



Unesco

Financiamiento de la educación superior en el contexto internacional

2003 - Reservados todos los derechos

Permitido el uso sin fines comerciales

Unesco

Financiamiento de la educación superior en el contexto internacional

Seminario “Perspectivas de la Educación Superior: La Conferencia Mundial de la UNESCO”

Santiago de Chile, 24 de noviembre de 1998

La Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO va más allá de su Declaración final y el Plan de Acción aprobado. Se parece, en cambio, a un proceso de muchas caras. En esta caso hubo reuniones preparatorias en La Habana, Dakar, Tokio, Palermo y Beirut, para cada una de las regiones del mundo; se publicaron, en torno a la conferencia, varios centenares de documentos; durante los cinco días que duró el evento hubo también centenares de intervenciones de representantes gubernamentales, autoridades universitarias, organismos gremiales de académicos y estudiantes y de los delegados de organizaciones no gubernamentales ligados a la enseñanza superior, así como un incesante intercambio de experiencias y conocimientos. Todo esto constituye una manifestación del grado de internacionalismo que ha alcanzado este sector, uno de los más antiguos de la cultura contemporánea.

Mi propósito es resumir para ustedes, de la manera más breve posible, los debates sobre el financiamiento de la educación superior que se hallan entretejidos con ese multifacético proceso internacional. Más que una relatoría del tema se trata, entonces, de ofrecer aquí un relato interpretativo.

i

Muchas veces se parte del supuesto de que los cambios de opinión que se han producido durante la última década en materia de financiamiento de la educación superior tendrían que ver con alguna de las siguientes causas.

1. 1. En primer lugar, **el predominio de ideas neo-liberales entre los economistas e importantes segmentos de los formuladores y decidores de políticas**, que conduciría a un perverso planteamiento; cual es, que la educación superior proporciona retornos privados suficientemente altos como para no ameritar un subsidio público.
2. 2. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, **la amplia difusión obtenida por la idea de que el Estado debe focalizar sus gastos únicamente en sus funciones esenciales y en los miembros más pobres de la sociedad**, los que evidentemente no llegan a la universidad.
3. 3. En tercer lugar, **la fuerza alcanzada por la propuesta de que el Estado debe**

focalizar su apoyo a la educación primaria, pues carecería de sentido financiar la enseñanza superior mientras aún no se han resuelto los problemas de universalización de la educación elemental.

El supuesto de que esos argumentos habrían cambiado el estado de la opinión pública especializada y de los gobiernos, en el sentido de revisar el criterio clásico de que corresponde al Estado financiar íntegramente la educación superior, no es completamente equivocado. Pero está lejos de proporcionar una explicación exhaustiva de dicho cambio. A lo más, constituye una explicación parcial que, además, resulta “conveniente”, pues permite transformar el cambio en una cuestión de origen esencialmente ideológico.

La verdad, sin embargo, es que estamos ante cambios que no son esencialmente ideológicos; ni siquiera, me parece, lo son de una manera principal. Más bien, hay fenómenos de otro origen que permiten explicar mejor dicho cambio de opinión.

Primero, **la expansión de la matrícula de enseñanza superior**. A medida que ésta deja de ser una empresa cultural de élites y se transforma en una empresa masiva, el costo de impartirla supera las capacidades de financiamiento de los Estados, especialmente en los países en vías de desarrollo. Debe considerarse aquí que en el momento en que se asentó el criterio clásico, hacia los años 60 de este siglo, había en el mundo nada más que 13 millones de estudiantes de tercer grado, 3 millones de los cuales cursaban sus estudios en el conjunto de todos los países en desarrollo. En cambio, en 1995 había 82 millones de estudiantes de enseñanza superior en el mundo, de los cuales 39 millones se hallaban en los países en desarrollo. Según estimaciones de la UNESCO, el año 2000 más de la mitad de los alumnos de este nivel estarán inscritos en instituciones pertenecientes a los países en desarrollo. De cualquier forma que se analicen estas cifras, el resultado a que se arriba es siempre el mismo: **la tasa de crecimiento de la matrícula de tercer grado es superior al crecimiento de los países y al incremento del gasto fiscal**. Incluso, la situación suele ser aún más complicada, como ocurrió durante la década pasada cuando, debido a condiciones macroeconómicas adversas, el gasto de muchos gobiernos disminuyó, al mismo tiempo que continuaba creciendo el número de estudiantes matriculados. Así, en los países de ingresos bajos según la calificación del Banco Mundial la matrícula creció durante ese período a una tasa promedio anual de un 8,8%, mientras el gasto ordinario disminuyó a una tasa de menos 12,3%. La misma situación, aunque más atemperada, se dio entre los países de ingresos mediano bajos y mediano altos. Sólo en los países desarrollados aumentó el gasto, aunque incluso allí por debajo del crecimiento de la matrícula. En suma, **los Estados ya no están en condiciones de financiar por sí solos esta empresa masiva**.

Segundo, **la diferenciación de la educación superior**. A medida que ésta deja de ser una empresa altamente selectiva, y se transforma en un servicio cada vez más accesible, también su base institucional y su estructura de programas y cursos se amplían y diferencian, lo cual automáticamente lleva a diferenciarse su plataforma de ingresos. Hoy existen miles y miles de instituciones de educación superior alrededor del mundo, de distinto nivel y con distintas funciones distintas, sólo una parte de las cuales depende del financiamiento directo del Estado. Así, por ejemplo, hacia 1950 existían en América Latina 75 universidades, mientras que alrededor de 1995 se contabilizaron 319 universidades públicas, 493 universidades privadas y 4.626 instituciones no universitarias de educación

superior, de las cuales un poco más de la mitad eran privadas. A su vez, en 1995 la región tenía más del doble de estudiantes que sólo 35 años antes existían en todo el mundo en desarrollo. Dicho en breve, **la propia lógica de diferenciación de la enseñanza superior ha llevado a que ésta ya no dependa exclusivamente del financiamiento provisto por el Estado**, lo cual a su vez ha favorecido el rápido aumento de la matrícula.

Tercero, **el aumento de la competencia por recursos escasos dentro del sector público.**

La opinión de las autoridades y de los especialistas ha cambiado, además, porque en un tiempo de crecientes demandas sobre el Estado para asegurar bienes esenciales como la salud, la seguridad pública y la superación de la extrema pobreza, se ha constatado que los aportes fiscales directos a las instituciones públicas no siempre han rendido los frutos esperados, ni en términos de calidad ni en términos de equidad de la educación provista, ni menos aún en términos de la eficiencia con que dichos recursos son empleados. Frecuentemente hay duplicación de esfuerzos, pocos alumnos por profesor, exceso de personal administrativo, prolongación más allá de todo lo razonable de las carreras, renuencia del cuerpo académico a generar recursos por otras vías no tradicionales, financiamiento de programas costosos pero de bajo impacto social, subsidios injustificados para alojamiento y mantención de alumnos pertenecientes a familias de ingresos altos, nula o escasa recuperación de costos por la vía del cobro de aranceles, etc. En suma, **los gobiernos y sectores influyentes de la sociedad se han vuelto más exigentes respecto a los subsidios entregados a la educación superior. Nadie está ya en condiciones de reclamarlos sin demostrar los resultados que obtiene de su uso.**

Hay suficientes elementos no ideológicos, por tanto, que explican por qué se ha entrado a revisar el criterio clásico de financiamiento de la enseñanza superior.

ii

Ahora estamos ante un verdadero giro en esta materia y sería imposible desconocer que, en general, **los cambios en curso buscan establecer un nuevo balance entre aportes públicos y privados a la educación superior.** De hecho, durante los últimos años diversos países han estado introduciendo innovaciones --mayores y menores-- en el ámbito de las políticas de financiamiento de la educación superior. El reciente Congreso Mundial puso al descubierto esos cambios y mostró que, en la práctica, ellos están ocurriendo más rápido de lo que hasta ahora se pensaba.

¿Dónde residen las principales innovaciones?

Primero, **en el fuerte desarrollo alcanzado por la educación superior privada**, tanto al nivel de universidades como de instituciones no-universitarias. En términos de economía política de los sistemas, esto significa que una parte del costo de esta empresa ha empezado a ser trasladado desde el Estado a los beneficiarios directos. Este desplazamiento está teniendo lugar en países con una gran diversidad de tradiciones, bajo gobiernos y legislaciones que proclaman principios y valores distintos y dentro de sistemas políticos y económicos con diferentes grados de intervención estatal y de aceptación de los mercados. De entre todas las regiones del mundo, América Latina y el Caribe es donde el desarrollo privado ha alcanzado mayor dinamismo, al punto que en varios países --como República Dominicana, El Salvador, Colombia, Brasil, Chile y Paraguay-- más de la mitad de la

matrícula se encuentra actualmente en las instituciones pertenecientes a ese sector. En la misma situación se encuentran algunos países de otras regiones, como Filipinas, Japón, Bélgica, Indonesia y Corea, mientras Portugal se acerca rápidamente al umbral del 50%. En otros países, como Argentina, el aumento de la matrícula privada ha sido espectacular: 76% entre 1985 y 1994. En China e India, asimismo, los respectivos Gobiernos alientan el establecimiento de instituciones privadas. Éstas han estado creciendo a gran velocidad, también, en los países de Europa Central y del Este y en algunas Repúblicas desprendidas de la antigua Unión Soviética. La educación superior privada ha dejado de ser un fenómeno marginal.

Segundo, en diversos países puede constatar **un esfuerzo creciente de parte de las instituciones públicas por recuperar costos**, sea a través del cobro de matrículas, el establecimiento de esquemas de crédito estudiantil o el uso del sistema impositivo. Este asunto ha dejado pues de ser un tema tabú. Entre los países industrializados, y descontando el caso de los Estados Unidos donde esta práctica se halla largamente establecida, Australia cobra ahora derechos diferenciados por áreas de conocimiento (práctica que también ha sido adoptada, en el mundo en desarrollo, por Viet Nam); Nueva Zelanda cobra un derecho promedio y Holanda está experimentando con una fórmula donde el arancel está relacionado con el tiempo de duración de los estudios. Gran Bretaña acaba de decidir el cobro de un derecho de matrícula equivalente a mil libras esterlinas. En América Latina, donde hasta hoy perdura una tradición universitaria, incluso constitucional a veces, de gratuidad de la enseñanza superior, las barreras de esa tradición han empezado a ceder. Así ocurrió en Chile a comienzos de los años 80. En muchos programas de posgrado de la región hoy se cobra un arancel. En Argentina, la nueva ley del año 1995 entrega a las universidades nacionales la decisión de cobrar matrícula. En México, la Universidad Nacional de Sonora alcanzó en 1994 un acuerdo con sus alumnos para cobrar un derecho; los recursos son destinados a iniciativas de mejoramiento educacional. En otras partes del mundo se han puesto en marcha iniciativas similares. En Rusia, por ejemplo, se cobra matrícula a los alumnos patrocinados por empresas y organizaciones y, desde hace unos pocos años, a una proporción de los alumnos regulares que representan alrededor de un 10% del total de los admitidos. En Polonia se ha encontrado un rodeo legal que permite sortear a la disposición constitucional sobre la gratuidad, consistente en aplicar un arancel a todos aquellos alumnos que no son definidos como matriculados en condiciones normales. En Hungría se aprobó en 1995 una política amplia de recuperación de costos, con lo cual los ingresos por este concepto equivalen hoy a un 20% de los ingresos totales de la enseñanza superior. En China se introdujo primero un arancel para los alumnos patrocinados por empresas u organizaciones o que eran admitidos sin haber obtenido el puntaje mínimo exigido. A partir del próximo año se espera extender el cobro de matrícula a todos los alumnos universitarios de tiempo completo.

Tercero, se están haciendo importantes innovaciones, asimismo, **en la manera de transferir recursos estatales a las universidades públicas**, de manera de contrarrestar los efectos considerados más negativos de los subsidios directos. Con ese fin diversos países están ensayando mecanismos de contratos, que contemplan metas y evaluación de su cumplimiento, como en el caso de Francia por ejemplo, o han adoptado, como hizo Holanda, un financiamiento atado a fórmulas que buscan aumentar la eficiencia interna de las instituciones o vinculado a resultados de la evaluación institucional y de programas. En

otros casos lo que se busca es introducir un grado mayor de competencia para obtener recursos fiscales, práctica que ya era usual en el caso de los fondos de investigación pero que ahora se ha extendido --como se está haciendo en Argentina, por ejemplo--, para la asignación de recursos destinados a equipamiento, mejoramiento de bibliotecas y para becas docentes de posgrado.

Cuarto, por último, **las propias instituciones universitarias han estado adoptando innovaciones e introduciendo cambios en sus maneras de actuación** dirigidas a diversificar sus fuentes de financiamiento y a elevar sus capacidades de gestión, de manera de contar con recursos de libre disposición que les permitan efectuar inversiones estratégicas, mejorar las remuneraciones de su personal académico y efectuar subsidios cruzados en beneficio de unidades académicas con menor posibilidad de generar recursos en el mercado. Es bien sabido que uno de los problemas que acarrea la dependencia del financiamiento público radica, precisamente, en el hecho que un 90% o más de los ingresos se destina a cubrir la planilla de sueldos y el resto a gastos corrientes. En esas condiciones no hay margen para que las universidades puedan desarrollarse más allá de sus necesidades del día a día. Esta situación está cambiando rápidamente en aquellas instituciones que han adoptado **un sentido más emprendedor, o empresarial, de su misión**. Burton Clark, en un estudio publicado recientemente --dado a conocer durante la Conferencia Mundial-- ha analizado cinco universidades europeas que son consideradas modelos de ese nuevo tipo institucional: las universidades de Twente en Holanda, de Warwick en Inglaterra, de Strathclyde en Escocia, la Universidad Tecnológica de Chalmers en Suecia y la Universidad de Joensuu en Finlandia. Después de un completo análisis de cada una de esas instituciones, Clark concluye que todas ellas han sido exitosas en su afán de cambiar y adaptarse a las nuevas demandas del medio exterior y a un entorno fiscal más exigente. Para ello han contado con lo que él llama un *núcleo reforzado de conducción institucional*, es decir, con un liderazgo capaz de gestionar cambios organizacionales, particularmente mediante la obtención de recursos de variadas fuentes y un adecuado manejo de los subsidios cruzados al interior de la organización. Además, todas esas universidades han desarrollado nuevas unidades, situadas en la interfase con la sociedad, las cuales generan recursos mediante investigaciones por contrato, prestación de servicios docentes y una variada oferta de consultorías y asesorías. A diferencia de los departamentos esas unidades se extienden más allá de las fronteras tradicionales de la universidad y actúan a partir de demandas, en contextos de solución de problemas y de aplicación del conocimiento, sobre la base de proyectos y con equipos de tarea que se constituyen para propósitos específicos y luego desaparecen. De modo que estas instituciones han llegado a contar con una *base discrecional de recursos*, formada por financiamientos que provienen de diversas fuentes y clientes, lo cual les permite crear una cartera de ingresos que las dota de mayor libertad y flexibilidad.

En suma, el mundo del financiamiento de la educación superior se está tornando más variado y diverso, a la vez que se van estableciendo nuevos balances entre aportes públicos y privados. Como señala la Declaración de Glion, suscrita por un grupo de académicos y rectores de las más prestigiosas universidades al nivel internacional, “es la sociedad, a través de desembolsos directos del Estado, de exenciones tributarias, apoyo voluntario, contribuciones corporativas y donaciones filantrópicas, así como también del pago por servicios --incluyendo aranceles de matrícula, pago por alojamiento y cobros hospitalarios,

por ejemplo-- quien sostiene a la universidad. A todos esos contribuyentes la universidad debe responder de manera transparente y adecuada por el uso prudente de sus recursos”.

iii

Con todo, hay que reconocer que estas reformas conllevan, también, ciertos riesgos.

Quizá el más importante de ellos sea dejarse llevar por la corriente y concluir, como a veces hacen algunos economistas, **que la educación superior puede ser tratada exclusivamente como un bien privado el que, como tal, debería supeditarse a las fuerzas del mercado.** Tal proposición es altamente peligrosa y por eso, seguramente, no se sigue al pie de la letra en ningún país. Es demasiado evidente que existen beneficios sociales derivados de la educación superior que constituyen, propiamente, un bien público y deben, por tanto, recibir el apoyo de toda la sociedad. Esos beneficios no son iguales a la suma de las ventajas individuales que la formación superior reporta a los graduados y titulados. En efecto, un sistema bien estructurado de enseñanza superior crea, además, una plataforma de oportunidades para que las personas más talentosas de la sociedad puedan acceder al conocimiento avanzado y al ejercicio de las funciones profesionales; proporciona al país un espacio institucional para desarrollar la investigación científica y tecnológica; hace posible cultivar la erudición y formar personas sofisticadas, incluso en áreas sin valor comercial; contribuye a la transmisión de una cultura reflexiva y a la formación de valores de servicio público; puede ser un elemento importante para la formación de una clase dirigente imbuida en los valores de la racionalidad democrática, etc. Todas esas son “externalidades positivas”, dicho en el lenguaje de los economistas. Son funciones que revisten interés público y que, para ponerlo en el vocabulario de la tradición universitaria, son parte inseparable de la responsabilidad moral de estas instituciones. En ausencia de un apoyo de la sociedad, ellas quedarían sin cumplirse.

Otro riesgo que se sigue de los nuevos y positivos caminos que ha ido adoptado el financiamiento de la educación superior es imaginar **que las reformas de base económica podrían, por sí solas, convertir a las instituciones en organizaciones más emprendedoras, innovativas, de mayor calidad y más pertinentes en cuanto a las funciones que desempeñan.** Personalmente no tengo duda de que ellas pueden contribuir al establecimiento de un marco más favorable para la obtención de esos fines. Para alcanzarlos se necesita algo más sin embargo, como muestra el estudio de Clark que mencioné hace un rato. Los incentivos económicos no operan automáticamente sino que requieren ser internalizados por los actores institucionales y usados, por las propias instituciones, como un estímulo para modificar su trayectoria. Y todos sabemos que eso es algo difícil de lograr.

Para terminar, quiero referirme brevemente a otro riesgo que conllevan las reformas al financiamiento de la educación superior. Algunos podrían estimar **que, una vez adoptadas, basta con sentarse a esperar los resultados.** Si uno mira la experiencia internacional verá, en cambio, que ellas nunca se introducen de una vez y para siempre, ni se recogen sus frutos por el mero hecho de haberlas implementado. Por el contrario, los países --es decir, los gobiernos, los sistemas y las instituciones-- proceden habitualmente de manera experimental. Adoptan reformas y prueban innovaciones, en un proceso a lo largo del cual hay un continuo aprendizaje. La complejidad de los sistemas de educación superior

es tal que no hay posibilidad de introducir cambios globales, indiferenciados y abruptos. Hay que avanzar gradualmente, única manera de corregir sobre la marcha y de hacer nuevas innovaciones cuando las condiciones lo permiten. Lo peor en estas materias es quedarse detenido una vez introducidos ciertos cambios, o bien, mirar con permanente nostalgia las circunstancias del pasado o con una óptica ideológica las posibilidades del futuro.

La reforma de los sistemas de educación superior es probablemente una de las tareas más complejas que enfrentan los países en el mundo entero. Quizá allí incida la enseñanza más duradera del reciente Congreso Mundial: en el reconocimiento de que ciertas reformas financieras se han vuelto imprescindibles por el propio crecimiento y diferenciación de los sistemas, a la vez que para avanzar en su aplicación se debe atender a la especial naturaleza de las instituciones de educación superior. A fin de cuentas, ellas son producto de tradiciones que están próximas a cumplir un milenio y que en pocos siglos se difundieron alrededor del mundo entero.

[Facilitado por la Universidad de Chile](#)

Súmesese como **[voluntario](#)** o **[donante](#)**, para promover el crecimiento y la difusión de la **[Biblioteca Virtual Universal](#)**.

Si se advierte algún tipo de error, o desea realizar alguna sugerencia le solicitamos visite el siguiente **[enlace](#)**.

