

**Tendencias en el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas**  
**Magdalena Fresán. Profesora Investigadora, Universidad Autónoma Metropolitana**  
**Xochimilco. David Torres. Secretario de Análisis y Estudios, Secretaría General Ejecutiva,**  
**ANUIES.**

La reflexión sobre el financiamiento de la educación terciaria constituye una de las tareas cotidianas para los actores de los sistemas educativos en todos los países del mundo. El financiamiento de este nivel educativo es un problema de complejidad creciente que ha inducido la búsqueda de modelos de asignación de recursos para la atención de la demanda de educación superior en escenarios de competencia con otros servicios públicos. En el presente trabajo se hace una revisión somera de los mecanismos específicos de financiamiento de la educación superior pública en varios países y se analizan las principales tendencias que se observan en un horizonte temporal de corto plazo en el nivel internacional.

*The reflection about financing policies of third education is one of the daily activities for the actor of educational systems all over the world. Funding this educational level is a problem with a growing complexity that promotes the search of new models to assign the resources for the attention of the demand of higher education in an environment of competence with other public services. This document presents a brief review of the specific mechanisms used to finance public higher education in several countries and analyses the main tendencies occurred in the international level in a short-term time.*

## **1. Los temas en la agenda de la discusión sobre el financiamiento de la educación superior**

Uno de los factores más influyentes en el desarrollo de los sistemas educativos es el del financiamiento. El monto de la inversión que un país dedica a su educación es indicador de la importancia que le atribuyen tanto su sociedad como su gobierno. Los recursos que se dedican a la educación varían de una época a otra y los resultados obtenidos pueden ser muy diversos. En 1956, por ejemplo, Ghana y la República de Corea tenían aproximadamente el mismo ingreso por habitante. En 1990 el ingreso por habitante en esta última nación era seis veces mayor que el del país africano lo cual podía ser atribuido, al menos en más de un 50%, a la educación<sup>1</sup>.

En el último cuarto del siglo XX, la cuestión del financiamiento de la educación ha sido materia de revisión en prácticamente todas las regiones del mundo en la medida en que la crisis del Estado de Bienestar le impuso a los sistemas educativos de prácticamente todas las naciones, crecientes restricciones económicas, a la vez que el impulso a la Globalización incrementó el número de demandas vinculadas con los propios procesos de cambio y con la conciencia de la importancia creciente del conocimiento en el mundo del siglo XXI. Las exigencias globalizadoras las podríamos resumir en la idea de hacer un uso más eficiente de los recursos (lo que significa una mayor calidad de los servicios educativos, una elevación de los niveles educativos de la población, y una mayor pertinencia o relevancia social de la enseñanza)<sup>2</sup> y en la conciencia del valor social de la inversión en educación, lo que va mucho más allá de las consideraciones económicas que sólo son un aspecto de la importancia que se atribuye a la educación<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Hace 40 años, Ghana y la República de Corea tenían aproximadamente el mismo ingreso por habitante. En 1990 el ingreso en Corea era seis veces mayor que el de Ghana. Mientras que parte de la diferencia se debió a más inversiones y a más trabajadores, la mitad de ella es atribuible al mayor éxito de Corea en la organización y uso del conocimiento". "Presentación", How important is knowledge?, Banco Mundial, 1998 (<http://www.worldbank.org>).

<sup>2</sup>Véase la posición de Daniel Reséndiz Núñez. "La agenda mexicana para mejorar la calidad de la educación superior". Ponencia de cierre de la Conferencia Internacional sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, México, D.F. 1 y 2 de diciembre de 1997.

<sup>3</sup>Véase, por ejemplo, el plan de desarrollo de la administración del presidente colombiano Andrés Pastrana, en donde se sostiene la relevancia de la educación para ámbitos tan disímiles como el aseguramiento de la paz social, el desarrollo y la equidad social. Un punto relevante de programa de Pastrana radica en que adopta la posición de Green en el sentido de que más importante que incrementar la inversión en educación, es construir, primero, un consenso social alrededor de la importancia de la educación. (Los países que han alcanzado un mayor estándar en educación y capacitación: Alemania, Francia, Japón y Singapur lo han logrado mediante el establecimiento de un consenso social en términos de altas expectativas y valoración de la educación (Green, 1997). Cfr. El Tiempo, 25 de septiembre de 1999, "Educación, cultura y formación para el trabajo", <http://www.eltiempo.com/proyectos/educacion/index.html>.

En particular, la educación superior ha adquirido una importancia creciente debido al desarrollo de la conciencia sobre su función estratégica en la conformación de la “masa crítica” que un país necesita para desempeñarse con plenitud en la sociedad global y del conocimiento del próximo siglo<sup>4</sup>. Si bien la educación básica sigue siendo crucial, no es ya suficiente. En los últimos 20 años la proporción de bienes cuya producción requiere de tecnología media y de punta ha crecido más del doble y alcanza la mitad del comercio mundial. Así, para competir en el mercado global, la fuerza de trabajo de un país necesita que una parte de ella cuente con educación técnica avanzada y educación superior<sup>5</sup>.

El financiamiento de la educación terciaria constituye un problema de complejidad creciente que ha inducido la búsqueda de modelos de asignación de recursos para la atención de la demanda de educación superior en escenarios de competencia con otros servicios públicos. En el presente trabajo nos referiremos a dos de las principales perspectivas que sustentan los modelos de asignación de recursos a las IES; la que conceptualiza a la educación como una inversión y la que la ve como un bien social o público. Asimismo, se hace una revisión somera de los mecanismos específicos de financiamiento de la educación superior pública en varios países.

### 1.1 La educación como inversión

Quienes conciben a la educación superior como inversión sostienen que su financiamiento, o al menos una parte del mismo, corresponde a los beneficiarios directos de la misma que pueden ser los estudiantes, sus padres, o los empleadores. Esta perspectiva considera que, independientemente de los efectos positivos que sobre el conjunto de una sociedad tiene el hecho de contar con una población con mayores niveles educativos, existen beneficiarios directos cuya responsabilidad hacia el financiamiento de la educación superior es mayor que en el caso de los beneficiarios indirectos, o el público en general, que no tiene acceso a la misma.

Esta afirmación descansa en dos supuestos. El primero sostiene que a mayor educación, un individuo obtiene mayores ingresos; el segundo, que conforme se sube en la escala educativa, la universalidad disminuye. Así, en el caso de la educación básica pública y obligatoria, parece sensato que su financiamiento derive de los fondos públicos constituidos por impuestos que todos pagan.

En cambio, como a la educación superior sólo ingresa una parte de la población, se cuestiona que su financiamiento recaiga en la totalidad de los contribuyentes. Desde este punto de vista, un sistema fiscal equitativo buscaría encontrar un punto de equilibrio entre las aportaciones públicas y las privadas. De otra manera, si el Estado asume íntegramente el costo de la educación superior, las familias cuyos hijos no asisten a la universidad y, en general, todos aquellos contribuyentes que no asistieron a la universidad, estarían subsidiando a la minoría relativa que sí asiste al nivel superior. De esta manera, mientras la educación básica es vista como un bien público, la educación superior se nos presenta como un híbrido público-privado.

Así, muchos sistemas de educación superior han desarrollado sectores privados de mayor o menor tamaño donde el costo íntegro, o una parte del mismo es cubierto por los estudiantes y sus familias. En el Cuadro 2, que recoge evidencia al respecto en varios países del mundo, se puede apreciar la participación del gasto público y privado en educación expresado en términos de porcentaje del Producto Interno Bruto de cada país. El costo privado no se refiere únicamente a la inversión en planteles educativos particulares sino que incluye la parte del financiamiento de origen privado que deben aportar aún quienes estudian en escuelas públicas.

---

<sup>4</sup>“Sin instituciones de educación superior y de investigación adecuadas que produzcan una ‘masa crítica’ de gente educada y capaz, ningún país puede asegurar un desarrollo genuino endógeno y sustentable y, en particular, los países en desarrollo así como los menos desarrollados, no podrán acortar la brecha que los separa de los países desarrollados industrializados. Compartir el conocimiento, la cooperación internacional y las nuevas tecnologías, pueden ofrecer nuevas oportunidades para reducir esta brecha”. UNESCO, World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision and Action. París, World Conference on Higher Education, 1998. Véase también Clemente Ruiz Durán, El Reto de la Educación Superior en la Sociedad del Conocimiento, Col. Biblioteca de la Educación Superior. México, ANUIES, 1998. <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib1/0.htm>.

<sup>5</sup>“Absorbing Knowledge”, en Banco Mundial, Op. Cit.

Absorción del conocimiento

**Cuadro 1** Proporción de bienes cuya producción requiere de tecnología media y de punta

	1976	1996
Baja tecnología	21%	18%
Varios	1%	4%
Productos básicos y otros productos primarios	45% <sup>2</sup>	4%
Tecnología media y avanzada	33%	54%

“La educación es más importante que nunca: los bienes elaborados con tecnología media y avanzada representan más de la mitad del comercio global.” Banco Mundial. “Absorción del conocimiento”. Presentación. 1998. (<http://www.worldbank.org>)

**Cuadro 2**

Gasto público y privado en educación

Porcentaje del PIB 1995

	Todas las instituciones educativas			Instituciones educativas de nivel básico y medio superior			Instituciones de educación superior		
	Gasto público directo	Gasto privado*	Gasto público y Privado	Gasto público directo	Gasto privado*	Gasto público y Privado	Gasto público directo	Gasto privado*	Gasto público y Privado
Australia	4.6	1.0	5.6	3.2	0.5	3.7	1.2	0.6	1.8
Canadá	5.8	1.2	7.0	4.0	0.3	4.3	1.5	1.0	2.5
Rep. Checa	4.8	0.9	5.7	3.4	0.5	3.9	0.7	0.3	1.0
Dinamarca	6.5	0.6	7.1	4.2	0.1	4.3	1.3	0.0	1.3
Francia	5.8	0.5	6.3	4.1	0.3	4.4	1.0	0.1	1.1
Alemania	4.5	1.3	5.8	2.9	0.9	3.8	1.0	0.1	1.1
Japón	3.6	1.1	4.7	2.8	0.3	3.1	0.4	0.6	1.0
Corea	3.6	2.6	6.2	3.0	0.8	3.8	0.3	1.6	1.9
México	4.6	1.0	5.6	3.4	0.6	4.0	0.8	0.3	1.1
España	4.8	0.9	5.7	3.5	0.5	4.0	0.8	0.3	1.1
Suecia	6.6	0.1	6.7	4.4	0.1	4.5	1.6	0.1	1.7
EUA	5.0	1.7	6.7	3.5	0.4	3.9	1.1	1.3	2.4
Argentina**	3.4	0.7	4.1	2.5	0.4	2.9	0.7	0.3	1.0
Chile**	3.0	2.6	5.6	2.3	1.1	3.4	0.4	1.4	1.8
<b>Promedio</b>	4.8	1.2	5.9	3.4	0.5	3.9	0.9	0.6	1.5
<b>OECD (prom)</b>	4.7	1.2	5.9	3.4	0.3	3.7	0.9	0.7	1.6

Fuente: Elaborado a partir de datos en OECD, Centre for Educational Research and Innovation, Education at a Glance, OECD Indicators, 1998, pp. 81-83. \*Incluye subsidios públicos a los hogares y otras entidades privadas; excluye subsidios públicos para gastos de mantenimiento de los estudiantes.

\*\*Estos países no son miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD).

Los datos anteriores nos muestran que la participación de la inversión privada directa e indirecta (a través de subsidios) en la educación preuniversitaria es mucho menor que en la educación superior. Así, mientras que en términos del promedio de las naciones citadas, el gasto público en educación prevalece sobre el privado, en el primer caso lo hace en una relación de 6.9 a 1, mientras que en el segundo sólo de 1.6 a 1. Más aún,

en el caso del promedio de los países de la OCDE, el peso del sector público sobre el privado en educación preuniversitaria se eleva hasta 11.3 veces, mientras que en el nivel superior se mantiene prácticamente igual (1.3 a 1.4). Por supuesto es posible apreciar excepciones a la regla como Dinamarca, donde toda la educación superior es financiada por el Estado. También podemos encontrar países donde la participación privada es muy baja como Francia, Alemania y Suecia, u otros donde es mayor que la inversión pública como Corea, Japón y los Estados Unidos.

Este enfoque deja de lado las dificultades que enfrentan los estudiantes en desventaja económica. Sin embargo, como veremos más adelante, muchas naciones han desarrollado mecanismos de compensación para que estos últimos puedan continuar con sus estudios de educación superior si cuentan con los méritos académicos necesarios. Ello es algo que varía de un lugar a otro, pero los esquemas de subsidio parcial o total a los estudiantes de educación superior se pueden encontrar no sólo en las naciones más ricas sino también en algunas de menor desarrollo relativo, como Chile.

Finalmente, esta perspectiva considera que los empleadores también deben realizar aportaciones especiales para el sostenimiento de la educación superior en la medida en que ellos son, asimismo, beneficiarios directos de las actividades de las instituciones de educación superior ya que, por una parte, aprovechan las competencias, habilidades y valores de los egresados y, por otra, algunos resultados asociados con la investigación científica y tecnológica. Sin embargo, como los empleadores realizan una erogación por el salario que pagan a los egresados que contratan, y de ahí derivan los impuestos correspondientes, resulta más difícil establecer un gravamen adicional para ellos, prefiriéndose el pago directo de servicios solicitados a las Instituciones de Educación Superior.

## 1.2 La educación como un bien público

Si se concibe a la educación superior pública como un bien social, entonces se tiene que reconocer la obligación del Estado de crear las condiciones que garanticen el acceso a la misma. Si se asume como un bien de acceso universal y obligatorio, como la educación básica, el Estado debería asegurar que hubiera lugar para todos en instituciones públicas o particulares. Empero, si la educación superior no tiene las características ni de universalidad ni de obligatoriedad de la educación básica, entonces el Estado debiera definir sus propias reglas de participación en el ámbito de la educación superior y de acceso a la misma.

Como lo hemos apuntado, una obligación mínima por parte del Estado sería la de crear condiciones equitativas para el acceso. Así, toda institución de educación superior pública debería estar abierta, en principio, para todos aquellos que desearan ingresar a ella y que demostraran tener los méritos suficientes. Esto último debería comprobarse mediante algún tipo de mecanismo de selección (exámenes, entrevistas, y otro tipo de evaluaciones). En la actualidad, la UNESCO, siguiendo los lineamientos del artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es tajante al respecto: en materia de educación superior deberán prevalecer criterios de equidad y de mérito<sup>6</sup>.

Una segunda obligación del Estado hacia la educación superior es la de su financiamiento o, al menos, la de una parte del mismo. Si se acepta la premisa de que la educación superior es necesaria para consolidar el desarrollo de un país, entonces la inversión en este rubro se vuelve estratégica y se convierte en uno de los apartados fundamentales del presupuesto socioeducativo. Toda la educación es importante, pero la superior tiene la característica singular de reflejar en sus costos la importancia que las sociedades le atribuyen al conocimiento en su sentido más amplio. Así, en prácticamente todas las sociedades contemporáneas el costo de un alumno de educación superior es mayor que el de un alumno de educación básica (Ver Cuadro 3).

---

<sup>6</sup>En el preámbulo de la Declaración sobre Educación Superior de la UNESCO de octubre de 1998, se establece como punto de partida "... el artículo 26, párrafo 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el que se dice que 'Todas las personas tienen derecho a la educación', y que 'la educación superior deberá ser equitativamente accesible a todos con base en el mérito". También se hace mención a los principios de la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), la cual, en su artículo 4, conmina a los Estados que la suscriben a "buscar que la educación superior sea equitativamente accesible a todos sobre la base de la capacidad individual" (...). UNESCO, World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision And Action, World Conference on Higher Education, París, 9 de octubre de 1998.

La importancia que una sociedad atribuye a su sistema de educación superior, medida en términos de los recursos destinados, puede variar de un lugar a otro y también entre diferentes momentos históricos. Sin embargo, las razones por las que se le otorga una importancia especial no se agotan en su capacidad para producir profesionales competentes o en su función como mecanismo de movilidad social<sup>7</sup>. Una visión humanista de la educación superior reconoce su contribución al desarrollo armónico y sostenido de un país, mediante la formación de “seres humanos cabales, capaces de crear, (...) mejorando el mundo en que viven; abiertos a lo antiguo y a lo nuevo, universales en su particularidad, fuertes para sostener lo propio suyo y para tolerar lo que en un momento pueden considerar ajeno”<sup>8</sup>. Más aún, la perspectiva estratégica adoptada por la UNESCO le atribuye la conformación de la “masa crítica” necesaria para asegurar el crecimiento económico y el desarrollo integral de un país. Así, un verdadero sistema de educación superior debe proporcionar a sus estudiantes elementos de la más variada índole que van mucho más allá de la preparación técnica delimitada estrictamente para cada una de las profesiones.

De esta manera, la “masa crítica” que la educación superior busca formar, se ubica no sólo en los campos más claramente vinculados con el crecimiento económico sino que se extiende a todos los ámbitos del quehacer intelectual, constituyendo un elemento esencial para la consolidación de las élites económica, política, social y cultural. Sin embargo, debemos reconocer que ni la universidad ni las otras instituciones de educación superior son las únicas productoras de conocimientos o de desarrollos tecnológicos y que su funcionamiento, sus estructuras académicas, pedagógicas, administrativas, y sus modelos de financiamiento deben ser revisados a fondo, a la luz de los efectos de la revolución tecnológica y de las comunicaciones en marcha, que han hecho posible el surgimiento de la Sociedad Global del Conocimiento<sup>9</sup>.

### 1.3 La competencia por los recursos públicos

En la polémica del financiamiento de la educación superior pública, es fundamental tomar en consideración que esta última compite directamente con los demás niveles educativos por los recursos públicos e, indirectamente, con áreas del gobierno que atienden otras necesidades sociales. El Cuadro 4 nos permite observar las diferencias entre el financiamiento a la salud y a la educación pública en los países mencionados en el Cuadro 3.

Como puede apreciarse, no existe una regla universal para establecer un balance entre el gasto público en salud y en educación, y cada país parece encontrar su propio modelo de acuerdo con las peculiaridades de su propio desarrollo. En la Gráfica 1, que deriva de Cuadro 4, los países citados se clasifican en tres grupos, en los cuales se observan diferentes resultados de la competencia entre educación y salud por los recursos públicos.

---

<sup>7</sup> “una nación requiere de muchas disciplinas que tal vez no sean rentables ni individual, ni socialmente, pero que son indispensables para un equilibrado desarrollo social. Hay muchos productos educativos intangibles, pero culturalmente necesarios.” Romualdo López Zarate, *El financiamiento a la Educación Superior, 1982-1994*, ANUIES, 1996.

<sup>8</sup> Véase Rubén Bonifaz Nuño, “La universidad y la vida cultural”, en *Revista de la Universidad de México*, No. 500, Septiembre de 1992.

<sup>9</sup> Michael Gibbons, Secretario General de la Association of Commonwealth Universities llega a sugerir la obsolescencia de la universidad convencional que todavía predomina en el mundo y que se caracteriza por estar organizada de acuerdo con las estructuras de las disciplinas científicas. Sostiene que los cambios que tienen lugar en dichas estructuras obligan a repensar la estructura de las instituciones y los sistemas de educación superior: “El cambio más importante es el surgimiento de un sistema distribuido de producción de conocimiento y, en este sistema, el conocimiento está caracterizado por un conjunto de atributos que hemos denominado modalidad 2. En lo que a las universidades se refiere, la modificación más profunda es que la producción y la divulgación del conocimiento -la investigación y la enseñanza- ya no son actividades autónomas, que se llevan a cabo en instituciones relativamente aisladas. Ahora implican una interacción con otros diversos productores de conocimiento.” Michael Gibbons, “Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI”, Ponencia presentada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, París, octubre de 1998.

### Cuadro 3

Gasto por estudiante por nivel educativo en relación con el gasto por estudiante en el nivel de primaria (1995)

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Terciaria**
Australia	n.d.	100	157	339
Canadá	n.d.	100	n.d.	n.d.
Rep. Checa	103	100	141	340
Dinamarca	87	100	109	143
Francia	96	100	183	194
Alemania	130	100	186	265
Japón	61	100	110	216
Corea	68	100	109	244
<b>México</b>	<b>107</b>	<b>100</b>	<b>177</b>	<b>500</b>
España	96	100	131	188
Suecia	63	100	109	254
EUA	n.d.	100	127	303
Argentina	93	100	136	n.d.
Chile	74	100	114	467
<b>Promedio</b>	<b>88.91</b>	<b>100.00</b>	<b>137.62</b>	<b>287.75</b> height

\*Educación media y media superior \*\* Profesional asociado, licenciatura y posgrado Fuente: OECD, Centre for Educational Research and Innovation, Education at a Glance, OECD Indicators, 1998, p. 121.

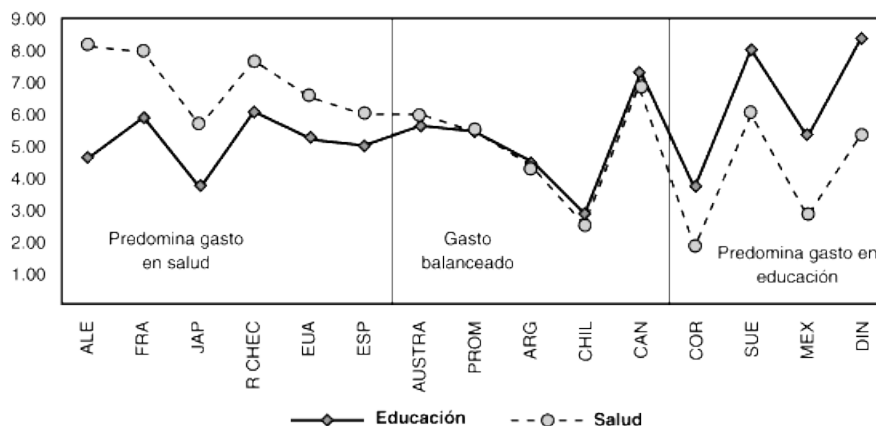
### Cuadro 4

Comparación del gasto público en educación y salud en varios países, 1995

	Gasto en educación % del PIB		Gasto Público en salud % del PIB
	1980	1995	Promedio 1990-95
Australia	5.50	5.60	6.00
Canadá	6.90	7.30	6.80
Rep. Checa	n.d.	6.10	7.70
Dinamarca	6.90	8.30	5.30
Francia	5.00	5.90	8.00
Alemania	n.d.	4.70	8.20
Japón	5.80	3.80	5.70
Corea	3.70	3.70	1.80
<b>México</b>	<b>4.70</b>	<b>5.30</b>	<b>2.80</b>
España	n.d.	5.00	6.00
Suecia	9.00	8.00	6.00
EUA	6.70	5.30	6.60
Argentina	2.70	4.50	4.30
Chile	4.60	2.90	2.50
<b>Promedio</b>	<b>5.59</b>	<b>5.46</b>	<b>5.55</b>

Fuente: World Development Report 1998/99, World Bank. 200-202. No coinciden con los datos del Cuadro 2 pues los datos están tomados de UNESCO, World Education Report, 1998, que utiliza criterios diferentes a los de la OCDE

**Gráfica 1**  
**La competencia por recursos públicos**  
**Educación y Salud**  
**% del PIB 1995**



#### 1.4 Restricciones al financiamiento de la educación superior

La cuestión de la competencia sectorial por los recursos públicos forma parte de un conjunto de elementos que afectan la toma de decisiones en materia de financiamiento de la educación superior. Veamos algunos de ellos:

1. La creciente escasez de los recursos públicos relacionada con el crecimiento demográfico y con la insuficiencia de los modelos de desarrollo económico.
2. La competencia por el financiamiento con programas orientados a atender otras necesidades sociales —además de la salud pública y los otros niveles educativos ya mencionados— como la enseñanza básica, la infraestructura, la seguridad pública, la defensa nacional, la estabilización y restauración del medio ambiente, y la atención de las necesidades de los sectores marginados, entre otros.
3. La incapacidad de muchos gobiernos de adoptar modelos impositivos que permitan una mayor disponibilidad de recursos.
4. La competencia entre las propias instituciones de educación superior.
5. El crecimiento de la matrícula, sobre todo en países con una insuficiente capacidad instalada para atender la creciente demanda de acceso a la educación superior de la población mayor de 18 años.
6. La tendencia de los costos unitarios de la enseñanza superior a aumentar con mayor rapidez que los demás costos unitarios de la economía<sup>10</sup>. La generalidad de las instituciones de educación superior tiene dificultades para financiar adecuadamente su docencia e investigación, así como las funciones de extensión universitaria y difusión cultural. La propia revolución tecnológica e informática, ha llevado a las Instituciones de Educación Superior (IES) a abrir nuevos renglones presupuestales sin que se hayan encontrado todavía maneras de adaptar esas tecnologías a procesos de enseñanza e investigación más eficientes en término de costo-beneficio.

<sup>10</sup>D.B. Johnstone, Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo. Documento del Banco Mundial para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, 1998.

La Globalización, también impone su cuota a las IES obligadas a participar activamente en ella. En el caso de las universidades públicas, las formas convencionales de financiamiento, basadas en cálculos tradicionales de costo por alumno que descansan, a su vez, en los impuestos, resultan claramente insuficientes para contender con el tipo de exigencias de la Globalización como programas de movilidad de profesores y estudiantes que requieren de recursos adicionales. Estas últimas se asocian con una educación de gran calidad que requiere de una formación compatible con parámetros internacionales.

En los países de menor desarrollo relativo, los costos se elevan adicionalmente, conforme se incrementa el número de profesores de tiempo completo, y también en la medida en que las instituciones de educación superior incursionan en áreas de conocimiento más caras como las relacionadas con la ciencia, la tecnología y la salud, y ofrecen niveles de enseñanza más costosos como el posgrado.

7. El creciente descontento con la rigidez e ineficacia del sector público, en general, que en el ámbito de la educación superior se refleja en la preocupación de la ciudadanía y sus representantes por la calidad, la eficacia y la eficiencia de las instituciones educativas. Esto último se traduce en mayores exigencias de responsabilidad social a las IES, lo que significa entregar mejores cuentas sobre los recursos públicos a su disposición.

A estos problemas habría que agregar una gran variedad de presiones sobre los sistemas de educación superior que les significan crecientes erogaciones. Entre ellas podríamos mencionar las siguientes:

1. La necesidad de una actualización permanente del conocimiento como clave de la competitividad que exige el retorno de los profesionales en ejercicio a las Instituciones de Educación Superior en diferentes momentos de su vida laboral.
2. La masificación y diversificación de la demanda derivada de la aspiración a los estudios superiores de una creciente población de jóvenes, adultos y de minorías que anteriormente no accedían a este nivel educativo.
3. El proceso de especialización del saber que favorece la expansión y fragmentación de las disciplinas.
4. La necesidad de adaptarse a las tecnologías de la informática y la comunicación, que abren nuevas perspectivas pedagógicas y requieren grandes inversiones.

Además, habría que tomar en consideración la transformación de la visión de la educación superior, reflejada en los acuerdos de las conferencias de la UNESCO sobre este nivel, que conciben al aprendizaje, ya no como un proceso formativo temporal que tiene lugar a lo largo de las primeras décadas de la vida, sino como un proceso permanente que deberá durar toda la vida, y en el que quizás el hombre por fin haga honor a su clasificación como homo sapiens.

Una de las consecuencias de esta visión es la modificación de los estilos del trabajo educativo. Las estrategias tradicionales de enseñanza son suplantadas por aquellas que fomentan el aprendizaje autodirigido para potenciar la capacidad del individuo de “aprender a aprender”<sup>11</sup> y plantean nuevas necesidades de recursos.

---

<sup>11</sup>UNESCO, World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision And Action, World Conference on Higher Education, París, 9 de octubre de 1998.

Más aún, al reconocerse la posibilidad de que el proceso de aprendizaje pueda desarrollarse en diversos lugares con carácter formal o informal, los propios planes y programas de estudio junto con la noción tradicional del profesor tienden a ser puestos en tela de juicio.



## 2. Estrategias de financiamiento

Todas estas transformaciones se traducen en la necesidad de generar los recursos adecuados para garantizar el acceso a la educación superior de una demanda siempre en aumento, bajo condiciones de equidad y mérito. Al respecto podemos identificar varias respuestas de los sistemas de educación superior.

. Diversificación de las fuentes de financiamiento: cuotas parciales o totales por los servicios educativos que ofrecen, contratos con empresas, donativos, sorteos, cursos de educación continua, diplomados, etc.

2. Asignación de recursos mediante mecanismos que incentiven la eficiencia:

- Financiamiento relacionado con criterios de desempeño académico.
- Límites a la duración máxima de los estudios con financiamiento gubernamental (Holanda, Dinamarca).
- Fortalecimiento de un mercado competitivo de becas y préstamos (Japón, EUA, Reino Unido).
- Difusión sistemática de información a los estudiantes y padres sobre la calidad de las instituciones y el éxito de sus graduados en el mercado laboral (Francia, EUA, N. Zelanda, Bélgica, Reino Unido).

## 3. Mejoramiento de la gestión de recursos al interior de las Instituciones de Educación Superior:

- Desarrollo de la planeación estratégica.
- Utilización de esquemas de costos básicos y de la generación de los recursos correspondientes.
- Establecimiento de incentivos para el desarrollo de programas de más bajo costo como la educación a distancia, cursos de tiempo parcial, carreras universitarias o tecnológicas cortas, etc. (Alemania, Gran Bretaña, EUA, Bélgica, Canadá, Francia).
- Reducción del tamaño de las instituciones.
- Fusión de varias instituciones para aprovechar economías de escala (Australia, Bélgica).
- Reducción de la relación planta administrativa/estudiante para bajar los costos unitarios (Portugal)<sup>12</sup>.

En casi todos los países miembros de la OCDE el financiamiento de la mayor parte de las instituciones públicas de enseñanza superior está compuesto de dos partes. Por un lado el financiamiento básico ligado de una manera más o menos directa a las actividades centrales de docencia e investigación; por otro, recursos adicionales para llevar a cabo numerosas actividades complementarias de difusión cultural o servicio a la comunidad, y fondos especiales para la investigación (convenios patrocinados, financiamiento adicional de diversas fuentes gubernamentales, internacionales o privadas).

---

<sup>12</sup>William, Experton, El financiamiento de la educación superior. Tendencias en el nivel internacional. Conferencia Internacional. Las experiencias de reforma a la educación superior en América Latina desde una perspectiva global (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela). Santafé de Bogotá, abril de 1999.

### 3. Fuentes directas de financiamiento de las IES públicas

Las Instituciones de Educación Superior disponen de cuatro sistemas para la obtención de los recursos públicos que constituyen sus ingresos base<sup>13</sup>:

#### 3.1. El aumento constante de recursos

Este es un aspecto típico del financiamiento de los sistemas universitarios en algunas etapas de su desarrollo, caracterizadas por una abundancia relativa de recursos públicos y el interés gubernamental por incrementar la matrícula.

En este caso, los recursos públicos que se asignan a las IES se calculan a partir del presupuesto otorgado para el ejercicio anterior al cual se suman las cantidades correspondientes al incremento previsto de la matrícula.

#### 3.2. El financiamiento por aplicación de fórmulas

En los últimos diez años el cambio más importante en materia de financiamiento a la educación superior en numerosos países (por ejemplo en la mayor parte de los miembros de la OCDE), ha sido el del abandono del método del aumento constante de recursos, y la adopción de fórmulas que introducen criterios de calidad, pertinencia y eficiencia.

Estos modelos, en general, producen un contexto más competitivo, exigente y de mayores responsabilidades que lleva a las instituciones a mejorar su eficiencia interna.

En su versión más elemental, la fórmula es el monto global medio que el gobierno otorga a la universidad por cada alumno inscrito. La inscripción es ponderada por diferentes coeficientes relacionados con el desempeño institucional como, por ejemplo:

- El tiempo de dedicación del estudiante. Los estudiantes de tiempo completo cuentan más que los de tiempo parcial.
- El tipo de materias cursadas. Ciertas clases son más costosas que otras (laboratorios, prácticas de campo, talleres, etcétera).
- El nivel de estudios. Los cursos de posgrado son más caros que los de licenciatura.

En varios países como Alemania, los Países Bajos, Dinamarca y Noruega, las fórmulas limitan el periodo durante el cual un alumno puede ser contabilizado para efecto de solicitud de recursos por parte de la universidad. Sólo permiten considerarlo por un año adicional al plazo normal para cursar una carrera de acuerdo con el plan de estudios. Esto significa que los estudiantes no pueden rezagarse más de un año pues no habría fondos públicos para financiar su estancia en la universidad, lo cual presiona a las instituciones a tener niveles bajos de deserción<sup>14</sup>. Además, como en el caso de Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos, las IES públicas pueden recibir más recursos cuando los estudiantes completan sus estudios exitosamente de acuerdo con los tiempos establecidos en los planes de estudio. Ello representa un incentivo adicional para que las universidades tomen las medidas académicas adecuadas para que sus estudiantes se titulen dentro de los tiempos previstos (tutorías, programas de enseñanza de pares, etcétera)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup>Gareth Williams, El Financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales. ANUIES OCDE, 1995.

<sup>14</sup>Gareth Williams, Op, Cit.

<sup>15</sup>No sólo es una cuestión de cantidades sino, también, de calidad. Topping, et al., dan cuenta de la preocupación creciente por la calidad de la enseñanza en condiciones de incremento de la matrícula y restricciones financieras. Una de las estrategias que se han diseñado para promover una educación profunda, no superficial, que asegure la transferencia de habilidades a los estudiantes, es la enseñanza de pares, como el programa de aprendizaje respaldado por estudiantes (Student supported learning)

### 3.2.1. Elementos de las fórmulas

Las fórmulas incorporan una variedad de elementos que reflejan las tradiciones y rasgos particulares de los diferentes sistemas de educación superior. Sin embargo, en todos los casos, los elementos que se incorporan son estructurados de tal manera que se pueda proporcionar el financiamiento público a partir del desempeño institucional. ¿Qué debe entenderse por desempeño institucional? Es también algo que varía desde una evaluación de los resultados de la docencia y la investigación en el pasado inmediato, hasta la ponderación de planes estratégicos de desarrollo a futuro cuyo financiamiento se vincula con la realización de las metas establecidas. En la mayor parte de los casos, los países que se han acogido al empleo de fórmulas han llegado a ellas buscando formas equitativas y más eficientes de financiar su educación superior. Prácticamente en todos los casos es posible advertir que la implantación de fórmulas ha sido un proceso de prueba y error que aún está en marcha, donde los desarrollos en un país son seguidos con atención por los demás.

En algunos casos el sistema de fórmulas toma en consideración los horarios de los estudiantes, las horas de trabajo semanal y remuneraciones del personal, y las necesidades de equipo por estudiante (Países Bajos). En otros la investigación ha servido como punto de partida de procesos de evaluación institucional que después se traducen en recursos. Sin embargo, posteriormente se han buscado mecanismos de evaluación de la docencia para complementar la que se hace en investigación (Reino Unido).

Cuando se consideran criterios de evaluación del desempeño de los programas académicos como el número de alumnos que egresan, el número de estudiantes que se titulan y la disminución de las tasas de deserción o rezago, la verificación es realizada por organismos independientes, externos a las IES. Se evita, así, la inflación de la matrícula real y se motivan las acciones tendientes a combatir el rezago escolar.

Existen fórmulas que incluyen límites al financiamiento del alumno basadas en precios estándar y en cantidades controladas de vacantes (Australia, Nueva Zelanda y Escocia). Otras incorporan indicadores de resultados incluyendo la acreditación o la certificación (Dinamarca, Holanda y Suecia). En otros países las fórmulas expresan las metas institucionales y el gobierno asigna fondos a partir de los insumos y las prioridades (Francia).

### 3.2.2. El caso del Reino Unido

En el Reino Unido, donde las universidades mantienen un modelo unitario de docencia-investigación (todo profesor de tiempo completo es también investigador), para acceder a recursos es necesario aprobar una evaluación de los diferentes programas de investigación que realizan los departamentos por medio de pares académicos. Uno de los rasgos distintivos de este método es que otorga recursos a las instituciones a partir de la evaluación de sus programas, lo cual constituye una evaluación indirecta, pero certera, de las instituciones.

El financiamiento a la docencia en este país se realiza a través de un sistema de celdas de financiamiento. Las celdas, cuyo número total es de 44, se construyen considerando las siguientes categorías: a) un número de áreas de conocimiento (11); b) el tiempo de dedicación de los alumnos (tiempo completo o parcial) y; c) los tipos de cursos y programas, licenciatura y posgrado (dos tipos). El cruzamiento de estas categorías determina el número de celdas en las que participa cada institución y consecuentemente, el monto del financiamiento para cada una de las celdas ( $11 \times 2 \times 2 = 44$ )<sup>16</sup>. La fórmula considera, además de estas categorías, el número de estudiantes que debe admitir un programa. Con estos criterios se determina el subsidio fundamental “en bloque”. También es posible acceder a un subsidio marginal por incremento de la matrícula y atención a programas especiales. Una vez establecido el monto a otorgar como resultado de la evaluación que reciban los programas, las IES tienen absoluta libertad para el uso legítimo de los recursos.

---

de la Universidad Central de Lancashire, en el Reino Unido. K.J. Topping, G. Simpson, L. Thompson y S. Hill. “Faculty-wide accredited cross-year student supported learning”. Higher Education Review, Vol. 29, No. 3, verano de 1997. pp. 41-64.

<sup>16</sup>Higher Education Funding Council for England. A Guide to Funding Higher Education in England. HEFCE, 1995.

### 3.2.3. El caso danés

El sistema de financiamiento de Dinamarca, orientado a estimular la eficiencia, constituye un ejemplo muy ilustrativo de estos mecanismos. El gobierno otorga financiamiento público por doce semestres a cada estudiante mediante el método de “taxímetro”, por el cual se van otorgando recursos a las instituciones conforme el alumno avanza en dirección a su destino que es la graduación. Las instituciones determinan la cantidad de vacantes y tienen autonomía para el uso de los recursos recibidos, pero deben demostrar la existencia de mecanismos de control de calidad y sujetarse a evaluaciones por organismos externos.

El sistema ofrece, adicionalmente, becas a los alumnos. En 1997 el gasto por alumno era de 8,500 dólares anuales, lo que representaba el 1.4% del PIB<sup>17</sup>. Para definir el subsidio a la docencia el Parlamento determina el número global de lugares para cada institución de acuerdo con cuotas estrictas.

Las instituciones pueden modificar el número de estudiantes por carreras mediante movimientos internos sin rebasar el número total aprobado por plantel. Asimismo, deciden los criterios de admisión (dentro de los límites señalados), pero la administración escolar del proceso y su seguimiento es centralizada por una agencia gubernamental especializada prevista en el Programa de Ingreso Coordinador (den Kordinerede Tilmelding, KOT, Acta Reglamentaria del Ingreso, 1990)<sup>18</sup>.

De esta manera se busca que las IES desarrollen los programas que tengan una mayor demanda por parte de los estudiantes creándose una situación de mercado en la cual las instituciones participan aprovechando sus diferentes perfiles y ventajas estratégicas.

En 1992 se creó un Centro para la Evaluación de la Educación Superior (CEES) cuya Junta de Gobierno está formada por los presidentes de los cinco Consejos Consultivos de Educación (Humanidades, Ciencias Sociales, Medicina, Ciencias Naturales y Tecnología), por representantes de las IES y de los empleadores. El propósito de las evaluaciones de este Centro es ayudar a mejorar la calidad de las universidades, pero los resultados de sus trabajos no tienen consecuencias sobre el financiamiento. El subsidio en bloque, basado en los principios del taxímetro, recompensa las tasas bajas de deserción y las tasas elevadas de aprobación.

### 3.3 La asignación de recursos mediante contrato

En algunos países se establecen contratos entre el Estado y las IES públicas para la apertura y operación de programas de formación juzgados pertinentes para el desarrollo nacional. En otros casos se establecen convenios en los cuales el Estado aporta recursos y las IES se comprometen a alcanzar determinadas metas en los rubros de atención a la demanda, la formación de profesores o la consolidación de su infraestructura para mejorar la calidad de los servicios educativos. En uno y otro caso los contratos o convenios tienen una duración limitada.

### 3.4 Derechos de escolaridad

Otra fuente de ingresos de las IES públicas es el pago de derechos de escolaridad por parte de los estudiantes o sus familias. Este punto reviste de una particular relevancia por tratarse de instituciones públicas y al respecto encontramos una variedad de propuestas que han sido adoptadas por diferentes países en distintos momentos en la evolución de sus sistemas de educación superior. Entre estas podemos mencionar la gratuidad, el pago total o parcial de los costos de la educación, el pago de cursos y servicios complementarios, y la ayuda financiera para la realización de estudios.

---

<sup>17</sup>William Experton, Op. Cit.

<sup>18</sup>OCDE. Reviews of National Policies for Education. Denmark. Educating Youth, 1995.

## **1. Gratuidad.**

Las controversias acerca de las ventajas y desventajas de la gratuidad se vuelven obsoletas conforme crecen los costos de la educación superior y se prevén tanto restricciones financieras como incrementos de la matrícula. La gratuidad sin más está acosada en prácticamente todos los países y aún aquellos que la mantienen, como Alemania, siguen con atención el abandono de los esquemas gratuitos y de ayuda para gastos de manutención en otros países. Es el caso del Reino Unido, donde, paradójicamente bajo un gobierno laborista., se ha abandonado el sistema tradicional de gratuidad absoluta y de becas a los estudiantes, sustituyéndose por el pago de derechos de escolaridad y préstamos, respectivamente (aunque persisten algunos programas de becas para estudiantes de escasos recursos).

Así, el debate de la gratuidad es, en realidad, el de la equidad en el acceso a la educación superior y el de la conveniencia de que el alumno o su familia colaboren con el financiamiento de las instituciones de educación superior de carácter público con el objetivo de que éstas cuenten con mejores condiciones para el desarrollo del proceso educativo o para que el Estado tenga la posibilidad de ampliar la cobertura de este nivel educativo. Como opciones viables se proponen desde cuotas hasta el establecimiento de impuestos especiales que deberán pagar los beneficiarios directos, ya sean los egresados o bien los empleadores, como vimos al comienzo de este artículo.

## **2. Pago total del costo de la educación.**

Corresponde exclusivamente a las instituciones privadas. En algunos países el sector público otorga financiamiento adicional a las instituciones privadas con base en criterios de desempeño. A su vez, muchas instituciones particulares exentan del pago a estudiantes necesitados con desempeño sobresaliente.

## **3. Pago parcial del costo de la educación.**

Existen modelos diferentes. El estudiante paga una parte y el sector público asigna el resto de los recursos. En algunos casos el estudiante puede recuperar su aportación con base en su desempeño en los estudios. En 1995, Hungría estableció un derecho de matrícula que representa el 20% de la dotación pública a las universidades. En 1998 China estableció un derecho de matrícula en función de la capacidad de pago y no del costo por estudiante, que se estableció en el equivalente, en ese momento, a 888 dólares US. En Portugal los derechos de matrícula se aprobaron simultáneamente a programas de ayuda financiera a los estudiantes. Como lo mencionamos, también recientemente el gobierno laborista del Reino Unido estableció cuotas y suprimió las becas de manutención sustituyéndolas por préstamos de bajo interés. Otros esquemas vigentes incluyen el pago diferenciado por tipo de curso con base en su costo o en su posibilidad de generar ingresos considerables en la vida profesional o el pago de cuotas para cubrir la diferencia entre el aporte gubernamental y el costo de los estudios.

## **4. Pago de algunos cursos o servicios.**

Generalmente se relaciona con actividades extracurriculares, educación continua y servicios tales como utilización de equipo de cómputo y laboratorios. Aunque no repercute en forma importante en el presupuesto total de la institución, constituye un mecanismo para generar ingresos propios que la institución puede orientar a la atención de sus prioridades. En Hungría los estudiantes de tiempo parcial, en forma contradictoria, pagan más.

## **5. Ayuda financiera al estudiante por parte del Estado para el pago del costo de la educación.**

Existen dos modalidades. La primera es el otorgamiento de becas que supone la exención de colegiaturas o el otorgamiento de recursos para atender las necesidades del estudiante. En algunos casos el Estado asigna los recursos de la beca directamente a la institución y, en otros, establece cuotas obligatorias de exención. En Hungría, el 20% de los estudiantes no pagan o pagan parcialmente. En Dinamarca existe un bien articulado sistema de becas y préstamos para el estudiante. La beca no es reembolsable y se otorga bajo la modalidad de

cupones mensuales por el tiempo que duran los estudios (una cantidad básica para manutención si vive con sus padres (beca básica) y un 75% más si vive fuera de su hogar. Complementariamente existe un sistema de préstamos que sí es reembolsable y se otorga también en forma de cupones mensuales que representan hasta un 80% adicional a la beca básica.

En Alemania el estudiante recibe la mitad del apoyo estatal para realizar sus estudios en forma de beca y el resto en forma de préstamo; en Suecia y Noruega el préstamo asciende al 70% de la ayuda gubernamental. Asimismo, se utilizan modelos de ayuda financiera por tiempo limitado (Finlandia), la condonación total o parcial de los adeudos por préstamos a los estudiantes que aprueban el 50% de los créditos en cada ciclo escolar por un máximo de seis años (Países Bajos) o bien, que en su vida profesional trabajan en puestos considerados estratégicos para el desarrollo de los países<sup>19</sup>. Algunos esquemas consideran el cobro de los préstamos durante los diez años siguientes al egreso a través de una proporción de los ingresos (10% o menos si el egresado no tiene trabajo o gana muy poco).

La segunda modalidad es la de los llamados cheques-educación. En este caso, el Estado otorga al estudiante un cheque para pagar su educación y el alumno se inscribe a la institución de su preferencia.

En algunos países el apoyo a los estudiantes durante su carrera universitaria se concentra en asignaciones para alimentos, vivienda y otros servicios. Por ejemplo en la República Checa y en Francia se dedican a estos efectos alrededor del 0.2 % del PIB. Particularmente en Francia se considera que estos apoyos alcanzan la quinta parte de total del subsidio gubernamental para la educación superior<sup>20</sup>. Las becas para realizar estudios superiores se otorgan en la mayoría de los países, regularmente a estudiantes menores de 22 años y que tienen una dedicación de tiempo completo a partir de la idea que los estudiantes maduros o quienes tienen una dedicación de tiempo parcial generalmente disponen de un trabajo que les permite sufragar el costo de su educación.

#### **4. Financiamiento a la investigación**

Uno de los rasgos contemporáneos de los procesos de financiamiento de la educación superior es el de la separación de los criterios de financiamiento que se aplican a la docencia y a la investigación.

##### **4.1 Financiamiento a través de fórmulas**

En el caso de la investigación, podríamos mencionar los siguientes rasgos que orientan su evaluación con estos fines:

- a) Evaluación de la producción académica departamental (criterios internacionales). Consiste en asignar recursos a las instituciones, a partir de los resultados de las evaluaciones de la productividad científica de sus diferentes departamentos. Una vez que el financiamiento es otorgado, la institución lo ejerce en la forma que considera más adecuada para promover un desarrollo académico equilibrado. Así, una institución puede otorgar más recursos a un Depar

tamento que tiene poca productividad si con ello considera que mejorará su nivel. Generalmente los rectores deben vencer la resistencia de los departamentos que contribuyen con más resultados<sup>21</sup>.

En el Reino Unido, por ejemplo, el financiamiento a la investigación se define a través de un sistema de unidades de financiamiento que supone una evaluación periódica que ha variado de tres a cinco años. Las IES reciben una asignación diferenciada por niveles de calidad y por área de conocimiento. Como en el caso de la docencia, el criterio de asignación se orienta a otorgar recursos a la institución a partir del desempeño de sus departamentos. La fórmula de asignación considera la calidad, determinada por

<sup>19</sup>Es el caso de las becas-crédito del CONACyT que dispensa los pagos correspondientes cuando el graduado trabaja en Instituciones de Educación Superior

<sup>20</sup>Education at glance. 1999. Cap. 4. "Paying for tertiary education: The learner perspective"

<sup>21</sup>Higher Education Funding Council for England, 1996 Research Assessment Exercise: The outcome. HEFCE.

pares académicos, y el volumen, que incluye el número de investigadores de tiempo completo, asistentes, becarios de investigación, estudiantes de doctorado, e ingresos externos. La información departamental es juzgada por comisiones de expertos del más alto nivel académico.

Este tipo de evaluación estimula la productividad académica de los departamentos, pero los fondos no se entregan a cada uno de ellos sino a la universidad que deberá repartirlos con los criterios que juzgue más convenientes<sup>22</sup>.

Mientras que el Reino Unido asume un modelo de evaluación departamental de la investigación esencialmente cualitativo sustentado en el juicio de paneles de expertos, Australia<sup>23</sup> decidió, a partir de 1994, utilizar un enfoque fundamentalmente cuantitativo para su modelo de financiamiento, basado en el desempeño. Para tal efecto, emprendió la construcción de índices que incluyen, con pesos distintos, indicadores de entrada (montos de financiamiento externo logrado y demanda de programas de posgrado) e indicadores de salida (publicaciones auditadas, grados obtenidos por los estudiantes de posgrado y empleo de los graduados).

En Bélgica, la investigación es financiada a través de proyectos específicos, sujetos a evaluación. El subsidio gubernamental cubre los salarios del personal académico y administrativo. El monto total de este rubro no debe sobrepasar el 85% del subsidio total. Los salarios son fijados por el Estado pero las instituciones tienen libertad, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal de otorgar incentivos adicionales al desempeño.

Estos modelos de evaluación departamental pueden incrementar la brecha existente entre las instituciones más fuertes y las menos consolidadas,<sup>24</sup> a menos que se implementen alternativas orientadas a fortalecer a las segundas (ver inciso d).

- b) Acreditación de instituciones. En este caso sólo aquellas instituciones que cumplan con los estándares de acreditación, pueden acceder a recursos para la investigación. Sin embargo, no es raro encontrar programas especiales orientados a atender las recomendaciones de los comités de acreditación respecto de las áreas consideradas frágiles en una institución. La asignación de recursos en etapas posteriores está sujeta a la observación de las recomendaciones y a las evidencias de superación de las debilidades detectadas. Esta alternativa da buenos resultados en instituciones con un nivel aceptable de consolidación y con liderazgos académicos y de gestión fuertes. En cambio, no parece ser tan eficaz en el caso de instituciones con un desarrollo incipiente.
- c) Utilización combinada de criterios de evaluación departamental y de acreditación.
- d) Una estrategia adicional a los modelos anteriores consiste en el otorgamiento de “paquetes” a las instituciones que aún no se consolidan. Estos últimos se definen a partir de la planta académica susceptible de ser incorporada a las actividades de investigación y de las prioridades de investigación existentes en el área de influencia de la institución. En primer lugar se definen los proyectos o programas y se analizan sus requerimientos a efecto de lograr su viabilidad. En este caso los paquetes se construyen con base de tales requerimientos.

Los paquetes pueden incluir contrataciones temporales de investigadores de alto nivel capaces de establecer y consolidar grupos y líneas de investigación; programas de actualización de los profesores que participarían en el programa; apoyos para la construcción de infraestructura básica; y gastos de operación<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>Ramsden, Paul, “Prediction institutional research performance from published indicators: A test of a classification of Australian university types”. *Higher Education*, 37: 341- 458, 1999

<sup>24</sup>Ramsden. Op. Cit.

<sup>25</sup>Gareth Williams, Op. Cit.

## 4.2 Financiamiento por contratos

Otra opción de financiamiento lo constituye el establecimiento de un contrato entre la institución educativa y la agencia proveedora de fondos públicos<sup>26</sup>. Se trata de un compromiso a futuro mediante el cual las instituciones pueden manejar sus gastos de operación mientras que el resto de los recursos se etiquetan para su ejercicio en actividades precisas autorizadas. En este esquema los organismos financieros toman las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los contratos.

Entre las modalidades de contratos más comunes encontramos:

- Contratos específicos para el desarrollo de investigaciones que interesan a la institución, o para la impartición de cursos o programas determinados. El organismo financiero puede ser de carácter público o privado, y su interés en proporcionar apoyos financieros, por lo general, se asocia a políticas nacionales de promoción de la ciencia y la tecnología.
- Contratos (patrocinados) por medio de los cuales las IES que los obtienen se comprometen a realizar actividades específicas de acuerdo con las prioridades del organismo que proporciona los recursos. Pueden ir acompañados de una convocatoria a los investigadores para que presenten propuestas de proyectos que satisfagan dichas prioridades.

Estos contratos pueden tener diferentes variaciones de acuerdo con la estrategia del organismo interesado en financiar la investigación:

- Convocatoria para la realización de actividades de investigación específicas abierta a todas las instituciones capaces de satisfacerla.
- Convocatoria para competir por un monto preestablecido.
- Establecimiento directo de un convenio particular entre una IES y un organismo patrocinador, por el cual aquella se compromete a realizar las tareas de investigación que le solicita este último, a cambio del financiamiento correspondiente.

En algunos países, como en los Estados Unidos o el Reino Unido, se ha desarrollado un verdadero mercado de contratos en el que compiten abiertamente las IES y otros centros de investigación. Esta competencia puede tener resultados positivos en la medida en que proporciona a las IES recursos para investigación que de otra manera no podrían obtener. También permite combinar los esfuerzos de la industria con los de las IES,

llegando a producir fenómenos interesantes de cooperación, innovadores en sí mismos, como los parques de investigación. La participación en

los mercados de contratos permite, también, que la investigación que se realiza en las Instituciones de Educación Superior tenga una mayor pertinencia en la medida en la que responde a necesidades reales de la sociedad.

No obstante, el sistema de financiamiento por contratos puede tener tendencias negativas entre las que podríamos mencionar las siguientes:

- La tendencia a abaratar los costos reales para mantener una supuesta competitividad frente a otras instituciones y empresas que participan en el mercado, propicia la entrega de productos de mala calidad como resultado de la insuficiencia de recursos; la distracción de fondos asignados originalmente a otras funciones sustantivas de la institución, afectándose así el desarrollo institucional en su conjunto; y una eventual competencia desleal con los propios egresados que participan en el mercado.

---

<sup>26</sup>Ibid.



- El desarrollo de ciertos departamentos a un nivel muy superior al resto de las áreas institucionales, produce distorsiones de diferente tipo por el poder decisorio que llegan a tener las instancias con mayor capacidad de respuesta a los intereses de los patrocinadores.
- El predominio de los contratos de investigación propicia la orientación hacia los proyectos rentables en detrimento de las investigaciones fundamentales.
- Los concursos para la obtención de contratos pueden ocasionar que los profesores consagren demasiado tiempo a preparar propuestas y rendir cuentas sobre los fondos obtenidos y que ello los aleje de su misión fundamental en la universidad.
- Frecuentemente los proveedores de fondos de carácter privado, reivindican el derecho de explotación de los resultados de la investigación, y no permiten la publicación de los descubrimientos, limitando el avance del conocimiento y restringiendo las libertades universitarias.

## **5. Una reflexión final: las tendencias y modelos para el financiamiento de la educación superior**

Como puede observarse, la necesidad de recursos para lograr la sobrevivencia y la consolidación de las instituciones de educación superior ha generado la proliferación de tendencias y modelos para el financiamiento de este nivel educativo en todos los países del mundo, independientemente de los modelos de desarrollo económico y social prevalecientes. Entre tales tendencias sobresalen las estrategias orientadas a la reducción de costos, el aumento de la eficacia y la eficiencia y el uso de diferentes mecanismos para incrementar los ingresos.

[a)]

### **A. Reducción de costos**

- Modernización de los métodos de presupuestación y control de recursos.
- Aplicación de nuevas tecnologías a la administración.
- Eliminación de actividades no esenciales de las IES.

### **B. Aumento de la eficiencia y la eficacia**

- Aplicación de nuevas tecnologías al proceso de aprendizaje a través de la educación a distancia y la auto instrucción.
- Separación de los procesos de financiamiento de la docencia y la investigación.
- Determinación de los montos de las asignaciones de recursos a las instituciones con base a criterios de desempeño en un marco que garantice la transparencia en los procesos de asignación.
- El uso de criterios de calidad para evaluar el desempeño académico y definir la asignación del subsidio sustentado en la adopción de indicadores de calidad de los programas y resultados, como los siguientes:
  - Docencia
  - Evaluación de programas.
  - Evaluación del desempeño docente.

- Indicadores tradicionales de eficiencia institucional (egresados, titulados, graduados) y otros que actualmente se consideran evidencias de un alto compromiso institucional con los estudiantes como son el abatimiento del abandono escolar, la recuperación de desertores, el abatimiento de los índices de rezago y los resultados en los procesos de certificación de profesionales o acreditación de programas.
- Investigación
- Análisis de los resultados y productos significativos tales como las publicaciones en revistas de circulación internacional con arbitraje.
- Estudios de envergadura realizados para instituciones nacionales.
- Desarrollo de patentes.
- Contribuciones originales con perspectivas de aplicación o explotación.

### C. Mecanismos para incrementar los ingresos

- Incremento de cuotas de inscripción y colegiatura.
- Aumento de los ingresos por servicios diversos prestados por la institución.
- Donaciones de egresados y de otras fuentes filantrópicas.
- Desarrollo de proyectos patrocinados por agencias nacionales y extranjeras.
- Programas de educación continua presenciales y no presenciales.
- Desarrollo de programas y proyectos de interés para el sector productivo.
- Establecimiento de incubadoras de empresas.
- Realización de sorteos.
- Renta de instalaciones universitarias.

El uso de estas estrategias es, ante todo, evidencia de un problema real: la insuficiencia de recursos de cualquier Estado nacional para dar respuesta a la aspiración de ampliar la educación superior a capas cada vez más amplias de la sociedad. De hecho, el financiamiento a este nivel por parte de los gobiernos de los países no tropezó con grandes problemas cuando la proporción de jóvenes en edad de asistir a la universidad que accedía a ésta era muy pequeña.

La cuestión del desempleo profesional, una preocupación esencial en la segunda mitad del siglo XX va cediendo terreno ante la idea de una sociedad educada en la que las grandes mayorías accedan al nivel educativo superior. ¿Podrá algún país, en el futuro cercano, atender exclusivamente con fondos públicos la demanda emanada de esta aspiración? Aunque la respuesta deseable sería afirmativa, la realidad parece ser otra. En la Conferencia Internacional “Las experiencias de reforma a la educación superior en América Latina desde una perspectiva global (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela)” que se llevó a cabo en Santafé de Bogotá en el mes de abril de 1999, J. J. Bruner, uno de los principales expertos en educación superior en América declaró textualmente: “Ningún país del mundo tiene la capacidad de afrontar este reto sin la colaboración de los distintos sectores sociales”. De ahí que la discusión sobre el controvertido tema del financiamiento a la educación superior requiera, ante todo, de apertura, flexibilidad y creatividad para encontrar los caminos adecuados para garantizar el acceso a la educación superior a todo individuo que lo desee y tenga la capacidad para ello.