

El debate por las cuotas en México José Blanco

Resumen

Para un país con las carencias de México, con bajo nivel medio de escolaridad, una amplia zona social de pobreza, una desigualdad social profunda, y una muy baja carga fiscal, los mejores criterios al respecto de este tema tendrían que ser: 1) es gratuita la educación que es obligatoria; 2) debe otorgarse subsidio amplio a quienes accedan a la educación pública no obligatoria; 3) debe haber corresponsabilidad social (cuotas) en el costo de la educación pública no obligatoria; 4) las cuotas deben ser diferenciadas y proporcionales a los niveles del ingreso familiar; y 5) nadie debe quedar imposibilitado para estudiar cualquier nivel educativo no obligatorio, por causas económicas. Los criterios señalados tratan a la gratuidad y a las cuotas en la educación superior no como un asunto de principio, sino como uno relativo a las condiciones sociales prevaletientes.

Palabras clave: financiamiento, cuotas, políticas públicas.

Abstract

For a country facing the scarcity of resources that Mexico faces, with a less than desirable mean of education, great social poverty, strong inequality and extremely low tax burden, the best criteria to be applied on the issue are: (1) mandatory education is the one to which gratuity is to be applied to; (2) broad subsidy must be applied to those who call for access to non-mandatory public education; (3) social co-responsibility (fees) must be applied to the cost of non-mandatory public education; (4) fees must be differentiated and proportional to family income; (5) nobody must be deprived from non-mandatory education for economic reasons. Above mentioned criteria deal with higher education gratuity and fees not as a matter of principle, but as a matter related to prevailing social conditions.

Key words: financing, public policies fees.

El debate sobre la aportación de cuotas o colegiaturas como contribución al financiamiento de la educación superior, cobró nuevamente notoriedad pública en México a propósito del prolongado y dañino paro de actividades en la Universidad Nacional Autónoma de México, durante casi diez meses. Un pequeño aumento en las cuotas fue el reclamo original de ese conflicto.

Los paristas y sus simpatizantes rechazaron ese aumento alegando que afectaba seriamente a las familias de bajos ingresos con hijos en la UNAM, aunque la reforma al reglamento de pagos, que proponía tal aumento, preveía que el alumno imposibilitado de cubrirlo, no lo hiciera. Los paristas alegaron que en realidad por ahora sólo se trataba de establecer la legitimidad de las cuotas y que, seguramente, con posterioridad serían fuertemente aumentadas a todos por igual: un problema de credibilidad.

Como se sabe, el movimiento parista se amparó en la *ambigua* redacción del artículo tercero constitucional respecto a la gratuidad en la educación. En realidad, esa redacción se volvió ambigua con el tiempo; no lo era en 1945 al ser incorporada la enmienda constitucional en este tema. La clave de la *ambigüedad* está en el vocablo *Estado*. En aquellos años, para el Congreso de la Unión, *Estado* era simplemente sinónimo de *gobierno* (Blanco, 1999). Al decir que “será gratuita toda la educación que el Estado imparta”, el artículo tercero afirma la gratuidad de la educación impartida por el gobierno. Por cuanto la UNAM es un organismo descentralizado y autónomo (como todas las universidades públicas autónomas), no pertenece a ninguno de los tres niveles de gobierno (federal, estatal o municipal), ni está jurídicamente en un marco de dependencia administrativa respecto de ellos. Por esa razón, en el intento de algunos alumnos de obtener un amparo contra una universidad pública que, como todas, cobra cuotas, la Suprema Corte falló en contra, afirmando el derecho de las universidades públicas a cobrarlas¹.

¹.La tesis 3a.-XXXI/94 de la Suprema Corte establece respecto a la gratuidad en la educación superior pública que “en ninguno de los preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa”.

En nuestros días se acepta generalmente la noción de Estado proveniente de algunas teorías políticas, noción por la cual el gobierno es sólo una parte del Estado. Desde esta perspectiva todos los organismos descentralizados y autónomos son, en efecto, parte del Estado. Este cambio en la noción generalmente aceptada de Estado, produjo la ambigüedad actual del tercero constitucional. Ello no obstante, el espíritu del legislador de 1945 es claro, y el mismo se refleja en el fallo aludido de la Suprema Corte. No es extraño que bajo la misma presidencia (Ávila Camacho), el mismo secretario de Educación Pública (Torres Bodet) y los mismos legisladores en ambas Cámaras, se haya aprobado una enmienda constitucional que entre otras cosas dice “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, y otra disposición, en la Ley Orgánica de la UNAM, según la cual entre los recursos que integran su patrimonio se hallan “*los derechos y cuotas que por sus servicios recaude*” (artículo 15, fracción V).

Como otras tradiciones republicanas, la gratuidad en la educación nace en Francia, con la organización del Estado moderno y sus bases liberales. “Es gratuita la educación que es obligatoria”, fue el criterio de origen, que fuera gradualmente difundido a las nuevas repúblicas surgidas a partir de fines del siglo XVIII. Ese criterio, sin embargo, fue olvidado o modificado de diversas formas, debido al cambio dramático de las condiciones sociales en los siglos XIX y XX, especialmente en los países industrialmente desarrollados. En varios de estos países, diversas instituciones de educación superior (IES) públicas llegaron a ser gratuitas a pesar de una educación superior no obligatoria; con todo, en la actualidad nuevas condiciones sociales han obligado a acercarse nuevamente al criterio original, y las cuotas en las IES públicas se restablecen en países como Inglaterra, Alemania, China o Rusia.

Para un país con las carencias de México, con bajo nivel medio de escolaridad, una amplia zona social de pobreza, una desigualdad social profunda, y una muy baja carga fiscal, los mejores criterios al respecto de este tema tendrían que ser: 1) es gratuita la educación que es obligatoria; 2) debe otorgarse subsidio amplio a quienes accedan a la educación pública no obligatoria; 3) debe haber corresponsabilidad social (cuotas) en el costo de la educación pública no obligatoria; 4) las cuotas deben ser diferenciadas y proporcionales a los niveles del ingreso familiar; y 5) nadie debe quedar imposibilitado para estudiar cualquier nivel educativo no obligatorio, por causas económicas.

Los criterios señalados, como puede verse, tratan a la gratuidad y a las cuotas en la educación superior no como un asunto de principio, sino como uno relativo a las condiciones sociales prevalecientes. ¿Cuáles son éstas?

Cuadro 1

México 2000: población de 15 años y más, por tamaño de localidad, población sin instrucción y grado promedio de escolaridad

Tamaño de localidad	Población de 15 años y más (millones)	Sin instrucción	Grado promedio de escolaridad
Total	63.7	8.65	7.56
Menos de 2,500 h.	14.8	17.54	4.81
2,500 a 14,999 h.	8.4	11.41	6.52
15,000 a 99,999 h.	8.7	7.59	7.70
100,000 y más h.	31.8	4.09	9.05

Como puede observarse en el Cuadro 1 el grado promedio de escolaridad es aún bajo y con fuertes desigualdades, como lo indica el promedio de escolaridad de las personas que viven en localidades de menos de 2,500 hasta 14,999 habitantes. En éstas, además, las proporciones de personas sin ninguna instrucción son muy altas y en conjunto conforman el 36.4% de la población mexicana de 15 años y más. Es evidente el gran esfuerzo que aún debe hacer el país frente a la amplitud de la población sin instrucción, y el que aún debe hacer para la enseñanza primaria y secundaria. Solamente los habitantes de las localidades con más de 100,000 habitantes, que conforman el 49.9% de la población de 15 años y más, tienen la secundaria completa.

En el extremo alto de la educación, la cobertura educativa exhibe índices reducidos.

Aunque a partir de 1994 la cobertura en México ha vuelto a aumentar, llegando en el ciclo 1998-1999 a 17.7% (incluye la escuela normal), es evidente que aún es muy baja. Adicionalmente, un examen de las cifras, más amplio que las incluidas en el cuadro anterior, mostraría un esfuerzo muy generalizado en el mundo por ampliar la cobertura a partir de 1980, año en el que México detuvo el crecimiento de su población escolar en el nivel superior. La *Era de la información y del conocimiento* en la que el mundo ha entrado, ha sido el impulso fundamental de esa ampliación. Resulta obvio el esfuerzo mayor que en esta materia aún debe hacer México.

Por lo que hace al gasto público en educación superior, las cifras siguientes del Cuadro 3 son elocuentes sobre el esfuerzo que el país hace en esta materia. Obsérvese el rápido crecimiento del gasto público como proporción del PIB, que pasa de 3.7% en 1990 a 5.2% en 1994. La crisis financiera (el *error de diciembre*) lo hace retroceder gravemente y en diciembre de 2000 aún no recupera el nivel de 1994. Por otra parte véase cómo su alta proporción _respecto al gasto federal en desarrollo

Cuadro 2
Cobertura de educación superior países seleccionados

	1980	1994
Canadá	57.1	102.9*
Estados Unidos	55.5	81.1
España	23.2	46.1
Argentina	21.8	36.2**
Costa Rica	21.0	31.9*
Perú	17.3	31.1
Chile	12.3	30.3***
México	14.3	14.3

*1993; **1995; ***1996

Fuente: UNESCO, <http://www.unesco.org/education/information>.

social_ disminuye a lo largo del periodo debido a un aumento más que proporcional en otros rubros del gasto federal en desarrollo social, cuestión que confirma la evolución de su monto en relación con el gasto público federal total programable.

Lo que esas cifras revelan, de otra parte, es su restringido margen para seguir aumentando. El gasto público en educación absorbe más de la mitad del gasto en desarrollo social, y más de la cuarta parte del presupuesto total programable. Ello ocurre en el marco de una fuerte penuria hacendaria², que demanda una urgente reforma fiscal. Ésta, sin embargo, en su caso se irá concretando en el mediano y largo plazos y el eventual incremento del gasto público deberá atender también las urgencias de un sector agropecuario con graves deficiencias productivas desde fines de los años sesenta, los fuertes retrasos en la construcción de infraestructura _entre sus rubros principales amenaza ya al crecimiento económico la generación de energía eléctrica_ y, con el más ingente apremio, el ataque a la pobreza.

².En reciente conferencia el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda expresó: “Actualmente la carga fiscal total en nuestro país, definida como los ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal como porcentaje del PIB, es baja en relación a otras naciones, lo que debilita las finanzas públicas. La carga fiscal en México alcanza 17.1% del PIB, cifra muy reducida si se compara con el promedio observado en los países miembros de la OCDE, que es de 29.53%. Por ejemplo, en Dinamarca la carga fiscal alcanza 47.8%, en Reino Unido 28.9%, en Grecia 28.1% y en Alemania y Francia 24%. En nuestros principales socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, sólo la carga fiscal federal asciende a 26 y 30.5%, respectivamente. Aún países con grado similar de desarrollo presentan una carga más alta: en Chile es de casi 22%; Brasil de casi 20% y en Uruguay de 20.5%”. Debe subrayarse, además, que la cifra para México incluye la tributación de PEMEX. Si se le descuenta, la aportación fiscal de los particulares apenas se sitúa en alrededor de 11 puntos del producto.

Como se observa, en 1996 la pobreza alcanzaba al 52.8% de la población, proporción de la cual 24.5 puntos porcentuales vivían en condiciones de pobreza extrema³. Qué duda cabe: especialmente para la población en extrema pobreza las prioridades se ubican en la alimentación, la salud y las fuentes de trabajo e ingreso. Las soluciones serán de largo plazo y exigirán por necesidad ingentes volúmenes de recursos públicos.

Las anteriores son en general las condiciones que hacen indispensable la corresponsabilidad de las familias con las IES, mediante la aportación de cuotas por los hijos suyos que acudan a dichas instituciones. Es claro que el margen de aumento del gasto público en educación se está estrechando con celeridad.

Cuadro 3
México: Gasto público nacional ejercido en educación (5)

Año	Respecto al PIB	Respecto al Gasto Federal en Desarrollo Social	Respecto al Gasto Total Programable
1990	3.7	61.5	15.7
1991	4.1	57.7	18.2
1992	4.4	56.6	20.3
1993	5.0	58.3	22.3
1994	5.2	57.0	22.7
1995	4.7	55.7	23.9
1996	4.8	57.8	23.3
1997	4.8	55.6	22.4
1998	4.8	53.6	25.8
1999	4.8	51.1	26.0
2000	4.9	52.7	26.9

Fuente: Informe presidencial 2000, Anexo, p. 229

A ese respecto es necesario considerar en su justa realidad la frecuente demanda proveniente de las corrientes de la izquierda política, según la cual el gobierno debiera gastar ocho puntos porcentuales de PIB en educación, “según recomendación de la UNESCO”. Como el lector enterado lo sabe, tal recomendación es inexistente⁴; pero si tal existiera, considere el lector el absurdo extremo que significaría que de la aportación fiscal de la sociedad de 11 puntos porcentuales del PIB, ocho fueran gastados sólo en educación.

Cuadro 4
Condiciones de pobreza en México
(Porcentaje de la población total)

Concepto	1984	1989	1996
Pobreza extrema	23.8	21.7	24.5
Pobreza No extrema	36.1	38.5	28.3
Población No pobre	40.1	39.8	47.2
Total de la población	100.0	100.0	100.0

Fuente: Hernández Laos y Toledo O., México, Escenarios económicos de largo plazo y efectos sobre la

³.Es necesario advertir que para otras estimaciones los índices de pobreza alcanzan una cifra superior al 70% de la población. Véase, por ejemplo, Boltvinik, J. “El crecimiento causó concentración de la riqueza y más pobres”. Entrevista de González A., R. y Castellanos, A., en *La Jornada* 21 de agosto de 2000.

⁴.En reunión de UNESCO, que tuvo lugar en los años setenta, Fernando Solana _que llegara a ser Secretario de Educación Pública de México., comentó la conveniencia de que los gobiernos gastaran en educación la proporción del PIB aludida. La edición mil veces corregida y aumentada de ese decir se convirtió en México, con el tiempo, en una “recomendación de la UNESCO”.

utilización de recursos naturales. Reporte final de investigación para el programa PNUD-SEMARNAP, abril de 1999.

Tomado de Rolando Cordera Campos, <http://www.rolando.cordera.org.mx>

De otra parte, considere el lector que toda la población pobre del país ubicada en la economía formal, con seguridad en su inmensa mayoría asalariados, contribuye con sus impuestos a pagar el subsidio referido en el Cuadro 3 a la educación nacional, mientras sus posibilidades de acudir al segmento de la educación superior son nulas. Esto significa que quienes no pueden alcanzar la educación superior subsidian a quienes sí acuden a la misma, lo cual constituye no sólo una aberración desde un punto de vista de administración pública, sino una grave injusticia social.

Esta situación puede corregirse si las familias cuyos hijos asisten a las IES, contribuyen con sus cuotas a la educación que recibirán, siempre eximiendo a las familias cuyos ingresos sean insuficientes para pagarlas. Fuera de este segmento, las familias podrían contribuir con arreglo a los criterios señalados (ver *supra*).

Con el establecimiento de las cuotas no sólo se corrige una mala política de administración pública y una injusticia social, sino que se contribuye, en la medida en que las aportaciones de las familias crezcan, al indispensable aumento de la cobertura, mejorando la calidad de la educación superior pública.

Por el contrario, si esa corresponsabilidad no se establece, el estrechamiento de la disponibilidad de recursos públicos, aunado a la presión social por educación superior, redundará en una pérdida de calidad de la educación superior pública, como consecuencia de un nuevo impulso a la masificación de las IES. Más en particular, se afectaría grave y quizá definitivamente, la posibilidad de las IES de competir adecuadamente con las instituciones privadas en la formación de los cuadros dirigentes que toda sociedad requiere en todos sus espacios públicos y privados.

Cohesionar a la sociedad, organizar el desarrollo, procesar los conflictos sociales en un marco democrático, negociar un espacio digno y conveniente en el nivel internacional, en una aldea humana sacudida por el acelerado cambio social, político y tecnológico, y la inestabilidad social general que ello trae consigo, requiere de una clase política y de un conjunto de grupos dirigentes a la altura de tan compleja circunstancia. Ello exige una universidad de alta calidad, que además de formar expertos en sus disciplinas, forme mujeres y hombres libres, responsables, cultos, con real sentido social y nacional, que conozcan la historia de este país, y que sepan también desenvolverse bajo las *reglas del juego* de una sociedad descentralizada por el mercado. Este proyecto es el de la universidad pública de alta calidad.

Estos delicados, trascendentes, decisivos papeles, pueden ser reducidos a ser cumplidos exclusivamente por los egresados de la universidad privada, si la sociedad no inyecta más recursos a la educación superior, por todos los medios. Una élite dirigente sólo formada por la universidad privada implicaría un proyecto de nación particular y distinto que aquel que estaría implicado en una formación más plural de esa élite. Ambos tipos de institución compitiendo adecuadamente, traerían consigo un desarrollo más equilibrado.

Referencias

Blanco, José (1999). *La teoría del paro* , México, UNAM.