

**La Economía y la Política de la Distribución de Costos en la Educación Superior:
Perspectivas Comparadas.
D. Bruce Johnstone***

A comienzos del siglo XXI, la educación superior nunca ha tenido una demanda tan grande tanto por parte de los estudiantes y sus familias -debido al status ocupacional y social que se supone acarrea- como por los gobiernos, dado los beneficios públicos que se presume trae al bienestar social, cultural y económico de los países. Sin embargo, la educación superior también es costosa, especialmente cuando los costos por unidad académica o por estudiante son magnificados por el crecimiento dramático de las presiones por matriculación. Los gobiernos también están acorralados con otras necesidades públicas urgentes, muchas de las cuales parecen políticamente más imperiosas que las demandas por educación superior y que, junto con ésta, exceden ampliamente, en casi todos los países, los escasos recursos públicos disponibles.

El resultado es un sentido de austeridad creciente dentro de los sistemas de educación superior, en la mayoría de los países y una apreciación en aumento de la importancia de otros ingresos, aparte de los gubernamentales. Además, la educación superior en muchos países está siendo atacada por su supuesta falta de rendición de cuentas o su aparente inercia, ya sea hacia los estudiantes, el ministerio, o los negocios y la industria.

A partir de esos problemas y percepciones interrelacionadas surge el concepto de *distribución de costos*. Tal como ha sido articulado en su perspectiva internacional comparada por Johnstone (1986, 1991, 1992, 2002, 2003), la *distribución de costos* se refiere a un cambio en las cargas del costo de la educación superior, desde el exclusivo o casi exclusivo apoyo en el gobierno o en los contribuyentes, hacia cierto apoyo financiero sobre los padres y/o los estudiantes, ya sea en la forma de aranceles o de las “cargas para usuarios” para cubrir los costos de hospedaje y alimentación anteriormente provistos por el gobierno o la institución. Este artículo trata sobre la tendencia a lo largo del mundo hacia una mayor distribución de costos: sus principales formas, sus fundamentos económicos y en términos de políticas públicas, algunos ejemplos ilustrativos, y algunas consideraciones sobre la política de distribución de costos, o por qué una tendencia aparentemente en ascenso, racional, y hasta necesaria es tan controvertida. El artículo concluye con una discusión sobre tres cuestiones espinosas, las cuales constituyen un reto para los hacedores de políticas a lo largo del mundo.

La Distribución de Costos en la Educación Superior

El término *distribución de costos*, en referencia a la educación superior, se inicia con el supuesto de que los costos de la educación superior en todos los países y en todas las situaciones pueden ser considerados como una emanación de cuatro partes

* D. Bruce Johnstone es Profesor Universitario de Educación Superior y Educación Comparada y anterior rector de *State University of New York System*, director del Centro de Estudios Comparados y Globales en Educación, *State University of New York* en Buffalo, y director del Proyecto para el estudio Comparado del Acceso y el Financiamiento de la Educación Superior Internacional. Este artículo fue preparado para una edición especial de *Economics of Education Review* (20:4, pp.32-54). Una versión previa de este escrito fue presentada en la Conferencia Internacional sobre Economía de la Educación, realizada en la universidad de Peking, Beijing, China, Mayo de 2001.

principales: (1) el gobierno, o los contribuyentes; (2) los padres; (3) los estudiantes; y/o (4) los donadores individuales o institucionales.¹

El gobierno. Muchos economistas en economías orientadas al mercado prefieren no considerar al “gobierno” la fuente de ingresos, sino *a la gente que paga impuestos*. Los impuestos pueden ser abonados por muchos ciudadanos *directa y visiblemente*, como en el caso de los impuestos a las ganancias, a la propiedad, a las ventas minoristas, al consumo general, o a través de bienes especiales como el combustible, los cigarrillos, el alcohol, las bebidas, los viajes aéreos, o los bienes importados. O, los impuestos pueden ser pagados *indirectamente y en gran parte de manera invisible*. Esos impuestos indirectos, en gran medida invisibles para el ciudadano común, se pueden originar con impuestos a los negocios o las compañías, los cuales son transferidos a los consumidores en la forma de precios más altos en los productos que eventualmente compran –y no sería extraño en otro tipo de ventas minoristas, o por un impuesto especial a las ganancias. Si los precios están controlados por el gobierno, como fue el caso en la mayoría de los sistemas Socialistas, y si las empresas no están entonces habilitadas para transferir sus impuestos en la forma de precios más altos, estas empresas, deben generar un *valor agregado* mediante los empleados a través de bajos remuneraciones y salarios. Finalmente, el gobierno puede quitarle a los ciudadanos poder de consumo no sólo a través de la carga impositiva, sino también mediante la simple impresión de dinero, y así se redirecciona el poder de consumo hacia el gobierno vía déficit inflacionario y la resultante erosión del valor real de las remuneraciones y bienes. (El gobierno pueden intentar gravar sólo a los ricos, a las grandes corporaciones multinacionales, o a sus ingresos por exportaciones de sus industrias más atractivas. Pero ese gravamen es muy difícil, y ante la ausencia de enormes ingresos por petróleo u otros minerales para confiscar o gravar, la mayoría de los gastos son asumidos, al final, por el ciudadano/contribuyente medio).

Los padres. La segunda parte en la distribución de costos son los padres, quienes pueden pagar algunos de los costos de la educación superior a través del pago de la instrucción, o hacerse cargo de alguno de los costos de la vida de los estudiantes, algunas veces teniendo a los estudiantes en casa. Los padres pueden cubrir estos costos extras mediante sus ingresos cotidianos, o en parte a través de ahorros, o hasta en parte por medio de préstamos – es decir, acotando sus ingresos futuros. Los abuelos u otros miembros de una extensa familia, o hasta miembros del pueblo o de una iglesia, pueden también se “padres” cuando se debe sostener a un estudiante.

Los estudiantes. La tercera parte en compartir el peso de los costos de la educación superior es el estudiante, quien puede asumir algo de los costos a través de ingresos temporales o vacacionales, o mediante préstamos. El préstamo, a su vez, puede ser devuelto cuando el estudiante se haya graduado y esté empleado, como cualquier préstamo regular, en cuotas mensuales, o a través de deducciones que el empleador retiene del sueldo del graduado (como la retención del impuesto a las ganancias, o contribuciones a un seguro o fondo de pensiones) y se lo adelanta hacia al prestador.

¹ Aunque las empresas o los comerciantes también pueden proveer ingresos, esas contribuciones son altamente restringidas, correspondiendo mayormente a la compra de algún servicio, o en la forma de un respaldo general (y desde todo punto de vista substancial) puede ser considerado como un agregado al costo del producto, y en consecuencia ser asumido en última instancia por el consumidor - no siendo extraño un impuesto general sobre el comercio.

Los reembolsos también pueden realizarse sobre *ingresos contingentes*, o limitado a un cierto porcentaje de las ganancias. En una línea similar, el graduado puede compensar el préstamo (asumiendo que el préstamo fue solicitado y por eso pertenece al gobierno) mediante un impuesto a las ganancias, o un gravamen adicional en los ingresos hasta que este haya sido cancelado, incluyendo el porcentaje de intereses acordado. En todos estos casos, -cuotas convencionales iguales, cuotas a graduados en un período de tiempo, o en ingresos contingentes- lo que es más difícil para el estudiante (o por lo menos, lo que debería ser en un mundo informado y racional) no es la forma del préstamo o la obligación de cancelación, sino (1) el descuento del valor presente del total de pagos anticipados y (2) el número de años para cancelarlo –que asociado a # 1 define el peso mensual de la cancelación.

Los donadores individuales o institucionales. La última parte de la distribución de costos son las donaciones, cuyas contribuciones pueden estar dirigidas hacia el mejoramiento de la calidad de la universidad (y por lo tanto, presumiblemente de la experiencia educativa), hacia la totalidad del presupuesto institucional -y así se reduce el monto que debe ser transferido directamente a los padres o a los estudiantes-, hacia algunos estudiantes –en la forma de subsidios o becas- supuestamente en una medida sustantiva basada en las *necesidades financieras* de los estudiantes, o de los estudiantes y/o los bajos ingresos de sus padres. Estas donaciones pueden ser amplias hasta que cesan pero sus substanciales contribuciones en el pasado a la universidad pudieron ser preservadas como un fondo de donaciones (como es habitual en los Estados Unidos), con el único ingreso proporcionado invertido en becas o para el presupuesto operativo actual con el propósito de reducir la necesidad de otras fuentes de ingresos. Estas donaciones, de hecho, continúan perpetuamente. Los donadores pueden ser individuos o fundaciones que aportan corrientemente, y así disminuyen los altos costos educativos que, de otra forma, deben ser asumidos por una o más partes en nuestro paradigma de distribución de costos. La universidad misma podría parecer un donador, dado que subsidia a los estudiantes de familias pobres con becas basadas en necesidades especiales. Pero los verdaderos donadores en tales instancias es más probable que sean los padres de los estudiantes más ricos, que podrían estar pagando más de lo que de otra forma podría ser requerido para afrontar el promedio de costos reales de instrucción, pero que también podrían percibir la capacidad de la universidad para proveer becas de necesidades básicas como un rasgo esencial que destaca la calidad y el prestigio de una institución –y por tanto, como un gasto institucional legítimo.

Formas de distribución de costos

1. ***El comienzo del arancelamiento (cuando anteriormente la educación superior era gratuita).*** Este sería el caso de China en 1997, por ejemplo, Gran Bretaña en 1998, o el más recientemente anunciado (en noviembre de 2000 para iniciarse en 2002) en Austria.
2. ***Un adicional en la vía de pago de un arancel especial mientras se mantiene la educación superior gratuita para los estudiantes regularmente admitidos y solventados por el Estado.*** Ese arancelamiento por doble vía preserva políticamente la apariencia de la educación superior gratuita, lo cual es en parte importante (y frecuentemente está establecida en una constitución o en un encuadre legal) en países anteriormente marxistas como Rusia, la mayor parte de

Europa del Este y Central, y en otros países que alguna vez fueron parte de la antigua Unión Soviética².

3. ***Un aumento estrepitoso en los aranceles (donde ya existía el arancelamiento en el sector público).*** Un cambio en dirección de una mayor distribución de costos requiere generalmente que el aumento en el arancelamiento sea más grande que el incremento en los costos institucionales para que la parte del gobierno o del contribuyente sea aliviada, y la parte de los padres y/o los estudiantes incremente en forma mesurada. Recientemente, este ha sido el caso de los Estados Unidos, donde muchos gobiernos estatales han fallado en mantener su participación anterior en los gastos de las universidades públicas y el arancel de esas instituciones ha aumentado rápidamente para rellenar los vacíos dejados por la salida del financiamiento de los gobiernos estatales.
4. ***La imposición de “cargas para usuarios” u honorarios para recuperar los gastos de hospedaje y alimentación provistos institucionalmente y subsidiados fuertemente con anterioridad.*** Esto ha venido sucediendo en China y en muchos países, incluyendo los africanos, donde el subsidio de los costos de vida absorbía, según el Banco Mundial, la mayor parte de los presupuestos de educación superior de muchos países. En los países nórdicos de Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca, por ejemplo, donde la educación superior permanece gratuita, los gastos son exclusivamente el costo de vida de los estudiantes, los cuales son muy altos, y que no son “compartidos” ni por los contribuyentes ni (al menos oficialmente) por los padres. Estos son asumidos enteramente por los estudiantes, en gran parte en la forma de préstamos estudiantiles (los cuales son indirectamente compartidos, de alguna manera, por los contribuyentes en la forma de subsidios para su cancelación).
5. ***La disminución de becas estudiantiles o subsidios.*** Algunas veces esto es conseguido simplemente a través del “congelamiento” de los niveles de becas o préstamos, o manteniéndolos constantes, de cara a una inflación general, lo cual luego erosiona su valor real. Esto le pasó alguna vez a los muy abundantes subsidios en Gran Bretaña (los cuales fueron luego abandonados completamente) y ha pasado con el valor del mantenimiento de los subsidios en Rusia, y en la mayor parte del resto de las antiguas repúblicas Soviéticas, y en Europa del Este y Central.
6. ***Un incremento en el costo efectivo sobre devolución de los préstamos estudiantiles.*** Esto puede ser logrado a través de una disminución de los subsidios a los préstamos estudiantiles (similar a una disminución en el valor de los subsidios no devueltos), y podría ser alcanzado a través de un incremento en las tasas de interés, por una reducción en el período de tiempo en que el no se paga interés, o mediante una reducción en la cantidad de préstamos para los cuales las cancelaciones, por muchas razones, fueron condonadas. El costo efectivo de recupero podría lograrse mediante un ajuste en la recolección, o por una reducción en las instancias de cesación de pago, sin cobro de tasas efectivas de interés abonadas por aquellos que de todas formas estaban devolviendo el préstamo.

² Resulta interesante el caso de China, la cual comenzó con un financiamiento por doble vía y cambió hacia un financiamiento universal en 1997.

7. **La limitación de la capacidad en el sector público con arancelamiento bajo o gratuito junto con el impulso oficial (y frecuentemente a través de subsidios públicos) al arancelamiento dependiente en el sector privado de la educación superior.** Un grupo de países –entre los más importantes Japón, Corea, Filipinas, Indonesia, Brasil, y otros países en América Latina y el Este Asiático- han evitado altos gastos gubernamentales en educación superior a través del mantenimiento de un sistema público limitado –usualmente elitista y selectivo- y desviando los costos de la expansión de la participación hacia los padres y los estudiantes mediante un impulso a las instituciones privadas (muchas veces orientadas hacia la obtención de ganancias) de educación superior.

Ejemplos de Distribución de Costos y su Crecimiento a lo largo del Mundo.

Como se ha visto anteriormente, la distribución de costos adquiere muchas formas distintas. Pero en cualquiera de ellas, la distribución de costos está a comienzos del siglo XXI, en general, incrementándose a lo largo del mundo, como en:

● **Los Estados Unidos**, donde los costos de la educación superior –los cuales para comenzar aumentan alta y rápidamente a lo largo del tiempo- se han incrementado más rápido en la distribución asumida por los padres y los estudiantes, en la forma de aranceles, que en los costos asumidos por el gobierno, o los contribuyentes, los cuales han ido disminuyendo. Los aranceles y las tasas del sector público como han sido informadas por el *College Board* (2003) y analizadas por su adecuación por Johnstone (2001) varían ampliamente- principalmente por estado y tipo de institución más que por programa de grado- aunque para los estudiantes abarcan desde un mínimo de alrededor de \$2000 hasta un máximo de \$5.000 y más (y por lo menos doblan ese monto para los estudiantes de otro estado). El total de gastos para estudiantes abarca desde un mínimo de \$5.000 por estudiante en institutos de educación terciaria y viviendo con sus padres, hasta un máximo desde \$35.000 hasta \$40.000 por año, viviendo en residencias o de manera independiente en un prestigioso instituto terciario privado o en la universidad. Los Estados Unidos tienen –sin embargo- programas abarcativos, tanto en los niveles de gobierno estatal como federal, con subsidios para “necesidades básicas” o “en función de la renta familiar”, por parte de los mismos institutos de educación terciaria y de las universidades y préstamos mínimamente subsidiados, por lo que todos los estudiantes pueden afrontar por lo menos el terciario público o la universidad. Y los estudiantes más capaces, sin importar el ingreso de sus familias, pueden estar seguros de contar con la suficiente asistencia financiera para asistir a la institución más costosa, aunque con préstamos abarcativos y un empleo de medio tiempo.

● **El Reino Unido** en 1997 se convirtió en el primer país europeo en imponer más de un arancelamiento nominal –aunque es todavía bajo para los estándares de los terciarios públicos y las universidades estadounidenses. El arancelamiento en Inglaterra y Gales es mayor a \$1.500 y puede ser cubierto con subsidios o préstamos para necesidades básicas, a ser abonados como una porción de sus ganancias, o de sus ingresos contingentes. El gobierno, en la forma de un cheque en blanco que “está sobre la mesa” en el año 2003, está proponiendo reemplazar este arancelamiento por adelantado con un arancelamiento que sería diferido para todos los estudiantes y cancelado luego de la graduación, a una tasa de interés equivalente al incremento general del costo de vida (es decir, a una tasa de interés real). Esto haría que Inglaterra y Gales estén más cerca de un acuerdo sobre la distribución de costos en Escocia, lo cual fue permitido en 2001 para

reemplazar a al arancelamiento “por adelantado” (abonado por los padres, aunque de acuerdo a la renta familiar) con un préstamo para ingresos contingentes obligatorio (abonado por los estudiantes), llamado “contribución” para el Fondo de Donaciones de la Universidad Escocesa.

- **Australia**, inauguró un Esquema de Contribución para la Educación Superior (HECS) en 1989, descrito oficialmente como una “... forma justa y equitativa de asegurar que los estudiantes contribuyan con el costo de su educación superior”. El arancel en 2001 era de alrededor de \$US2.600 para los estudiantes de artes y ciencias, pero podían pedir un préstamo para ingresos contingentes y cancelarlo a una tasa de interés que - como en el caso de Gran Bretaña- reflejaría la tasa actual de inflación australiana.

- **En gran parte de América Latina, como en gran medida en el Este Asiático**, la distribución de costos y la diversificación de ingresos han adquirido, en términos generales, una confianza creciente en el arancel y en las tarifas dependientes en el sector privado de la educación superior (donde las universidades públicas continúan caracterizándose por el bajo o inexistente arancelamiento). Esto lleva a la anomalía de que estudiantes de familias con ingresos altos o medio-altos -frecuentemente beneficiados con una educación secundaria altamente superior (y a menudo, privada), y por eso capaces de aprobar rigurosos exámenes de ingreso en las universidades públicas- asistan “gratis” como alumnos “ordinarios”, y los estudiantes de ingresos medios y medios bajos y de familias rurales son directamente excluidos o forzados a pagar por una educación superior muchas veces de inferior calidad y con instrucción dependiente. Esta cuestionable equidad continúa presionando al gobierno para buscar una manera de desviar algo de la carga del costo de la educación superior en las familias y en los estudiantes en el sector público.

- **Rusia**, donde por ley la educación superior debe ser sin costo para el estudiante, a comienzos de siglo XXI está asegurando hasta un 50 por ciento de los ingresos por aranceles en todas las universidades a través del un arancelamiento de doble vía, descrito anteriormente. Esta fue una escapatoria legal también utilizada por los Chinos antes de 1997, pero luego dejaron caer el arancelamiento de doble vía en favor de una política unitaria desligada de las incomodidades y de los potenciales abusos en un sistema que realizó una distinción significativa entre todos los estudiantes, de aquellos que eran capaces de ingresar y completar la educación superior.

- **India**, donde el apoyo a la educación privada arancelada está creciendo y los diferentes representantes oficiales han informado y recomendado la inauguración de alguna distribución limitada de recursos, todavía no puede adherir abiertamente (desde el 2003) ni siquiera al concepto y menos a una efectiva implementación de una política oficial de arancelamiento.

- **China**, aún también oficialmente un país Socialista, donde la educación superior fue alguna vez asumida como parte del vasto sector público, como la salud o el sistema de pensiones, costos que se esperaba fuera asumido por el gobierno, cobró aranceles de 3.500-5.000 (\$US 400-600) a casi todos los estudiantes en el barrio Yuan. En 2003, nuevas formas de préstamos estudiantiles y de subsidios en función de la renta familiar están todavía siendo desarrollados, como ha sido informado por Shen y Li (2003).

Lo que estos y otros numerosos ejemplos muestran es que los gobiernos a lo largo del mundo están adhiriendo –aunque a veces tentativamente y a menudo, con eufemismos y rodeos políticos- a alguna versión de la distribución de costos, ya sea en la forma de aranceles, tarifas a los usuarios, y del impulso oficial al sector privado de la educación superior, dependiente del arancelamiento.

La(s) Racionalidad (es) de la Distribución de Costos

El fundamento a favor de algún tipo de distribución de costos puede adoptar diferentes formas. Para algunos, un desvío de alguna parte de la carga de los costos hacia los padres que pueden afrontar el pago –y proveyendo subsidios en función de la renta familiar para aquellos que no pueden hacer una contribución- es un paso en la dirección a una mayor equidad. Este es el clásico argumento de los economistas neoliberales orientados hacia el mercado, quienes observan el próspero crecimiento a lo largo del mundo de la educación superior privada, dependiente del arancelamiento como una clara señal de que tanto los padres como los estudiantes perciben un gran valor privado en la educación superior y que por tanto, debe esperarse que contribuyan de alguna manera con sus costos. También observan la distribución de costos en el sector público como un paso adelante en dirección a una mayor eficiencia, capacidad de respuesta y equidad. Este argumento es más contundente cuando los siguientes cuatro factores están presentes: (1) la educación superior está compartida por unos pocos; (2) “esos pocos” pertenecen predominantemente a las clases medias-altas o altas; (3) los impuestos que el gobierno utiliza en apoyo de la llamada educación superior “gratuita” provienen de impuestos relativamente proporcionales o hasta regresivos sobre las ventas o los negocios, o de la emisión de dinero (lo cual también recae en las clases medias y bajas a través de la inflación resultante y la pérdida de poder adquisitivo de la moneda; y (4) los préstamos generalmente disponibles para la provisión de subsidios por necesidades básicas o en función de la renta familiar y son limitados. (Inversamente, cuando la participación es alta y generalmente desconectada del ingreso o el status de los padres, y/o donde los impuestos son relativamente progresivos (esto es, recaen fuertemente en los más solventes) y donde existe subsidios otorgados en función de la renta familiar y préstamos generalmente disponibles, el llamado *argumento de la equidad* no es tan fuerte para la distribución de costos).

Además, y todavía siguiendo una orientación económica general neoliberal, la distribución de costos puede ser sostenida por la presunción de una mayor eficiencia y sensibilidad de los mercados, al menos donde hay *competencia*, y *costos que sean asumidos por los consumidores*. Claramente, puede haber demasiada “*sensibilidad de los consumidores*” en la educación superior, como en otros campos, donde el “consumidor” (ya sean los estudiantes o los padres) podría no estar capacitado para juzgar el valor de lo que se está ofertando, o podría ser especialmente vulnerable a la publicidad engañosa, o hacia lo que solo puede llamarse “*fraude al consumidor*”. Pero de manera creciente (y a lo largo del mundo), la universidad clásica, especialmente cuando el gobierno le ha otorgado el monopolio de la educación superior altamente prestigiosa y donde hay poco incentivo para que sea más sensible a las necesidades de los estudiantes y los padres, o a las necesidades de una gran parte de la sociedad y la economía, está siendo percibida tanto como *inmodificable* y *autocomplaciente*. Las universidades y otras instituciones de educación superior, ya sean públicas o privadas, al tener que competir por estudiantes y pagar las consecuencias de la ineficiencia y/o insensibilidad, son más propensas desde esta perspectiva, a brindar una buena educación por momentos y en la manera deseada por los estudiantes, en vez de operar principalmente en beneficio del gobierno o de la facultad correspondiente.

Aunque no tengan una creciente presión de matriculación, sin embargo, las instituciones que proveen educación superior (especialmente, en muchos países en desarrollo o de bajos ingresos y en esos países en transición desde una economía dirigida hacia otra conducida hacia el mercado) seguramente ya están casi sufriendo un severo empeoramiento de la austeridad. Parte de esta austeridad proviene del hecho de

que por estudiante los costos en la educación superior tienden a aumentar más rápidamente que los costos unitarios en la economía general, debido a la tradicional resistencia de parte de la academia (las instituciones y las facultades se asemejan) a medidas que incrementarían la productividad, substituyendo capital por trabajo o deshaciéndose de los programas existentes pero de baja prioridad y de los costos de trabajo asociados. Pero mucha de la austeridad que enfrenta la educación superior en gran parte del mundo –y de nuevo, especialmente en los países en desarrollo y en los llamados países en transición- proviene de otras condiciones. El primero es la casi insuperable escasez de ingresos públicos disponibles (basados en los contribuyentes): en muchos países existe una enorme dificultad de todas las formas de gravamen, particularmente donde las fuentes tradicionales de ingresos por impuestos tendían a ser inciertas, desconocidas o capaces de ser escondidas o sostenidas fuera del país.³ El segundo es la creciente competencia de otras, a menudo políticamente más imperiosas, necesidades públicas, como la educación elemental y secundaria, la salud pública, la vivienda, la infraestructura pública, el bienestar, y la “red de seguridad” social y económica, y la seguridad interna y externa.

La Política de Distribución de Costos

A pesar del incremento de la extensión de la distribución de costos a lo largo de la mayor parte del mundo en, el concepto permanece en muchos países políticamente desafiado. Parte de la oposición es indudablemente autocomplaciente: porque está basada en la natural y esperable oposición a una política que impondría una tarifa, donde ninguna ha sido impuesta antes, o que cobraría instrucción a aquellos (ya sea estudiantes o padres) que han venido a creer que la educación superior costosa es su derecho. Pero la resistencia más fundamental y seria a la distribución de costos puede ser conceptualizada de tres formas distintivas, aunque interrelacionadas: (a) técnica, (b) estratégica, y (c) ideológica.

La oposición *técnica*, o el argumento en contra a la distribución de costos no consiste en que *no funcionaría*, sino que muy a menudo *no funciona* y probablemente *no puede* funcionar –al menos, no puede hacerlo en los países menos industrializados. Para que la distribución de costos funcione como la plantean quienes la proponen, podría y debería -sin disminuir y más probablemente mejorando el acceso equitativo a la educación superior – para lo cual requiere tanto de subsidios a las necesidades básicas como en función de la renta familiar (con el propósito de recuperar las presumibles contribuciones faltantes de aquellos padres demasiado pobres para contribuir). Y también de préstamos para estudiantes pedidos a cuenta de sus futuros (y presumiblemente mayores) ingresos. Los países altamente industrializados tienen los medios técnicos para lograr esas dos características, incluyendo las siguientes:

³ Por ejemplo, los impuestos fueron relativamente fáciles de recolectar en las economías controladas centralmente, como la antigua Unión Soviética y el Este Europeo antes del llamado colapso del Comunismo, donde el poder adquisitivo podía ser trasvasado en cada nivel de los procesos de producción de propiedad del estado vía “el volumen de facturación”, u otras formas de impuestos con valor agregado. El Estado también podía controlar –y entonces gravar- todo el comercio internacional. Las privatizaciones y la globalización han eliminado esencialmente a estos en gran medida invisibles y fáciles de recolectar impuestos, y las alternativas, por ej.: los impuestos sobre el ingreso, las ventas minoristas, la propiedad, y las ventas de bienes suntuosos son visibles, impopulares, costosas, relativamente fáciles de evadir, y técnicamente (además de políticamente) difíciles de recolectar.

- los sistemas expansivos y generalmente aplicables de impuestos a los ingresos con altos niveles de conformidad voluntaria capturan muchas de las fuentes de ingresos imponibles y permiten razonablemente un cálculo y monitoreo confiable de la *renta* familiar o de las *necesidades*;
- maneras de mantener la pista de los movimientos de las personas, incluyendo un sistema postal de amplio espectro con capacidades de “rastrear saltos”, y una identificación oficial e impuesta a los empleados;
- sistemas de retención en el momento del pago de sueldos y salarios que pueden facilitar la cancelación de préstamos por parte de los estudiantes (especialmente en las variedades de *ingresos contingentes*); y
- sistemas efectivos de garantías gubernamentales y de mercados de capitales privados primarios y secundarios, los cuales juntos son capaces de permitir que los ahorros privados suplan a los ingresos públicos (y así, proveen una alternativa real a la dependencia sobre el impuesto a las ganancias).

Los se oponen a la distribución de costos (por ej.: Buchert & King, 1995, Colcough & Manor, 1991) sostienen que la ausencia de esos sistemas avanzados hace que los subsidios a las necesidades básicas y los ampliamente disponibles préstamos estudiantiles no funcionen en conjunto o sean muy costosos. Los que proponen la distribución de costos y los préstamos estudiantiles (Tekleselassie, 2001) afirman que los sistemas que estiman “rentas” o “necesidades” todavía pueden ser mejorados –al menos, con alguna justicia imperfecta, aún en la ausencia de medidas confiables de ingresos y bienes, con la responsabilidad de demostrar la necesidad financiera fijada sobre la familia que la está demandando, y con claras penalidades por mala representación. También, quienes proponen los préstamos estudiantiles en los países en desarrollo (por ej.: Woodhall, 1988; Ziderman & Albrecht, 1994; Ziderman, 2002) aseveran que la minimización de los intereses de los subsidios y los esfuerzos vigorosos de recolección pueden mejorar las tasas de recupero de los préstamos estudiantiles. Dicho mejoramiento de la tasa de recupero, seguidamente, incrementa el descuento real en el valor actual de los bonos en base a préstamos (aunque solo sean promesas de *ingresos contingentes* a cancelar por un porcentaje de los ingresos futuros, o promesas de pagar un impuesto a las ganancias), aunque estas promesas deban mantenerse en los libros del gobierno sólo como activos de dudoso valor, sin compradores privados. Pero el hecho en cuestión es que la demostración de *rentas* o *necesidades* es dificultosa como probablemente no fiable en cualquier país menos desarrollado. Y la ausencia de un mercado de capital privado para los bonos en base a préstamos estudiantiles en todos menos en un puñado de países (principalmente en los Estados Unidos) restringe el volumen de lo que puede ser prestado a los estudiantes a montos que el gobierno puede proveer sin impuestos o por financiamiento del déficit. Esto limita la verdadera capacidad de los programas de préstamos estudiantiles de sustituir los escasos ingresos públicos.

Un segundo tipo de resistencia a la distribución de costos puede ser conceptualizada como *estratégica*. Esta oposición no está basada en una presumible dificultad o costo de ineficiencia en su implementación, tampoco en argumentos ideológicos, sino en la hipótesis de que la aceptación política de la distribución de costos pone en desventaja a la educación superior en relación con las demandas en disputa alrededor del ingreso público. Esta perspectiva reconoce que siempre hay muchas más demandas legítimas en el tesoro público que las que cualquier gobierno puede posiblemente satisfacer. Y permite que ciertas demandas sean iguales y a veces más imperiosas que la demanda de ingreso público para la educación superior. Pero la oposición estratégica a la distribución de costos discute el supuesto de la mayor

capacidad de suplir sus necesidades de ingreso público con ingresos privados de la educación superior –lo cual incluye aunque no limita a la distribución de costos- es engañoso, y realiza una negación de los fondos públicos para la educación superior “demasiado fácil políticamente”. En la feroz competencia por bienes públicos escasos, posiciona a la educación superior en una gran desventaja relativa, digamos, a la educación básica, la salud, el bienestar social, o hasta la defensa nacional, ninguna de las cuales pueden de manera aparentemente fácil suplir los ingresos públicos con sus propios honorarios.

Un fundamento similar, y también esencialmente *estratégico*, para oponerse a la distribución de costos es que mientras el concepto de alto arancelamiento-gran ayuda puede incrementar el monto total de los recursos disponibles en la educación superior (mientras preserva el acceso y la equidad, el hecho es que los políticos al enfrentarse con muchas demandas sobre ingresos públicos escasos, y dadas las crecientes políticas conservadoras en muchos países pueden, de acuerdo a Johnstone (1993), preferir la parte *alta del arancel* mucho más que la parte de *gran ayuda* de la fórmula teórica. El resultado puede ser aranceles cada vez más altos para alcanzar las necesidades del estado de suplantar ingresos, pero sin los niveles altos de asistencia requerida para alcanzar las necesidades de los estudiantes y las familias con ingresos bajos. Los que proponen la distribución de costos argumentan que todo esto puede ser verdad, pero que la mayor capacidad de la educación superior (digamos relativa a la educación básica) para suplir sus ingresos públicos con ganancias privadas es bien conocida y no puede ser ignorada o rechazada, y que el caso de aranceles muy bajos o exentos es muy débil (y hasta tan aparentemente autocomplaciente), que de hecho puede detraer la legitimidad del caso de la educación superior de los ingresos públicos.

Una tercera forma de resistencia a la distribución de costos, y probablemente la más importante y fundamental, es *ideológica*. Esta oposición traza un abanico de perspectivas, todas las cuales, de acuerdo a diferentes grados, pueden ser etiquetadas como *críticas*: de los mercados, de la propiedad privada de capital, de la movilidad internacional del capital, de la producción y del comercio (es decir, de la globalización); y de la aceptación de continuas desigualdades sociales y económicas. Esta perspectiva contempla muchas variedades de neo-Marxismo y socialismo acentúa por sobre manera los beneficios públicos o sociales, de la educación superior y generalmente no diferencia o en efecto disminuye sus retornos privados, especialmente en la forma de mejores ingresos, que se supone progresarán por una mayor educación. La educación superior, al menos en la forma encontrada en muchos países, y especialmente en sus formas más selectivas y avanzadas, es contemplada en una medida sustantiva como un instrumento para la perpetuación intergeneracional del status y del poder –y especialmente entonces si es racionada en parte por el precio (es decir, un arancel).

Para la noción económica neoliberal, la educación superior “gratuita” es de hecho *desigual* porque tiende a ser abonada por todos, mientras que es compartida desproporcionalmente por los que más tienen. La oposición crítica a la distribución de costos indica que esta situación de desigualdad debe ser resuelta en gran parte por una fundamental reestructuración económica, política y social, desplegando un más amplio, y no más pequeño sector público, y gran parte del total de la producción de bienes y servicios tanto establecidos como distribuidos por el gobierno, en vez del mercado. La fiabilidad en el arancel, en esta perspectiva, se alimenta a sí misma, abriendo la puerta hacia los aranceles cada vez más altos (o tal vez, a menores subsidios públicos), aumentando la mercantilización de toda la educación superior, y disminuyendo la importancia de aprender que es “meramente cultural” o que de otra manera no trasladable a u mejor empleo o a una paga mayor. La educación superior, en esta

perspectiva, debe ser gratuita *para* todos los estudiantes (y así para todos los padres) y libre *de* toda (o al menos en gran parte) de las presiones del mercado.

La visión crítica también rechaza la noción neoliberal convencional de que el ingreso público es fundamentalmente limitado y de que probablemente lo sea más cada vez, y de que la alternativa a una por lo menos adicional distribución de costos sea una limitación a la capacidad de la educación superior o una en aumento educación pública lamentable –en cualquier caso para la desventaja, de aquellos académicamente capaces y/o solventes. Para la visión crítica, lo que solo parece ser una limitación fundamental a la capacidad impositiva del estado, es por el contrario alguna combinación de : (a) falta de voluntad política para imponer impuestos; (b) falta de recolección eficiente y/o integral de impuestos; (c) exceso de propiedad privada (lo que hace que el gravamen sea políticamente más impopular y más difícil); y (d) aceptación e impulso a una mayor movilidad internacional de capital y capacidad productiva (es decir, globalización), que seguidamente permite a los individuos y a las grandes empresas desplazar el gravamen sobre los ingresos y los bienes hacia una menor jurisdicción impositiva.

La política de la distribución de costos, como la política de casi todo el resto, es un verdadero caldo de diferentes prioridades, ideologías, intereses propios, confianza (o su ausencia) en el gobierno, y la creencia en la capacidad del gobierno para implementar políticas con integridad y eficacia en los costos. Este es especialmente el caso en los países menos desarrollados, como también de aquellos como China, que se están industrializando rápidamente pero que todavía enfrentan una enorme responsabilidad de sus necesidades públicas, incluyendo la expansión de la participación en la educación superior. Al final, el caso más atendible para la distribución de costos en la educación superior, por lo menos como una apropiada dirección de política, es el argumento de que las capacidades impositivas del gobierno son limitadas. Particularmente en los países menos industrializados, donde aunque las capacidades impositivas no fueran tan limitadas – es decir, aunque los ingresos públicos pudieran ser mayormente incrementados- la educación superior no puede más estar (si alguna vez lo estuvo) cerca de la punta de la cola de las necesidades públicas. El serio y de manera demostrable desfinanciamiento público de la educación básica, de la salud pública, de la sanidad, de la infraestructura económica pública, de la vivienda, de la preservación y restauración del medio ambiente y de “redes de seguridad” económicas son probablemente tanto políticamente y sustantivamente más imperiosas que la educación superior.

Esto no es para disminuir el caso de los ingresos públicos para la educación superior, ya sean de “propiedad” pública o privada. Algún monto y forma de educación superior es todavía fundamental para las oportunidades individuales y para el desarrollo personal de la mayoría de las personas, sin importar el retorno privado capturado en mayores ingresos. La educación superior, *solventada públicamente*, es todavía esencial para la mayoría de las líneas de investigación básica, para la preservación y la transmisión de la cultura, y para consolidar la sociedad cívica. La distribución de costos no puede lograr estas cosas.

Además, la distribución de costos, para ser compatible con el acceso y la equidad, debe estar acompañada de otras políticas y programas de asistencia financiera, otros programas que compensen la desigualdad de oportunidades educativas en el nivel secundario, y de reformas tanto en el curriculum como en la pedagogía. Los dos problemas en especial espinosos al determinar la apropiada contribución parental (y en consecuencia medir las necesidades restantes) y la recuperación de costos de los graduados en la forma de cancelación de préstamos o impuestos a las ganancias debe continuar recibiendo por igual la atención de los analistas de políticas académicas y gubernamentales.

Al final, la distribución de costos puede ser observada mejor como un concepto y una dirección de política general que como una prescripción de política o agenda específica. Ha habido muchos falsos comienzos y hasta fracasos, particularmente en el reino de las políticas de arancelamiento y en los programas de préstamos estudiantiles. Pero la extrema necesidad y popularidad en general de la educación superior, más la aparente limitación de los ingresos públicos y la cada vez más feroz competencia por estos ingresos escasos, significa que la meta de la distribución de costos continuará interesando a los políticos y a los analistas de políticas, aún de cara a la inevitable oposición política. Un entendimiento más profundo y más apreciativo de la política de distribución de costos podría ayudar en esta agenda.

Referencias

- Buchert, L., & King, K. (1995) *Learning from Experience: Policy and Practice in Aid to Higher Education*. The Hague: Centre for the Study of Education in Developing Countries.
- Colclough, C. & Manor, J. (1991) *¿Estados o Mercados? An Assessment of Neo Liberal Approaches to Education Policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Johnstone, B. _ (1986) *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. New York: College Entrance Examination Board.
- Johnstone, B. _ (1991) "The Costs of Higher Education," in Philip G. Altbach, ed., *International Higher Education: An Encyclopedia*, Vol. 1. New York: Garland Publishing, Inc., pp. 59-89.
- Johnstone, B. (1992) "Tuition fees," in Burton R. Clark and Guy Neave, eds., *The Encyclopedia of Higher Education*, Vol. 2. London: Pergamon Press, pp. 1501-1509.
- Johnstone, B. (1993) *The High Tuition-High Aid Model of Public Higher Education Finance: The Case Against*. Albany: Office of the SUNY Chancellor [for the National Association of System Heads].
- Johnstone, B. Higher Education and Those 'Out-of-Control Costs' (2001) Altbach, P. Gumpert, P. & Johnstone, B. eds., *In Defense of American Higher Education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 144-180.
- Johnstone, B. _ (2002) Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education, *The Welsh Journal of Education [Special International Issue edited by M. Woodhall]* Vol. 11, Number 1, 2002, pp. 18-36
- Johnstone, B. (2003) Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility in Comparative Perspective, *Czech Sociological Review*, Vol. 39 No. 3pp. 351-374.
- McMahon, W. (1988) Potential Resource Recovery in Higher Education in the Developing Countries and the Parents' Expected Contribution, *Economics of Education Review*, 7 (1).
- Shen H. & Li, W. (2003) A Review of the Student Loan Scheme in China, final report prepared for the UNESCO-Bangkok Regional Study on Student Loan Schemes.
- Tekleselassie, A. (2001) Targeting Subsidies to Higher Education: Means Testing in Comparative Perspective. Buffalo: Center for Comparative and Global Studies in Education [International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project. <

Woodhall, M. (1988) Designing a Student Loan Programme for a Developing Country: The Relevance of International Experience, *Economics of Education Review*, Vol. 7, No. 1:153-161.

Woodhall, M. _ (1992) Changing Sources and Patterns of Finance for Higher Education: A Review of International Trends, *Higher Education in Europe*, Vol. 17, No. 1, pp. 141-149.

World Bank (1994) *Higher Education: Lessons of Experience*. Washington, DC: The World Bank.

Ziderman, A, & Albrecht, D. (1995) *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, DC: The Falmer Press.

Ziderman, A. (2002) "Alternative Objectives of National Student Loan Schemes: Implications for Design, Implementation, and Policy." *The Welsh Journal of Education [Special International Issue edited by M. Woodhall]* Vol. 11, Number 1, 2002, pp. 37-47.