

¿Quiénes deben pagar la educación superior?

El caso de la UNAM

SALVADOR MALO

Introducción

La discusión en el Congreso, previa a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, dio lugar a muy diversos comentarios y planteamientos sobre la vida nacional. En particular, al contener previsiones de gasto en educación superior inferiores a las requeridas para compensar la inflación, llevó a muy variados pronunciamientos y declaraciones tendientes a lograr una asignación mayor de recursos para ese sector.

Pese al propósito central común —el apoyo a la educación—, los argumentos y razones expuestos en esos pronunciamientos hicieron evidentes las diferentes concepciones que existen sobre la estructura del sistema de educación superior mexicano y sobre el papel, la importancia y el desempeño que en él tienen, o debieran tener, las instituciones que lo conforman. Al estarse discutiendo el gasto federal para ese nivel de estudios, las argumentaciones giraron en torno al monto de recursos que es conveniente, necesario, o posible destinarle; a la forma en que ellos son distribuidos y utilizados, y, por último, a la contribución que a ese gasto deben hacer los distintos sectores de la sociedad.

El financiamiento de la educación superior

En tanto que la educación constituye el pilar fundamental del desarrollo económico, científico, social, político y cultural de las naciones, su financiamiento representa uno de los grandes temas contemporáneos mundiales. En el caso mexicano, el Estado ha canalizado importantes recursos para su desarrollo y sostenimiento, de modo que, en ocasiones, dichos recursos han tenido un aumento significativo respecto al total del gasto social.

Así, el gasto federal en educación, como porcentaje del Producto Interno Bruto, fue de 5% en promedio, de 1977 a 1982; cayó a 4% en el periodo 1983-1988, se recuperó a partir de 1989, hasta alcanzar el 6.1% en 1994; volvió a descender posteriormente, y para 1999 se contempla un gasto federal en educación equivalente al 4.4% del PIB.

Sin embargo, ese gasto no siempre ha significado un aumento en términos reales, ni ha sido suficiente para atender el incremento de las necesidades de los estudiantes, los profesores y las instituciones que deben atender, pues crece la educación superior al mismo tiempo, tanto en número de instituciones como en profesores y matrícula: esta última creció 335% entre 1970 y 1993, debido al mayor porcentaje de jóvenes que cursan educación superior (casi tres veces el correspondiente a 1970), y porque en ese mismo periodo se duplicó la población entre 20 y 24 años.

Como consecuencia de lo anterior y de otros factores, el vínculo entre la calidad de la educación superior y los recursos financieros destinados a ella, se convirtió en asunto de

particular urgencia. Así, el problema del financiamiento de la educación superior, originalmente asociado casi exclusivamente con la dinámica de la expansión educativa, se entreveró con aspectos de calidad, de eficiencia, de eficacia, de gobernabilidad, de equidad, de movilidad social, y con posiciones de grupo, de clase social, de ideología.

Al ser las universidades públicas las de mayor desarrollo y tamaño, y las más condicionadas a las políticas y finanzas del Estado, son ellas las que han vivido los problemas derivados de la mencionada expansión en medio de limitantes financieras, corporativismo universitario, reivindicaciones sociales, profesorado impreparado, inestabilidad social, transformación política y, muchos otros aspectos. Son ellas también, las que más dramáticamente han sentido los cambios de actitud, percepción y demandas de la sociedad mexicana.

En todo caso, el financiamiento de la educación superior es materia de controversia, con múltiples y diversas facetas, que van desde definir y decidir cuánto del gasto social se debe destinar a la educación y cuánto de éste a la superior, pasando por la compleja determinación de quiénes deben contribuir al financiamiento de la misma, hasta las discusiones, sin duda, siempre acaloradas de cuánto y cómo pueden aportar los estudiantes mismos al financiamiento de un servicio del cual ellos son los principales beneficiarios.

Con frecuencia en nuestro país, la cuestión del financiamiento de la educación superior, en particular en las instituciones públicas, se ha planteado como un aparente dilema: o la educación la financia íntegramente el gobierno o, de no hacerlo, éste incumple una obligación y la educación se convierte en privada. Vale la pena examinar con detalle esa tesis en sus manifestaciones más extremas, en el entendido de que existen muchos matices y múltiples razonamientos que pretenden darle fundamento, así como otros aspectos que ayudan a analizarlo. Podemos agregar, por otro lado, que el mismo es visto de distinta forma por los diferentes grupos sociales: los conceptos "público", "gratuidad", "legalidad", entre otros, ciertamente no tienen las mismas connotaciones en los diferentes sectores sociales de este México moderno. Ello es claramente evidente en la polémica y los incidentes que se han generado cuando se ha intentado discutir el monto de las cuotas que deben cubrir los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El asunto de las cuotas en la UNAM –al menos en las dos últimas ocasiones en que se ha debatido, una de ellas en tiempos del rector Carpizo (1987) y la otra con el rector Sarukhán (1992)–, se ha caracterizado por el papel que en él han desempeñado aspectos inherentes a diversas posiciones políticas, por los conflictos que éstas han provocado entre los diversos actores sociales que conforman e influyen en la Universidad, así como por los disturbios que se han generado dentro y fuera de ella.

Constituye también un asunto que tiene que ver con la función del Estado en el ámbito de la educación en general, y de la educación superior en particular; con la naturaleza y fines últimos de la universidad y con el fundamental problema de la justicia; un asunto, en suma, en el que confluyen factores ideológicos, de modo que su análisis se ha visto influido por aspectos inherentes a posiciones políticas.

La argumentación legal más reiterada acerca de las cuotas, hace depender del artículo 3º constitucional la obligación del gobierno de financiar a las instituciones educativas públicas. En particular, se pone énfasis en la premisa del mencionado artículo, según la cual "toda la educación que el Estado imparta será gratuita". Con base en este ordenamiento, se aduce que el gobierno debe hacerse cargo de la educación pública en todos sus niveles, incluido el superior. Quienes recurren al argumento constitucional para fundar dicha obligación referida a las universidades, consideran que el cobro de cuotas a los alumnos conlleva la inminente privatización de esas instituciones educativas. En este caso se asume una posición irreductible la cual, en rigor, se refiere a un principio y no propiamente al monto de las cuotas.

En contra de esa argumentación, expertos juristas también desprenden del artículo 3º razones para justificar la colaboración de los alumnos y de los padres de familia, en el financiamiento de la educación universitaria, mediante cuotas, así como de otros beneficiarios como las empresas y la sociedad en general.

En esta controversia, resulta interesante apreciar, por un lado, las posiciones del Estado en cuanto a su responsabilidad frente a la educación y, por otro, la condición de la Universidad Nacional en el marco del Estado. A partir de 1917, se pueden advertir cinco reformas a la redacción original del artículo 3º. En el proyecto que conoció el Congreso Constituyente, la gratuidad de la educación sólo se refería a la enseñanza primaria, impartida en los establecimientos oficiales. Según la reforma de 1934, "la educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente"; en la versión de 1946, ese ordenamiento quedó definido en estos términos: "VI. La educación primaria será obligatoria. VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita." En las modificaciones de 1980 y 1992 estas dos fracciones no sufrieron cambio. Como se señaló, esta redacción alimentó los debates pues parece dar la razón tanto a quienes estaban a favor como a quienes estaban en contra del cobro de cuotas en las universidades y tuvo que recurrirse a la interpretación por lo que hace al término "Estado" y otros correlativos como "descentralizado", en particular porque la definición de la UNAM lo contiene.

En efecto, la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que data de 1945, establece en su artículo primero, que ésta es "una corporación pública –organismo descentralizado del Estado– dotado de plena capacidad jurídica..." de aquí que fuera preciso examinar los términos de esa conceptualización fundamental.

El alcance del término "Estado" es motivo de múltiples tratados y estudios, pero desde la reforma de 1934 la redacción del artículo 3º indica explícitamente a la Federación, los estados y los municipios como acepciones del mismo. Es decir, se refiere a la organización jurídica y política de la nación y no incluye a entidades no subordinadas a los órganos del poder público antes mencionados.

Por ello, y a diferencia de lo que ocurre con otras instituciones que dependen del Poder Ejecutivo, la Universidad no se encuentra subordinada, ni depende, ni se identifica con el Estado. La prueba de que la Universidad no es una dependencia del Poder Ejecutivo de la Federación es que el Estado le confirió autonomía orgánica y funcional desde 1929. La personalidad jurídica y la autonomía de gestión –la cual incluye la gestión financiera– ex-

presan esencialmente la distinción entre la Universidad Nacional y el Estado en tanto que organismo descentralizado de éste.

Algunos estudiosos del tema consideran que el carácter de corporación pública de la institución significa que el Estado tiene el compromiso de apoyarla, para garantizar igualdad de oportunidades de los alumnos a adquirir conocimientos, con el propósito de reducir la discriminación por razones sociales y económicas. Consiguientemente, al ser la UNAM una institución pública, el Estado tiene la responsabilidad de contribuir a su financiamiento, lo cual no significa que otros actores sociales no compartan esa obligación.

Si bien en 1980 se añadió a la redacción del artículo 3° la fracción VIII referida específicamente a las universidades y a otras instituciones de educación superior, en los debates que se plantearon en esa década, así como en los primeros años de la siguiente, quienes demandaron la gratuidad de la educación universitaria se siguieron apoyando en la fracción VII. Sin embargo, la reforma de 1993 acotó el alcance de la gratuidad al establecer la obligatoriedad del Estado de impartir la educación primaria y secundaria y de cursarla por parte de todos. Por comparación, se deriva que la educación universitaria constituye un derecho mas no una obligación de los ciudadanos. Con respecto a ella, el Estado tiene el compromiso de apoyarla, tal como lo consigna la fracción V del artículo 3° en su versión actual, la cual se estatuyó en 1993: "... el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación..."

En este último ordenamiento se aprecia la intención del legislador de precisar la naturaleza de la responsabilidad del Estado para con las instituciones públicas de educación superior. Con ello se pretendió cerrar el paso a debates como los ocurridos en el pasado inmediato y cancelar, asimismo, la acusación de inconstitucionalidad del cobro de cuotas en la Universidad Nacional.

El cobro de cuotas en la UNAM

Al margen del fundamento que da la Constitución para el cobro de cuotas en instituciones de educación superior públicas, hay que recordar que la Universidad Nacional Autónoma de México siempre ha cobrado cuotas por los servicios que ofrece, incluidos los educativos.

En la Ley de la Universidad de 1914, se distinguía entre los fondos que le otorgaba el Gobierno Federal y "los que adquiera por cualquier otro medio". La Ley Orgánica de la Universidad de 1929 fue aún más explícita, al establecer que el patrimonio de ésta se constituiría, entre otros bienes, con el subsidio que le asignara el Estado y con los ingresos que obtuviera por concepto de colegiaturas. Esa facultad quedó recogida también en la Ley Orgánica de 1933 y en la de 1945, actualmente vigente.

La posición "de principio" en contra del cobro de cuotas en la Universidad Nacional se manifiesta no sólo en los debates sobre su legalidad, sino en las percepciones públicas

sobre la gratuidad de la educación superior, la justicia o equidad que de ello se deriva, y en otros conceptos como el de privatización.

En los estudios de opinión realizados periódicamente por la UNAM y que abordan esta materia, se advierte que pese a que más del 50% de las poblaciones entrevistadas –que en total suman más de cuatro mil personas–, reconocen que sólo es gratuita la educación básica, es decir, la educación primaria y la secundaria; buena parte de ellas consideran que la UNAM no es una institución gratuita porque, de acuerdo con sus razonamientos "se paga, aunque sea poquito", "ya la pagamos vía impuesto" o "no es gratuita puesto que en algunas de las facultades y escuelas se piden cuotas para cómputo, materiales y otras cosas". Sin embargo, un porcentaje menor de los entrevistados opinó lo contrario, indicando que la UNAM sí es gratuita porque "se paga tan poquito que es simbólico".

Para varios grupos sociales, según se desprende de las entrevistas, la privatización se da cuando "se cobra mucho" o "se cobran mensualidades".

El principio de equidad

Otro argumento que se esgrime para rechazar el cobro de cuotas a los estudiantes universitarios afirma que la mayoría del pueblo mexicano sufraga los servicios educativos de las instituciones públicas mediante el pago de impuestos, de manera que resulta injusto, y una doble tributación, el que se cobre a las familias en forma de cuotas lo que ya han pagado con impuestos.

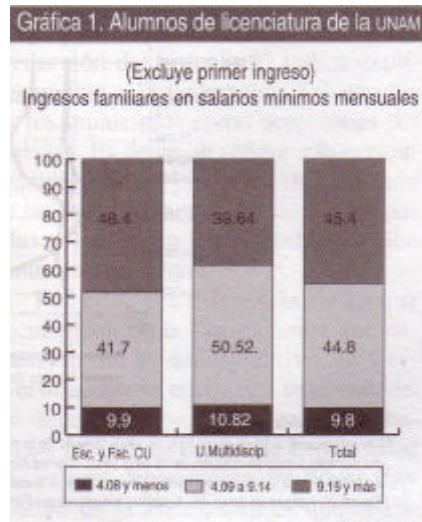
Quienes asumen la posición contraria, también desde una perspectiva ética, argumentan que los recursos económicos del país son limitados y, consecuentemente, que el subsidio federal asignado a la Universidad Nacional tiene que competir con otras áreas fundamentales para la nación como, por ejemplo, las de educación básica y de salud; de aquí deducen, que además de ese subsidio y sin que ello signifique relevar al Estado de su responsabilidad, haya que buscar otras fuentes de financiamiento para atender adecuadamente las crecientes necesidades de las instituciones. Estiman que en tiempos de crisis y de penuria económicas, si las universidades públicas dependen de manera íntegra del Gobierno Federal, apenas tendrán los recursos suficientes para sobrevivir o tendrán que reducir la calidad y la cantidad de las tareas que realizan.

En esta posición se señala, además, que representa una falta de equidad tratar de manera igual a los económicamente desiguales, es decir, eximir de colaborar en el pago de la educación universitaria a los alumnos cuyas familias cuentan con posibilidades de hacerlo. En 1966, el rector Carrillo, en la exposición de motivos del Reglamento de Pagos afirmaba que "Todos los estudiantes universitarios disfrutan de un subsidio en sus estudios, pues el importe de las cuotas (...) no representa sino una parte mínima de los gastos reales..." En consecuencia, se califica como injusto y contrario a la justicia distributiva el apoyo indiscriminado a alumnos que pueden costear su educación, parcial o totalmente, pues se subsidia a los sectores altos y medios, a costa de los pobres, cuando los recursos del subsidio federal asignados a la Universidad se obtienen a partir de los impuestos que pagan, entre otros, contribuyentes que tienen apremios económicos y cuando, además, esos

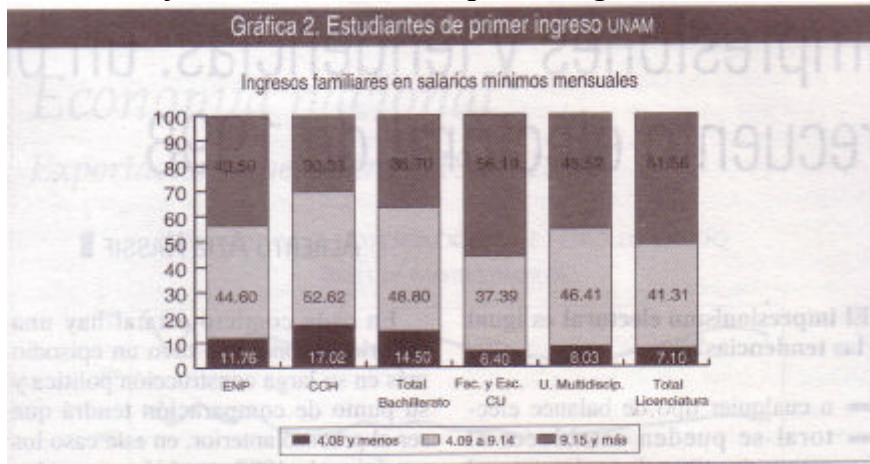
recursos podrían destinarse para atender otros rubros prioritarios o las necesidades de grupos sociales más necesitados. Después de todo, se argumenta, las familias cuyos hijos asisten a las aulas universitarias pertenecen a diversos estratos económicos, pero pocos de ellos en los niveles verdaderamente bajos de nuestra sociedad.

Para apreciar la situación de los estudiantes de la Universidad Nacional en ese sentido, hay que considerar el perfil socioeconómico de su población. Si bien en general se piensa que ésta está mayoritariamente compuesta por jóvenes que pertenecen a los sectores menos favorecidos de la sociedad, los estudios institucionales muestran que una proporción apreciable de los estudiantes de licenciatura pertenece a los estratos socioeconómicos medio y medioalto, y que aun en el caso de los ciclos de bachillerato, sólo una proporción menor al 10% está situada entre los grupos de más bajos recursos (véanse gráficas 1 y 2).

Gráfica 1.- Alumnos de licenciatura de la UNAM



Gráfica 2.- Estudiantes de primer ingreso UNAM



La diferencia de ingresos familiares que se observa entre bachillerato y licenciatura no significa que la población universitaria se esté tornando más pobre, de hecho, el Sistema de Estimación de los Ingresos Familiares de la UNAM indica que en los últimos años están ingresando a la Universidad estudiantes con mejores condiciones socioeconómicas que en los últimos años. Ello significa que las familias de menores recursos sí pueden enviar a sus hijos al bachillerato pero no a la licenciatura, independientemente de que en la UNAM las cuotas para ambos ciclos sean igualmente bajas.

En la Universidad Nacional, el principio de equidad se ha enunciado en el pasado para indicar que las cuotas que se acuerden han de dejar a salvo el derecho de todos los alumnos de proseguir su educación universitaria. Esto implica dar un trato económico desigual a los desiguales, y reafirmar el precepto invariable de que las diferencias económicas no han de marginar a los alumnos que hayan dado muestras de interés y capacidad para seguir estudiando, aunque carezcan de los recursos económicos para sufragar las cuotas que eventualmente estableciera el Consejo Universitario.

Las recientes declaraciones del rector de la UNAM, Francisco Barnés, indican que cualquier iniciativa que él presente a la comunidad universitaria sostendrá esta posición, y que su visión del papel de las cuotas es fundamentalmente de solidaridad y corresponsabilidad de los estudiantes con la institución. Es decir, en su opinión, el establecimiento de cuotas no exime al Estado de su obligación de apoyar a la educación superior, pero considera, por otro lado, que la existencia del subsidio federal no exime a los beneficiarios de la educación universitaria de la responsabilidad de contribuir a su sostenimiento.

En este sentido, los estudios de opinión que ha realizado la UNAM dentro de la comunidad universitaria en esta década, revelan que, en general, más del 50% de sus miembros manifiesta estar de acuerdo con aumentar las cuotas, y que el porcentaje de aceptación crece significativamente cuando es acompañado por un mecanismo de becas de colegiatura para los estudiantes con menores recursos. Los porcentajes de aceptación de las cuotas son aún más altos en las poblaciones extrauniversitarias, un ejemplo es la respuesta que dan respecto a un posible incremento de las cuotas en la UNAM los padres de familia con hijos en 3° de secundaria en escuelas públicas, es decir, los que serían más afectados por una decisión en ese sentido. Un alto porcentaje expresa una opinión favorable al aumento de cuotas, mismo que crece hasta llegar a representar el 80% cuando el posible aumento en ellas viene asociado con el establecimiento de un sistema de becas para apoyar a los estudiantes que así lo requieran (véanse cuadros 1 y 2).

Cuadro 1.

Cuadro 1. Opinión de la comunidad universitaria sobre el aumento de cuotas Distribución porcentual de respuestas						
	1991		1992		1998	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Estudiantes de bachillerato	77	23	50	26	34	59
Estudiantes de licenciatura y posgrado	88	9	52	21	57	21
Investigadores y técnicos académicos	88	8	64	16	64	26
Académicos	87	11	69	18	68	24
Trabajadores	63	34	48	33	53	44

Cuadro 2.

Cuadro 2. Opinión sobre un posible aumento a las cuotas de la UNAM Distribución porcentual de respuestas				
Poblaciones	Incremento solo		Incremento con sistema de becas	
	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo
1) Comunidad Universitaria	53	35	63	25
2) Padres de familia con hijos en 3° de secundaria/ escuelas públicas	65	16	73	14
3) Otros sectores sociales	59	28	80	12

Las entrevistas con estudiantes y padres de familia permiten concluir, también, que éstos opinan que un aumento en las cuotas daría a los alumnos de la UNAM el derecho de exigir una más alta calidad del proceso educativo, reforzando el sentir general de que otorgar recursos públicos a las instituciones y a las personas, sin que exista una responsabilidad compartida, genera ineficiencias y desperdicios.

Consideraciones finales

Las discusiones de diciembre de 1998, que se dieron para la aprobación de los Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Federación en 1999, dejaron en claro que no hay nada gratis en la vida nacional, que alguien termina por pagar cualquier gasto que haga la Federación.

Los distintos argumentos legales, éticos e ideológicos hasta aquí revisados, y en virtud de los cuales se aceptan o rechazan las cuotas universitarias como elemento para el financiamiento de la educación superior, no analizan ni toman en cuenta los costos de la

educación superior, ni las posibilidades reales que tienen otros sectores, en particular los estudiantes, para contribuir a sufragar esos costos. Ello será tratado en artículos posteriores.

La lección más importante para la educación superior en México, que se desprende del proceso recientemente experimentado, es la necesidad que existe de mejorar la comunicación entre los diversos sectores del país, sobre lo que son, cuestan y hacen las instituciones de educación superior. A partir de ello, los mexicanos seremos capaces de dialogar serena y objetivamente, así como de trabajar conjuntamente para cuidar al sistema mexicano de educación superior, reforzarlo en todos sus órdenes y establecer las condiciones para su mejor desarrollo.

Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Es actualmente el Secretario de Planeación de esta Universidad.

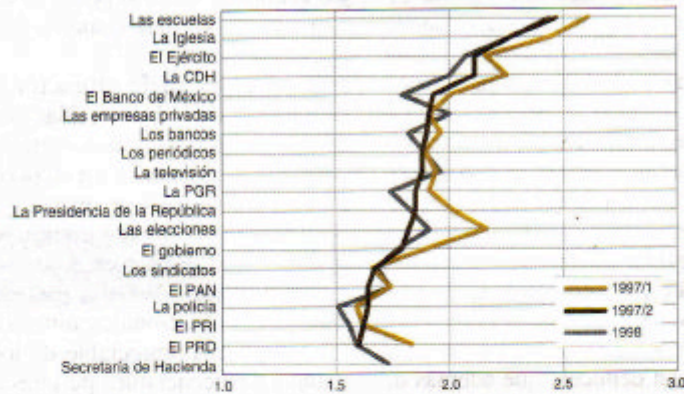
INDICADORES

Confianza de la población

Diversas instituciones

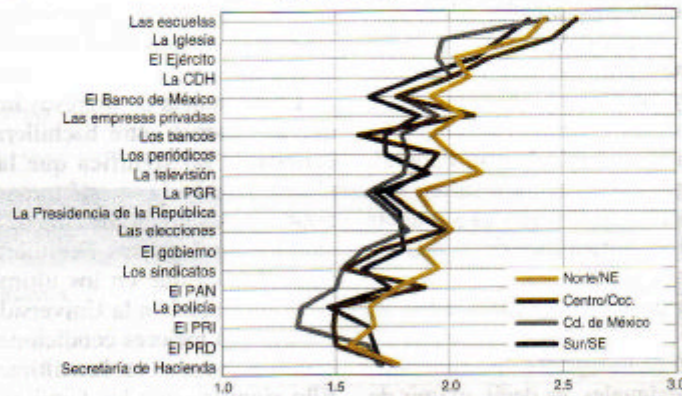
¿QUÉ TANTA CONFIANZA TIENE USTED EN...?

(3=MUCHA, 2=POCA, 1=NADA)



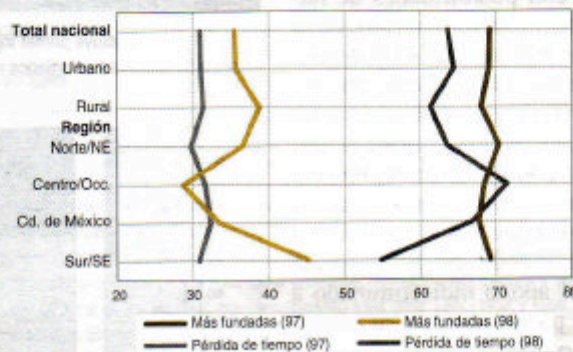
¿QUÉ TANTA CONFIANZA TIENE USTED EN...?

(POR REGIONES)



EVALUACIÓN DEL CONGRESO

(EXPECTATIVAS, SEP. 97 VS REALIDADES, SEP. 98)



Vitrina metodológica:

Levantamiento: 2-18 de septiembre de 1998; tamaño de la muestra: 1,950 casos conformada por hombres y mujeres mayores de 18 años de los distintos niveles socioeconómicos, habitantes de zonas rurales y urbanas del país. La selección de la muestra fue polietápica; nivel de confianza: 95; margen de error: 4%. Encuesta coordinada por Factum Mercadotécnico.

