



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

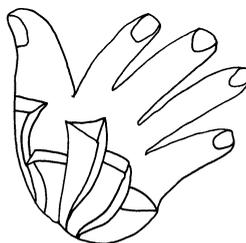
**PERFILES
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

Vélez Cardona, Waldemiro (2003)
**“PROBLEMAS, ALTERNATIVAS Y TENSIONES EN TORNO AL
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”**
en *Perfiles Educativos*, Vol. 25 No. 100 pp. 7-22.

Problemas, alternativas y tensiones en torno al financiamiento de la educación superior*

WALDEMIRO VÉLEZ CARDONA**



Los cambios en los patrones de financiamiento que ha experimentado la educación superior en los pasados 20 o 25 años han provocado profundas transformaciones. Este ensayo analiza algunas de las principales causas de los mencionados cambios, y tiene como referencia principal las situaciones por las que han atravesado las instituciones de educación superior en Europa y Estados Unidos. Además, se discuten las formas más destacadas en las que se manifiestan los problemas financieros que ha enfrentado la educación superior en las últimas décadas. Finalmente, se destacan algunas de las estrategias que se han desarrollado para enfrentar la crisis financiera por la que atraviesan las instituciones de educación superior, sobre todo las públicas.

The changes within the funding patterns undergone by higher education in the last twenty or twenty-five years have given raise to profound transformations. This study analyses some of the main causes of those changes, and has a main references the critical situation in which higher education institution in Europe and the United States have been living. Besides, it offers a discussion about the most outstanding ways in which the financial problems that higher education had to tackle with during the last decades show up. Finally, the author highlights some of the strategies that have been developed in order to deal with the financial crisis that higher education institution, and above all the public ones, goes through.

Financiamiento/ Educación superior/ Crisis/ Reestructuración
Funding / Higher education / Crisis / Restructuring

INTRODUCCIÓN

Este ensayo pretende ubicar las transformaciones o cambios en el financiamiento de la educación superior (ES) desde su perspectiva histórica, con especial énfasis en los últimos 25 o 30 años. En años recientes ha sido frecuente escuchar que las instituciones de educación superior (IES) presentan serios problemas financieros. Para algunos, esto es un asunto que atenta contra la libertad de cátedra y conduce a la educación superior a niveles de mercantilización nunca antes vistos. Para otros, los problemas financieros representan una excelente oportunidad para que las IES afirmen su autonomía reduciendo la dependencia de ciertas fuentes de financiamiento, sobre todo de las asignaciones estatales. Me parece que ambos puntos de vista ofrecen argumentos de peso que es necesario aquilatar.

En lo que sigue intentaré resumir los debates y controversias más sobresalientes en torno a la explicación y el análisis de la situación financiera por la que ha venido atravesando la ES en los últimos tiempos. Dicha situación ha sido calificada, con frecuencia, como una crisis de grandes proporciones. Además, me propongo exponer las formas más destacadas en las que se manifiesta la mencionada crisis y las consecuencias que ha tenido para la ES. Finalmente, presentaré las principales opciones que se han propuesto para solu-

cionar la crisis y los efectos que ya está teniendo en las transformaciones de la ES. Hay que destacar que se vincula el financiamiento de las IES con un cambio en las misiones, metas y objetivos de éstas, así como con profundas reestructuraciones en el gobierno interno de las mismas. Esto se suma a los continuos reclamos de que las IES den más respuestas a las necesidades del mundo de la producción y de los propios estados; es decir, a que se vinculen más estrechamente con las estrategias de desarrollo económico, o incluso que produzcan esas estrategias.

LA CRISIS EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN SU CONTEXTO HISTÓRICO

Muchas de las tensiones que hoy confrontan las IES no son recientes, pero lo que sí podría ser nuevo es la intensidad de las presiones y exigencias que alimentan dichas tensiones. En un importante estudio de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés) (1990, pp. 73-74) se afirma que durante el cuarto de siglo que terminó en 1975, cuando la educación superior tenía una alta prioridad política y muchos recursos, los problemas del financiamiento en general, y el establecimiento de prioridades presupuestarias, en particular, eran debatidos principalmente como asuntos de principios académicos, no como una realidad política o financiera.

Los cambios en los patrones demográficos, las reducciones de fondos en los ámbitos estatal y federal, las presiones de los aumentos en los costos de matrícula, las auditorías e investigaciones gubernamentales, los escándalos atléticos y una adversa opinión pública, son factores que se han combinado al mismo tiempo para

* Este ensayo es una versión modificada del primer capítulo del libro *El financiamiento de la educación superior en Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, Ediciones Educación Superior, 2002.

** Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Estudios Generales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico y miembro de la Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios.
waldemirov@hotmail.com

ejercer una enorme presión sobre la educación superior, tanto en Estados Unidos como en varios países europeos. Los cambios que enfrenta este sector no son ni transitorios ni benignos. Los asuntos más importantes –rendición de cuentas, acceso, capacidad para atender estudiantes, eficiencia, resultados, calidad– hacen repensar la propia naturaleza de la ES.

En su contexto histórico, el financiamiento de la educación superior muestra varias épocas o momentos determinantes que tuvieron consecuencias significativas en su desarrollo. Hasta principios del siglo XIX las finanzas de la mayor parte de las universidades estadounidenses y europeas dependían de los estudiantes y no de los fondos gubernamentales, lo cual las convertía en instituciones muy sensibles a las demandas de los “consumidores”. El ímpetu por una intervención estatal masiva –tanto en financiamiento como en provisión– se propuso entrenar individuos para las carreras administrativas y técnicas. El proceso de industrialización, sobre todo a partir del siglo XIX, y los subsiguientes avances tecnológicos definen los nuevos y más amplios papeles que le corresponden a la universidad, tanto en la investigación básica como en la preparación de nuevos profesionales y personal técnico para el creciente sector privado de la economía.

Las primeras instancias de un amplio apoyo estatal a las universidades se llevaron a cabo en Alemania y Francia a principios del siglo XIX. La intervención estatal tenía un claro propósito: proveer la mano de obra técnica necesaria para un desarrollo industrial promovido por el Estado. El caso de estos países se fue exportando por todo el mundo, en la medida en que más países se industrializaban.

En los sistemas de educación superior de los países más avanzados se distinguen

tres tipos de criterios para la toma de decisiones relativas al financiamiento público de las IES: 1) el presupuesto de tipo histórico (*incremental budgeting*); 2) el que se basa en cálculos más o menos complejos sobre el número de alumnos y otros factores, diversamente ponderados (*formula budgeting*), y 3) el que se basa en evaluaciones del desempeño institucional previo (*performance budgeting*). Es posible afirmar que, en la actualidad, se tiende hacia una situación donde la mayor parte del financiamiento se asigna mediante el sistema de fórmula, con proporciones crecientemente significativas (de menos de 5% a, tal vez, más de 10%) establecidas mediante criterios de ejecución y resultados (*performance* y *outcomes*) (Martínez Rizo, 1995, pp. 41-42)

Me parece adecuado recordar que las IES obtienen ingresos de otras fuentes, además de los provenientes del gobierno. Entre éstas se encuentran: los estudiantes (a través de las matrículas, cuotas, hospedaje, ventas de productos, alimentos y servicios); donantes privados (por medio de regala los y propiedades); las corporaciones privadas (a través de contratos de I+D, venta de patentes, regalías, educación continua para sus empleados, asesorías, consultorías, becas y otras concesiones para atraer a futuros empleados), y el mercado financiero (por medio de fondos de dotación, intereses y otros ingresos al capital). Además, los ingresos provenientes de ventas y servicios relacionados con la educación, ventas y servicios de empresas auxiliares, ingresos por actividades deportivas y los obtenidos por administrar hospitales y de otras actividades misceláneas también deben ser incluidos como fuentes de ingresos (Froomkin, 1990, p. 191 y Brinkman, 1990, p. 216).

También se pueden destacar cuatro grandes categorías de gastos en la educación superior. Primero, el costo básico de instrucción, ubicado en la contabilidad estadounidense y de Puerto Rico como “gastos educativos y generales” (E&G). Estos incluyen los salarios de los docentes y del resto de los empleados, el equipo, las bibliotecas, los cómputos administrativos y académicos básicos y ciertos costos capitales o locales como la renta. En efecto, esto es lo que le cuesta a las IES realizar su misión de enseñanza y cualquier investigación básica o académica que se espera que sus docentes realicen sin concesiones especiales o contratos. Segundo, los costos asociados con la investigación auspiciada o las actividades especiales cubiertas por sus propios fondos o asignaciones y en las que tal vez no se incurriría sin unos ingresos especialmente designados a esos efectos. Sin embargo, los costos asumidos en una universidad en particular para realizar investigación auspiciada y otras actividades especiales pueden ser altos.

Tercero, los costos de manutención de los estudiantes: vivienda, comida, ropa, lavandería, entretenimiento y otros gastos que pueden considerarse aunque el individuo sea o no estudiante universitario. En este sentido no son estrictamente atribuibles a la educación superior. Para los estudiantes y sus familias, sin embargo, son costos tan reales como la matrícula y los libros y deben ser pagados con la misma combinación de fuentes (estudiantes, familiares, contribuyentes o recursos institucionales, etc.) que satisfacen los costos de instrucción (Johnstone, 1993, pp. 4-5).

Según Johnstone (*ibid.*, pp. 5-6) los costos de la educación superior plantean tres preguntas muy importantes en casi todas las naciones: 1) ¿Cuánto de los recursos de la nación se destina o debe des-

tinarse a la educación superior? 2) ¿Cuánto debe costar la educación superior, por estudiante o por grado otorgado, o por unidad de aprendizaje, o por cualquier otra unidad de medida razonable de la producción? Hay que destacar que el costo unitario de la ES es un tanto elusivo, debido a que la producción de ésta es múltiple y difícil de medir. En el nivel más simplista, el costo por estudiante (ignorando el aprendizaje real o cualquier producto de la erudición de la facultad) es función de: a) la carga de trabajo de los profesores (tamaño de las clases, cantidad de cursos, etc.); b) la razones del personal de apoyo a profesores y estudiantes; c) el promedio de los salarios del personal no docente y el de los docentes; d) la riqueza de las bibliotecas, laboratorios y otros recursos de planta física y equipo. 3) ¿Cómo debe compartirse el costo de la educación superior entre los ciudadanos comunes que son contribuyentes, los familiares, estudiantes, las empresas y los filántropos o donantes?

También debemos tener presente que los costos no salariales que son característicos de las IES, como las adquisiciones para las bibliotecas y equipo científico, tienden también a aumentar a tasas que están por encima del promedio del incremento general de precios (inflación). Esto significa que el costo unitario de la educación superior –asumiendo un estado fijo de las cargas académicas, la razón estudiantes/profesor y la accesibilidad del equipo académico– pueden tender siempre a aumentar a tasas que están por encima del incremento promedio en los costos: esto es, más rápido que la tasa de inflación.

Otro asunto de gran peso en el desarrollo más reciente de la educación superior fue el hecho de que durante las décadas de los sesenta y setenta se dio un

incremento masivo de ayudas financieras disponibles a los estudiantes, en particular en países que tenían un sólido Estado benefactor, como era el caso de Europa Occidental y Estados Unidos. Fue durante ese mismo periodo que se escenificó un cambio del mérito académico a las necesidades económicas como el principal criterio para otorgarle ayuda financiera a los estudiantes. Inicialmente, este apoyo tomó la forma de becas en muchos países, pero a medida que el número de estudiantes fue creciendo se dio una creciente tendencia a reemplazar las becas con préstamos (OECD, 1990, p. 54).

Según Hansen y Stampen (1994, pp. 103-105), el periodo que va de 1968 a 1981 representa un significativo cambio de enfoque en el financiamiento de la educación superior en Estados Unidos. La primera parte de este periodo refleja la búsqueda de opciones para aumentar las oportunidades de los estudiantes para asistir a la universidad, como el programa federal de préstamos estudiantiles iniciado en 1965. Esta búsqueda culminó con la decisión federal en 1972 de establecer un sistema nacional de ayuda a los alumnos, basado en la necesidad económica de éstos, conocido como *pell grants* (antes denominado BEOG, Basic Educational Opportunity Grants). Por su parte, el periodo que va de 1980 al presente representa un cambio radical en la dirección opuesta, con preocupaciones acerca de la calidad, la eficiencia en el uso de los recursos y la ampliación de las misiones de las IES, como los asuntos de mayor importancia.

Honeyman y Bruhn (1996, p. 27) notan que el ambiente de la educación superior en los años sesenta difiere significativamente del ambiente de las décadas anteriores. Dicho ambiente se puede describir como uno de continuo crecimen-

to, con cambios en el perfil demográfico de los estudiantes y reducción de las fuentes de financiamiento, en adición a la creciente preocupación sobre la rendición de cuentas y el monitoreo de la relación entre la ejecución (*performance*) y las finanzas, los que presentan nuevos retos para la educación superior. La cuantificación de los resultados (*outcomes*) ha asumido una nueva importancia con el crecimiento de las demandas públicas por llevar a cabo auditorías o rendición de cuentas. Las medidas de resultados tradicionales, como las tasas de graduación, la empleabilidad de los estudiantes una vez que se gradúan, las tasas de persistencia y retención y los rendimientos sociales y económicos del proceso educativo, han ganado mayor importancia en fijar o valorar (*assessing*) la efectividad de los colegios y universidades.

A través del tiempo, los métodos de financiamiento de la ES –sobre todo la pública– han sido designados para alcanzar diferentes objetivos, los cuales evolucionaron desde la adecuación en la década de los cincuenta, al crecimiento distributivo en los sesenta, de la redistribución equitativa en los setenta, a la estabilidad/calidad en los ochenta y la estabilidad/rendición de cuentas/reforma en los noventa. Sin embargo, en su mayor parte, cada nuevo objetivo que iba surgiendo de década en década para ser atendido por los procesos financieros, era un propósito adicional, en lugar de sustituir al anterior (Serban, 1998, pp. 15-16).

Durante los pasados diez años, muchas instituciones han experimentado un cambio del financiamiento público basado en los insumos, a uno basado en el producto. Las implicaciones de esto son muy grandes para la gerencia financiera. Este paso representa un modificación en las

relaciones de poder entre la universidad y los cuerpos externos que conceden los fondos, y también en las propias universidades entre la gerencia y el personal académico.

Los cambios en los mecanismos de financiamiento de las IES son principalmente de dos tipos: 1) modificación del financiamiento medular; 2) desarrollo de fuentes y métodos de financiamiento suplementario. Fue el financiamiento medular, los subsidios generales básicos que representaban entre 50% y 90% de los ingresos de las IES, el que ha sido objeto de una restricción particular durante los ochenta y noventa en muchos países, y son las restricciones en los fondos medulares lo que explica la paradoja de las universidades en algunos países respecto a su precariedad financiera, aunque de hecho sus ingresos totales han aumentado. Sin embargo, mucho más importante que el tamaño de los fondos medulares han sido los cambios en los mecanismos por medio de los cuales se asignan los fondos a las IES.

Es adecuado reconocer que, tal como destacan Slaughter y Leslie (1997, p. 66), el comportamiento financiero define el comportamiento organizacional. Como vimos anteriormente, a través del tiempo ha habido reformas tanto en los mecanismos de asignación de fondos a la educación superior, como en los patrones de gastos institucionales de las IES. Cuando están relacionados con cambios en los ingresos, las modificaciones en los gastos conllevan cambios en la propia naturaleza del trabajo académico.

En los últimos años se ha venido discutiendo el papel que juegan los organismos internacionales que proveen fondos a las IES. Se afirma que, por medio de los fondos otorgados, organismos como el Banco Mundial, por ejemplo, han influi-

do decisivamente en las IES, sobre todo las de los países menos desarrollados. El caso del Banco Mundial es un buen ejemplo de la manera en que el comportamiento financiero define el comportamiento organizacional.

Con relación a lo anterior, Paviglianiti expresa lo siguiente:

El Banco Mundial desarrolló primero propuestas de financiamiento, de reasignación de recursos dentro del sector [de la] educación que presentó a los países en vías de desarrollo como opciones de política para adecuar sus sistemas educativos. Significaban cambiar la centralidad que se da a los distintos niveles de la enseñanza, redefinir el rol del Estado en materia de financiamiento y enfatizar la contribución de las familias al financiamiento. Específicamente, en materia de educación superior mantenía dos supuestos: el excesivo crecimiento de la matrícula y la necesidad de que sea financiada por sus usuarios. En una segunda instancia, las consideraciones del organismo avanzan en la definición de las funciones que debe cumplir la ES en el rediseño de cómo debería estar constituido el sistema, en las formas en que debe remodelarse su sistema de gestión y evaluación, hasta que entra abiertamente en cuestiones académicas y en las formas de gobierno que deben tener [las IES] (1996, p. 155).

LAS PRINCIPALES CAUSAS DE LOS PROBLEMAS FINANCIEROS QUE ENFRENTA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, y en la medida en que se desarrollaban las economías, la expansión de la educación superior se veía como una condición necesaria para la integración de las economías nacionales a una economía mundial crecientemente sofisticada e interconectada (globalización).

En la medida en que la educación superior fue concebida, cada vez más, como un instrumento de desarrollo económico, aumentaron las presiones para producir tanto más graduados como oportunidades de investigación en estudios científicos y tecnológicos. Invariablemente esto significa una búsqueda de mayores recursos para financiar los laboratorios, los salones de clases, los talleres, el entrenamiento práctico para los estudiantes y el reclutamiento y la retención de profesores competentes en esas áreas. Al mismo tiempo, hay presiones para aumentar la calidad de la educación superior.

A comienzos de la década de los noventa fue notable la manera en que la recesión económica, sobre todo en Estados Unidos, provocó reducciones en las asignaciones para la educación superior pública que no tenían precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Por primera vez en 1992-1993, desde los años cincuenta, las apropiaciones estatales totales eran más bajas de lo que lo habían sido dos años antes, aun con el aumento de cerca de 5% en los estudiantes matriculados en universidades públicas (Zusman, 1999, p. 110).

En ese periodo algunos observadores (Atwell, Breneman, Hauptman, Johnstone, Schapiro y Zemsky, citados en Breneman y Finney, 1997, pp. 34-35) comenzaron a argumentar que las tendencias recientes en el financiamiento de la educación superior, en Estados Unidos, por ejemplo, no representaban simplemente otro ciclo de reducción en el apoyo estatal a la ES, sino que se abría una nueva era de apoyo reducido que iba a ser duradera. Los argumentos se basaron en que la mayoría de los gobiernos estatales estaba experimentando déficits estructurales debido a que, entre otras cosas, el gobier-

no federal les había transferido la responsabilidad por los servicios sociales. Además, el crecimiento en los gastos médicos, los cambios demográficos que incrementan la necesidad de fondos para el sector educativo K-12, los gastos en prisiones y en seguridad pública en general, y la ayuda a los ancianos, junto con una fuerte presión pública para que se redujeran los impuestos, limitaron significativamente la cantidad de fondos disponibles para financiar la ES.

También es preciso notar que, en el contexto de la globalización y la sociedad de la información y el conocimiento, la base de los ingresos para la mayoría de los estados está en riesgo debido a la incapacidad de éstos de hacer tributar efectivamente a las emergentes tecnologías de información, telecomunicaciones y las industrias de servicios; a los asuntos potenciales de tributación en las pequeñas empresas, en las que se está dando mucho del crecimiento en los empleos, y más importante aún, a los problemas potenciales y otras complicaciones asociados con el "efectivo digital". Estos tres factores juntos han creado una frágil estructura de ingresos provenientes de impuestos que dificulta mucho que se fortalezcan los presupuestos estatales por medio de los aumentos en impuestos, en el corto plazo (Roherty, 1997, p. 8).

De hecho, según una investigación de la Rand Corporation (1997, pp. 14-15), en Estados Unidos los ingresos contributivos, como parte del ingreso personal, se han incrementado poco en el periodo 1960-1994. Lo que ha ocurrido es un cambio en las prioridades de gasto del gobierno. En el ámbito federal, el crecimiento de los gastos en seguro social, *medicare* y *medicaid* (gastos médicos) han sido las principales partidas de gasto pú-

blico. Los gastos obligatorios en ese tipo de programas y los intereses de la deuda nacional consumieron cerca de 38% del presupuesto federal en 1965. En 1995, alcanzaron la cifra de 67%. Los mencionados programas se enfocan en mayor medida a las personas de edad avanzada, lo que significa que, como parte de la generación del *baby boom*, la población que se beneficia de esos programas va a continuar creciendo en los próximos años. La oficina de presupuesto del Congreso ha estimado que para el año 2005 dichos programas consumirán casi 75% de los ingresos federales.

Según el informe de la Rand Corporation (1997), la competencia por los escasos recursos entre los programas del gobierno y las exigencias acerca de la productividad y la ejecución de las IES en los años noventa, sobre todo a las públicas, ha llevado a los legisladores y a los gobiernos a reconsiderar los mecanismos de financiamiento para la educación superior.

LAS PRINCIPALES FORMAS EN QUE SE MANIFIESTAN LOS PROBLEMAS FINANCIEROS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Se puede decir que, en años recientes, casi todos los países del mundo han experimentado alguna manifestación de la crisis financiera en sus IES. Entre estas manifestaciones suelen destacarse las siguientes: pérdida de profesores y personal, erosión de los salarios, deterioro del equipo y la planta física, y aumentos de matrícula más allá del alcance de los consumidores tradicionales (Johnstone, 1993, pp. 11-12). Durante los años finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, muchas IES que estaban bajo pre-

siones presupuestarias respondieron tal como lo habían hecho durante periodos previos de restricciones financieras, principalmente aplazando el mantenimiento y la construcción de instalaciones, congelando las nuevas contrataciones, incrementando los costos de matrícula y haciendo recortes indiscriminadamente. La Universidad de Puerto Rico es un buen ejemplo al respecto.

La situación financiera de la educación superior puede conducir a que las IES: 1) replensen el alcance y carácter de sus programas, 2) reformulen las metas y misiones institucionales, 3) confronten la posibilidad de cambios radicales en el ofrecimiento de programas y en los supuestos actuales acerca de la productividad docente (educación a distancia y un mayor uso de tecnología) y 4) reformulen los supuestos de política pública que fundamentan la academia.

También debemos tener presente que los continuos problemas en los presupuestos estatales pueden generar ventajas o beneficios para algunas IES privadas, si los estados deciden aumentar su apoyo a las IES privadas o redirigir a los estudiantes a ellas, como una medida menos costosa para satisfacer la demanda de educación superior, en lugar de continuar expandiendo el sistema público. Da la impresión de que ese fue el caso en Puerto Rico a partir de los años setenta.

Otra consecuencia de esta situación financiera es que las IES públicas pueden comenzar a verse y actuar económicamente como instituciones privadas, en la medida en que los costos de matrícula se incrementan, se hace hincapié en la búsqueda de fondos externos y los fondos de dotación crecen. De manera similar, las IES privadas pueden comenzar a asemejarse a las públicas en la medida que depen-

den, en forma creciente, de fondos gubernamentales, como en el caso de Chile.

En las últimas décadas es notable el hecho de que en casi todos los países se ha puesto mayor énfasis en el papel del sector privado en la educación superior. Asimismo, se ha insistido en que los estudiantes paguen una proporción creciente de los costos educativos, con frecuencia mediante programas de crédito estudiantil (Brunner, 1996, p. 122). Esto último ha traído como consecuencia el incremento en el endeudamiento estudiantil. Según Breneman y Finney (1997, p. 35) dicho endeudamiento es el cambio más visible en el financiamiento federal de la educación superior en Estados Unidos durante la primera mitad de los noventa. Los préstamos Stafford —el programa de préstamos federales más antiguo y más grande— aumentaron alrededor de 43% de 1990 a 1994. En la actualidad, la gran mayoría de las ayudas estudiantiles federales se conceden en la forma de préstamos.¹

Todos los factores anteriores, al combinarse, han echado por el suelo un consenso que había guiado la política pública en cuanto a la educación superior en los últimos cuarenta años: que aquellos que se benefician y aquellos que pagan por la educación superior son parte de un mismo “nosotros” colectivo de propósitos públicos. Independientemente de si estos cambios son deliberados o simplemente son un acomodo a la restricción de recursos, el nuevo mensaje es: el principal rendimiento de la inversión en educación superior es individual, más que colectivo; el bien público es sinónimo de selección y bienestar de esos individuos; y aquellos que se benefician de manera directa deben asumir la mayor parte de los costos.

Con el declinar de las subvenciones del gobierno y los crecientes costos de operación de las IES, era fácil predecir que los costos de matrícula de los estudiantes se iban a incrementar en forma significativa. En Estados Unidos, Zusman (1999, p. 113) nota que la participación de la matrícula y cuotas en los ingresos de las IES públicas se fue incrementando notablemente en los últimos años. Según dicho autor, en 1980 los pagos de cuotas y matrículas representaban 13% de los ingresos de las IES públicas, mientras que en 1993, fueron de 18%.

Para Zemsky, Wegner e Iannozzi (1997, p. 74) la educación superior pública ha cambiado. Incluso las IES que son financiadas con fondos públicos están en el negocio de levantar fondos, muchos fondos, y mucho más allá de sus necesidades. Hace cinco años el Estado proveía más de 75% de los fondos de las IES públicas en Estados Unidos. Hoy, el Estado proporciona menos de 50%, y para finales de la década de los noventa se esperaba que fuera menos de 35% de los fondos que necesitan las IES públicas. Por esas razones, los autores concluyen que “están siendo privatizados”. Los gobiernos han intentado limitar sus gastos en educación postsecundaria sin dejar de reconocer el importante papel de las universidades en la sociedad. La privatización ha sido el medio para alcanzar esa política más amplia (Brunner, 1996, p. 122).

Las dificultades financieras, junto con las críticas acerca de la calidad y la productividad de la educación superior, han conducido a los gobiernos a considerar o implantar mecanismos financieros que impliquen mayor rendición de cuentas y aumento de la calidad en la educación superior. En el siguiente apartado presentaremos y analizaremos algunos de ellos.

LAS PRINCIPALES OPCIONES PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS FINANCIEROS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Es adecuado recordar que una parte importante de las recomendaciones sobre el financiamiento de la educación superior –sobre todo la pública– que en los últimos casi tres lustros han circulado internacionalmente, surgieron de un amplio consenso entre organismos multilaterales vinculados directamente a la operación financiera de la economía mundial, sobre todo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Según el Banco Mundial (1995, p. 96), las lecciones derivadas de la experiencia indican que para mejorar la calidad y obtener mayor eficiencia en las IES, los gobiernos deberían implantar reformas arrolladoras en el financiamiento, diseñadas para: 1) motivar un mayor financiamiento privado de la educación superior; 2) dar apoyo a estudiantes calificados que no puedan seguir estudios por razones de ingresos familiares insuficientes; 3) mostrar eficiencia en la colocación y utilización de los recursos públicos entre las instituciones que componen el sector de la educación superior (Paviglianiti, 1996, p. 120).

Por su parte, la Rand Corporation (1997, pp. 4-5) también hace importantes recomendaciones para mejorar la situación financiera de las IES en Estados Unidos. Algunas de las más importantes son las siguientes: 1) los líderes políticos (presidente, congreso, etc.) deben relocalizar los recursos públicos para reflejar la creciente importancia que tiene la educación superior en la prosperidad económica y la estabilidad social. Los fondos públicos para la educación superior se han

estancado desde 1976. Es tiempo ya de que la nación revierta esta política; 2) las IES deben realizar profundos cambios estructurales en sus sistemas de gobierno para que quienes toman las decisiones puedan determinar el valor relativo de los departamentos, programas y sistemas, con el fin de relocalizar los recursos escasos; esto implica mejorar las evaluaciones basadas en ejecución o rendimiento (*Performance Base Assessment*), definiendo y midiendo la productividad de la facultad e integrando los sistemas de contabilidad; 3) como parte de su reestructuración total, los colegios y universidades deben tener una gran diferenciación en sus misiones para enfocar mejor sus servicios y responder a las necesidades cambiantes de sus constituyentes. Las instituciones individuales y parte de los sistemas estatales deben enfocarse en sus puntos de ventajas comparativas, en lugar de que todas traten de ser un recinto con servicios completos.

Según la Rand Corporation (1997, p. 4), la reforma institucional de la educación superior es de hecho un prerrequisito para el aumento de los fondos públicos. Al igual que el sector de la salud, la educación superior debe atender sistemáticamente el asunto de los costos, la productividad, la eficiencia y la efectividad, como prerrequisito para que se incremente la inversión del sector público en ella. En efecto, si el sector de la educación superior va a tener oídos simpatizantes en el Congreso, necesita el apoyo y la defensa de parte de la comunidad empresarial, un aliado muy difícil de ganar a menos que la educación superior se apreste a la reingeniería y reestructuración que la propia comunidad empresarial ha implantado para reducir costos y mejorar los servicios.

Muchos países han ideado métodos imaginativos para recuperar costos por medio de los estudiantes. Johnstone (1989, pp. 51-52) analiza varios de dichos métodos. Muestra, por ejemplo, cómo la Unión Soviética anunció un plan en 1988 para cobrarle a las empresas estatales 3 000 rublos (1 800 dólares) por cada especialista que ellas contrataran. Los fondos obtenidos se destinarían a las universidades, como una especie de cuota de graduación pagada por el empleador.

En varios países se está discutiendo otra manera de recuperar costos por medio de los estudiantes. Ésta consiste en imponerle un impuesto a los graduados, para que paguen por sus estudios durante el transcurso de su vida laboral. El “derecho sobre el activo” (*equity*), enfoque propuesto por primera vez por Milton Friedman, ha sido frecuentemente impulsado por otros economistas de la educación y defensores de política *–policy advocates–* (Friedman, 1962; Barnes y Barr, 1988). Dicho mecanismo todavía no se ha implantado en ninguna parte, sin embargo, hubo un interesante, pero fallido, intento de introducir esquemas de este tipo en la Universidad de Yale, en los años setenta.

Cobrarles impuestos a las empresas, los usuarios de la fuerza de trabajo educada, es otra alternativa que ha comenzado a recibir atención. La tributación a la nómina del graduado es bastante difícil en situaciones donde hay exceso de graduados y un alto desempleo entre éstos, debido a que desincentivaría su contratación. Sin embargo, es más apropiado en economías que sufren una escasez general de obreros altamente calificados o de destrezas particulares de alto nivel. El problema es que los patrones tienden a pasar el costo de los impuestos de nómina a los empleados, en la forma de bajos salarios.

Con la expansión de formas no tradicionales de educación superior y de la educación continua, muchos países están pensando que la adquisición inicial de alguna forma de calificación (educación subgraduada) debe ser tratada como un beneficio social, y por lo menos los costos de matrículas deben ser pagados socialmente (por el Estado), pero cualquier otra educación o entrenamiento adicional (estudios de posgrado o educación continua) deben considerarse un beneficio privado y ser pagados por el estudiante, individualmente, o por su empleador (OECD, 1990, p. 14).

Además del intento de recuperar costos por medio de los estudiantes tradicionales, las IES han ido implantando diversas medidas para atender su precaria situación fiscal. Entre éstas se destacan: 1) la comercialización y el mercadeo de los programas y actividades universitarias, tales como cursos de educación continua, consultorías, etc.; 2) la creación de empresas que sean propiedad de la universidad, comercializando patentes e innovaciones. Aquí es preciso reconocer que, en general, los servicios de consultoría y los contratos de investigación aplicada son incapaces de generar grandes ganancias internas para las universidades (netas, después de considerar los costos). Los grandes ingresos sólo pueden provenir de la explotación comercial de la investigación, es decir, de la venta y el mercadeo de la nueva tecnología; 3) el alquiler de las instalaciones, el terreno y el espacio de la universidad. Las IES frecuentemente reciben activos no monetarios, como el terreno, que puede generar ingresos significativos al arrendarse a firmas agrícolas o centros urbanos de desarrollo. Las IES que adoptaron con éxito este enfoque han hecho una de dos cosas: o rentar los activos a las empresas

privadas, o establecer firmas independientes para manejarlos; casi nunca han tratado de manejarlos ellas mismas; 4) conseguir el auspicio de estudiantes por parte de los patronos; 5) atraer estudiantes de otros países que paguen una matrícula diferencial o con base en el costo completo; 6) manejar las reservas de efectivo de manera que generen tantos intereses como sea posible; 7) invertir en el mercado de acciones y bienes raíces; 8) atraer donaciones para las instituciones, empleados o edificios de residencia provenientes de la industria, el comercio o los filántropos; 9) promover los regalos y donativos de los alumnos; 10) atraer fondos para investigación de fuentes nacionales e internacionales; 11) promover las instituciones privadas (totalmente dependientes de fondos privados) para incrementar el acceso y así preservar un conjunto medular de fondos públicos para instituciones claves; 12) deben tratar de reducir sus actividades (enseñar a menos estudiantes o cerrar programas ineficientes en la medida en que tengan menos recursos); 13) deben mejorar su eficiencia incrementando la tasa de estudiantes por profesor y de estudiantes por empleado administrativo, contratando más profesores para tareas parciales y sin derecho a permanencia, consolidando estructuras administrativas, mejorando la utilización de sus instalaciones y reduciendo sus gastos en áreas como el bienestar de los estudiantes (gastos de manutención y otros servicios no directamente vinculados al área académica); 14) incrementar la venta de servicios y productos, provenientes de patentes, regalías, proyectos conjuntos y empresas comerciales auxiliares; 15) estimular a los departamentos para que generen sus propios ingresos.

Resulta evidente que las necesidades financieras han provocado significativos

cambios en las IES contemporáneas. Tal vez los que más peso han tenido están relacionados con la manera en que dichas instituciones han buscado nuevas fuentes de fondos. Es preciso reconocer que las actividades para adquirir fondos a gran escala que desarrollan las universidades envuelven lo que los economistas llaman “altos costos de transacción”.

A Hirsch (1999, p. 77) le preocupa la manera en que los donativos o contratos privados, como fuente importante de ingresos, puedan desbalancear los programas académicos. Las universidades encuentran que es mucho más fácil conseguir fondos para medicina o biología molecular, por ejemplo, que para filología o las bellas artes. Además, según dicho autor, por la necesidad de tener alumnos conformes y en busca de sus aportaciones, las universidades a veces realizan actividades que no están relacionadas con su misión principal y que posiblemente estén en conflicto con ella. El hincapié en el atletismo intercolegial, en especial el fútbol y el básquetbol, caen dentro de esta categoría. Muchos de esos equipos difícilmente pueden distinguirse de equipos profesionales que buscan ganancias, diseñados más para conseguir una lealtad a la universidad que para ayudar a construir el carácter de los estudiantes.

En años recientes, las universidades han ido asumiendo cada vez más actividades comerciales. Han adquirido un gran número de empresas auxiliares y construido la infraestructura para apoyarlas. Algunas IES crearon empresas comerciales, debido a que éstas ofrecen un financiamiento más flexible al administrar, que los procedimientos contables y administrativos regulares. Estas firmas venden investigación y otros servicios especializados o expertos. Este tipo de actividad,

que permite que las universidades hagan un uso más flexible de sus fondos, probablemente va a crecer en el futuro (OECD, 1990, p. 34) El alcance de las empresas comerciales que son propiedad de las universidades se ha expandido rápidamente y a veces en áreas inusuales. La Universidad de Harvard, por ejemplo, con un fondo dotal de 13 mil millones de dólares, ha invertido en el mercado de acciones, en bienes raíces y en la exploración de petróleo y gasolina (Hirsch, 1999, p. 79).

Incluso, en donde la competencia directa no es práctica o deseada, los gobiernos simulan las acciones del mercado haciendo los fondos dependientes o contingentes con la evaluación del desempeño institucional. En otras palabras, los gobiernos ejercen la función del mercado, ajustando los precios de compra y las cantidades de sus contratos en respuesta a cambios, absolutos o relativos, en la ejecución institucional (Massy, 1996, pp. 41-42).

La creciente integración de la universidad al mundo empresarial ha tenido serias consecuencias en la propia naturaleza del trabajo académico. Tal como señala Hirsch (1999, p. 80), históricamente los profesores se han involucrado en temas de investigación que son de interés intelectual para ellos. Hoy, muchos temen que su búsqueda de nuevo conocimiento esté comprometida con el apoyo corporativo. ¿Pueden las universidades inducir o presionar a sus profesores para que se enfoquen en áreas que son rentables? Si es así, la metáfora de que los intereses corporativos y los de los profesores vienen aproximándose por círculos que se traslapan, podría ser reemplazada por una relación lineal. En el último caso, las corporaciones les van a indicar a los profesores qué investigaciones específicas deben

seleccionar para que sean apoyados financieramente. ¿Podrá esta estrecha relación entre el mundo corporativo y las universidades transformar a éstas en laboratorios privados, muy enfocados en investigaciones que potencialmente produzcan altos rendimientos?

Muchos autores piensan que en la actualidad se están observando varios indicios claros de lo anterior. Éstos argumentan que las universidades llegan a acuerdos en cláusulas contractuales que, de manera creciente, favorecen al sector corporativo privado, que incluyen acuerdos de licencias pre-inversión, demoras en las publicaciones, acceso a los resultados de la investigación antes de que sean publicados y hasta la censura. Otros denuncian la existencia de laboratorios de investigación contruidos por las empresas privadas en los campus de las universidades, a los cuales no tienen acceso los profesores y los estudiantes.

Con todo lo anterior en mente Massy (1996, p. 44) se pregunta: ¿cómo pueden las fuerzas del mercado afectar los objetivos más fundamentales de la universidad clásica, para educar a una comunidad de académicos que desde tiempos antiguos han conservado y avanzado en la herencia cultural e intelectual de la humanidad? ¿Bajo cuáles circunstancias las instituciones académicas pueden ser capaces de defender la autonomía intelectual de cara a la privatización y a los presupuestos basados en el rendimiento?

Es prudente reconocer que las condiciones para valorar la autonomía requieren una alta proporción de ingresos discrecionales, así como elevadas metas y una estructura sin fines de lucro. La privatización y el financiamiento basado en el rendimiento reducen los ingresos discrecionales, por lo que alteran los efectos

relativos de las fuerzas del mercado y los valores académicos en el proceso institucional de toma de decisiones. Ambos métodos hacen esto deliberadamente —es decir, su principal objetivo es hacer que las IES presten más atención a las fuerzas del mercado—. Estas fuerzas —transmitidas mediante las reacciones a los precios y cantidades en mercados reales o simulados por los mecanismos del financiamiento basado en el rendimiento— son las que condicionan el comportamiento de adaptación de la institución, lo que podría ser positivo. Pero, ¿qué pasa si se permite que los procesos vayan demasiado en esa dirección? La teoría económica predice que se desvanecerán los ingresos discrecionales y la competencia condicionará los precios hacia niveles de fondo: como consecuencia, la universidad se comportará como una empresa o negocio (Massy, 1996, pp. 45-46).

Me parece adecuado sintetizar las preocupaciones que expresan muchos países de la OECD respecto a las presiones que reciben las IES, producto de la situación financiera por la que atraviesan. En el informe de esta organización (OECD, 1990, pp. 66-67) se afirma que el aspecto más vulnerable para la educación superior de los cambios en los patrones de financiamiento es la calidad. Cualquier forma de financiamiento por contrato va a estar inevitablemente vinculada con alguna forma de evaluación de la calidad: esto puede hacerlo la universidad misma actuando de manera colectiva, o puede ser impuesto por la agencia de financiamiento. Un peligro vinculado muy de cerca con esto es que la competencia puede subvertir mucho de lo que es valioso en la educación superior, afectando desastrosamente la calidad.

Según este punto de vista es preciso reconocer que la educación superior no

funciona bien en una atmósfera de competencia por recompensas financieras inmediatas. Gran parte de la mejor investigación básica y alguna de la mejor enseñanza se lleva a cabo por académicos despreocupados que no necesitan suficientes recursos para hacer su trabajo, pero que no están cómodos ejecutando bien su labor en un mundo lustroso, de presentaciones para relaciones públicas, y adherencia a presupuestos detallados. Antes la cooperación era la marca de fábrica del mundo académico. Es cierto que había competencia por prestigio, por reconocimiento científico y hasta en ocasiones por recursos, pero no por la sobrevivencia económica.

Numerosos informes de los países de la OECD expresan preocupación porque mucho de lo valioso de las universidades se puede perder si éstas tienen que mostrar clara evidencia de su valor inmediato —cuantificado en dinero— en todas las actividades que llevan a cabo. Hay un peligro de que los contratos relativamente lucrativos puedan dirigir las investigaciones hacia los campos que tienen fácil acceso a los subsidios, en detrimento de aquellos más fundamentales o menos comerciales. Los patrocinadores de las investigaciones, al reclamar los derechos de usar los resultados de éstas, pueden inhibir la publicación de nuevos descubrimientos y poner en peligro la tradición académica de libertad de cátedra e investigación, sobre todo cuando el patrocinador es una entidad como el Departamento de la Defensa de Estados Unidos. Aún más importante es que, al impedir el flujo de información, pueden hacer más lento el progreso de los descubrimientos científicos. También está el problema, según la manera como se concibe la investigación, de que muchos de los descubrimientos

más importantes se producen casi accidentalmente y la oportunidad de estos descubrimientos se ve muy reducida si todos los fondos para la investigación se enfocan en problemas específicos de tipo aplicado.

CONCLUSIONES

Quisiera finalizar este ensayo destacando que el financiamiento de la educación superior no es sólo un mecanismo para la asignación de recursos por parte de los proveedores (gobierno, empresas privadas, etc.) a los usuarios (IES); es también un sistema de control y un importante canal bidireccional de comunicación entre ellos. Los términos en los que se ofrecen los fondos muestran las prioridades de aquellos que los proveen, y la forma en que son usados revela las preferencias de aquellos que los reciben. De este modo, un examen de las finanzas de la ES puede ayudar a interpretar tanto los propósitos reales y los objetivos que subyacen a la retórica política, como las diferencias entre las prioridades de los que proveen y quienes usan los fondos. Podemos notar que en muchas ocasiones los asuntos de equidad, eficiencia, calidad, relevancia, responsabilidad social y libertad intelectual pueden tener un peso relativo muy diferente en las prioridades institucionales, cuando realizamos

un examen de la manera como las IES usan los recursos de lo que reclaman en su retórica académica y política (OECD, 1990, pp. 11-12). Es decir, el análisis del presupuesto es el que va a revelar realmente cuáles son las prioridades institucionales, más allá de la retórica.

Es importante tener presente que antes de adentrarnos en el análisis de cuál debe ser la apropiada distribución de responsabilidades por el financiamiento de los costos de la educación superior, o de qué programas deben crearse para apoyar esas responsabilidades compartidas, debemos tener claramente definidos cuáles son los propósitos que creemos debe alcanzar la educación superior; es decir, qué papel debe jugar la educación superior en nuestros países, y qué pretendemos que haga por el conjunto de la sociedad, y no sólo por un segmento de ella (Greer, 1993, p. 27).

De esa forma, podremos ubicar los problemas financieros que padece la educación superior, así como las mejores opciones para solucionarlos, en el tejido de nuestra realidad concreta, vista en un contexto más amplio. Además, al implantar nuevas políticas de financiamiento para la educación superior tenemos que evaluar cuidadosamente la manera en que éstas van a afectar la calidad, la autonomía y la libertad académica en las IES.

REFERENCIAS

- BANCO Mundial (1995), *La enseñanza superior. Lecciones derivadas de la experiencia*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BARNES, J. y N. Barr (1988), *Strategies for higher education, The alternative white paper*, Londres, Aberdeen University Press.
- BRENEMAN, D. W. y J. E. Finney (1997), "The changing landscape higher education finance in the 1990's", en Patick M. Collan et al. (eds.), *Public and private financing*

of higher education shaping public policy for the future, Washington D.C., Oryx Press-ACE.

- BRINKMAN, P. T. (1990), "Higher education cost functions", en S. A. Hoenack y E. L. Collins (eds.), *The economics of american universities. Management, operations, and fiscal environment*, Nueva York, State University of New York.
- BRUNNER, J. J. (1996), "Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas", en R. Kent (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos*, México, Fondo de Cultura Económica.

- FRIEDMAN, M. (1962), *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- FROOMKIN, J. (1990), "The impact of changing levels of financial resources on the structure of colleges and universities", en S. A. Hoernack y E. L. Collins (eds.), *The economics of american universities. Management, operations, and fiscal environment*, Nueva York, State University of New York.
- GREER, D. G. (1993), "Fulfilling the promise of educational opportunity: Shared responsibilities for keeping college affordable", en J. P. Merisotis (dir.), *Financing higher education in the 21st Century*, Washington, D. C., National Commission on Responsibilities for Financing Postsecondary Education.
- HANSEN, W. L. y J. O. Stampen (1994), "Economics and financing of higher education: The tension between quality and equity", en P. G. Altbach, R. O. Berdahl y P. J. Gumpport, *Higher education in american society*, Nueva York, Prometheus Books.
- HIRSCH, W. Z. (1999), "Financing universities through non-traditional revenue sources: Opportunities and threats", en W. Z. Hirsch y L. E. Weber (eds.), *Challenges facing higher education at the millennium*, Phoenix, American Council on Education/Oryx Press.
- HONEYMAN, D. S. y M. Bruhn (1996), "The financing of higher education", en D. S. Honeyman, J. L. Wattenbarger y K. C. Westbrook (eds.), *Struggle to survive. Funding higher education in the next century*, California, Corwin Press.
- JOHNSTONE, D. B. (1993), "The cost of higher education: Worldwide issues and trends for the 1990's", en P. G. Altbach y D. B. Johnstone (eds.), *The funding of higher education. International perspectives*, Nueva York, Garland Publishing.
- (1989), *The costs of higher education: An essay on the comparative financing of universities*, Nueva York, Suny University at Buffalo.
- MARTÍNEZ Rizo, F. (1995), "El financiamiento de la universidad pública mexicana. Algunas ideas a partir de la experiencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes", en R. Cordera Campos y D. Pantoja Morán (coords.), *Políticas de financiamiento de la educación superior en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MASSY, W. F. (1996), "Reengineering resource allocation systems", en W. F. Massy (ed.), *Resource allocation in higher education*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- MCKEOWN-MOAK, Mary (2000), *Financing higher education in the new century: the second annual report from the states*, Denver, SHEEO Finance Publications.
- OECD (1990), *Financing higher education current patterns*, París, OECD.
- PAVIGLIANITI, N. (1996), "El Banco Mundial y la educación superior para los países 'en vías de desarrollo'. De las prioridades en el financiamiento al diseño de sistemas de educación y reformas académicas (1986-1993)", en N. Paviglianiti, M. C. Nosiglia y M. Marquina (eds.), *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- RAND Corporation (1997), *Breaking the social contract. The fiscal crisis in higher education*, California, Rand Corporation.
- ROHERTY, B. M. (1997), "The price of passive resistance in financing higher education", en Patick M. Collan et al. (eds.), *Public and private financing of higher education abaping public policy for the future*, Washington D.C., Oryx Press-ACE.
- SERBAN, A. M. (1998), "Precursors of performance funding", en J. C. Burke y A. M. Serban (eds.), *Performance funding for public higher education: Fad or trend?, New directions for institutional research*, 97 (1), San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- SLAUGHTER, S. y L. Leslie (1997), *Academic capitalism. Politics, policies, and the entrepreneurial university*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- ZEMSKY, R., G. R. Wegner y M. Iannozzi (1997), "A perspective of privatization", en Patick M. Collan et al. (eds.), *Public and private financing of higher education abaping public policy for the future*, Washington D.C., Oryx Press-ACE.
- ZUSMAN, A. , (1999), "Issues facing higher education in the twenty-first century", en P. G. Altbach, R. O. Berdahl y P. J. Gumpport, (eds.), *American higher education in the twenty-first century. Social, political, and economic challenges*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

NOTA

1. En el año fiscal 1999 los préstamos federales para estudiantes ascendieron a \$33.7 mil millones de dólares o 52.6% de todas las ayudas a estudiantes. Por su parte, las Becas Pell ascendieron a \$7.2 mil millones de dólares o 11.2% de las ayudas estudiantiles (véase, McKeown-Moak, 2000, p. 12).