemplo, la descripción de problemas lingüísticos o lógicos de la norma cuyo reemplazo se pretende, o de datos empíricos que demuestren su ineficacia o el registro de efectos inesperados en su aplicación— y enunciados valorativos —típicamente, la crítica de una norma por considerarse injusta o

posibilidad de que el posgrado goce de la gratuidad, lo que posicionará al estado que adoptarse esta medida de regulación de la gratuidad, que además respeta íntegramente el derecho a la educación con un parámetro óptimo de observancia, lo que -sin lugar a dudas- se verá reflejado en mayor acceso a la educación de calidad y desarrollo.

FUENTES DE CONSULTA

Castro, Buitrago, E., Restrepo, Yepes, O. C., & García, Matamoros, L. V. (2009). Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales. Red Revista EEstudios Socio-Jurídicos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2012). Pacto Internacional de Derechos Humanos, Económicos y Sociales, y su Protocolo Facultativo. México: CNDH.

Coordinación para acceso a la Información Pública de la Secretaría de Educación. (13 de enero de 2014). Oficio de Respuesta No. SE/COPAIPSE/si-1712/1486/2014 y anexos, Expediente: SECRETARIA DE EDUCACIÓN 162/28-11-13. Morelia, Michoacán, México.

Courtis, C. (2007). Los derechos sociales en perspectiva social. La cara jurídica de la política. En M. Carbonell, Neoconstitucionalismo. España: Trotta.

_____ (2006) Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. España: Trotta, S.A

H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (9 de junio de 2010). Dictamen con proyecto de Decreto mediante el cual se reforma y adiciona los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, elaborado por las Comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación y Educación. Gaceta Parlamentaria, VIII, 8.

_____ (26 de mayo de 2014). Iniciativa de Decreto de reforma y adiciona un segundo párrafo al artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

inaceptable con arreglo a ciertos valores. El segmento propositivo expresa las valoraciones propias del jurista y tienen carácter prescriptivo". (Courtis: 2006, p. 125)

De acuerdo con este autor Las investigaciones de *Lege Ferenda*, se refieren al análisis de la norma, identificar eficacia o inaplicabilidad en el campo de derecho, realizar investigaciones y propuestas que sustenten porque es necesario que sean reformadas o modificadas a efecto de producir un cambio en el derecho y éste logre evolucionar.

Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Educación. Gaceta Parlamentaria, T.III, 106 M, 4.

Ruiz de la T, G. (10 al 26 de abril de 2013) "La gratuidad de la educación Media Superior y Superior en Michoacán, impulso hacia la responsabilidad social universitaria". En Actas del Séptimo Congreso Internacional sobre Ética, Gobernanza y Desarrollo, Universidad de Málaga/Eumed.net, En: www.eumed.net/eve/

_____ (7 de enero de 2014). "La gratuidad de la educación superior en Michoacán. Propuestas para su implementación sustentable desde las IES". Informe técnico presentado a la Comisión de Educación de la LXXII Legislatura del Estado de Michoacán.

Rossi, J., & Abramovich, V. (2009). La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la convención americana sobre derechos humanos. Red Revista de Estudios Socio-Jurídicos.

Sánchez M. E. (1999). La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos. Ministerio de Cultura y Educación.

SEP. (2000). Acuerdo número 279 Por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación).

Vázquez, L. D., Serrano, S. (2012). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En M. Carbonell, & P. Salazar, La reforma constitucional en Derechos Humanos. Un nuevo paradigma (págs. 135-165). México: Porrúa.

Fuentes normativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley Universitaria de Perú. Ley No. 23733.

Ley No. 24.195 de Argentina.

Ley N° 24.521 de Argentina.

