

CONCEPCIÓN EDUCATIVA Y ESTRUCTURA TRIBUTARIA

José Mauricio FERNÁNDEZ Y CUEVAS

SUMARIO: I. *Introducción y planteamiento básico*; II. *Delimitaciones fundamentales*; III. *Los obstáculos. Actitudes y legitimación*; IV. *Condiciones. Directrices y requerimientos*; V. *La concepción. Estructura y costos*; VI. *Consecuencias y beneficios*; VII. *Los objetivos. Alcances y restricciones*; VIII. *Imposición al ingreso e imposición al consumo. Estructura actual y concepción educativa*; IX. *Crítica a la estructura tributaria vigente*.

I. *Introducción y planteamiento básico*

Desde el punto de vista de la planificación económica, el gasto que se destina a sufragar el problema educacional del país necesariamente debe ser concebido como un gasto de inversión y no como un gasto de consumo.¹ En un país en vías de desarrollo como el nuestro, la educación no debe ser pensada como un fin en sí, es decir, como un gasto de

¹ Sobre la identidad conceptual básica "ahorro" e "inversión", véase: Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, F.C.E., 1974, pp. 55 y ss. Keynes, John Maynard, y otros. *Crítica de la economía clásica*, Barcelona, Ariel, 1972, pp. 32 y ss. Klein, Lawrence R., *La revolución keynesiana*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1952, pp. 136 y ss. Barre, Raymond, *Economía política*, 8a. ed., Barcelona, Ariel, 1975, t. I, pp. 128, 283, 333, correspondientes al concepto "ahorro"; pp. 127, 166, 276, 288 y 2x2, correspondientes a "inversión". Hicks, J. R., *Valor y capital. Investigación sobre algunos principios fundamentales de teoría económica*, México, F. C. E., 1974, pp. 215 y ss. Hicks, John R., *La crisis de la economía keynesiana*, Barcelona, Labor, 1976, pp. 17 y ss. Barber, William J., *Historia del pensamiento económico*, 3a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1978, pp. 215 y ss. Pigou, Arthur Cecil, *La teoría general de Keynes*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1973, pp. 137 y ss. Lekachman, Robert (comp.), *La teoría general de Keynes. Informe de tres décadas*, México, F. C. E., 1967. Véanse especialmente los trabajos de Roy F. Harrod, Jacob Viner y Paul A. Samuelson, pp. 138, 246 y 325, respectivamente. Hansen, Alvin H., *Guía de Keynes*, México, F. C. E., 1976, pp. 58 y ss. Lekachman, Robert, *La era de Keynes*, Madrid, Alianza Editorial, 1970, pp. 280 y ss. Hutchinson, T. W., *Keynes versus los keynesianos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1980, pp. 2 y ss. Dillard Dudley, *La teoría económica de John Maynard Keynes*, 9a. ed., Madrid, Aguilar, 1977, pp. 62 y ss. Kurihara, Kenneth K., *La teoría keynesiana del desarrollo económico*, Madrid, Aguilar, 1966, pp. 44 y ss. Kurihara, Kenneth K., *Introducción a la dinámica keynesiana*, México, F. C. E., 1973, pp. 76 y ss. Mattick, Paul, *Marx y Keynes*.

consumo; deberá constituir una especial y particular forma de inversión, ya que sólo con arreglo a este específico punto de vista es que la educación puede constituir un instrumento en función del cual se coadyuva decisivamente a incrementar socialmente el ingreso nacional.

II. *Delimitaciones fundamentales*

La educación entendida como gasto de consumo importa la satisfacción de necesidades a nivel individual, siendo irrelevante cualquier consecuencia a nivel de necesidades sociales. La educación como gasto de inversión es precisamente lo contrario: importa básica y primordialmente la satisfacción de necesidades de índole social. En la educación como “gasto de consumo”, el sistema jurídico que al efecto se ha establecido procura o permite un servicio que económicamente tiene el carácter de “bien final” o “directo”, puesto que dicho servicio no tiene mayor objetivo que el de satisfacer la necesidad particular del “consumidor”. En cambio, la educación concebida como “gasto de inversión”, amén de satisfacer necesidades de carácter individual, tiene la virtud de crear —mediante una adecuada selección de las especialidades universitarias— auténticos bienes de capital, es decir, bienes intermedios cuyo empleo permitirá la producción de otros bienes de producción o de consumo socialmente necesarios. Con arreglo a esta hipótesis, tenemos que el sistema jurídico únicamente permite o procura la elaboración de sólo aquellos bienes que poseen la cualidad de poder ser utilizados en la elaboración de otros satisfactores y que por ello mismo no constituyen un satisfactor en sí. De esta manera, los contenidos normativos vigentes recogen de la información que proporciona el estudio serio del sistema económico, lo que técnicamente se denomina “factores intermedios”, es decir, exclusivamente aquellas especialidades que darán pauta a la producción de otros bienes de producción o de consumo necesarios socialmente.

III. *Los obstáculos. Actitudes y legitimación*

Es obvio que la concepción del hombre que aquí se maneja, o, para decirlo de otra manera, la perspectiva con la que se le contempla, choca

Los límites de la economía mixta, 2a. ed., México, Ediciones Era, 1978, pp. 47 y ss. Roll, Eric, *El mundo después de Keynes*, Venezuela, Monte Ávila Editores, 1969, pp. 79 y ss. Robinson, Juan, *Ensayos de economía poskeynesiana*, México, F. C. E., 1974, pp. 106 y ss., 193 y ss., y p. 261 y ss. Prebish, Raúl, *Introducción a Keynes*, México, F. C. E., 1977, pp. 85 y ss. Vicarelli, Fausto, *Keynes*, Madrid, Ediciones Pirámide, S. A., 1980, pp. 139 y ss.

frontal y poderosamente con nuestros más “caros” y “preciados” valores. ¿Qué es eso de concebir al ser más importante de la creación como un nuevo *bien de capital*?² Nuestro sistema de valores y de creencias nos impide considerar a los seres humanos con tal carácter. Estimarlos como simple riqueza que es susceptible de ser incrementada mediante una adecuada inversión, es algo que va en contra de aquellos valores que más profundamente se encuentran inmersos en nuestra ideología. Y todo ello que va en contra de nuestro especial catálogo de valores genera de inmediato una actitud visceral, es decir, emotiva e irracional. Y a este respecto, no hay que olvidar que el prejuicio es fuente infinita de toda clase de hostilidades. El punto nuclear de la irracionalidad, en cuanto a estas actitudes se refiere, radica en que, por lo regular, el sujeto las estima “legítimas” puesto que tales actitudes se apoyan en conductas o formas de conducta que fueron aprendidas en la infancia, y es precisamente por ello que constituyen parte integrante de las fibras más íntimas de su ser. Sin embargo, desde el punto de vista de la perspectiva que aquí se maneja, tenemos un hecho históricamente comprobado y que no deja de tener por ello una alta dosis emotiva a nivel de persuasión: las grandes diferencias de ingresos parecen reflejar más bien, las diferencias de educación. Consecuentemente, es más “justo” proporcionarle al hombre esta posibilidad que negársela.

IV. Condiciones. Directrices y requerimientos

La educación como “inversión” tiene como condición *sine qua non* el ahorro, es decir, la abstención de consumo; o dicho en otras palabras: la no canalización de gastos en actividades educativas que no reditúan un incremento socialmente relevante en la renta nacional. En un país con insuficiente volumen de ahorro —como lo es el caso de México—, el usuario de los servicios educativos que el Estado proporciona es un ser privilegiado y en tal virtud, es sólo su conducta, esfuerzo, responsabilidad, tales y capacidad la única que lo hace acreedor y merecedor o no, de ese *status*. Si lo anterior es válido, esto es, si el estudiante mexicano tiene la categoría de privilegiado sujeto de una inversión de recur-

² Acerca del concepto de “capital humano”, pueden consultarse los siguientes estudios y ensayos. Johnson, Harry G. “Hacia un enfoque del desarrollo económico partiendo de un concepto generalizado de la acumulación de capital”; Shaffer, H. G., “Una crítica al concepto de capital humano”; Schultz, Theodore W., “Inversión en capital humano”; Schultz, Theodore W., “El concepto de capital humano: respuesta”. Los estudios antes mencionados, en el volumen: *Economía de la educación*, Madrid, Tecnos, 1972, pp. 15, 33, 43, 54 y ss.

tos escasos, entonces tenemos que el problema de la naturaleza del *producto educativo* se traduce en una cuestión *socialmente importante*. Lo antes dicho significa que la planificación de la especialización universitaria no puede quedar *ad libitum* de los posibles “educandos”. Así como tampoco la estructuración de la organización universitaria. Actualmente, algunas universidades del país han recurrido a un tipo de dirección extraordinariamente “democrática” en la que participan a un mismo nivel de autoridad, con más o menos poder de decisión tanto estudiantes como maestros. Esta fórmula es calificada por John Kenneth Galbraith como una “fórmula apropiada para producir deterioración, incoherencia y caos”.³

V. LA CONCEPCIÓN. ESTRUCTURA Y COSTOS

En un país subdesarrollado como México, no concebir la educación como una especial forma de “inversión” equivale a un injustificable derroche de unos recursos públicos escasos.⁴ La concepción “educación” como “gasto de consumo”, es, pues, socialmente inaceptable.

Es incuestionable que si el estudiante es usufructuario de parte de los escasos ahorros de nuestra sociedad, su obligación ineluctable es la de restituirle a quienes así se han sacrificado (absteniéndose de consumir), el incremento en el volumen de producción que le es necesario para económicamente obtener un mayor grado de bienestar social. Cuanto más escasos sean los recursos —sostiene firmemente John Kenneth Galbraith—, tanto mayor será esta obligación. Con arreglo a los criterios antes expuestos, es obvio que la adecuada selección de las áreas de especialización, de la enseñanza media y universitaria, constituye una tarea ardua y extremadamente compleja e intrincada, pues amén de requerir confiable información que permita fehacientemente externar un diagnóstico correcto de la problemática actual, es también indudable la necesi-

³ Galbraith, John Kenneth, *Desarrollo económico*, Barcelona, Ariel, 1972, pp. 38 y ss.

⁴ Sobre el rubro “costo-beneficio” y problemas inherentes, véase: Coombs, Philip H., *La crisis mundial de la educación*, 4a. ed., Barcelona, Ediciones Península, 1978, pp. 29 y ss. Brodersonn, M. y Sanjurjo, M. A., *Financiamiento de la educación en América Latina*, México, F. C. E., 1978, pp. 18 y ss. Quintero H., José Luis, *Los mecanismos del financiamiento de la educación*, México, Universidad de Monterrey, 1982, pp. 107 y ss. Wilkie, James W., *La Revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, 1978, pp. 506 y ss. Recomendamos también de manera especial, los siguientes ensayos: Weisbrod, B. A., “Efectos externos de la inversión en educación”; Becker, G. S., “Inversión en formación profesional”; Blaug, M., “El tipo de rendimiento de la inversión en educación”. Los estudios antes mencionados, en el volumen: *Economía de la Educación*, Madrid, Editorial Tecnos, 1972, pp. 142 y ss.; 165 y ss., y 195 y ss., respectivamente.

dad de adecuada información que autorice a estructurar de manera eficaz las soluciones a dicho problema y lograr así la consecución del objetivo económico que es considerado aquí como socialmente deseable: incrementar a futuro el ingreso nacional de una manera social y nacionalmente relevante. Quizás la dificultad más intrincada que se tiene que enfrentar es la de lograr un cambio en las actitudes. Es indudable que la concepción de la educación como inversión, supone una organización *ad hoc*.⁵ Entre otros supuestos, que es necesario considerar y satisfacer a este respecto, está el relativo a la constitución de una dirección enérgica y responsable por parte del profesorado. Históricamente, ha quedado suficientemente probado que no hay universidad exitosa sin que se confiera poder enérgico y responsable a los miembros de su profesorado.

VI. CONSECUENCIAS Y BENEFICIOS

Para que no se piense que esta especial concepción sobre la educación excluye los intereses del sector privado de la economía, considérense las ventajas que obtienen los empresarios por el hecho de disponer de mano de obra “calificada” o “instruida”: sus costos de producción —evidentemente—, serán más bajos. Y ello, obviamente, traerá otra consecuencia igualmente importante: los precios de los satisfactores producidos serán más reducidos, y en esta tesitura, también se beneficiarán los “consumidores”. Por otra parte, quienes son objeto de la inversión, es incuestionable que estarán en condiciones de esperar “rendimientos” más elevados a título de contraprestación por los servicios prestados. Según lo antes dicho, *todo mundo* se beneficia del hecho de contar con ciudadanos “instruidos”. Y es claro que las ventajas que reporta la instrucción no quedan circunscritas al ámbito estrictamente económico. Considerar a la educación como *gasto de consumo* equivale a olvidar que en el incremento de la producción nacional juega un papel decisivo y de primera importancia la *preparación* de su población.

⁵ Sobre los problemas de la planeación educativa, consúltese: Best, John W., *Cómo investigar en educación*, 2a. ed., Madrid, Ediciones Morata, 1972, pp. 73 y ss. y 247 y ss. Rowley, C. D., *Aspectos políticos del planteamiento de la educación en los países en desarrollo*, Buenos Aires, Paidós, 1978, pp. 34 y ss. Hawes, H. W. R., *Planteamientos de los programas de enseñanza en los países en desarrollo*, Buenos Aires, Paidós, 1978, pp. 101 y ss. Poignant, R. y otros, *Planteamiento educacional, económico y social*, Buenos Aires, Paidós, 1978, pp. 14 y ss. Ebel, Roberto L., *Fundamentos de la medición educacional*, Buenos Aires, Editorial Guadalupe, 1977, pp. 45 y ss. Entwistle, Harold, *La educación política en una democracia*, Madrid, Naveca, 1980, pp. 66 y ss.

VII. LOS OBJETIVOS. ALCANCES Y RESTRICCIONES

En otro orden de ideas, cabe hacer hincapié en lo siguiente: la selección de medios idóneos a la obtención de objetivos económicos no se hallan mediante el análisis económico; por el contrario, aquéllos, y en gran medida éstos —aunque no totalmente—, son siempre producto de juicios de valor.

La aseveración anterior no debe llevarnos a conclusiones erróneas, puesto que si bien un fin económico es básicamente expresión de un determinado juicio de valor, tenemos que la viabilidad del medio para la consecución del fin propuesto sí puede racionalmente precisarse. En cierto sentido, idéntica advertencia resulta aplicable respecto de la viabilidad (posibilidad, probabilidad, improbabilidad o imposibilidad) del fin económico considerado como valioso. Si se medita con detenimiento la problemática apuntada, podrá apreciarse que en el fondo subyacen dos perspectivas distintas: una, la correspondiente a la política económica, entendida como “ética”, y otra, la relativa a la política económica, concebida como “técnica”. Así planteado el problema, puede observarse que éste es básicamente de carácter metódico.

VIII. IMPOSICIÓN AL INGRESO E IMPOSICIÓN AL CONSUMO. ESTRUCTURA ACTUAL Y CONCEPCIÓN EDUCATIVA

Al amparo del artículo 68 y 70 fracciones X y XI de la Ley del impuesto sobre la renta, prácticamente cualquier clase de establecimiento de enseñanza se encuentra exento de pago del gravamen. Obsérvese que conforme a los preceptos indicados, la franquicia fiscal del caso tiene el carácter de *objetiva*, es decir, se confiere a toda institución dedicada a la enseñanza sin importar la naturaleza de las especialidades cuya formación al efecto procuren. En este sentido, válidamente podríamos decir que el privilegio fiscal que las normas aludidas contienen, es indiscriminada en cuanto a la calidad, tipo o clase de enseñanza impartida. Poco importa la naturaleza de la especialidad escogida. En otras palabras: jurídicamente es válido aplicar las normas de referencia sin distinciones ni distinciones; esto es, a cualquier clase de establecimiento dedicado a la enseñanza: bien sea que se cuente con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios (fracción X); o bien sea que se le repunte simplemente como una “sociedad” o “asociación” organizada con un fin “científico” o “cultural” (fracción XI). Nótese, pues, la amplitud del supuesto que condiciona la procedencia de la exención. Es obvio

que los contenidos normativos previstos en las fracciones antes dichas, contemplan la erogación en cuestiones educativas tanto como un gasto de consumo, como de inversión, puesto que la exención del caso tiene el carácter de objetiva: vale en razón de la actividad y no en función del sujeto que se dedique sólo a una particular y específica "especialidad" en el ámbito de la educación y la enseñanza.

Idénticos comentarios son también válidos en relación al impuesto al valor agregado si consideramos los términos en que se concede la exención en materia de prestación de servicios, al tenor de lo dispuesto en el artículo 15, fracciones IV y XII, inciso e.

IX. CRÍTICA A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE

Una exención indiscriminada conlleva un alto costo social, puesto que a la tasa de erogación, que representa en nuestro presupuesto el gasto que se canaliza y destina en educación, es necesario adicionarle la pérdida de ingresos públicos que significa el eximir a esta fuente de su tributo. Es indudable que las exenciones concedidas a nivel de educación elemental están plenamente justificadas, pero ¿y después?, ¿qué *tratamiento fiscal* debe asignársele a otros niveles? Nuestras leyes impositivas son profundamente parciales y discriminatorias respecto de la inversión (gasto) en capital humano en favor del capital físico. El capital humano al igual que el físico, se deprecia; asimismo, requiere de mantenimiento y mejoras, y, finalmente, se hace muchas veces necesario realizar nuevas inversiones so pena de incurrir en "obsolescencia".⁶ Ninguna de estas circunstancias tienen en cuenta nuestras leyes tributarias, particularmente la ley del impuesto sobre la renta. Para corroborar este aserto, hasta una simple lectura de los capítulos respectivos del impuesto sobre la renta aplicable en el ámbito de las sociedades mercantiles o de las personas físicas. Idénticas condiciones se observan respecto al impuesto al valor agregado.

Sin embargo, un especialista en la materia pretendería refutarnos señalando que la aseveración consistente en que la actual Ley del impuesto sobre la renta carece de incentivos a favor del capital humano, es falsa e inexacta, puesto que no considera ni repara en lo dispuesto por la fracción XII del artículo 24 del ordenamiento legal invocado. En efecto, conforme al precepto aludido se permite a los causantes que tienen la categoría de empresas, que deduzcan de sus ingresos acumulables los

⁶ A este respecto, consúltese: Thurow, Lester C., *Inversión en capital humano*, México, Trillas, 1978, pp. 27 y ss.

gastos que efectúen a favor de sus trabajadores y los hijos de éstos, en becas educacionales. La disminución de los ingresos afectos al impuesto se autoriza a título de gasto de previsión social. Aún más, quedan incluidas dentro de este parcial régimen preferencial las erogaciones que a favor de los sujetos indicados y por el concepto expresado, se apliquen a "actividades culturales". Obviamente, cabe hacer hincapié en que en uno u otro supuesto, la deducción del gasto en cuestión no queda al arbitrio del causante: su resta de los ingresos acumulables respectivo debe satisfacer ciertos requisitos para ser tenida como jurídicamente válida (que se otorguen en forma general; que se concedan en beneficio de sujetos que legalmente tengan la calidad de trabajadores; que se establezcan planes conforme a plazos y requisitos; etcétera).

Evidentemente, un argumento como el anterior carece de consistencia desde el punto de vista de la perspectiva de análisis y estudio que se adopta en el presente ensayo: lo estatuido en la fracción XII del artículo 24 de la Ley del impuesto sobre la renta es totalmente inoperante dada la concepción que en su contenido se encuentra inmersa; o para decirlo de una manera más sencilla y sin incurrir en innecesarias repeticiones: el precepto del caso adolece exactamente de los mismos defectos que se patentizaron en relación a las exenciones que se prevén en los artículos 68 y 70, fracciones X y XI, de la Ley de la materia. Lo anterior fácilmente se corrobora si se tiene en cuenta la generalidad e indiscriminación de la hipótesis que constituye el posible destino del gasto: "becas educacionales" y "actividades culturales"; admitiéndose así, tanto de una manera implícita como explícita, cualquier gasto de consumo.

Por otra parte, nuestro mercado de capitales adolece de graves inconvenientes en su estructuración. En efecto, el problema no se constriñe exclusivamente al ámbito tributario: el mercado de capital para proveer fondos susceptibles de aplicarse en el terreno educativo es francamente exiguo, si no es que inexistente, comparado con aquel otro que provee de fondos destinados a la obtención de capital físico. Y esto es francamente absurdo, puesto que no es posible tener acceso a superiores y elaboradas técnicas productivas si previamente no se han obtenido los conocimientos, habilidades, etcétera, que nos permitan no digamos utilizarlas eficazmente (para manejar con aptitud el capital físico así conseguido), sino crearlas. Consecuentemente, nuestra legislación bancaria también requiere de la modificación *ad hoc* a este respecto.

Esta clase de escollos reclaman urgente solución: los problemas sociales que en estos asuntos se encuentran inmersos son profundamente hondos y particular y especialmente graves. Quizás —por ejemplo— el caso

de nuestros “braceros” y el de los agricultores refleja el estrepitoso e irresponsable fracaso —entre otras posibilidades— de no haber invertido lo suficiente en la educación de esa gente. Sin duda alguna, en otras áreas, ha habido un exceso de gasto.

A mayor abundamiento, la educación primaria, la enseñanza secundaria e inclusive —con mayor razón— el bachillerato, se han diseñado en nuestro país concibiéndose como una serie de etapas de preparación para el nivel último: la universidad. Sin embargo, la enorme mayoría de los alumnos jamás la alcanzan ya que el grado de deserción es extraordinariamente alto. Este es el caso de los que nunca llegan y se van quedando en el camino. Y ni esto que conlleva un costo social verdaderamente terrorífico ha logrado un cambio en la organización, estructuración, estimación, concepción, idea, etcétera, de nuestro sistema educativo. Imaginemos a un adolescente que ha concluido su enseñanza secundaria y por diversas razones no continúa sus estudios: ha dedicado nueve años a “prepararse” y sin embargo, no se encontrará en condiciones relativamente mejores para ingresar en el mercado de trabajo. Quizás, esto es lo que ha llevado a Graham Jones a externar un juicio bien grave al respecto:

“En la práctica resulta dudoso que haya alguien que sepa realmente cómo integrar la planeación educativa en la planeación general de una economía mixta. . .”⁷

La importancia de la problemática aquí abordada se patentiza si se tiene en cuenta que los cálculos hechos por los especialistas indican —por ejemplo— que la mitad, aproximadamente, del aumento de la producción de Estados Unidos de América, durante los últimos cincuenta años, provino de factores distintos y diversos del aumento del capital físico y de las horas-hombre trabajadas. Obviamente, los profesionales de la materia concluyen que la *educación* es uno de los demás factores. En otras palabras: la preparación, la instrucción, el desarrollo de habilidades, la acumulación de experiencias, etcétera, establecen límites al nivel de productividad de un sistema económico. Y este es precisamente el argumento toral que válidamente puede esgrimirse en cuanto a la legitimidad del gasto desde el punto de vista de la perspectiva económica y tributaria.

Por último, podría uno preguntarse si la especial concepción sobre la educación aquí planteada conlleva *a fortiori* una modificación radical y total de nuestro orden jurídico a nivel de normas fundamentales. Nosotros diríamos que no y nos permitiríamos recordar que el instrumento

⁷ Véase: Jones, Graham, *Ciencia y tecnología en los países en desarrollo*, México, F. C. E., 1973 pp. 170 y ss.

tributario, mediante una adecuada estructuración, constituye una poderosa y formidable herramienta que permite estimular o desanimar, incitar o desalentar, vigorizar o inhibir aquellas actividades o formas de actividad que se consideren convenientes o no. Igualmente, cabría preguntarse: ¿la adjudicación de la exención a sólo cierto tipo de especialidades en la enseñanza sería inconstitucional? La contestación es la misma y también nos permitimos recordar las controversias que inicialmente suscitó el gravamen relativo a arrendamiento de negociaciones comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca, para efectos del impuesto sobre la renta respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló en sentido negativo.