

¿Gratuidad o pago en la educación superior pública? Guillermo Villaseñor García

Resumen

La discusión sobre la gratuidad de la educación superior pública no debe quedarse únicamente en el círculo financiero, es necesario, también, situarse en el ámbito de su función social. Se analizan tres visiones sobre la problemática, ponderando la discusión entre el derecho a la educación y el acceso a las oportunidades, pues sin ese matiz la igualdad resulta inequitativa; se requiere de una amplia voluntad política para elaborar una nueva política pública que contemple ambos extremos pero sin subordinar uno por encima del otro.

Palabras clave: financiamiento, políticas públicas, función social.

Abstract

The discussion about the gratuitous in the public higher education must not be only a financial matter. It is necessary considered it's social function. The author analyze three visions related with his matter, giving relevance to the discussion between the right that everybody have to get involved in higher education, and the access to the opportunities. A goodwill is required to elaborate a new public policy that give the save importance to both premises.

Key words: financing, public policies, social function.

Discutir y tomar posición a fondo acerca de si la educación superior pública debe impartirse en forma gratuita o si es necesario transferir una parte del costo, por medio de cuotas, a los alumnos y a sus familias, no puede hacerse si se queda uno atrapado en el círculo meramente financiero; es necesario ubicarse en el ámbito de la función social de la educación superior.

Rentabilidad educativa y subordinacion

Son dos los pivotes sobre los que ha girado la defensa de las cuotas. Uno es el estrictamente cuantitativo y financiero, sobre la base de indicadores tales como la rentabilidad individual y social de la inversión en educación superior, el incremento de la demanda educativa, los costos unitarios por estudiante, la capacidad estatal de gasto público en el ramo, los créditos educativos y el costo de su recuperación, etcétera. El otro pivote, con matices cualitativos, es el de la inequidad que se dice se da, ya que la gratuidad, según se argumenta, favorece a los ya favorecidos puesto que el gasto educativo se sufraga con aportaciones fiscales. Al analizar el enfoque predominantemente cuantitativo, no es difícil descubrir lo que no está explícito: se parte del supuesto de que lo primordial de la función social de la educación superior es contribuir con alta eficiencia y rentabilidad _como un insumo que aporta conocimientos y mano de obra capacitada_ para el desarrollo de economías competitivas en el marco de la globalización actualmente preponderante. Por lo tanto es necesario conducir a la educación superior para que juegue este papel, y para ello _en el campo de los costos_ es ineludible transferir una parte de ellos a los alumnos y a sus familias. De no hacerse así, la educación superior no podrá cumplir esa función social.

Si nos ubicáramos dentro de esta visión cuantitativista de la educación superior, tendrían razón quienes propugnan por el establecimiento de cuotas y créditos educativos. Sin embargo, para ponderar la inconsistencia de sus argumentos hay que valorar adecuadamente aquellos estudios que nos indican que aun dentro de esa visión y desde la perspectiva de la rentabilidad social, la implantación de cuotas implica que el costo por estudiante exitoso aumente, y que la eficiencia, la equidad y la cobertura se deterioren; además hay que considerar que la rentabilidad fiscal de la inversión en educación superior tiene un monto sustancialmente mayor al invertido por la gratuidad educativa (Boltvinik, 2000). También conviene revisar alguna investigación premiada por la ANUIES en la que se demuestra que el gasto educativo en relación con los ingresos familiares es más alto en alguna universidad pública que en otra privada, y en la que también se evidencia la falsa inequidad generada por las cuotas (Marqués, 1998).

Es interesante anotar que esta visión de la educación y de las cuotas se presenta como absolutamente incuestionable y con secuelas catastróficas para el desarrollo educativo en caso de no aplicarse (Johnstone y Shrogg-Metha, 2000)¹. Se ubica, pues, en el campo del “pensamiento único” y, por lo tanto, dogmático. Además, del hecho de que esta transferencia de costos se esté aplicando en diversos países, y de que sea una de las principales recomendaciones del Banco Mundial, no se sigue necesariamente, ni que eso sea la verdad ni que eso sea lo mejor para todos.

Por otra parte, la función social de la educación superior que está implícita en esta propuesta, implica un empobrecimiento de dicha función ya que se le enmarca sólo dentro de la perspectiva del “conocimiento útil” para la producción de valor agregado y de circulación comercial. Por eso a la educación superior se le maneja con la lógica de un beneficio personal y de un *bien público consumible* en el que vale la pena invertir en cuotas o créditos ya que a futuro reportará beneficios individuales. Así pues, la educación se transforma en una relación de clientela que atomiza las relaciones sociales y de solidaridad y cultiva el individualismo. En esta perspectiva “la gratuidad se transforma en algo irracional y moralmente inadmisibles” (Rodríguez, en prensa).

Equidad y obligatoriedad

El segundo enfoque que apoya las cuotas y que tiene matices cualitativos, gira alrededor de la defensa de cierta equidad que pretende no favorecer a los ya favorecidos. Es claro que en esta visión, la función social de la educación superior consiste en fomentar el desarrollo del país, pero también busca disminuir las desigualdades sociales mediante una equidad referida a la igualdad de oportunidades y a la reducción de diferencias, incluidas medidas compensatorias como los apoyos y créditos educativos (Rangel, 2000). Se predica dentro de la lógica del bien social y se instrumenta principalmente con la lógica del beneficio personal.

En esta visión se reconoce a la educación, incluida la superior, como un derecho, pero se distinguen diversos papeles que debe jugar el Estado ante este derecho, lo cual no está separado de la obligatoriedad de cursar diversos niveles educativos. Así, el Estado asume tres roles distintos: ser sólo el garante del derecho, ser también el promotor, o bien, ser incluso el proveedor de los bienes necesarios para cumplir ese derecho (Latapí, 1993). Como la educación superior no es obligatoria, el Estado sólo debe ser el promotor de ella, pero no prestar gratuitamente el servicio.

Esta posición aborda y resuelve la dimensión social de su acceso efectivo mediante interpretaciones de jurisprudencia. Y se refuerza lo anterior resaltando el carácter privilegiado de ese 18% de jóvenes que accede argumentando que el 72% de excluidos lo son por motivos socioeconómicos previos que nada tienen que ver con las cuotas (Mendoza, en prensa). Y con razón se señala que: “No se ve por qué la política educativa tenga que cargar con toda la responsabilidad de la equidad social” (Latapí, 1993: 142)

Evidentemente que un 18% de cobertura es inaceptable y necesariamente elitista, lo cual se relaciona con sus condiciones socioeconómicas previas, pero también tiene que ver con las políticas restrictivas de financiamiento y expansión del nivel superior aplicadas en los últimos años. Además hay que destacar que los incluidos y privilegiados lo son, también por motivos socioeconómicos previos y no debido a la gratuidad de la educación. Así pues la inequidad que se dice que genera la gratuidad, se desvanece como argumento sólido contra la gratuidad. Más bien habría de que buscar las razones sociales y políticas de fondo que motivan el desplazamiento de los costos de la educación superior a los alumnos y a sus familias.

La salida justificadora que se ha encontrado para imponer las cuotas y los créditos es proclamar la **igualdad de oportunidades**, para evadir lo que debiera ser la **igualdad de derechos**. Lo único que sucede es que se traslada la inequidad a la competencia por las oportunidades ya que ésta se da entre desiguales, que lo son por motivos socioeconómicos previos; el agravante es que se hace con apariencia de igualdad. La “igualdad de oportunidades”, pues no es equitativa (Latapí, 1993:141)²

¹. “Si no se transfiere una parte mayor de su costo, es casi seguro que el ingreso a la educación superior deberá restringirse, y/o que la educación superior disponible para las masas, todavía ‘gratuita’, será de una calidad cada vez peor”.

². La regla de “igualdad de oportunidades” puede ser un punto de partida para precisar criterios de equidad, pero es tan cuestionable y problemática que difícilmente nos ayudará a realizar un ideal razonable de equidad educativa.

Derecho a la educación y exigibilidad

Una tercera visión de la población se centra principalmente en el derecho a la educación, sin por ello relegar otros aspectos substanciales como el de la calidad educativa y su contribución al desarrollo. Para esta visión, la función social de la educación superior implica el manejo eficiente del conocimiento (docencia e investigación) en razón de las necesidades del conjunto de los sectores sociales, desde la perspectiva pública de las mismas, procesos de mundialización, para buscar un desarrollo humano integral.

En realidad las otras dos visiones también aceptan que existe el derecho a la educación superior, aunque eso no sea tan claro en el caso de la primera. Las divergencias con la tercera están en cómo se aprecia la naturaleza de ese derecho, sus circunstancias y, sobre todo, su exigibilidad. Se argumenta, a modo de tésis, que para exigir ese derecho se requieren dos condiciones: la capacidad académica del estudiante y la suficiencia de recursos necesarios para responder a la demanda. No hay que perder de vista que el concepto de “suficiencia” es inseparable del proyecto de país que se tiene por quienes realmente conducen la nación: de acuerdo con ese proyecto habrá recursos para unas cosas y no las habrá para otras. Por lo tanto, esta condición de exigibilidad es relativa.

La tercera visión concibe a toda la educación como un bien social, y por lo tanto de carácter público, al que se tiene derecho a detenerlo y, por lo tanto, se tiene derecho a exigirlo. No es equiparable con otros “bienes sociales” de carácter consumible que están asociados a otros derechos; tal sería el caso de las medicinas asociadas al derecho a la salud, o el de los alimentos asociados al derecho a la alimentación. En estos casos, no se demanda la exhibibilidad de su provisión y el papel del Estado es sólo de garante de ellos. La educación es un bien de otras características: es cultural, es humanizante, es liberador, es de carácter cognoscitivo, es impulso al desarrollo, etcétera. Además, la educación está vinculada al pacto social y a la trayectoria histórica de la nación. Por eso su exigibilidad como derecho es de otra índole e irrenunciable.

Ubicados, pues, en esa **lógica del derecho** a la educación, su materialización se da en el ámbito de un sujeto colectivo que está formado por todos los ciudadanos; ésta se distingue de la **lógica de las oportunidades** y del beneficio personal cuya materialización se da en el ámbito de los sujetos y de las responsabilidades individuales. Estos dos ámbitos, si bien son diferentes, no son necesariamente excluyentes sino más bien vinculados. Para que un beneficio sea legítimo debe estar en concordancia con un derecho, pues un beneficio que contraviene a algún derecho sería ilegítimo; así pues, el beneficio individual de la educación deberá estar en concordancia con el derecho colectivo a ella. El derecho legitima y antecede conceptualmente al beneficio³ (Rodríguez en prensa). En consecuencia, no se puede desconocer el derecho, su exigibilidad y la gratuidad.

³“La prioridad del derecho ciudadano a la educación está por encima del cálculo de beneficios que se obtendrían de su ejercicio. Por tanto es inviolable, incluso bajo el argumento de que con las cuotas todos saldrán ganando, o de que con la exención de pagos a los más pobres nadie saldrá perdiendo”.

Por otra parte, en los instrumentos jurídicos internacionales y en las convenciones suscritas por diversas instancias en materia educativa y de su gratuidad, se sigue la pauta marcada por el artículo 26 de la *Declaración de los Derechos Humanos* : la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita; la secundaria debe hacerse asquible a todos, implementando progresivamente su gratuidad; la superior, “abierta a todos con equidad y de acuerdo con las capacidades de los estudiantes; también, en la medida de lo posible, debe tenderse a ofrecerla gratuitamente” (Latapí 1996). Diversos instrumentos internacionales señalan la obligación de los gobiernos de buscar la implantación progresiva de la gratuidad, como el protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamado de San Salvador, que en su artículo 13,3,c indica que ello se haga “en la medida de los recursos disponibles por vía legislativa u otros medios apropiados” (Latapí, 1996:64).

Es evidente que en esos instrumentos jurídicos internacionales, la tendencia clara es a la implantación progresiva de la gratuidad. Dichos instrumentos han sido reasumidos recientemente por la UNESCO en su *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en 1999, la cual a su vez, fue adoptada por la ANUIES en su documento *La Educación Superior en el Siglo XXI*, y finalmente, el presidente Vicente Fox declaró que seguirá los lineamientos de la ANUIES. Sin embargo, en el caso mexicano, contra la tendencia a la implantación progresiva de la gratuidad señalada por los documentos internacionales que dicen seguir, tanto la ANUIES como el presidente de la República se han pronunciado abiertamente contra la gratuidad y a favor de los créditos educativos.

Como consecuencia de todo lo anterior y dado que la educación superior es un bien público al que se tiene **derecho** incontestablemente y no es sólo una **oportunidad** que se ofrece a quien pueda aprovecharla, su costo deberá ser sufragado por el capital público de la sociedad, es decir, por el erario fiscal con una visión de igualdad para todos los estudiantes.

Ahora bien, hay que ir a una de las raíces de fondo de la inequidad social, que es la inequidad de las aportaciones para la formación de los fondos fiscales ya que, en términos generales, se cobran impuestos iguales a ciudadanos con ingresos desiguales. La igualdad resulta inequitativa. Es necesaria, por lo tanto, una voluntad política firme para evitar la evasión fiscal, para la implantación de impuestos progresivos y para que se supriman los proteccionismos fiscales que sólo aseguran ganancias lucrativas. Asegurada así la equidad en la formación de los fondos fiscales, se podrá aplicar la gratuidad en la educación superior, sin poder aducir que ella, de por sí, es la generadora de inequidades sociales

Esta gratuidad de la educación superior, tendría que ir acompañada de una ampliación significativa de la cobertura, pero no para responder a la demanda de una forma totalmente indiscriminada o caprichosa, sino estableciendo medidas académicas que aseguren que los candidatos cumplen con los requerimientos para cursar este nivel educativo. Y en caso que sea necesario, estableciendo mecanismos de compensación académica que permitan a los alumnos superar las deficiencias.

Referencias

BOLTVINIK, Julio (2000). "Cuotas y Neoliberalismo", *La Jornada*, 17 de marzo. Citado por Boltvinik, ver, C. Colclough "Who should learn to pay? An Assessment of neoliberal approaches to education policy", en C. Colclough y James Manor, *States or markets. Neoliberalism and the development policy debate*, Oxford, Clarendon Press.

LATAPÍ, Pablo (1996). "El Derecho a la Educación Superior", en *Foro Nacional. La Educación Superior en México, Políticas y Alternativas*, Memorias, México, UAM-Xoxhimilco.

LATAPÍ, Pablo (1993). "Las nuevas funciones de la enseñanza básica. Reflexión sobre la equidad", en Labastida, Julio, et al. (Coordinadores). *Educación, Ciencia y Tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*. UNAM.

MARQUÉS J., Alejandro (1998). *El Costo familiar y/o individual de la educación superior*, México, ANUIES.

MENDOZA R., Javier, (en prensa) su participación en Rodríguez, Pedro G., "El Aura perdida" en *UNAM, sentidos y sinrazones de la huelga*, Centro de Estudios Educativos, Colección Diálogos.

RODRÍGUEZ, Pedro Gerardo (en prensa). "El Aura Perdida", en *UNAM, Sentidos y sinrazones de la huelga*, Centro de Estudios Educativos, Colección Diálogos.

RANGEL SOSTMAN, R., et al. (2000). (Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox, *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, Noviembre.