

## Cuotas y financiamiento en la educación superior

### Presentación

Uno de los temas más polémicos \_y al mismo tiempo menos estudiados en forma rigurosa\_ de los muchos que comprende el campo relativo a las políticas públicas sobre educación superior, es el relativo al financiamiento. Espuesto en forma tan general el tema es muy amplio, pues debería incluir, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a) El relativo al *monto total* de recursos públicos y privados que deberían canalizarse a la educación superior, en términos absolutos o en relación con el PIB de un país y, en lo que respecta a los recursos públicos, en comparación con el total del gasto público o con el total del gasto educativo.
- b) El relativo a la *forma de distribuir* el gasto total en educación superior, en particular el gasto público, entre los diversos niveles (carreras superiores cortas, licenciaturas y posgrados), entre las instituciones de educación superior (IES) públicas y, en su caso, privadas, y entre diversos programas. En este punto se ubican las discusiones sobre los mecanismos de financiamiento: directo a las IES o vía los estudiantes (vouchers); incremental sobre la base histórica; basado en un criterio simple, como el número de alumnos; basado en fórmulas más o menos complejas, que incorporan referentes diversos, entre los que pueden incluirse criterios de desempeño y/o de equidad.
- c) El que se refiere a la *forma de supervisar o controlar el ejercicio* de los recursos públicos asignados a las IES, mediante determinados sistemas de auditoría, lo que tiene que ver con las nociones de autonomía y rendimiento de cuentas.
- d) Por último, el que se refiere al *origen público o privado de los recursos* de las IES, esto es la proporción que se considera debe ser cubierta con recursos fiscales \_que puede definirse como el 100%\_ y la que deba ser aportada por los particulares, en concreto por los estudiantes mismos o sus familias, como beneficiarios directos de la educación superior.

Como muestra el texto de Johnstone y Shroff-Mehta, al cual aludimos más adelante, la tendencia a *transferir* a los particulares una parte del peso del financiamiento de la educación superior, tradicionalmente soportado en su mayor parte por el Estado, está dándose en todos los países, en grados y formas diversos. Como también señala dicho texto, y como evidencian conflictos tan serios como el de la UNAM, tal tendencia encuentra una fuerte oposición en ciertos medios.

Sin caricaturizar demasiado, parece posible resumir una expresión bastante común en los medios universitarios de las posturas que se oponen a dicha *transferencia de costos* en el financiamiento de la educación superior, en los términos siguientes: la educación superior pública es muy importante para el desarrollo nacional y, además, constituye un derecho irrestricto de todo joven; por consiguiente, el Estado tiene la obligación de proporcionar a las IES todos los recursos que sean necesarios (incluyendo, por supuesto los necesarios para pagar al personal universitario salarios proporcionados a la importancia de su actividad) para atender a todos los alumnos que lo soliciten, en los programas que quieran y en forma gratuita. El cobro de cualquier cantidad por esa educación en las IES públicas, al igual que la aplicación de cualquier procedimiento de selección, constituyen violaciones de los derechos de los estudiantes o aspirantes.

En contraste, en algunos medios se va al extremo opuesto, considerando que lo adecuado es que la educación superior pública deje el lugar a la privada, en la que los alumnos pagarían íntegramente el costo de su educación, y el mercado se encargaría de regular la oferta y la demanda de cada carrera.

Entre ambas posturas extremas cabe, por supuesto, una amplia y matizada gama de posiciones intermedias. En las líneas siguientes se argumenta a favor de una que pretende ser más equilibrada, que considera fundamental la educación superior pública y la obligación del Estado de apoyarla, pero también que es legítimo que los beneficiarios directos, o sea los alumnos y sus familias, contribuyan a financiar el gasto educativo en una proporción razonable, inclusive en las IES públicas, con mecanismos que tengan en cuenta la diferente

capacidad de pago, según las condiciones familiares. El punto central de la argumentación por un financiamiento mixto, con proporciones variables de recursos públicos y privados, se apoya en dos consideraciones fundamentales:

a) Que si bien la educación superior tiene rendimientos públicos, esto es, que sus beneficios recaen en parte en toda la sociedad, por lo que se justifica que el Estado la sostenga, también es claro que tiene un rendimiento privado, que es de particular importancia en algunas carreras (*v.gr.* Medicina, Odontología, Contaduría, Derecho), por lo que se justifica, también, que los beneficiarios directos contribuyan a su financiamiento; y como el rendimiento público es especialmente importante en otras carreras, como las de ciencias básicas y las de humanidades, se considera justificada la conclusión de que el subsidio público debería ser diferente en un caso y en otro.

b) Que, por motivos de equidad, los recursos públicos deben asignarse con base en la diferente necesidad de los beneficiarios y su diferente contribución al erario, que dependen, a su vez, de la forma que tenga la distribución del ingreso en un país, del carácter más o menos progresivo de su sistema impositivo y de la cobertura del mismo, que disminuye en la medida en que aumentan las posibilidades de evasión.

Otras consideraciones menos fundamentales, pero importantes también, son las que tienen que ver con cuestiones prácticas, como la dificultad de detectar el grado de necesidad de un estudiante, la de estimar con precisión las tasas de rendimiento pública y privada de cierta carrera, o la de manejar en forma eficiente sistemas de recuperación de costos por parte de los egresados, cuando se manejan esquemas de crédito.

Antes de comentar los argumentos de quienes, en México, abogan por un financiamiento totalmente público de la educación superior, se aportan elementos en relación con otras dimensiones del tema.

En relación con la cuestión relativa al monto total de los recursos que debería dedicar un país a la educación, y a la educación superior en particular, convendría plantearse las siguientes preguntas: ¿Será deseable el 8% que se dice recomienda la UNESCO? Además de que tal recomendación nunca existió, y de que no tendríamos por qué seguir los dictados de los organismos internacionales, ¿deberá esperarse que dedique el mismo porcentaje del gasto nacional a educación un país como Suecia, que en los años 80 tenía alrededor del 18% de su población total en el grupo de 0 a 14 años de edad, en tanto que un país como México tenía al 43% en ese mismo grupo? ¿Y por qué no el 9 o el 10%, como propusieron diversos candidatos a la presidencia en sus campañas del 2000? ¿Y por qué, entonces, ningún país de la OCDE canaliza recursos públicos a la educación por más de un 5 o 6% de su PIB?

Y en cuanto a educación superior, ¿deberá dedicar lo mismo un país que tiene al 11% de su población en el grupo de 15 a 24 años de edad, y uno como México, con 21% en ese caso? ¿Uno en el que la tasa bruta de cobertura de la educación superior en relación con el grupo de 18 a 23 años es de un 19%, como México, y otro en el que ronda el 80% como Estados Unidos o Canadá?

El Cuadro 1, en el que podemos ver el gasto público y privado en educación básica y media, y en educación superior, como porcentaje del PIB, en diversos países, puede hacer pensar un poco sobre estas preguntas, así como sobre la que nos ocupa más directamente, o sea la relativa a la proporción que deberían pagar los particulares y el Estado, suponiendo que se haya llegado a un acuerdo en cuanto al monto total que debería gastar un país en educación y en educación superior.

Antes de dar una respuesta irreflexiva convendrá recordar que la cantidad que pague el Estado provendrá de los recursos fiscales que recaude, en cuyo monto las aportaciones de los más ricos, de la clase media y de los más pobres variarán, dependiendo de la proporción de los impuestos a la renta, al consumo y otros, del carácter más o menos progresivo o regresivo del sistema de impuestos y de la importancia de la evasión fiscal.

Puede verse que ni siquiera con el gasto privado ningún país alcanza el 8% del PIB; como es lógico, si el gasto privado es más elevado el gasto público puede ser relativamente menor y viceversa. En Turquía y Suecia casi todo el gasto educativo nacional es público; en Estados Unidos, Alemania, Japón y especialmente Corea del Sur, los particulares aportan una proporción considerable.

Para valorar las posibilidades de que México incrementa, en forma significativa, los recursos que destina a educación conviene recordar la proporción del gasto público que destinan a la educación otros países. Un estudio de 1994 muestra que Corea dedicaba el 17.4%, Suiza el 15.6%, Canadá 13.8%, Estados Unidos 13.6%, Japón 10.8%, Alemania y Holanda 9.4% e Italia 8.8%. En México, en cambio, el 26% del

**Cuadro 1**  
**Gasto en educación como porcentaje del PIB**

	Primaria y sec.			Educ. Superior			Todos los niveles		
	Publ.	Priv.	Tot.	Publ.	Priv.	Tot.	Publ.	Priv.	Total
USA	3.5	0.39	3.9	1.12	1.24	2.4	4.9	1.68	6.6
Canadá	4.2	0.25	4.4	2.27	0.23	2.5	6.67	0.49	7.2
Alemania	2.9	0.93	3.8	0.91	0.10	1.1	4.51	1.29	5.8
Francia	4.0	0.32	4.3	0.9	0.18	1.1	5.6	0.53	6.2
España	3.6	0.49	4.0	0.8	0.23	1.0	4.8	0.83	5.6
Suecia	4.5	0.01	4.5	1.5	0.11	1.6	6.6	0.12	6.7
Turquía	2.1	-	2.1	1.25	0.08	1.3	3.36	0.08	3.4
Japón	2.9	0.20	3.1	0.5	0.59	1.1	3.8	1.11	4.9
Corea	2.9	0.96	3.9	0.3	1.48	1.8	3.65	2.51	6.2
México	3.2	0.76	4.0	0.9	0.21	1.1	4.5	1.05	5.6

Fuente: CERI, 1997, Tabla B1. La cantidad correspondiente a todos los niveles es más que la suma de las otras dos porque incluye el gasto en preprimaria y el no especificado.

total del gasto público iba en esa fecha a educación, por lo que no es fácil que la proporción aumente. No hay, pues, respuesta única a las preguntas formuladas, aunque se coincida en que el volumen total de los recursos de los sistemas educativos deba aumentar. La proporción en que ello deba hacerse con recursos públicos o privados, en cambio, variará mucho dependiendo de los sistemas políticos y fiscales de cada país.

Sin tocar lo relativo a educación básica, donde parece haber consenso en el sentido de que el estado la debe ofrecer en forma gratuita, las opiniones se dividen, pues, en lo relativo a educación superior; como se ha dicho, una postura extrema en este sentido sostiene que su parte pública debe ser gratuita. Analicemos algunos argumentos.

**La educación superior pública, por el hecho mismo de serlo, debe ser gratuita; cobrar por un servicio público es privatizarlo.** Según esta lógica la gasolina debería ser gratuita, ya que PEMEX es empresa pública, lo que significaría que los contribuyentes sin auto deberían pagar en parte el consumo de los que tuvieran un vehículo, y que el dueño de un Volkswagen debería subsidiar al de un Mercedes. La electricidad es otro ejemplo. Hay servicios públicos gratuitos y otros que cobran su costo, como puede haber y hay servicios privados gratuitos o de paga.

**Las cuotas pagadas por los alumnos son poco significativas en el total del presupuesto de una IES.** En realidad cuotas del orden de 50 dólares mensuales (menos de la décima parte de lo que cobran algunas IES privadas) representarían el 30% o más del total de recursos anuales de algunas IES públicas, o el 300% de su gasto de operación anual sin incluir sueldos, que llegan a un 90% del total.

**Colegiaturas así estarían fuera del alcance de la gran mayoría de los alumnos de las IES públicas.** De hecho están al alcance de más del 95% de los alumnos de una IES pública como la Universidad Autónoma de Aguascalientes, donde funciona hace más de 25 años una política de cuotas y un sistema de becas-crédito diferenciado. La cifra será menor, seguramente, en diversos contextos: no es igual el alumnado del DF al de provincia, o el de una universidad tecnológica y el de una autónoma. Por ello la equidad exige que cualquier esquema de cuotas se complementa con mecanismos de apoyo para estudiantes necesitados. Si la educación superior mexicana es elitista porque sólo 18 de cada 100 jóvenes llegan a ella, no veo cómo escapar a la conclusión de que entre los 82 que no lo consiguen está el grueso de los chicos modestos, hijos de obreros y campesinos, cuyo trabajo subsidia los estudios gratuitos de sus coetáneos más afortunados que

llegaron a la universidad.

**Los mecanismos que pretenden recuperar el costo de la educación de los egresados una vez que están trabajando son difíciles de operar** . Hasta cierto punto lo anterior es verdad; pero, además de que la dificultad no es argumento de fondo, hay experiencias en México y otros países que muestran que puede haber mecanismos eficientes. Si se manejan argumentos prácticos debería oponerse la dificultad de operar mecanismos de pago diferenciado y/o diferido a la de incrementar substancialmente los impuestos de tipo progresivo.

**Cobrar cuotas en las IES públicas mexicanas es anticonstitucional.** Además del argumento estrictamente jurídico, en el sentido de que la interpretación de la ley no es algo que pueda hacer cualquier persona según su propio criterio, sino que hay un intérprete oficial, el poder judicial, que en México ya se ha pronunciado en el sentido de que las cuotas de las IES públicas no son anticonstitucionales, hay que llegar al fondo del asunto: en última instancia toda norma de derecho positivo es modificable. La legislación puede establecer sin género de duda la gratuidad de la educación superior, y también puede plantear, de manera igualmente indubitable, su no gratuidad o cualquier situación intermedia.

Este es el punto central de la cuestión: ni las autoridades de las IES pueden decidir a su arbitrio si se cobran cuotas a los alumnos, ni éstos pueden decidir por sí solos pagarlas o no. Es la sociedad quien debe decidir si está dispuesta a sostener íntegramente, con sus impuestos, a todos los estudiantes universitarios.

Y la manera en que una sociedad puede tomar decisiones colectivas como esta, en un contexto democrático, es a través de sus legítimos representantes en el poder legislativo, eventualmente tras una campaña electoral en la que se vote a favor de una plataforma que incluya cierta postura, o bien mediante el trabajo legislativo habitual.

Son posibles diversas soluciones intermedias: la legislación puede establecer montos globales para el financiamiento público y dejar que las IES complementen sus ingresos mediante los mecanismos que decidan, incluyendo cuotas; es posible fijar montos máximos para esas eventuales cuotas; se puede pensar en sistemas de cuotas diferenciales, de becas parciales o totales, de créditos educativos, etcétera. Experiencias no faltan. Lo que falta, en mi opinión, es una atención responsable del asunto por parte de las únicas instancias competentes: los congresos de los estados y el Congreso de la Unión.

### **Conclusión**

Las preguntas relacionadas con el tema del financiamiento de la educación superior, en especial la pública, son complejas y puede haber varias maneras legítimas de responderlas, entre las cuales cada sociedad deberá optar. Para que pueda llegarse a una postura que alcance un grado aceptable de consenso parece necesaria una reflexión profunda sobre el particular, en la que las diversas opiniones se confronten de manera seria y objetiva.

En todos los países en vías de desarrollo, en cuyas pirámides de población el peso de las cohortes en edad de cursar estudios de educación superior es particularmente elevado, y en los que la cobertura de la educación media se está ampliando rápidamente tras la generalización de la básica, con el resultado lógico de una demanda de ingreso a la superior rápidamente creciente, esperar que el Estado cuente con recursos para financiar generosamente un sistema de mayor y mejor que el actual, sin descuidar otros niveles educativos y otras necesidades sociales, es impensable a corto y a mediano plazo.

Si no se acepta cobrar cuotas, ni con mecanismos diferenciales, la educación superior pública puede tomar dos rumbos: restringir su crecimiento hasta las dimensiones que le permitan atender con calidad sus pocos recursos, en cuyo caso el sistema sólo podrá expandirse a través de IES privadas, muchas de las cuales no serán demasiado caras pero sí muy malas; o crecer sin recursos y, por consiguiente, también con mala calidad. En el mediano plazo, por tanto, la educación superior sólo podrá desarrollarse en cantidad y calidad si, además de otras medidas, se acepta implantar, como complemento de los ingresos que las IES públicas reciben vía subsidios, un sistema de cuotas y becas que lleven a los estudiantes a hacer aportaciones significativas, en la medida en que sus circunstancias familiares y personales lo permitan.

## Presentación de los textos de la sección

Por su actualidad e importancia, pues, el tema del financiamiento de la educación superior, y en particular el relativo al peso que deberían tener las aportaciones privadas y, en concreto, las cuotas pagadas por los alumnos y sus familias, se seleccionó para dedicar la sección Ideas-Crítica de este número de la *Revista de la Educación Superior* a tratarlo, invitando a personas que han reflexionado sobre el particular, en México y en otros países, a que expresaran su opinión al respecto.

Como punto de partida los invitados recibieron dos insumos: uno fue este mismo texto, preparado por el autor de estas líneas, a partir del capítulo 7 de la obra *Nueve retos para la educación superior. Funciones, actores y estructuras* (ANUIES, 2000: 99-117). El otro texto disparador fue un resumen de un documento preparado por Bruce Johnstone y Preeti Shroff-Mehta para un importante proyecto en desarrollo, bajo la dirección del primero, con el título *The International Comparative Higher Education Finance and Accesibility Project* .

Los invitados que amablemente respondieron a la invitación enviando sus reflexiones sobre el tema, en orden alfabético de su país de origen, son:

De Argentina, Carlos Marqués, quien residió varios años en México, donde fue trabajó en el área de Planeación de la UAM-Azcapotzalco. En su país dirigió el Consejo Nacional de Evaluación de Universidades CONEAU.

De Brasil, Simon Schwartzman, quien es uno de los investigadores más reconocidos de América Latina en el campo de los estudios sobre políticas de educación superior, con numerosas publicaciones internacionales. Actualmente es Director del CONICYT.

De España J. Venancio Salcines C., Ma. Jesús Freire S. y Javier Orosa González. Los dos primeros, doctores en Ciencias Económicas, son académicos del Departamento de Análisis Económico, en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de La Coruña. El tercero es egresado en Ciencias Económicas de la misma institución. Conjuntamente han publicado diversos trabajos en el campo de la economía de la educación y la política educativa, presentados en eventos internacionales y publicados por instituciones de Europa y América Latina.

De los Estados Unidos Daniel Levy, académico de la Universidad del Estado de Nueva York en Albany, especialista destacado de temas de educación superior, con una importante trayectoria en el estudio de las universidades mexicanas y latinoamericanas, que ha prestado especial atención al desarrollo de las instituciones privadas.

De Venezuela Carmen García Guadilla, profesora de la Universidad Central de Venezuela, conocida en América Latina por numerosas publicaciones en el campo de la educación superior y, en especial, de las políticas públicas en este ámbito.

De México José Blanco, profesor de la UNAM; Adrián de Garay, de la UAM-Azcapotzalco; Guillermo Villaseñor, de la UAM-Xochimilco; Margarita Noriega, de la UPN; y Manuel Pérez Rocha, quien ocupó hasta fines de 1998 la Vocalía Ejecutiva de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior y colabora desde entonces con el gobierno del Distrito Federal. Todos son conocidos por la atención que han prestado a la problemática de la educación superior mexicana y por diversas publicaciones al respecto.

La calidad de este grupo de estudiosos asegura que las páginas siguientes serán un insumo valioso para todas aquellas personas que se interesan por este controvertido asunto, tan importante para el futuro de los sistemas de educación superior de nuestros países.

Felipe Martínez Rizo