

## ¿HACIA DÓNDE TRANSFERIR EL COSTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR?

El texto que se presenta es la primera publicación de un importante proyecto internacional, dirigido por su primer autor, que se propone explorar una de las tendencias más fuertes y coincidentes y, a la vez, más polémicas y menos conocidas de la educación superior (ES) en el mundo contemporáneo: la que consiste en transferir una parte creciente del peso que representa el costo de la ES del estado a los alumnos y sus familias, especialmente a través del cobro de colegiaturas.

En México, el carácter polémico del asunto no necesita enfatizarse, después del terrible movimiento huelguístico que conmocionó a la UNAM en 1999 y 2000, originado por la introducción de cuotas; sí debe subrayarse, en cambio, lo poco que sabemos realmente sobre el particular: por una parte, los sistemas de información contable y financiera de las instituciones de educación superior (IES) de carácter público, en México y otros países, suelen ser muy deficientes; por lo general ignoran tanto el gasto de inversión como los pasivos virtuales derivados de compromisos generados en los contratos colectivos, por ejemplo en lo relativo a pensiones; por otra parte, más allá de discusiones fuertemente sesgadas por el componente ideológico, es difícil encontrar investigaciones empíricas que estudien rigurosamente los efectos sobre el acceso a la ES de las condiciones sociales de los alumnos, y en particular el impacto de la introducción de nuevas políticas, como las relativas a la implantación de esquemas de cobro de colegiaturas.

El trabajo comienza con la constatación de que en los últimos años ha habido un desplazamiento muy fuerte, aunque desigual y todavía cuestionado, en lo que se refiere al peso de los costos de la educación superior (ES) que están pasando, de ser soportados predominantemente por el gobierno y los contribuyentes, a ser compartidos por los padres de familia y los estudiantes. Se observa que China y el Reino Unido, aunque tienen sistemas sociopolíticos y económicos totalmente distintos, y se encuentran en etapas muy diferentes de la expansión de sus sistemas de ES, comparten la característica de ser ejemplos de la reciente introducción de cuotas de colegiatura en este nivel.

Más adelante, y además de señalar que la búsqueda de ingresos suplementarios para las IES, en especial por parte de los estudiantes y sus familias, es una de las principales recomendaciones del Banco Mundial y muchos otros expertos, como solución del problema de universidades sin recursos y masificadas en el tercer mundo, el texto da información sobre la reciente introducción de cuotas en las IES públicas de los más diversos países:

FELIPE MARTÍNEZ  
RIZO\*

\* Universidad Autónoma de Aguascalientes.  
JOHNSTONE, D. Bruce y Preeti Shroff-Mehta (2000). *Higher Education Finance and Accessibility: An International Comparative Examination of Tuition and Financial Assistance Policies*. Center for Comparative and Global Studies in Education. Gr. Sch. of Ed. SUNY-Buffalo. The Int. Comp. H. E. Finance & Accessibility Project. [www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/publications1.html](http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/publications1.html)

- en 1997 el Reino Unido, con un gobierno laborista, se volvió el primer país europeo en adoptar el cobro de colegiaturas en sus IES públicas como una política oficial del gobierno;
- en 1999 el gobierno socialdemócrata de Alemania dejó de renovar la disposición tradicional de la Ley Marco sobre Educación Superior que garantizaba ES gratuita a todos los que terminaran con éxito los estudios en una escuela media superior de orientación académica;
- han comenzado a implantarse cuotas en China, Vietnam, la India, y un número creciente de países latinoamericanos y africanos;
- Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética buscan resquicios legales en sus constituciones, que garantizan una educación superior gratuita, para poder introducir cuotas;
- en Japón, Corea del Sur, Filipinas, Chile, Brasil y otros países de América Latina hay ya un sector maduro, aunque desigual, de IES privadas;
- incipientes sectores de ES privada surgen en los países de la antigua Unión Soviética.

Esta *participación en el costo* tiene varias formas: en unos casos se trata del cobro en IES públicas de cuotas cercanas al costo real de servicios como alojamiento, alimentación, libros y otros gastos de la vida estudiantil previamente cubiertos principalmente por el gobierno. En otros casos el paso de la carga del costo del gobierno al estudiante y su familia toma la forma de una disminución de las becas o su equivalente que son los créditos educativos con tasas de interés muy bajas. El cambio puede darse también a través de políticas que promueven la disminución del ingreso a IES públicas fuertemente subsidiadas, mientras aumenta la matrícula de IES privadas mucho menos subsidiadas, que viven de las colegiaturas que cobran. En alguna de estas tres formas o alguna combinación de ellas, en todo el mundo se está dando esta transferencia del peso de los costos de la ES, pasando del gobierno y los contribuyentes a los estudiantes y las familias. Johnstone y Shroff-Mehta resumen los argumentos aducidos por los partidarios de dicha transferencia en tres puntos, como sigue:

- a) La primera es la urgente necesidad de ingresos distintos al subsidio gubernamental, que se debe, a su vez, a varias razones: fuerte aumento de la demanda de ES, como resultado del crecimiento demográfico y la mayor cobertura de la educación media; crecimiento de los costos unitarios de la ES, mayor al de otros costos; reducción de ingresos fiscales, tanto globales, como disponibles para ES, ante la demanda de otros renglones del gasto. Se añade la consideración de que otras fuentes de ingresos, como venta de servicios a las empresas, son limitadas e implican distraer parte del

tiempo del profesorado en actividades distintas a la docencia. La objeción que consiste en señalar que el aumento de las colegiaturas trae consigo una reducción del número de estudiantes provenientes de familias pobres o de medio rural, se responde proponiendo sistemas de becas o créditos blandos, y se señala también que, de no hacerse lo anterior, los estudiantes de familias de bajos recursos tendrán que acudir a IES públicas que, al no contar con recursos suficientes, se verán saturadas y tendrán baja calidad, en tanto que los alumnos de familias acomodadas irán a IES privadas de mejor nivel, acentuándose las desigualdades.

- b) La segunda razón se basa en el principio de equidad, en el sentido de que los beneficiados directos deberían, por lo menos, cubrir una parte de los costos de la ES. Esta idea se sustenta en cuatro observaciones: que la ES “gratuita” es pagada de hecho por todos los ciudadanos; que la mayoría de los impuestos no son progresivos (esto es crecientes con el nivel de ingresos) sino regresivos o, a lo más, proporcionales; que un número desproporcionadamente alto de los alumnos de ES provienen de familias de clase media, media alta o alta, que podrían pagar por lo menos una parte del costo y estarían dispuestos a hacerlo, demostrando la importancia del rendimiento privado de la ES; por último, que para evitar que los aspirantes de bajos recursos queden fuera de la ES por efecto de las colegiaturas, una parte de los ingresos adicionales podría fácilmente dedicarse a becas y créditos blandos para esos alumnos.
- c) La tercera razón que sostiene la idea de la transferencia de costos es la noción económica neoliberal de que las colegiaturas llevarían a la ES algunas de las virtudes del mercado: se presume que la eficiencia de las IES aumentaría, al hacer a los estudiantes y sus familias consumidores más exigentes; que las IES se volverían más sensibles a las necesidades de la sociedad que las rodea; que se evitaría la tendencia a prolongar la duración de los estudios de manera injustificada por parte de quienes prefieren la situación de estudiantes a la de buscadores de empleo.

A continuación el documento se refiere a los contraargumentos que presentan quienes se oponen a la propuesta de que las familias compartan el costo de la ES, señalando que esta idea provoca reacciones en contrario especialmente en los países en que predominan ideologías sociopolíticas que ven la ES como un derecho social más, que debe proporcionarse gratuitamente, dado que la principal beneficiaria de la ES, por encima de los beneficios personales que también se derivan de ella para los egresados, sería la sociedad.

Se indica que los estudiantes, que en forma comprensible se oponen al establecimiento o aumento de colegiaturas, pueden ser una fuerza política importante, de tendencia de izquierda o radical, especialmente

en Europa, América Latina y algunos lugares de Asia. Se señala también que, especialmente en países pobres, las familias de los alumnos de ES, que son quienes más se benefician de una ES gratuita, pueden pertenecer a elites políticamente poderosas. Lo anterior puede explicar, según Johnstone y Shroff-Mehta, por qué *muchos estudiantes y familias, ricos o de bajos ingresos, de izquierda o de derecha, suelen tender a oponerse a las colegiaturas, en tanto que muchos científicos sociales, también tanto de izquierda como de derecha en términos políticos, tienden a aprobar por lo menos alguna proporción de participación en los costos.*

Contra el argumento de la posible influencia positiva del mercado, se aduce que es preferible que la ES se encuentre al margen de las fuerzas del mercado y la comercialización, que llevarían a la mediocridad académica. Por lo menos en Estados Unidos no hay evidencia empírica de que la responsabilidad académica, la calidad educativa o la eficiencia mejoren con los aumentos de cuotas.

Las opiniones en pro de la gratuidad se basan también en consideraciones prácticas: aun aceptando que en teoría la combinación de colegiaturas con becas o apoyos para los necesitados puede ser adecuada, algunos piensan que es fácil aumentar colegiaturas en coyunturas políticas de corto plazo, mientras que implementar un sistema eficiente de apoyos es difícil y requiere un compromiso de largo plazo, por lo que temen que el resultado real de tales políticas sea un esquema de “cuotas altas y ayuda baja”, o de “cuotas altas y sólo créditos caros”. Un elemento importante en la oposición a la introducción de cuotas es la afirmación de que, a diferencia de lo que sostiene la postura neoliberal prevaleciente, es posible recolectar más recursos fiscales, haciéndolo de manera progresiva, si hay voluntad política y liderazgo. Refiriéndose a opiniones expresadas en las obras de Colclough y Manor (1991) y Buchert y King (1995), los críticos afirman que si se hace esto *desaparecería la necesidad de cobrar cuotas u otras formas de compartir costos y también se evitaría el peligro de perder inscripciones, especialmente de alumnos pobres, y no se correría el riesgo de que se establezcan esquemas de ayudas financieras y créditos posiblemente ineficientes y caros.*

En el ámbito de los argumentos prácticos, incluso partidarios definidos de las políticas neoliberales manifiestan la preocupación de que subir colegiaturas no se traduzca en un aumento de los recursos de las IES, ni en formas de ayuda para los necesitados, ni en incrementos de recursos públicos a otros programas de interés social, sino en transferencias de recursos hacia donde apunten tendencias políticas más fuertes, incluyendo reducciones de impuestos en beneficio de los ricos. Abundando sobre la dificultad de implementar sistemas de apoyo efectivos para alumnos de bajos recursos, se comenta que crear sistemas de ayuda basados en resultados académicos, o créditos blandos fácilmente accesibles, es difícil por motivos financieros, políticos, técnicos y, a veces, culturales, especialmente en países en desarrollo y de la

antigua Unión Soviética, donde suelen estar ausentes elementos cuya presencia facilita la implantación de tales sistemas, como la disposición de los padres para apoyar a sus hijos hasta el límite de sus posibilidades; la costumbre de declarar honestamente ingresos y propiedades para efectos fiscales; tradiciones filantrópicas que permitan establecer fondos de becas y similares, etc.

En otro apartado se reflexiona sobre la dificultad de definir con precisión lo que podría considerarse el *nivel apropiado* de las colegiaturas, dadas las muy diversas situaciones que pueden presentarse, como la existencia de otras *cuotas* (*v.gr.* por inscripción o por uso de computadoras); el costo por alumno de cada programa (muy diverso, por ejemplo en una carrera de derecho o una de física); los beneficios privados posteriores (*v.gr.* filosofía *vs.* medicina); costos de hospedaje y alimentación, muy diversos si el alumno vive con su familia o no; la disposición y posibilidad de la familia de pagar cierta cantidad; la posibilidad que tengan los estudiantes de tener ingresos derivados de trabajos de tiempo parcial o de verano; la existencia y suficiencia de sistemas de becas y créditos.

Según los autores, si los alumnos están dispuestos a pedir crédito y hay instituciones dispuestas a darlo, tanto las becas como los créditos podrían servir como mecanismos de apoyo para alumnos necesitados, si bien es de suponer que ellos preferirán las becas. Pero para *transferir* costos, los créditos verdaderos, no subsidiados, son claramente preferibles a las becas ya que, teóricamente, es claro que créditos y otras formas de pago diferido, como impuestos a los graduados universitarios, logran mucho mejor que las becas los propósitos de aliviar en parte el peso de los crecientes costos de la ES que debe soportar el estado: incrementar los ingresos de las IES; promover la equidad, aceptando que la ES tiene rendimientos tanto públicos como privados, por lo que se justifica una parte de subsidio público y otra de pago de colegiaturas; y aprovechar las fuerzas del mercado para aumentar tanto la eficiencia de las IES como su responsabilidad de cara a la sociedad. Debe quedar claro, sin embargo, que la condición *sine qua non* de lo anterior es que los créditos se paguen de verdad, a tasas de interés cercanas a las prevalecientes. Si los créditos no se recuperan, o si el valor de lo recuperado es muy inferior al valor actualizado de lo prestado —sea porque una proporción elevada de los beneficiarios no paga, porque las tasas de interés son muy inferiores a las del mercado o porque los costos de cobranza son desproporcionadamente elevados— entonces un sistema de crédito no será un mecanismo real de transferencia del peso de la ES hacia los estudiantes y sus familias y los créditos, en palabras de los autores, se caracterizarán mejor *como quasi-becas, y generalmente más bien ineficientes y políticamente costosas, por cierto!*

Por otra parte, y sabiendo que hay una fuerte correlación entre el nivel socioeconómico de los alumnos y la manera en que transcurre

su paso a través del sistema educativo, el trabajo señala la necesidad de contar con trabajos empíricos que muestren con precisión en qué medida determinadas políticas de cuotas y de apoyos tienen efectos reales en lo que se refiere al acceso a las diversas modalidades de ES, a la permanencia en ellas y al egreso de las mismas.

El trabajo concluye con el texto que se reproduce a continuación:

La tendencia mundial en dirección de una mayor “participación en los costos de la ES” —o sea colegiaturas crecientes y menores subsidios públicos, por lo menos para estudiantes no necesitados— parece inevitable. Este carácter ineludible no refleja ningún triunfo de las políticas del Banco Mundial, ni del capitalismo de mercado, y no necesariamente es lo que prefieren muchos analistas concienzudos que creen en los mercados pero también ven muchos problemas en la creciente privatización de la ES. Pero no parece haber escapatoria a las conclusiones de que (1) en el futuro la ES necesitará importantes recursos adicionales, sobre todo en el tercer mundo; y (2) que la única alternativa a la opción de transferir a los padres y los alumnos una parte mayor de la carga sería que hubiera incrementos muy fuertes de impuestos de naturaleza progresiva.

Y es aquí donde se encuentran los dos problemas que hacen pensar que la tendencia antes mencionada es ineludible: el primero es que es sumamente difícil aumentar los impuestos de carácter progresivo —o sea aquellos que recaen proporcionalmente más sobre los más ricos, porque se calculan basándose en los ingresos y las propiedades— sobre todo porque es muy fácil evadirlos. El segundo problema de esperar que incrementos masivos de los impuestos, progresivos o no, puedan evitar la necesidad de transferir partes crecientes del costo de la ES a estudiantes y familias es que la ES, sencillamente, no está en primer lugar de la fila de necesidades, incluso si pudieran aumentarse exitosamente los impuestos. La educación básica y media, la salud pública, el cuidado del medio ambiente, la vivienda y otras infraestructuras públicas, y una red de seguridad social para los ancianos, los que no tienen empleo y los que no pueden tenerlo, están ciertamente adelante de la ES en la fila, en la mayoría de los países. Si no se transfiere una parte mayor de su costo, es casi seguro que el ingreso a la ES deberá restringirse, y/o que la ES disponible para las masas, todavía “gratuita”, será de una calidad cada vez peor.

La ES necesita seguir reclamando recursos públicos, en cantidades crecientes. Pero también parece que quienes pueden influir en las políticas públicas deberían empujar en dos direcciones: el desarrollo de formas menos costosas de ES, y el de esquemas de ayuda financiera y programas de crédito que puedan combinar una recuperación significativa de los costos y la protección de aquellas personas cuya participación en la ES se pone más en riesgo con la inevitable necesidad de compartir tales costos.

Para terminar esta reseña conviene subrayar una idea apuntada marginalmente en el texto de Johnstone y Shroff-Mehta, la que se refiere a las diferencias que hay entre países de diverso nivel de desarrollo en general, y en especial en lo relativo a sus sistemas de educación superior. Si se considera con cuidado la cuestión, resulta claro que la fuerza de los argumentos que subrayan la conveniencia de que los directamente beneficiados por la ES paguen por lo menos una parte del costo de la misma es mayor en el caso de un país en el que sólo accede a la ES una proporción mínima de cada cohorte, digamos 2% o 3%, en tanto que las razones a favor del financiamiento público son mayores en un lugar donde la cobertura de la ES se acerca al 100%, como los Estados Unidos y el Canadá, con el aumento lógico de la proporción de alumnos de bajos recursos en las últimas etapas del proceso de universalización.

En algunos países africanos, una pequeña minoría de estudiantes universitarios, perteneciente a una reducida elite, recibe educación gratuita, incluyendo los gastos de hospedaje y alimentación, en tanto que la inmensa mayoría de la población es analfabeta. En el otro extremo, en Estados Unidos y Canadá la proporción de cada cohorte que llega a la ES se sitúa ya en el orden del 80%, pero esta cifra incluye varios subgrupos:

- uno reducido que se orienta en principio al doctorado, estudia en instituciones de gran prestigio y costos elevados, mayores en las privadas pero no mucho menores en las públicas, (*research universities*);
- otro mayor lo hace en IES que ofrecen programas de cuatro años, pero también posgrados, tanto generales como de enfoque profesionalizante, y cuyos costos son menores que las anteriores, pero no despreciables (*comprehensive universities, colleges*);
- y otro similar al anterior en instituciones que ofrecen estudios cortos, de dos años (*community colleges*), con un enfoque práctico y dirigido al mercado local del empleo, sin que se descarte la posibilidad de que algunos de ellos posteriormente puedan transitar hacia programas largos, en IES de los dos primeros tipos. Este tipo de IES es muy barato o gratuito.

México no es Canadá ni Angola y su situación debe enfrentarse teniendo en cuenta su especificidad, pero esto no impide que puedan sacarse lecciones útiles revisando lo que pasa en otras latitudes.

## Referencias

- 
- BUCHERT, Lene y Kenneth King (1995). *Learning from Experience: Policy and Practice in Aid to Higher Education*. La Haya, Centre for the Study of Ed. in Developing Countries.
- COLCLOUGH, Christopher y J. Manor (1991). *States or Markets? An Assessment of Neo Liberal Approaches to Education Policy*. Oxford, Claredon Press.