

# OPCIONES DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

EDUARDO SÁNCHEZ  
MARTÍNEZ\*

## Resumen

**E**n este artículo se discute en torno a tres series de opciones de financiamiento de la educación superior, desde la perspectiva de los que tienen que tomar decisiones al respecto: una, ¿se debe invertir más en educación superior o el acento se debe poner en otros niveles educativos o en otras áreas o prioridades sociales?; dos, ¿debe privilegiarse la inversión pública o se debe promover la inversión del sector privado?; y tres, ¿de qué alternativas se dispone hoy para asignar los recursos públicos a la educación superior?

Palabras clave: Educación superior, asignación de recursos, financiamiento, opciones.

## Abstract

**T**his paper analyzes three sets of options for funding higher education, from the perspective of decision-makers: first, should higher education receive more funds or should they be assigned to basic education or to other social priorities?; second, public or private investment? favor the former or promote the latter?; and third, what are nowadays the alternatives to allocate public funds to higher education?

Key words: Higher education, resource allocation, funding, options.

.....

El presente texto sirvió de base para la conferencia del autor en el Seminario Internacional "La Educación Superior en Debate", organizada por la Organización de Estados Iberoamericanos, el IESALC-UNESCO y el Consejo Nacional de Educación y Cultura de Paraguay, Asunción, 21 y 22 de noviembre de 2003.  
Correo-e: [sanchezmartinez@onet.com.ar](mailto:sanchezmartinez@onet.com.ar)  
\* Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

## Introducción

Entre los variados desafíos que plantea la educación superior en nuestros días, el del financiamiento ocupa sin duda un lugar sobresaliente. Aunque las agendas de políticas públicas cambian según los países y según los momentos históricos —y hoy cambian con velocidad creciente, a menudo poniendo y sacando temas con independencia de su pertinencia y de que hayan o no encontrado una respuesta—, en el campo de la educación superior el financiamiento aparece, infaltable, como una cuestión siempre presente, como un tema de todas las agendas. Y ello se debe, entre otras razones, a la crónica escasez de fondos para un área en la que se observa una demanda en ascenso y a la vez unos costos crecientes, a la imposibilidad de pensar seriamente en llevar adelante nuevos emprendimientos y plantear objetivos de desarrollo y mejoramiento si no se dispone de los medios imprescindibles, y a la consecuente necesidad de contar con más recursos para todo ello.

Si el financiamiento de la educación superior, y en particular de las universidades públicas, es un problema en todo el mundo, en los países periféricos es un problema ciertamente crítico, que plantea un conjunto amplio de dilemas y de opciones entre las cuales se debe en algún momento decidir, lo separamos o no.

Mi propósito en estas líneas es analizar brevemente algunas de esas opciones, situándome en la perspectiva de los que tienen que tomar decisiones al respecto, de los que tienen que elegir entre alternativas sin desentenderse de los datos de la realidad, que muchas veces son de hierro, y que suelen distar por lo tanto de las alternativas que idealmente nos gustaría que existieran. Analizaré sucintamente tres opciones relevantes:

Primera opción: ¿se debe invertir más en educación superior o el acento se debe poner en los otros niveles educativos o en otras áreas y prioridades sociales?

Segunda opción: ¿debe privilegiarse la inversión pública o se debe más bien dejar la inversión en educación superior en manos del sector privado?

Tercera opción: ¿los recursos deben asignarse en función de criterios históricos, de tipo inercial y negociado, o deben vincularse en cambio al desempeño de las instituciones?

---

### ¿Por qué invertir más en educación superior?

En términos generales, la inversión en educación superior en los países latinoamericanos es baja o muy baja si la comparamos con la de países más avanzados. Ocupamos en efecto un lugar que está bastante por debajo de las naciones medianamente desarrolladas, es algo así como la mitad de lo que en promedio destinan a las universidades los países de la OCDE, y apenas una cuarta parte de lo que gastan en ese sector las sociedades más avanzadas. Aunque las realidades varían y hay que ser cauto con las comparaciones, los datos muestran que, más allá de los discursos, no estamos considerando que la educación superior sea realmente una prioridad importante.

Desde una visión sectorial, es fácil argumentar que se deben asignar más fondos a la educación superior, o por el contrario, que no se justifica asignarle más recursos, según cual sea el sector desde el cual se mire. Pero desde una visión de conjunto, como la que deben tener quienes deciden, ¿se debe invertir más en educación superior?, ¿es realmente una prioridad frente a otras prioridades y demandas de la sociedad, acaso más urgentes o más justificadas desde el punto de vista de la equidad o incluso desde la perspectiva de impulsar en lo inmediato procesos de reactivación y crecimiento económico?

El interrogante no tiene una respuesta simple ni fácil y de hecho constituye uno de los dilemas más complejos que en todas partes deben enfrentar los responsables de las decisiones macro

políticas. En busca de una respuesta analizaré cuatro razones. Dos de ellas, por así decir clásicas, han argumentado tradicionalmente a favor de una baja prioridad, aunque hoy están siendo fuertemente cuestionadas. Y dos, más actuales, aportan argumentos sólidos a favor de una mayor prioridad para la educación superior. Observando el debate en la actualidad, podríamos decir que en el fondo las cuatro razones terminan por potenciarse para hacer ver la necesidad de tener una mirada estratégica de largo plazo, que exige prestar mayor atención al financiamiento de la educación superior.

### Los argumentos tradicionales y su cuestionamiento

Hay dos argumentos que tradicionalmente se han conjugado para justificar una baja prioridad para la educación superior a la hora de asignarle recursos: uno deriva del análisis económico y otro tiene que ver con una legítima preocupación por la equidad.

Una de las vertientes del análisis económico de la educación ha puesto mucho el acento en las llamadas “tasas de retorno” de la inversión en el campo educativo, es decir, en el cálculo de la rentabilidad económica a largo plazo, tanto individual como social, de la inversión en educación. Comparando los recursos que una persona destina en el presente a educarse con los ingresos económicos diferenciales que puede obtener en el futuro según el nivel educativo que haya alcanzado, se obtiene una aproximación al retorno que produce su inversión. Y lo mismo puede hacerse a nivel agregado, estimando el rendimiento diferencial que la inversión pública logra según se destine a la educación de nivel primario, a la educación secundaria o a la educación superior.

Hasta hace un tiempo, el resultado de esos análisis mostraba, de modo bastante consistente, que la inversión en educación básica ofrecía, en general, tasas de retorno más elevadas que la inversión en educación secundaria. Y que éstas eran

por su parte superiores a las que se observaban en la educación superior (véanse, entre otros, Psacharopoulos & Woodhall, 1986; Psacharopoulos, 1994). En consecuencia, según este razonamiento y sus resultados, era más conveniente invertir en educación básica que en educación superior y de hecho ésta es aún una de las recomendaciones de algunos economistas para quienes deben tomar decisiones en esta materia.

Los argumentos relacionados con la equidad son de otro orden pero parecieran arribar a conclusiones similares. En este caso el razonamiento parte de dos datos que no se pueden desconocer. Por un lado, se dice, la educación universitaria de carácter público es sostenida por todos, ricos y pobres, a través de los impuestos que cada ciudadano debe pagar y que luego el Estado destina en parte al sostenimiento de la educación superior. Pero, por otro lado, está también la evidencia de que no todos los sectores sociales se benefician en igual medida con la educación universitaria. De hecho, son los estratos superiores de la sociedad los que más probabilidades tienen de tener acceso y de avanzar en los estudios de ese nivel. Quienes provienen de los estratos desfavorecidos tienen muchas menos oportunidades de acceder al nivel superior y los que llegan tienen menos probabilidades de concluirlos y de obtener luego una buena inserción en la estructura ocupacional. Por lo tanto, se concluye, no parece lógico que el Estado destine más fondos públicos para financiar un servicio que será predominantemente aprovechado por quienes tienen más recursos. La prioridad, desde el punto de vista de la equidad, pareciera en consecuencia que debe apuntar a la educación básica y no a la educación superior.

Los dos argumentos —el del rendimiento y el de la equidad— están siendo hoy objeto de un creciente cuestionamiento. En cuanto al primero, si dejamos de lado que hoy los datos de diversas economías ya no se ajustan a las conclusiones que tradicionalmente señalaba el análisis de las tasas de retorno mencionado antes, está el hecho de que sólo se trata, en el mejor de los casos, de

una visión parcial, reduccionista, aun desde la perspectiva económica, insuficiente por lo tanto como fundamento único de decisiones que debieran tener en cuenta la enorme complejidad de la problemática y de los impactos sociales del desarrollo de la educación superior. Es interesante en este sentido el análisis de un grupo de trabajo conformado por trece reconocidos especialistas, al que la UNESCO y el Banco Mundial –que ha orientado mucho sus políticas de préstamos en este tipo de conclusiones– le encargaron el examen de los riesgos y promesas de la educación superior en los países en desarrollo (Task Force, 2000). Según la opinión de estos expertos, los argumentos económicos tradicionales se basan en una comprensión cuando menos limitada de la contribución de la educación superior al desarrollo de la sociedad, considerando que la gente educada sólo es valiosa por sus mayores ganancias y los mayores impuestos que pueden aportar al Estado. Además, estiman que los rendimientos o retornos sociales de la inversión en educación superior son sustanciales y exceden los retornos privados por un margen más amplio que el que se suponía. Conclusión esta que concuerda con la de otros especialistas, que señalan que la tasa social de retorno de la educación superior es frecuentemente subestimada por carencia de mediciones de las externalidades positivas que ella aporta más allá de la formación de grado (Birdsall, 1996). Además, los retornos privados de la educación superior están creciendo, y si en la estimación se pudieran incluir las externalidades, las tasas sociales de retorno serían seguramente más altas que las tasas privadas (Psacharopoulos & Patrinos, 2002).

En cuanto al argumento de la equidad, en mi opinión no puede desecharse fácilmente en países donde quienes más se benefician con la educación universitaria son los sectores de

mayores ingresos<sup>1</sup>. Pero, además de que no se deben dejar de lado otras externalidades positivas del desarrollo de la educación superior, no es un argumento que deba llevar necesariamente a reducir su prioridad. Debiera conducir, más bien, a desarrollar políticas que, haciéndose cargo del posible efecto negativo que una mayor inversión en este nivel de la enseñanza puede tener en la equidad, apunten a poner en marcha sistemas de financiamiento que promuevan la incorporación del aporte de esos sectores y fortalezcan así la igualdad de oportunidades. Por otra parte, me parece que el argumento de que la inversión en educación superior tiene finalmente un carácter inequitativo, pierde mucho de su peso y termina por desvanecerse en las sociedades donde el acceso a este nivel de la enseñanza tiende a universalizarse. Porque si todos, o casi todos, cualquiera sea el estrato social al que pertenezcan, pueden seguir estudios superiores, el fundamento principal de la argumentación desaparece.

Estos cuestionamientos a argumentos que hasta ayer se creían sólidos son acompañados en nuestros días por el surgimiento de nuevas realidades económicas a las que se debe atender y por el redescubrimiento o revalorización de “lo público” como un ámbito que debe protegerse especialmente por su importancia para la vida en sociedad.

### Los argumentos actuales

Entre esas nuevas realidades económicas hay, para sociedades como las nuestras, una que sobresale, a la que suele llamarse “cambio del paradigma productivo”. Ese cambio tiene profundas implicaciones para definir el papel que le cabe hoy y le cabrá mañana a la educación superior en el desarrollo de la sociedad, y en consecuencia, para determinar la prioridad que corresponde

<sup>1</sup> Es interesante, en este sentido, un reciente estudio de J. Delfino y G. Panighel, en el que analizan el caso argentino teniendo en cuenta no sólo los beneficios diferenciales de la educación superior según el estrato socioeconómico al que se pertenece, sino también la carga impositiva diferencial según la posición que se ocupa en la estructura social (Delfino & Panighel, 2001).

asignarle si se tiene una mirada estratégica y de largo plazo.

Es ampliamente sabido que mientras en la economía tradicional los típicos factores de la producción eran la tierra, el trabajo y el capital, en las economías avanzadas de nuestros días no es el capital físico sino el conocimiento y sus aplicaciones a los procesos productivos la principal fuente de riqueza y desarrollo de la sociedad. Ello produce, como es obvio, cambios importantes en los modos de producción, basados cada vez más en un formidable desarrollo de la tecnología. Y aunque para la mayoría de nuestros países ello no es aún, a pesar de lo que a veces se dice, una realidad al alcance de la mano, no parece que tengan muchas otras alternativas que tratar de lograrlo, ellos también, si quieren tener oportunidades de competir e insertarse activamente en la economía global para poder desarrollarse y mejorar el nivel de vida de su gente. Un desarrollo económico con equidad, basado en la incorporación del progreso técnico en los procesos productivos, es precisamente el horizonte entrevisto a la vez que la principal recomendación para los países latinoamericanos que surge de unos influyentes estudios de la CEPAL de hace algunos años (CEPAL, 1990 y 1992; CEPAL/UNESCO, 1992).

Un desarrollo productivo basado en la incorporación de tecnología requiere, obviamente, de capacidad para generar conocimiento, por lo menos en algunas áreas, y también para saber aprovechar el conocimiento generado por otros. Se ha señalado, en este sentido, que una opción importante es decidir si se debe formar a la gente para la producción de conocimientos o para el uso adecuado de los conocimientos ya disponibles, producidos en los países desarrollados (Schiefelbein & Tedesco, 1995: 21). Y ya sea para generarlo o para aplicarlo creativamente, el desarrollo del nivel superior de la enseñanza aparece como un requisito irremplazable. Sin una educación superior suficientemente extendida y de buena calidad, difícilmente podamos contar con el capital humano que hoy se requiere para poder agregar valor a los bienes y servicios

que se producen y poder así tener ocasión de competir e insertarse en la economía global, cada vez más basada en el desarrollo del conocimiento y la tecnología. Y aunque la experiencia está demostrando que esto no es para nada fácil, ni en verdad contamos con demasiadas garantías de que se pueda finalmente lograr, la alternativa a esa opción, si hemos de ser realistas, no parece ser otra, al menos por ahora y teniendo en cuenta las reglas de juego del orden mundial en el que estamos insertos, que un mayor aislamiento y marginación.

Por lo tanto, aun desde el estricto punto de vista económico, la perspectiva que se centra en juzgar la importancia de la educación superior a partir de los retornos privados o sociales en términos de ganancia económica que la misma sea capaz generar, parece a todas luces una perspectiva demasiado acotada y estrecha, que es necesario superar. Y por las razones apuntadas, desde una visión económica más amplia y estratégica parece haber sobrados elementos para fundamentar la creciente importancia de la educación superior, aun cuando, como diremos luego, su simple expansión no tiene virtudes mágicas para superar todos los problemas y en el corto plazo puede aún hacerlos más complejos y conflictivos.

Sin embargo, el análisis de la importancia de la educación superior, de la prioridad efectiva que quepa darle desde el punto de vista de la sociedad, y en consecuencia, de las inversiones que justifique asignarle, debe ir más allá de los argumentos económicos, que son sin duda importantes pero no los únicos a tener en cuenta. En este sentido, y tal vez como reacción a la excesiva confianza en las regulaciones del mercado que algunos propician, se advierte hoy en este campo una saludable revalorización de "lo público", entendido como una dimensión del interés de la sociedad en esta problemática claramente distinguible del interés individual y privado.

El mismo informe de los expertos convocados por el Banco Mundial y la UNESCO, a que hiciera referencia más arriba, dedica un in-

interesante capítulo a la relación entre educación superior e interés público. Y aunque no aporta en realidad argumentos nuevos, es interesante el énfasis que pone en ese tipo de razones, en estos tiempos bastante olvidado cuando no deliberadamente subestimado.

Uno de los aspectos del interés público en la educación superior tiene que ver con su potencialidad para contribuir al desarrollo de una sociedad civil más abierta y meritocrática. Los valores en los que se suele asentar la educación de nivel superior, sobre todo aquella de carácter universitario que haya sido capaz de desarrollar un auténtico *ethos* académico, con su énfasis en la significación del mérito como criterio básico para la asignación y logro de posiciones, de la libertad intelectual como condición para la indagación de lo desconocido y para la comunicación de las ideas y opiniones, y del pluralismo como expresión de la diversidad y de un estilo democrático de convivencia social, tienen una importancia que no se puede desconocer para la conformación de la sociedad abierta y democrática. Sin que esto signifique afirmar, por supuesto, que en las universidades sólo se cultivan los altos valores del espíritu, porque en la realidad también se observan actitudes y comportamientos individuales e institucionales a veces menos estimables. Y siempre, claro está, que ellas logren que se les reconozca, legítimamente, la autoridad moral que se requiere para que esos valores tengan alguna incidencia y puedan enriquecer la vida en sociedad.

Tampoco se puede desconocer ni se debe subestimar el papel que la educación superior suele jugar para promover la movilidad social ascendente. Es frecuente mencionar a la Argentina, en este sentido, como un caso notable de cómo, sobre todo en el pasado, las nuevas generaciones han podido mejorar su posición social con respecto a la de sus padres a través de la educación. Y hay evidencia empírica suficiente, en esta y otras sociedades, que permite comprobar la significación de la educación, y en particular de la educación superior, en este

sentido. Lo cual no implica, nuevamente aquí, que promover la educación superior permita suprimir automáticamente las vetas de inequidad presentes en la sociedad, que pueden verse ciertamente agravadas sin políticas públicas de educación superior deliberadamente diseñadas para atenuar tales desigualdades.

Por supuesto, otras razones relacionadas con el interés público para promover el desarrollo de la educación superior. Ese interés colectivo, en efecto, difícilmente puede ser atendido, y de hecho no suele serlo, cuando la educación superior sólo queda en manos del interés privado. Sin desconocer el papel complementario que la iniciativa privada puede jugar, es un hecho que tanto el desarrollo de conocimientos que derivan de la investigación básica como la enseñanza de disciplinas que no tienen un rédito económico a la vista, sólo son por lo general posibles cuando hay recursos públicos destinados a promoverlos. Si no los hubiera, quedarían en muchos casos sin cubrir ni desarrollarse adecuadamente dimensiones que son fundamentales, no sólo para enriquecer la vida en sociedad, sino incluso para sostener en el largo plazo el crecimiento económico.

En fin, se dice con razón que una sociedad democrática requiere ámbitos adecuadamente resguardados y protegidos, como el de las universidades, donde sea posible la discusión libre e independiente de las ideas sin ningún tipo de temor por las consecuencias a que ello pudiere dar lugar, que es en el fondo el verdadero fundamento de una autonomía institucional bien entendida. Es la sociedad como conjunto la que tiene un interés primordial en sostener este tipo de bienes públicos, más allá de los intereses particulares que puedan legítimamente existir.

Aun cuando este tipo de razones sean reconocidas como importantes a la hora de fijar prioridades y asignar recursos, lo que no es siempre frecuente, tienen la gran desventaja de que difícilmente pueden ser medidas. Y aun cuando pudieran serlo, los resultados e impactos positivos, o las consecuencias e implicaciones negativas cuando se las menosprecia, sólo se ven

en el largo plazo y de un modo bastante difuso, sin que sea muchas veces posible identificar responsabilidades. De aquí la importancia de promover una mayor conciencia pública acerca de este tipo de razones y de su significación para la sociedad, aunque no sean dimensiones que se presten fácilmente a los procesos de medición o que se puedan comparar sin dificultades con los costos que implica sostenerlas.

### ¿Quién debe invertir en educación superior?

Si estamos convencidos, por estas u otras razones, de que la educación superior es una prioridad, y queremos que ese convencimiento se traduzca en algo más que un discurso retórico, hay que saber que ello está inevitablemente asociado a una mayor inversión en ese nivel de la enseñanza. Y esto nos lleva a una segunda opción relevante: esa mayor inversión que se requiere para financiar la educación superior, ¿debe ser fundamentalmente una inversión pública, asegurada por las arcas del Tesoro, o debe ser el resultado del aporte de los sectores privados?

Hay quienes sostienen que esa mayor inversión debe provenir fundamentalmente del Estado, en cumplimiento de su función indelegable de sostener la educación, y en particular la educación superior, dada su relevancia, hoy más que nunca indiscutible, para el desarrollo de la sociedad. Para otros, en cambio, los mayores recursos necesarios deben provenir centralmente de los beneficiarios directos de la educación superior, que en general tienen medios para hacerlo y deben contribuir a pagar el beneficio que reciben (Doberti, 1999). Son, como extremos, las posiciones de quienes piensan solamente en el Estado como fuente única de recursos, fundamentalmente de origen tributario, y de quienes creen que los mayores recursos requeridos por la educación superior se deben financiar con el aporte que podrían hacer sus beneficiarios directos, fundamentalmente vía cuotas o aranceles.

No parece necesario insistir, después de lo dicho en estas páginas, sobre el papel que debe asignarse hoy al argumento del interés público en la definición de las políticas de financiamiento de la educación superior. Está también claro que el solo aporte de los beneficiarios directos, y más en general del sector privado, aun reconociendo las razones y fundamentos que pueden justificarlo desde el punto de vista social y económico, difícilmente podrá sustituir el papel del Estado en áreas clave de la actividad universitaria que no suelen resultar rentables. Es bueno tener presente, en este sentido, que todos los países que han logrado una expansión importante de la educación superior y un amplio desarrollo de sus universidades, lo han hecho, sobre todo en sus primeras etapas, con un fuerte apoyo del Tesoro público (Johnstone, 1986). Y está igualmente claro que en una sociedad que avanza hacia la universalización de la educación superior, que en todo el mundo tiene costos unitarios crecientes, lo que se requiere no es sólo alguna inversión adicional de carácter marginal, sino una gran movilización de recursos proveniente de fuentes diversas que la hagan posible (OCDE, 1998; Gertel, 1999). En suma, no es realista pensar que el mayor financiamiento que se requiere pueda provenir sólo del Estado ni sólo del aporte privado.

En la distinción que suelen hacer los economistas entre “bienes públicos” y “bienes privados”, muchos consideran que la educación superior es claramente un bien público, porque están a la vista los beneficios sociales que se derivan de su promoción y desarrollo. Sin embargo, el concepto de “bien público”, en sentido estricto, es más acotado que el que implícitamente se le da en las discusiones políticas que suelen rodear el tema del financiamiento universitario. En efecto, de acuerdo a la teoría de los bienes públicos, dos son las condiciones que un bien debe reunir para ser considerado público: por un lado, su racionamiento o limitación no es viable, toda vez que no puede impedirse su disfrute a quienes

no pagan por él; y por otro, su racionamiento o limitación no es deseable, ya que no cuesta nada que otro u otros disfruten de sus ventajas. Si esto es así, difícilmente pueda sostenerse que la educación superior, y especialmente la educación universitaria, es un bien público “puro”, lo cual no es contradictorio con la idea expuesta antes de que la educación superior debe importar al interés público. Y la consecuencia es importante, porque si se tratara de un bien público en sentido estricto, su financiamiento sólo podría estar a cargo del Estado.

Otros dicen, por el contrario, que es típicamente un “bien privado”, porque con ella se benefician claramente quienes la reciben, y en consecuencia, deben pagarla, sea por la vía de cuotas o aranceles, sea a través de una imposición tributaria específica, como impuestos a los graduados u otras modalidades posibles. Pero si bien es cierto que quienes cursan la educación superior obtienen un beneficio claramente mensurable (y otros no mensurables), es también claro que hay beneficios públicos indudables, hoy más que nunca evidentes, que justifican su financiamiento por parte del Estado.

En mi opinión, a la educación superior cabe asignarle la categoría de “bien mixto”, porque es un bien que genera indudables beneficios públicos pero también que genera ventajas privadas indiscutibles. Ello justificaría que quienes obtienen un provecho individual por el hecho de haberla recibido, y tienen medios suficientes, contribuyan a su sostenimiento, sobre todo si una parte de esa contribución es luego utilizada, a través de un eficaz sistema de becas, para que otros que no tienen suficientes medios puedan también estudiar. El carácter de bien mixto o semipúblico de la educación superior fundamenta también, en razón de los beneficios sociales que ella genera, que el Estado haga un aporte adicional al que ya hace, tan sustancial como sea posible, para contribuir a su sostenimiento y desarrollo.

En un estudio provocativo y sugerente, Claudio de Moura Castro y Daniel Levy, dos

reconocidos expertos en políticas de educación superior, proponen en esta línea de pensamiento una visión algo más elaborada (Castro & Levy, 2000). Según ellos, el financiamiento público de la educación superior en la mayoría de los países latinoamericanos es, además de inequitativo (porque de hecho quienes más se benefician con una enseñanza gratuita son los sectores medios y altos), básicamente indiscriminado (ya que se subsidian por igual todas las actividades que se desarrollan en las universidades, sin advertir que no todas generan verdaderos bienes públicos). Algunas, vinculadas con funciones académicas calificadas (como la investigación básica, los programas de enseñanza relevantes para la sociedad pero que claramente no aportarán a quienes los sigan beneficiados económicos importantes, y otros), se aproximan más a ese carácter y merecen por lo tanto un adecuado financiamiento público, que en muchos casos debiera ser sustancialmente más importante que el que hoy reciben. Pero hay otras actividades, vinculadas con la formación de profesionales o la capacitación de técnicos, más directamente vinculadas con el mercado de trabajo y que generarán claros beneficios individuales futuros, que no pueden considerarse como bienes públicos puros y para las que sería razonable, si se piensa en términos de equidad, requerir el aporte de los beneficiarios directos. Lo cual no implica que, aun en estas actividades, el Estado pueda desentenderse totalmente de su responsabilidad en materia de financiamiento, toda vez que ellas generan también externalidades positivas indiscutibles. Aunque se debe reconocer que la distinción entre estas actividades o funciones, clara desde un punto de vista analítico, no es fácil de hacer con fines operativos en instituciones que cumplen varias o todas al mismo tiempo, es sin embargo útil y sugerente, no sólo como base para pensar en alternativas de diversificación institucional, sino también para definir políticas estratégicas de financiamiento que se hagan cargo de los problemas de inequidad que suele plantear el subsidio público a las universidades.



Está claro, en todo caso, que lo que aquí sostengo no es que el Estado se corra y abandone su responsabilidad en este campo, que es absolutamente principal e indelegable, sino que hoy se requiere inevitablemente, si hemos de ser realistas, el aporte de otras fuentes complementarias. En realidad, las razones que aquí hemos discutido para argumentar a favor de una mayor inversión en educación superior, se refieren básicamente a una mayor inversión pública en el sector, de modo que el aporte del Estado no está aquí en discusión. Pero la magnitud de los recursos que hoy se requieren para atender a una razonable y equitativa expansión y mejoramiento de este nivel, hacen ver que si no se promueve activamente la participación de otras fuentes muy difícilmente se conseguirán los niveles de inversión requeridos.

Si se ve lo que ocurre en la experiencia comparada, entre esas otras fuentes habría que mencionar las siguientes, que son también opciones que se deberían analizar y evaluar cuidadosamente en función de cada contexto y de una estrategia de financiamiento de largo plazo:

- a) Aportes de los propios beneficiarios, generalmente a través de cuotas o aranceles, concebidos como una contribución razonable y equitativa de los beneficiarios directos con efectiva capacidad de pago, fundado en razones de solidaridad, por lo cual una parte importante de los recursos que se generen por esta vía deberían destinarse a becas y otras formas de ayuda a los que, teniendo capacidad y méritos suficientes, no pueden continuar sus estudios superiores por razones económicas. Los cuotas o colegiaturas suelen ser la principal fuente de recursos para las universidades privadas y la principal fuente de recursos privados para las universidades públicas.
- b) Recursos propios de las universidades, entendidos como los fondos que las instituciones de educación superior son capaces de generar mediante la venta de servicios (actividades

de capacitación, contratos de investigación, patentes, transferencias de tecnología, etc.) al sector productivo y con frecuencia también al sector público. Es una alternativa sin duda interesante, que tiene aspectos positivos, pero desde el punto de vista académico su expansión tiene límites y plantea problemas que no son de fácil solución.

- c) Otros aportes privados, entre los que habría que mencionar ciertas contribuciones de los sectores productivos que se benefician más o menos indirectamente con los distintos “outputs” de las universidades, lo mismo que el aporte de otras organizaciones de la sociedad civil (Mora & Nugent, 1998). Como en la mayoría de nuestros países las duras realidades económicas y las tradiciones culturales no ayudan en este sentido, es necesario que una política de financiamiento de largo plazo incluya entre sus ingredientes mecanismos de desgravación impositiva y otros incentivos fiscales que promuevan esa necesaria participación de distintas organizaciones de la sociedad en el sostenimiento de sus universidades.

Si se quiere realmente desarrollar la educación superior, debemos ser muy conscientes de que hoy se requiere una gran movilización de recursos, públicos y privados. Pero para ello, los gobiernos, los sectores productivos y la sociedad toda, deben ver acciones claras y concretas de renovación y mejoramiento de las instituciones de educación superior para que encuentren sentido a un aporte que no es fácil de ofrecer en tiempos de escasez y que podrían también destinar, en el mejor de los casos, a otras actividades socialmente más rentables.

---

### ¿Cómo lograr una inversión eficaz en educación superior?

La tercera opción que quisiera analizar aquí es la de si los recursos públicos deben asignarse en función de criterios históricos, de tipo inercial y

negociado, o deben más bien atarse a criterios objetivos y vincularse al desempeño de las instituciones.

Más allá de los recursos de fuente privada que se puedan obtener, está claro que en la mayoría de los casos la fuente principal seguirá siendo el Tesoro Público. Esta previsión se funda no sólo en una opción acerca de lo deseable, en cuanto al papel que debe cumplir el Estado en esta materia, sino que es también el resultado de observar los datos empíricos de una gran mayoría de países. Ahora bien, cuando lo más importante es la inversión pública y hay escasos recursos para distribuir, la calidad de los instrumentos de asignación cobra una relevancia especial.

### **Entre la modalidad “tradicional” y las alternativas “modernas”**

Una primera opción aquí es si seguiremos con la modalidad tradicional de asignación de los recursos públicos a la educación superior, de tipo inercial y negociado, o si apostaremos a modalidades alternativas, que asocian el financiamiento a criterios objetivos de distribución y al desempeño de las instituciones.

La modalidad tradicional es conocida. Los recursos que anualmente recibe cada universidad reproducen los del año anterior, a lo que se suma —cuando la coyuntura fiscal lo permite— un incremento cuya magnitud suele variar según el poder y la capacidad de influencia y negociación que tengan las autoridades de la institución. Este mecanismo de distribución es bastante perverso y ha sido objeto de diversas críticas, unas que tienen que ver con el carácter inequitativo de la distribución resultante, y otras que se relacionan con su desvinculación de objetivos que tiendan a hacer más eficiente la posterior administración de los recursos asignados.

Por un lado, la falta de transparencia y la total ausencia de criterios objetivos de asignación,

tienen como resultado distribuciones con toda frecuencia inequitativas. Ello es consecuencia de que los incrementos que se logran cada año dependen en gran parte de las relaciones de poder y los intereses corporativos. Cuando se observan los presupuestos de las universidades conformados de este modo a lo largo de los años, y se los confronta con cualquier parámetro objetivo, se advierten fuertes desigualdades que son el resultado de inequidades que se han ido acumulando.

Por otro lado, el mecanismo de asignación que comentamos no contribuye en absoluto a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. Al no haber ninguna relación entre asignación y administración de los recursos, no hay incentivos para una buena gestión y da lo mismo administrar bien o no, ser eficiente o no serlo. Con frecuencia, además, este estilo de asignación conduce a prácticas reprobables en las instituciones, como la política de los “hechos consumados”, según la cual se incurre a menudo en gastos sin respaldo presupuestario en la seguridad de que luego se tendrá apoyo para presionar con el objetivo de que sean homologados en el presupuesto siguiente<sup>2</sup>.

Como veremos en lo que sigue, los modelos alternativos a esta modalidad de distribución de los recursos, ampliamente desarrollados y aplicados en la mayoría de los países avanzados, empezando por los que forman parte de la OCDE, buscan precisamente mejorar la eficiencia del gasto y la equidad en su distribución. Las diversas modalidades existentes, que luego analizaremos, se basan en modelos que relacionan la asignación con el desempeño y con los resultados que se logran, dando lugar a prácticas más transparentes y menos clientelares.

La opción entre estas dos formas de asignar los recursos es importante, no sólo por las razones señaladas sino también por las implicaciones que esas modalidades tienen al interior de las

<sup>2</sup> Un análisis muy incisivo y sugerente se encuentra en Brunner (1993). Véanse también Delfino & Gertel (1996), Velloso (1994), Williams (1998), Brunner (1994), entre muchos otros.

instituciones. En teoría, si el tema se analiza con cierta racionalidad, tomar una decisión sobre esta opción es una cuestión relativamente simple. Pero en la práctica es un asunto complejo y extremadamente conflictivo, por la magnitud de los intereses en juego y por las implicaciones políticas que tiene el tema.

### Las opciones dentro de las alternativas “modernas”

Otra opción que plantea hoy el financiamiento de la educación superior, especialmente el de las universidades, es la que lleva a escoger entre distintos mecanismos dentro de lo que estamos llamando alternativas “modernas” de financiamiento. Las opciones que se tienen en este orden, y que han sido más desarrolladas y aplicadas en la experiencia comparada, son las fórmulas o modelos de asignación, los fondos para el desarrollo institucional, y como alternativas más radicales, las modalidades de asignación que se conocen como financiamiento de la demanda (Fanelli, 2000; Delfino y Gertel, 1996).

#### Fórmulas o modelos de asignación de recursos

El uso de fórmulas objetivas para distribuir recursos no es una novedad hoy. En muchos países se vienen utilizando desde hace largos años, con resultados más que aceptables, en términos de transparencia del proceso de asignación, de equidad en la distribución y de estímulo a un mejor desempeño institucional.

Decidir su aplicación no es sin embargo una opción fácil, porque hay ingredientes políticos y técnicos que entran en escena. Entre los primeros, debe tenerse presente que la adopción de una fórmula no es una cuestión meramente instrumental sino que requiere la definición de una política de financiamiento de largo plazo, en cuyo marco cobra sentido el desarrollo de una fórmula que responda a los objetivos de esa política. Por otra parte, en sus primeros pasos el proceso ge-

nera tensiones y conflictos importantes, debido a los intereses que se ponen en juego.

Entre los ingredientes técnicos, debe tenerse presente que la insuficiencia de información estadística fina que suele existir en nuestros países, y sobre todo la falta de confianza en ella debido entre otras razones al carácter asimétrico de la relación agente-principal, es un dato no menor a tener en cuenta porque condiciona seriamente cualquier intento. Por lo tanto, un requisito importante es priorizar la generación de flujos más intensos y confiables de información.

Mirando al futuro, sin embargo, más que problemas técnicos, lo que me parece que se requiere es una clara voluntad política y un acuerdo indispensable para aplicar una fórmula, que sin duda será imperfecta y no conformará a todos en un comienzo, que se deberá ir revisando y mejorando, pero cuyo éxito depende mucho de que haya continuidad en su aplicación. La mayor previsibilidad sobre los criterios que han de guiar las asignaciones, que es uno de los aspectos positivos asociados a las fórmulas, depende mucho de esa continuidad.

Una clave importante para el éxito de una fórmula es el grado de simplicidad con que sea concebida. Creo que ésta ha sido una de las debilidades observables en varias experiencias conocidas. Como las fórmulas permiten que se incorporen distintas variables y ponderaciones con el fin de que estimule el logro de distintos objetivos, existe la tentación de que sirvan para todo: para lograr una mayor equidad en la distribución, para impulsar la eficiencia en el uso de los recursos distribuidos, también para promover la calidad, y quizá todavía para varios objetivos más. Pero me parece que eso termina finalmente atentando contra la viabilidad de la fórmula. Observando con atención la experiencia de otros países en esta materia, pareciera que la simplicidad ayuda. Tal vez sea conveniente que la fórmula por la que se opte tenga objetivos menos ambiciosos y no pretenda servir para todo. Si contribuye, al menos inicialmente, a distribuir con más equidad y transparencia, y

a inducir esfuerzos que apunten a un mejor uso de los recursos, ya es bastante. Después de todo, hay otros instrumentos, más específicos, para impulsar o promover el logro de otros objetivos también necesarios.

Otra clave para el éxito es la confianza que despierte la instancia responsable de aplicar la fórmula, que debe contribuir a su transparencia y a una razonable imparcialidad en la aplicación. En este sentido, algunos países han encomendado la aplicación de la fórmula (y otras funciones relacionadas con el financiamiento) a una agencia especializada responsable de la asignación de recursos, que se caracteriza por tener un *status* descentralizado, una composición plural en la que confíen los sectores clave involucrados, y un razonable grado de independencia en su capacidad de operación. Las experiencias conocidas, tanto las positivas como las negativas, muestran que, para que la garantía de imparcialidad y legitimidad exista realmente y el sistema de financiamiento sea creíble, reviste la mayor importancia el trabajo de ingeniería institucional que se haga, diseñando con extremo cuidado la composición, las funciones y las atribuciones que ese cuerpo ha de tener. Y, desde luego, ha de tenerse siempre presente que la incorporación de esa y otras buenas prácticas, para que tengan efectividad y no aparezcan como ajenas a la cultura institucional dominante, han de surgir de un acuerdo político básico luego de pasar por el tamiz de la propia realidad.

#### Fondos para el desarrollo institucional

Otro mecanismo de financiamiento sobre el cual existe ya buena experiencia y del que se puede echar mano, es el de los llamados fondos para el desarrollo institucional o fondos de innovación y mejoramiento. Estos fondos, que muchas veces se han conformado con créditos externos pero que es perfectamente posible imaginarlos alimentados por fuentes nacionales, tienen carácter competitivo y operan como un mecanismo complementario y relativamente estable

de financiamiento, que permite asegurar cierta independencia con respecto a las variaciones presupuestarias anuales, un punto ciertamente importante para la gestión de las Instituciones de Educación Superior.

Hay dos modalidades principales: una es la de los llamados “fondos múltiples”, constituidos para distintas finalidades (desarrollo de actividades de posgrado, mejoramiento curricular, fortalecimiento de los sistemas de información, etcétera) que apuntan al financiamiento de proyectos diseñados y presentados por las universidades, y que deben competir entre sí para obtener recursos (Marquís, 2000). La otra modalidad es la de los llamados “contratos-programa”, inspirados en la experiencia francesa, en donde los recursos del fondo se destinan a financiar proyectos de mediano plazo, menos pautados que los anteriores, que la universidad y el Estado coinciden en considerar como importantes para el desarrollo de la institución, y por lo tanto, como prioritarios para su financiamiento (Chevaillier, 1998).

Hay tres claves para el éxito de este tipo de instrumentos: la adopción de políticas claras y lineamientos estratégicos definidos tanto por parte del Estado como de las universidades, dentro de los cuales cobren sentido los proyectos; la claridad y el respeto de las reglas de juego que se establezcan, y la factibilidad de los programas que se formulen, cuyo desarrollo y cumplimiento debe quedar sujeto a la necesaria evaluación y rendición de cuentas.

Al igual que ocurre con las fórmulas de financiamiento, también en este tipo de fondos la existencia de reglas claras y la total transparencia de las decisiones, son factores fundamentales para que el instrumento resulte creíble en la comunidad universitaria y logre por lo tanto la necesaria legitimidad, de lo cual depende su efectividad y en definitiva su misma existencia.

#### La opción de financiar la demanda

Queda finalmente por ver otra opción, más radical que las anteriores, ya que cambia la óptica

con la cual hemos dirigido tradicionalmente el financiamiento de las instituciones educativas y en particular de las universidades. En esta opción, en lugar transferir los recursos directamente a las instituciones, por cualquiera de las vías que hemos analizado anteriormente, se los transfiere a quienes demandan educación superior, los estudiantes y sus familias, para que ellos, con esos recursos, puedan costear su educación eligiendo la institución que mejor se acomoda a sus intereses.

En su versión más ortodoxa, este sistema de financiamiento opera a través de *vouchers*, que el estudiante recibe y entrega a la institución de su elección, la que a su vez puede con ellos solicitar de la correspondiente Administración el giro de los recursos que corresponda en función de la cantidad de *vouchers* presentados. Se supone, en teoría, que las instituciones competirán entre sí para atraer la mayor cantidad de alumnos, para lo cual deberán mejorar su eficiencia y la calidad de su enseñanza. Sin embargo, en la práctica las experiencias que ha habido no siempre confirman este supuesto y con toda frecuencia se agudizan los problemas de equidad en el acceso y prosecución de los estudios.

Pero no es ésta la única forma de financiar la demanda. La opción que analizamos también es objeto de aplicación cuando se aplican programas de ayuda económica a los estudiantes, sea a través de becas o de créditos estudiantiles, en particular cuando las universidades tienen establecido algún tipo de cuota o colegiatura, que los alumnos cubren con esa ayuda. Los programas de becas, bien concebidos, son especialmente eficaces para atender los problemas de equidad, tan frecuentes en nuestras sociedades. Pero también pueden ayudar a responder a los desafíos de una mayor calidad, en la medida que las becas, para ser mantenidas, tengan exigencias relacionadas con el nivel de calificaciones y el ritmo de estudios. Los créditos, en cambio, si bien en teoría son interesan-

tes porque permiten a mediano y largo plazo recuperar costos mediante una inversión que en definitiva termina siendo privada, tienen algunos malos antecedentes por la gran complejidad de su administración y, sobre todo, por la gran dificultad que generalmente hay con su devolución, en parte por las dificultades económicas y de empleo de los graduados y en parte por la escasa conciencia y responsabilidad fiscal que suele haber en relación al cumplimiento de las obligaciones asumidas.

---

## Conclusión

La cuestión de las opciones de financiamiento, en suma, es particularmente importante, no sólo como tema de interés académico, sino como expresión de los problemas y disyuntivas que deben enfrentar quienes tienen a su cargo la adopción de decisiones en la arena de las políticas públicas. En la realidad, muchas de estas opciones son de hierro y decidir sobre ellas tienen con frecuencia costos políticos que no siempre se está en condiciones de asumir. Ello suele conducir a postergar indefinidamente decisiones que tarde o temprano se han de tomar, si realmente se quiere avanzar transformando las condiciones en que se desarrolla el accionar de las universidades.

Es también una cuestión particularmente importante, porque el financiamiento es cruelmente determinante de lo que se puede o no se puede hacer en educación superior. Y no sólo por el volumen de recursos de que se disponga, siempre insuficiente, sino también por la calidad de los instrumentos de asignación por los cuales se opte. En particular en momentos de crisis presupuestarias severas, la cuestión de cómo vamos a distribuir los escasos recursos públicos disponibles, y qué incidencia tiene luego ello en la gestión de los fondos por parte de las instituciones de educación superior, es una tema que asume la máxima relevancia y merece por ello la debida atención.

## Referencias

- BIRDSALL, N. (1996). "Public spending on Higher Education in developing countries: too much or too little?", *Economics of Education Review*, vol. 15, n° 4.
- BRUNNER, J.J. (1993). *La universidad latinoamericana: mitos y realidades*, Asunción, ponencia presentada al VI Seminario Interdisciplinar del ICALA, julio.
- (1994). "Estado y educación superior en América Latina", en G. Neave y F. van Vught (Eds.), *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- CASTRO, C. de M. & D. Levy (2000). *Mith, reality, and reform. Higher Education policy in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank / The Johns Hopkins University.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL, UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- CHEVAILLIER, T. (1998). "Moving away from central planning: using contracts to steer Higher Education in France", *European Journal of Higher Education*, vol. 33, n° 1 (march).
- DELFINO, J. & H. Gertel (Eds.) (1996). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público*, Buenos Aires, Min. de Cultura y Educación / SPU.
- DELFINO, J. & G. Panighel (2001). "Educación superior gratuita y equidad", *Actualidad Económica*, año xi, n° 50 (enero-abril).
- DOBERTI, J. (1999). "Gratuidad y equidad en los debates de esta década", en E. Sánchez Martínez (Ed.). *La educación superior en la Argentina: transformaciones, debates, desafíos*, Buenos Aires, Min. de Cultura y Educación / SPU.
- FANELLI, A.M.G. de (2000). "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de Argentina, Chile y México", en J. Balán (Coord.). *Política de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, México, UNAM / CEDES.
- GERTEL, H. (1999). "¿Cómo podría llegar a ser la financiación de la universidad pública?", en: E. Sánchez Martínez (Ed.). *La educación superior en la Argentina: transformaciones, debates, desafíos*, Buenos Aires, Min. de Cultura y Educación / SPU.
- JOHNSTONE, D.B. (1986). *Sharing the costs of Higher Education*, New York, The College Board.
- MARQUÍS, C. (2000). *Innovation Funds for Universities, World Bank Discussion Paper*, draft.
- MORA, J.-G. & M. Nugent (1998). "Seeking new resources for European universities: the example of fund-raising in the US", *European Journal of Education*, vol. 33, n° 1.

OECD (1998). *Redefining Higher Education*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.

PSACHAROPOULOS, G. (1994). "Returns to investment in education: a global update", *World Development*.

PSACHAROPOULOS, G. & M. Woodhall (1986). *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*, Madrid, Editorial Tecnos.

PSACHAROPOULOS, G. & H.A. Patrinos (2002). *Returns to investment in education: a further update*, Washington, World Bank: Policy Research Working Paper Series.

SCHIEFELBEIN, E. & J.C. Tedesco (1995). *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Santillana.

TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY (2000). *Higher Education in developing countries. Peril and promise*, Washington, World Bank.

VELLOSO, J. (1994). *Higher Education in Brazil: trends and recent developments in resource allocation policies*, Paris, UNESCO / IIEP: IIEP Research Report n° 100.

WILLIAMS, G. (1998). "La visión económica de la educación superior", *Pensamiento Universitario*, año 6, n° 7, octubre.