

# La educación superior ¿es un bien público?

Roberto Rodríguez Gómez\*

[Texto publicado en *Campus Milenio*, números 138 a 141, julio-agosto 2008]

El presente ensayo fue originalmente elaborado para divulgación periodística en el suplemento Campus del diario Milenio. Esta versión, preparada para el II Curso Interinstitucional del Seminario de Educación Superior de la UNAM, conjunta las cuatro entregas publicadas, añade subtítulos y puntualiza referencias bibliográficas.

## Nociones

En el debate internacional sobre la universidad del siglo XXI, así como en análisis y propuestas para una más equitativa distribución social de las oportunidades de educación superior, se ha abierto paso, con el consenso de múltiples actores, la idea de considerar a la formación universitaria como un bien público.

En un plano de la discusión, impregnado por argumentos de sentido común, la conclusión es casi obvia: la formación de profesionales responde a demandas sociales, genera beneficios económicos y culturales para la sociedad en su conjunto y, además, es un derecho. Por lo tanto, no habría porqué dudar que las tareas que realizan las universidades, sean públicas o particulares, tienen un contenido social preponderante que las califica, bajo tales argumentos, como servicios de interés público o bienes públicos.

En otro nivel del debate las cosas no son tan claras. Me refiero al marco de la teoría económica neoclásica, así como al análisis de políticas públicas dentro en la perspectiva del nuevo institucionalismo. Al respecto, un punto de referencia generalmente compartido proviene de la definición de bienes públicos sistematizada por Paul Samuelson en “The pure theory of public expenditure” (*Review of Economics and Statistics*, vol. 36, núm. 4, 1954: [http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3\\_Samuelson.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf)).

El economista del Instituto Tecnológico de Massachusetts estableció una doble condición teórica para definir los bienes públicos “puros”. En primer lugar, la ausencia de rivalidad entre consumidores, es decir que el uso del bien por alguna persona no es limitativo, en principio, de la posibilidad de consumo por cualquier otra (principio de no rivalidad). En segundo lugar, la ausencia de condiciones específicas que excluyan o

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM e integrante del Seminario de Educación Superior de la UNAM. El autor agradece comentarios críticos de Manuel Gil, Alejandro Márquez y Alejandro Canales.

delimiten, también en principio, la posibilidad de consumo individual del bien público (principio de no exclusividad).

Los bienes y servicios públicos que establecen condiciones –económicas o de otra naturaleza- para su consumo en la sociedad son denominados “impuros” o incompletos en contraste con aquellos que satisfacen la doble condición indicada. En la perspectiva neoclásica, el Estado tiende a ofrecer bienes públicos (puros e impuros) para reparar una “falla de mercado” básica, aquella se produce cuando los precios no reflejan adecuadamente el valor del bien para la sociedad como un todo.

Algunos bienes, la educación es un ejemplo clásico, producen esta clase de “externalidades”, porque los beneficios que obtiene el colectivo social en su conjunto a partir de la existencia de un sector público educativo, justifican la cantidad de recursos fiscales que se invierten en el mismo. El beneficio social, o si se prefiere el grado de externalidad del bien público, puede ser cuantificado y cualificado. Algunos bienes públicos se consideran imprescindibles, para la supervivencia social y para el orden público, o bien estratégicos bajo determinadas orientaciones de política pública. A éstos últimos suele denominarse, según la definición de Musgrave, bienes preferentes o “merit goods”.

La distribución concreta de los bienes públicos, a través del ejercicio presupuestal del gobierno, enfrenta dos clases de problemas. El primero tiene que ver con la costeabilidad de los bienes y servicios públicos objeto de distribución. Los dilemas se presentan, evidentemente, en el plano de la decisión acerca de cuanto invertir en cada uno de los capítulos de gasto incluidos en el presupuesto, para alcanzar, primero, objetivos de universalidad de acceso y equidad de consumo y, segundo, objetivos de calidad acordes con las preferencias de los consumidores. Como en el presupuesto público compiten entre sí los renglones de gasto, el problema de la costeabilidad no es sólo ni principalmente económico, sino que se deriva de la capacidad de los grupos de interés para hacer prevalecer prioridades o preferencias.

Un segundo orden de problemas proviene de los potenciales efectos de distorsión que se producen en la hipótesis de masificar los bienes o servicios públicos. En nuestro caso, el loable propósito de convertir a la oferta pública de educación superior en un bien público de acceso universal, enfrenta la posibilidad de minimizar los efectos de movilidad que suelen adjudicarse a la formación profesional. El tema no es trivial si se examinan algunas tendencias contemporáneas del mercado laboral de las profesiones.

Otra discusión se deriva de la consideración de las “externalidades” de la educación superior como inversión pública. La teoría del capital humano se ha ocupado del tema en una doble dimensión: ¿hasta qué punto el gasto privado genera beneficios al inversionista individual? y ¿hasta qué punto el gasto público en el segmento se refleja en una mayor productividad y mejores condiciones de empleo de la fuerza laboral? En ambos casos, la evidencia empírica es condicional: el grado de retorno individual y social depende de un complejo conjunto de condiciones micro y macroeconómicas, algunas estructurales y otras coyunturales.

Por otra parte, conviene considerar que la oferta educativa superior es generalmente suministrada por el sector público y por el sector privado, en fórmulas mixtas de distinto balance y bajo condiciones igualmente diferenciadas. Si la educación superior es concebida

como un bien público, parece razonable el argumento de los proveedores privados de recibir contribuciones fiscales por el hecho de participar en ese mercado.

### **La educación superior como bien público: discusión**

Con base en la definición estricta de la economía neoclásica sobre los bienes públicos, la educación superior, como tal, está lejos de satisfacer los criterios elementales de referencia. Ni el principio de no rivalidad, que supone un costo nulo por la agregación de nuevos beneficiarios, ni el principio de no exclusión, que implica una equidad económica perfecta en las condiciones de acceso, están presentes en el sistema.

En la mayoría de los países, el nuestro no es la excepción, la educación superior es un bien de tipo “cuasipúblico”, esto es un conjunto de servicios –docencia, investigación y difusión- que, en distintas formas y combinaciones, es subsidiado parcialmente por el Estado. La extensión y profundidad del financiamiento público a las instituciones de educación superior refleja, principalmente, el orden de prioridad que asignado al desarrollo del sector, pero también la capacidad de negociación de las autoridades universitarias y otros agentes responsables de su gestión.

Conviene aclarar que las funciones universitarias son de tipo cuasipúblico no por la existencia de proveedores privados en el sistema, sino porque el acceso a ellas, en especial la posibilidad de recibir educación universitaria, está reservada a un estrato definido y no para la sociedad en su conjunto. Como se sabe, en México sólo el 25 por ciento del grupo de edad relevante (18 a 23 años de edad) está incorporado a las opciones del sistema de educación superior, y de ellos menos del 70 por ciento en instituciones de carácter público.

¿Es factible hacer de la educación superior efectivamente un bien público? La respuesta a esta pregunta enfrenta dos problemas centrales. En primer lugar, el acceso a la educación superior supone un determinado nivel de conocimientos, aptitudes y capacidades previamente acreditadas y confirmadas mediante procedimientos de selección. Si se asume la validez del filtro académico, entonces la discusión sobre la educación superior como bien público adquiere contornos más concretos: ¿existe el número suficiente de opciones de nivel universitario tal que se garantice el acceso de todos los jóvenes que cuentan con los requisitos académicos del caso?

Ese es, por ejemplo, el pronunciamiento de la UNESCO a propósito del tema. En la Declaración Mundial de la Educación Superior, establecida como conclusión de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior [París, 1998. Véase en: [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)], la organización propone que “la admisión a la educación superior debe estar basada en el mérito, capacidad, esfuerzo y vocación mostrados por aquellos que demandan acceso a ella...”. El mismo organismo internacional añade que una selección exclusivamente académica debe cuidar la extinción de cualquier otra forma o mecanismo de discriminación.

El planteamiento no resuelve, sin embargo, la conocida y persistente relación entre el status socioeconómico de origen y los resultados escolares de los estudiantes. En la medida en que coinciden las posiciones sociales de origen con el rendimiento académico de la demanda, la selección académica tiende a ser, en sí misma, un filtro social inevitable. ¿Inevitable? No necesariamente. Si se consigue asegurar la que calidad de la educación

básica y media impartida a estudiantes de todos los estratos socioeconómicos es tal que se satisfacen los estándares requeridos para ingresar al nivel superior, entonces el problema es resoluble mediante estrategias de expansión universitaria, y se justifica plenamente la colocación de recursos públicos para tal propósito.

El solo crecimiento del sistema educativo superior, sin la debida atención a la calidad académica de los niveles precedentes da lugar a efectos de masificación a todas luces inconvenientes. Si, en cambio, se consigue combinar ambos aspectos, mediante el despliegue de políticas centradas en la promoción cualitativa del sistema educativo en su conjunto, tanto como en la atención focalizada a los segmentos sociales más vulnerables, se está en condiciones de remontar el círculo vicioso de la educación como mecanismo reproductor de las desigualdades.

Pero hay un segundo problema muy importante. La educación superior, como bien público, debiera satisfacer dos requisitos adicionales al acceso socialmente equitativo: responder a las preferencias vocacionales de la demanda, y ser pertinente a las condiciones del sector laboral correspondiente. Tan complejo como el problema de la calidad del sistema en su conjunto es el problema de la pertinencia de la oferta universitaria. Sobre todo porque entre ambos elementos de la ecuación, la demanda de carreras y la oferta de plazas laborales no hay una solución de continuidad simple. Al contrario.

En ausencia de formas de ajuste posible entre las preferencias vocacionales y las condiciones del mercado laboral ¿qué es preferible, organizar el crecimiento universitario en torno a las áreas y carreras más demandadas, o inducir la demanda en torno a las profesiones más solicitadas por el sector laboral? El dilema es real para las políticas públicas y se agrava por fallas elementales de información en ambos extremos de la relación. Ni la sociedad cuenta con información confiable sobre los posibles destinos laborales de las diversas opciones profesionales, ni el Estado ha conseguido resolver una serie de paradojas en su visión prospectiva del mercado de las profesiones.

No es sólo falta de información. Para que el mercado de las profesiones funcione adecuadamente es obvia la necesidad de políticas de fomento a la industria productiva de mucho mayor alcance que las vigentes. Sin este elemento de política pública parece inalcanzable el objetivo de romper el segundo círculo vicioso, aquel que se da entre las crecientes expectativas de la población de jóvenes para alcanzar estudios superiores y lo que el mundo laboral les ofrece como perspectiva.

### **El “problema” del *free-raider***

En los sistemas de distribución de bienes públicos, de los cuales la educación superior pública es un caso, siempre está presente la posibilidad de que algunos individuos logren sacar ventaja extraordinaria de la oferta disponible: apropiación individual de bienes públicos. Conceptualmente considerada, esta posibilidad corresponde a una conducta bastante discutida en la literatura del tema: el de los “free-riders” (polizones, parásitos) que, en virtud de determinadas condiciones de un modelo concreto de distribución de bienes públicos, consiguen adueñarse de las ventajas del bien, sin pagar los costos de participación o sin retribuir a la sociedad los beneficios conseguidos.

En teoría, la presencia de polizones no necesariamente desvirtúa la naturaleza de los bienes públicos, sino que pone de manifiesto la tensión entre interés individual y colectivo. Además, dicen algunos autores, la posibilidad y profundidad de su acción es inversamente proporcional a la generalización del bien público y, subrayan otros, acaso resultan indispensables para la operación del sistema como tal. Veamos los argumentos centrales.

Por definición, el bien público genera “externalidades”, es decir efectos económicos o de otra naturaleza en beneficio de personas que pueden o no participar en la producción del bien. Si las externalidades son positivas, es razonable esperar que los individuos busquen potenciar, en su provecho, los beneficios socialmente generados. La conducta del polizón es un extremo típico, aunque irregular, de la propensión a la maximización. Sin embargo, como lo hace notar Garrett Hardin en su clásico ensayo “The Tragedy of the Commons” (*Science*, núm. 162, 1968: <http://dieoff.org/page95.htm>), es impensable que una estrategia generalizada de maximización se sostenga en el tiempo. Agrega el autor “no es matemáticamente posible maximizar para dos o más variables al mismo tiempo”.

Siguiendo la idea de Hardin, podemos suponer que, a medida que se incorpora un mayor número de personas al sistema disminuyan proporcionalmente los beneficios individuales. En una situación teóricamente límite, cuando el sistema de educación deja de filtrar individuos (realizando uno de los supuestos del bien público puro), disminuye o se anula la posibilidad de que el sistema genere ventajas redituables para todos los participantes. Esta hipótesis sobre la relación entre los sistemas de educación y logro de estatus fue extensamente discutida por Raymond Boudon en *Efectos perversos y orden social* (Premiá, Barcelona, 1983). Conviene aclarar que, en ausencia de alternativas, la devaluación mercantil de los títulos y grados no desestimula la demanda universitaria, pero es una presión para reconvertir estrategias personales, incluso las conductas de polizón.

Segunda observación. En un lúcido ensayo (*The Demand and Supply of Public Goods*, Rand, 1968: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv5Contents.html>), James M. Buchanan hace notar la falacia de agregación consistente en trasladar la racionalidad del individuo al funcionamiento del sistema como tal. La existencia, teórica o fáctica, de polizones, así como la presencia de estrategias individuales de maximización, no rompe la lógica distributiva de los bienes públicos porque, en el nivel agregado, las externalidades se mantienen aún cuando existan individuos con mayores beneficios que otros. Es más, la variación de los beneficios personales refleja la gama de comportamientos de consumo del bien público.

Un tercer argumento, a mi juicio el más convincente, está contenido en el tratamiento de los bienes públicos de Marcus Olson (*Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965). El economista de la Universidad de Maryland propone una solución al dilema entre interés privado (maximización individual) e interés público (maximización social), mediante la introducción del concepto de “grupo” en el esquema analítico. Para Olson, los fines egoístas del individuo pueden armonizar perfectamente con intereses de grupo compatibles. En esta racionalización, no es el sujeto aislado, sino el grupo, el que consigue apropiarse de beneficios producidos por la externalización del bien público. Desde luego, los participantes en el grupo consiguen ventajas equiparables siempre que el tamaño del grupo lo permita y a medida en que consiguen controlar los procesos de toma de decisiones

involucrados. Cuando el grupo se extiende y cuando varios grupos compiten por el control de las decisiones, los efectos de maximización retroceden.

La teoría de Olson coincide en este aspecto con la sociología de las profesiones de base weberiana. Según autores como Randall Collins, cuando los gremios profesionales organizados perciben que la expansión universitaria amenaza sus privilegios, utilizan su poder para evitar que el sistema se descontrole. Por ejemplo, contribuyen a divulgar la idea de carreras saturadas y participan en la operación de controles académicos fuera de las instituciones. La acción conservadora de los gremios es un elemento clave en el acotamiento del sistema: que aumenten las oportunidades educativas, pero no en esta o aquella carreras, que se incremente la matrícula, pero no en esta o aquella universidad. Como sabemos, además, los intereses de grupo invariablemente buscan presentarse como intereses de la sociedad en su conjunto.

### **Apuntes finales**

En el debate contemporáneo sobre la educación superior como bien público convergen varias perspectivas de análisis y diferentes posturas políticas. Un tema sobresaliente proviene de la observación de las dinámicas de internacionalización universitaria en sus distintas vertientes: la que deriva de la presencia de nuevos proveedores transnacionales de servicios de educación superior, la resultante de los procesos de integración regional en varias partes del mundo, y la que se refiere a nuevas opciones de formación mediante tecnologías digitales y de telecomunicaciones, entre las más relevantes.

¿En qué medida el proceso de globalización incide en las funciones de la universidad, genera nuevas demandas, y abre áreas de oportunidad o riesgo? ¿Cómo afecta el incremento de los flujos internacionales -de mercancías, información y personas- a la provisión de capacidades, conocimientos y bienes culturales encargado a las instituciones de educación superior? La discusión en torno a preguntas de este tipo es relevante en la medida en que encuentra resonancia en las agendas de políticas públicas del sector, y en tanto atañe al contenido de iniciativas de innovación y reforma en el plano institucional.

Como en todo fenómeno social complejo, las respuestas no son simples. Por ejemplo, a la par que se reconoce el estímulo que representa para los centros de saber la apertura de nuevos canales de comunicación y difusión, se advierte también el riesgo del predominio incremental de las instituciones universitarias con mayores capacidades para la investigación y la difusión. La brecha digital transformada en brecha académica es sólo una expresión del fenómeno. Lo más importante, no obstante, es la tendencia hacia la estandarización de modelos de gestión, evaluación, acreditación y rendición de cuentas.

En este último aspecto, la adaptación del arquetipo estadounidense se presenta como la pauta predominante. Más de un autor ha hecho notar que, en el terreno de la educación superior, el fenómeno de globalización puede ser descrito mediante el concepto de “americanización universitaria”. Esta pauta está presente no sólo en el terreno administrativo, sino también en el plano académico.

Toda vez que la calidad de las instituciones universitarias es medida por el grado en sus indicadores de desempeño se asemejan a los que exhiben los centros académicos de EUA y Europa, y toda vez que el mayor empeño de las universidades del mundo en

desarrollo consiste en producir conocimientos científicos que puedan circular en los canales de difusión académica controlados por esos mismos centros, tiene lugar y se profundiza una fuerte relación de dependencia que hace recordar los modelos de explicación centro-periferia sugeridos por la sociología del desarrollo décadas atrás.

Otro aspecto del debate proviene de la consideración de la educación superior como un bien público de carácter global. Conviene recordar que la discusión sobre los bienes globales y la necesidad de su defensa y consolidación, proviene del análisis de un conjunto de fenómenos y procesos que destacan la existencia de amenazas y riesgos globales en áreas tales como el ambiente, la seguridad, las migraciones, la pobreza y la salud pública.

En estos campos, la demostración del carácter sistémico de dichos fenómenos, así como su inevitable articulación global, ha abierto un área de trabajo no solamente intelectual, sino principalmente política y diplomática. Síntomas como el cambio climático, las pandemias, los incesantes flujos migratorios del sur al norte por causas de pobreza y violencia, han demostrado la imposibilidad de soluciones locales o nacionales efectivas. Aquí nadie se salva solo, ni siquiera las potencias.

En el ámbito de la educación superior, así como en el dominio de la producción científica y tecnológica ocurre algo semejante. El proceso de globalización académica, articulado a otros fenómenos de internacionalización y regionalización, de orden económico, político y demográfico, abre campo a temas tales como la acreditación multilateral, el control de la movilidad internacional de estudiantes, profesores e investigadores, la vigilancia de ofertas transnacionales ya sean convencionales o en línea, y aún la supervisión de formas de fraude académico, por ejemplo la oferta de títulos sin respaldo o el plagio de publicaciones.

Si se acepta que, hoy en día, la educación superior es un bien público global, porque genera externalidades de carácter también global, entonces la pregunta que se abre es similar a la que inquieta en otras áreas de actividad ¿Cómo participar en la dinámica internacional evitando el riesgo de la subordinación? ¿Cómo hacerlo con una postura a la vez soberana y solidaria? ¿Cómo evitar el dilema entre sobre-regulación y libertad académica?