

HACIA UNA TIPOLOGIA DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO*

Traducción de Ofelia Escudero Cabezudt

“Vers une typologie des mécanismes de financement”, en *Le financement de l'enseignement supérieur. Tendances Actuelles*. París, OCDE, 1990. pp. 63-70. Trad. del original francés por Ofelia Escudero Cabezudt, profesora de la carrera de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y Coordinadora de Proyectos de la ANUIES, México. Revisión de Romualdo López Zarate, profesor del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco y asesor de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES.

1. Introducción

En casi todos los países de la OCDE, el financiamiento de las universidades y de la mayor parte de las otras instituciones de enseñanza superior se compone de dos partes. Por un lado, el financiamiento básico, ligado de una manera más o menos directa a la actividad tradicional de las universidades: cursos estructurados para acceder a un diploma universitario y actividades de investigación; por el otro, créditos adicionales para la ejecución de otras actividades numerosas entre las que se incluye la investigación.

El interés por obtener créditos adicionales de fuentes diferentes a los poderes públicos o de un financiamiento permanente por parte de fuentes múltiples representa un esfuerzo para poder dedicarse a actividades complementarias, de investigación aplicada y de desarrollo, cursos destinados a estudiantes que están fuera del reclutamiento tradicional, actividades de asesoría y prestaciones diversas como el alquiler de equipos científicos, deportivos y artísticos.

En la mayoría de los países de la OCDE, la enseñanza superior dependerá, probablemente, aún en los próximos años, de las dotaciones presupuestarias del Estado o de las colectividades territoriales fundamentales de enseñanza. A pesar de ello, cambios importantes en los criterios de obtención de esos créditos y debates sobre otras posibilidades de cambio están en curso en varios países.

Las instituciones de enseñanza superior disponen, grosso modo, de cuatro sistemas para la obtención de créditos públicos que constituyen su presupuesto de base:

- 1) El aumento de las dotaciones presupuestarias con relación al presupuesto anterior.
- 2) La aplicación de fórmulas.
- 3) La petición de créditos sobre la base de un cahiers des charges (contrato).
- 4) Derechos escolares subvencionados.

Como sucede siempre en los fenómenos sociales, toda tentativa para establecer una taxonomía de los esquemas financieros guarda cierta ambigüedad ya que, en la práctica, la mayoría de esos esquemas contienen elementos que apuntan a varias categorías. Sin embargo, dichos esquemas son conceptualmente distintos y, aunque los límites que los separan sean imprecisos, se les puede definir concretamente.

*Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques.

2. Progresión constante de los créditos

El crecimiento presupuestario caracteriza, habitualmente a los sistemas en expansión. Se supone que las instituciones continuarán haciendo lo que ya hacen agregando algo más, ya sea actividades nuevas o más actividades tradicionales. Se considera que para este incremento de actividades, las decisiones relativas al presupuesto se tomen en función de fórmulas, de manera puntual o aumentando un porcentaje con relación al precedente. Se cuenta con muchos ejemplos de estos tres procedimientos a lo largo de los últimos 25 años. En la actualidad, pocos son los sistemas de enseñanza que tienen la oportunidad de financiarse principalmente con este sistema de progresión presupuestal constante.

Cuando las fuentes dejan de aumentar, el crecimiento presupuestal puede ser nulo o negativo. La atribución de los créditos se asemeja entonces a un jeu de quille ou double (juego de quita y pon). Es decir, sólo se pueden emprender nuevas actividades suprimiendo o reduciendo una parte de las actividades precedentes. Esto causa arduos problemas de gestión a las instituciones. En varios países, los organismos financieros externos han mostrado cierta impaciencia exigiendo a los responsables de las instituciones proseguir según esas difíciles elecciones. Esta es una de las principales razones de la aplicación, cada vez más frecuente, de fórmulas presupuestarias y del interés creciente que suscitan ciertos contratos en varios países.

3. El financiamiento por aplicación de fórmulas

El cambio más grande registrado en numerosos países en los últimos diez años ha sido el desarrollo y la complicación creciente de las fórmulas utilizadas para establecer los presupuestos de funcionamiento de las instituciones de enseñanza superior. Este sistema de fórmulas ha reemplazado casi totalmente al de la progresión presupuestaria como principio esencial de financiamiento de la enseñanza superior en la mayoría de los países de la OCDE.

En su versión más elemental, esta fórmula consta simplemente del monto global medio que los poderes públicos dan a la universidad por cada estudiante inscrito y cuya inscripción es comprobada. No obstante, la importancia atribuida a los diferentes elementos de la fórmula, dotan a las instituciones de los índices significativos que les permiten saber dónde está su interés. Por ejemplo, el cálculo a partir de un monto medio por estudiante los disuadirá de poner en marcha trámites caros, puesto que percibirán la misma cantidad con trámites menos costosos, con la condición de que continúen reclutando.

En varios países se ha constatado que, cuando las carreras son excesivamente largas, el cálculo de los créditos sobre la base del alumnado no incita mucho a las universidades a persuadir a los estudiantes para completar rápidamente sus estudios. Si, como es el caso más común, no se hace ninguna distinción entre estudiantes de tiempo completo y estudiantes de tiempo parcial, las instituciones tienen interés en conservar en sus registros tantos alumnos como les sea posible aun si éstos asisten raramente a los cursos.

En el caso de que el cálculo del monto de los créditos sobre la base del alumnado se acompañe de la concesión de diversas ventajas indirectas para los estudiantes (tales como ayuda para comida, viajes o seguro médico) ellos tendrán mucho interés por prolongar indefinidamente sus estudios y las instituciones por renovar indefinidamente su inscripción.

La mayor parte de las fórmulas utilizadas actualmente intentan remediar estos problemas. Estas se basan siempre, de acuerdo al último análisis, en el cálculo aproximado de los gastos por estudiante, pero coeficientes muy diferentes son atribuidos a cada categoría de estudiante.

Los coeficientes pueden variar según

- 1) La importancia de los estudios. Los estudiantes de tiempo completo que cumplen verdaderamente con sus estudios cuentan más que los estudiantes de tiempo parcial.
- 2) Las materias estudiadas. Ciertas disciplinas necesitan más recursos que otras.

3) El nivel de estudios. Generalmente se piensa que el costo de los estudios aumenta con el nivel de éstos.

En varios países como Alemania, los Países Bajos, Dinamarca y Noruega, las fórmulas limitan, actualmente, el periodo durante el cual los créditos pueden ser solicitados; por ejemplo, se permite un solo año de repetición. En algunos casos -Finlandia, Dinamarca y Países Bajos- por ejemplo, los créditos adicionales se agregan a los concedidos como parte de la fórmula cuando los estudiantes han completado sus estudios con éxito, lo que impulsa a las universidades a tomar medidas para que los estudiantes obtengan su título lo más rápido posible.

Aunque las fórmulas sean cada vez más complejas, la mayoría de las veces se basan en la evaluación de los gastos reales de la institución por estudiante. Sin embargo, en los Países Bajos, como resultado de la adopción de nuevas medidas financieras, el sistema de fórmulas se ha modificado. El gasto que se prevea por estudiante será estimado en lo sucesivo a partir de cálculos precisos, que tomen en cuenta los horarios de los estudiantes, las horas de trabajo semanal del personal, las remuneraciones de éste y las necesidades de equipo por estudiante.

No obstante, en los Países Bajos como en la mayor parte de los países donde funciona este principio de la fórmula, una universidad puede disponer libremente de los fondos que le han sido concedidos. Puede preverse que este tipo de fórmula, que toma en cuenta las obligaciones que se deben cumplir, se adoptará por otros países en los años noventa.

4. Financiamiento por contratos

Otro medio de financiamiento ha adquirido una creciente importancia en estos últimos años. Un organismo financiero propone a las instituciones de enseñanza superior fondos para realizar actividades específicas. En numerosos países de la OCDE, es común ver a profesores que piden el otorgamiento de subsidios para trabajos de investigación bien definidos. Tradicionalmente, la iniciativa surgía de los mismos investigadores, en busca de fondos para efectuar trabajos que consideraban interesantes o importantes. Al financiamiento principal se agregaban, a menudo, los créditos por un monto relativamente módico a título de "contratos" de origen ministerial o privado, dirigidos a investigaciones específicas.

Las primeras tentativas destinadas a hacer de los *passation de marchés* su *appel d'offres* (contratos por oferta, vía una convocatoria), la principal fuente de financiamiento de la investigación data de los años setenta época en la cual los organismos financieros decidieron dar a conocer sus prioridades en materia de investigación e invitar a los investigadores de las universidades a proponer trabajos que pudiesen satisfacerlos.

A finales de los años setenta, cuando los créditos de financiamiento estuvieron a la baja en numerosos países, las universidades comenzaron a buscar activamente nuevos proveedores de fondos. Por otra parte, se observó, por ejemplo, el desarrollo de actividades nuevas, de formación permanente, financiadas frecuentemente por asignaciones específicas que no eran dadas por las autoridades responsables de la educación sino por otras instituciones. De esta manera, las instituciones de enseñanza superior que ya disponían de un presupuesto principal de origen público, podían utilizar esos otros créditos para cubrir únicamente gastos adicionales eventuales y, a menudo, podían llegar a reducir el costo de sus actividades de investigación o de enseñanza.

Actualmente, en varios países de la OCDE, se ha llegado al punto en el que los grandes organismos de financiamiento de la educación, comienzan a pensar que sería factible la introducción de un elemento contractual en el financiamiento de las actividades ordinarias de enseñanza e investigación. Dinamarca y los Países Bajos ya están en ese camino, y después de la adopción de la ley de 1988, sobre la reforma de la educación, el gobierno Británico anunció su intención de pedir a las universidades y a los colegios politécnicos que destinaran al menos una parte de su presupuesto de funcionamiento para cursos específicos.

En Francia se ha comenzado también a practicar el financiamiento por contratos. Cada institución debe definir su política y todas las actividades así definidas son objeto de un contrato con el Ministerio de la Educación Nacional por cuatro años. No se trata de establecer un sistema competitivo que opondría entre sí a las universidades, sino aumentar su autonomía permitiendo con ello al Estado, al mismo tiempo, asumir

mejor sus propias responsabilidades en la regulación y la coordinación del sistema universitario.

En el fondo, la idea de hacer competir a las universidades por la obtención de contratos tiene algo en común con el principio de financiamiento por la aplicación de una fórmula de cálculo. De hecho, las fórmulas traducen las peticiones de los organismos de financiamiento y las instituciones sólo obtienen los créditos si satisfacen las obligaciones que se les piden. Sin embargo, dos diferencias principales distinguen estos dos sistemas. Primera, generalmente las fórmulas son aplicadas retrospectivamente; de esta manera, las sumas otorgadas a las universidades y a otras instituciones de enseñanza superior se calculan sobre la base del effectifs d'étudiants (alumnado) del año precedente, mientras que los contratos son compromisos a futuro. Segunda, en los sistemas de financiamiento en los que interviene la aplicación de una fórmula, normalmente se desembolsa la cantidad convenida en un solo pago y la institución puede disponer de ella más o menos como quiera, respetando, sin embargo, ciertos límites; pero, en el sistema de contratos por oferta, el proveedor de fondos generalmente toma medidas para que los contratos sean respetados. La institución sólo puede manejar libremente los "gastos generales" previstos. Hay que agregar también el efecto de "palanca" que pueden tener los subsidios específicos mencionados en el párrafo precedente; por esta razón, los "gastos generales" tienen tanta importancia en los principales sistemas de financiamiento, basados en el contrato por ofertas, para la ejecución de actividades precisas.

La diferencia entre estos sistemas de "contrato por ofertas" y los sistemas de financiamiento "administrativos" que se trataron (víd. supra) es que en el primer caso, el organismo exterior no es más que un proveedor de fondos, no interviene en la gestión de la institución, y se conforma con verificar que los contratos se cumplan según su punto de vista. La institución puede aceptar o rechazar un contrato y ejecutarlo como quiera, con tal que respete las condiciones del contrato.

Es posible considerar tres grandes categorías de sistemas de contrato por ofertas. En el primer caso, que es el sistema más próximo al de la fórmula, el organismo de financiamiento publica su contrato por oferta y propone créditos a todas las instituciones de enseñanza superior capaces de satisfacerlo. En el segundo caso, el organismos de financiamiento publica un contrato por oferta muy general sobre algunas actividades grandes de enseñanza y a veces de investigación, pero sólo ofrece fondos por un monto convenido por el que se debe competir. En el tercer caso, el organismo de financiamiento presenta un contrato por oferta particular para cada actividad, y fija sumas precisas, lo que crea una competencia entre las instituciones que desean realizar esa actividad.

El primer sistema es el que más se asemeja al de la fórmula de cálculo. En realidad, las únicas diferencias se dan en el control de la ejecución de los "contratos" y en su utilización, en la evaluación del dinero otorgado, y en los compromisos a futuro en vez de los indicadores de los resultados anteriores. Según ciertos gobiernos, la principal dificultad que presentan los dispositivos de este género es que son fundamentalmente abiertos: el Estado está dispuesto a acordar créditos a todas las instituciones que puedan satisfacer las condiciones del contrato. El sistema ha sido ampliamente utilizado en Estados Unidos, pero, probablemente, no será muy benéfico en los países donde la prioridad esencial es mantener los gastos públicos dentro de los límites fijados.

En el segundo sistema, el organismo de financiamiento define sus objetivos en términos del alumnado o de investigación. Publica una convocatoria de ofertas a las instituciones de enseñanza superior para ciertas partes de ese programa, y acuerda con cada universidad un programa para controlar su ejecución.

Las condiciones en las que las instituciones postulan, para la obtención de un cierto financiamiento, las llevan a la competencia. Algunos consideran que esto es una ventaja, pero, para otros, es un inconveniente. Para unos, la competencia incita a las instituciones a establecer un equilibrio entre servicios prestados y fondos obtenidos, y a analizar mejor sus propias fuerzas y debilidades. Para otros, la competencia es un juego que puede llevar a una baja de la calidad, ya que las instituciones se esfuerzan en reducir sus costos y estar en mejores condiciones para ganar el contrato. En el tercer sistema de financiamiento sobre contrato por ofertas, cada actividad es financiada por separado. Esto puede causar una ruda competencia entre las instituciones. El crecimiento de numerosas actividades dotadas con presupuestos distintos tiene una consecuencia enorme: favorece el poder de los departamentos y de las otras unidades de base de las instituciones a costa del poder institucional. Que esto sea o no deseable es otro punto, que se remite al eterno problema de la universidad

ideal y de la universidad posible. Tal es, de todos modos, la situación que deben afrontar hoy las instituciones de enseñanza superior para muchas de sus actividades complementarias. Esta situación no cambiará, pues se deriva de la misma definición de las fuentes suplementarias. Probablemente, los ingresos que vienen de esas fuentes continúan aumentando en porcentaje con relación a los recursos totales de los que dispone la enseñanza superior en la mayor parte de los países aun si, como se ha dicho, ese porcentaje es actualmente muy variable de una institución a otra y de un país a otro. También es posible que las actividades de las universidades serán consideradas, cada vez por mas instituciones, como actividades complementarias en el sentido aquí expuesto.

De esta manera, en varios países se observa una fuerte tendencia a establecer una clara distinción entre el financiamiento para la investigación y el de la enseñanza, y a acordar una dotación diferente a cada programa de investigación. Es decir, pasar de esta situación a otra en la que la totalidad o una fuerte proporción del financiamiento de base fuera acordada según esas modalidades constituiría un cambio radical. La conclusión de los contratos y el control de su ejecución se convertirían entonces en operaciones de una gran complejidad.

5. Los derechos de la escolaridad

En este ramo de los derechos de escolaridad es donde aparecen las mayores diferencias entre los países de la OCDE. A menudo se asocian los derechos de escolaridad y la ayuda financiera a los estudiantes, pero se trata de dos problemas diferentes, que sólo se relacionan en la medida en que el manejo de los gastos de estudio forma parte de la ayuda financiera a los estudiantes.

Existen cinco grandes sistemas:

- Ningún derecho de escolaridad.
- Derechos de escolaridad sólo para ciertos cursos.
- Derechos de escolaridad que cubren sólo una parte de los gastos.
- Derechos de escolaridad que cubren casi la totalidad del costo de las enseñanzas.
- Ayuda financiera del Estado para el pago de los derechos.

La tradición en muchos países europeos consiste en no percibir derechos de escolaridad o percibir derechos mínimos cuando se trata de estudiantes en formación inicial. Sin embargo, los estudiantes en formación permanente o continua, o sus empleadores, están obligados a pagar los derechos que cubren generalmente la totalidad de los costos. Por el contrario, Japón y Estados Unidos imponen derechos de escolaridad bastante elevados, principalmente en las universidades privadas. Por ello, en Estados Unidos los estudiantes tienen el beneficio de importantes subvenciones por parte de los poderes públicos, mientras que en Japón éstas son muy reducidas.

En el Reino Unido, los derechos de escolaridad percibidos cubren una pequeña parte de los gastos, pero la mayoría de los estudiantes británicos del primer y segundo ciclos pueden recuperar las sumas dadas. En 1989, el gobierno anunció que los derechos cubrirían alrededor de un 25 por ciento del costo total de los estudios de los dos primeros ciclos, pero seguirían subvencionados con fondos públicos.

Sin embargo, cada vez puede notarse que en muchos países una de las pocas soluciones para aumentar el presupuesto de la enseñanza superior es la de pedir una participación financiera más importante a los estudiantes o a sus familias.

El debate se apoya en cuatro problemas distintos:

- 1) Las consecuencias sobre el conjunto de recursos disponibles para la enseñanza superior.
- 2) Las consecuencias sobre la autonomía y la rentabilidad de las instituciones de enseñanza superior.

- 3) Las consecuencias sobre el poder de los estudiantes, considerados como los consumidores, para influir en la orientación de la enseñanza superior.
- 4) La diferencia entre el monto de los derechos para la formación inicial y para la formación permanente.

En lo que corresponde al primer punto se considera que, puesto que los titulados y sus empleadores obtienen importantes ventajas económicas de los estudios superiores, deberían aceptar pagar con sus ganancias como si fuera cualquier otra inversión, ya sea en el momento de los estudios o más tarde. Así, la ayuda pública podría ser destinada a compensar las imperfecciones del mercado, por ejemplo, los beneficios exteriores, es decir, aquellos que recibe toda la colectividad de la alta capacitación de uno de sus miembros. También podría ser empleada para eliminar la falta de información de ciertos medios sobre los beneficios económicos potenciales. Los partidarios de este sistema híbrido señalan que se podrían obtener, para la enseñanza superior, recursos más importantes que los que provienen, exclusivamente, de los sectores públicos o privados.

Es un hecho que los sistemas mixtos vigentes en Japón o en Estados Unidos registran inscripciones mucho más numerosas que en los países europeos. Sin embargo, no debe olvidarse que en esos dos países, ha sido puesto en marcha un sistema de complementos muy importante para la enseñanza superior pública y privada para compensar todo lo que es recibido como carencias cuantitativas o cualitativas del sistema público.

Esta argumentación se llevó aún más lejos en algunos países, donde todos los estudiantes que asisten a instituciones de enseñanza superior deben pagar derechos. Así, recientemente se propuso en Australia que los titulados, cuyas ganancias rebasan el salario medio, paguen un impuesto por cada año de estudios superiores que hayan realizado hasta cubrir un 20 por ciento del costo de éstos. Los titulados pagarían, de manera retroactiva, una parte de sus estudios, y aquellos cuyas ganancias no rebasan el salario medio de un trabajador manual no pagarían nada.

En segundo lugar, los defensores del financiamiento de las instituciones de enseñanza superior con derechos de escolaridad, piensan que este sistema ayudaría a defender la autonomía de estas instituciones. Según ellos, los ingresos provenientes de los derechos de escolaridad constituyen una ganancia libre, porque no depende de contratos con el gobierno o de una fórmula.

Las instituciones pueden gastar libremente sin tener que rendir cuentas detalladas de sus gastos, situación cada vez más frecuente cuando se les otorgan subvenciones. Ello sucede en un gran número de programas de ayuda a los estudiantes en Estados Unidos. Estos programas constituyen esencialmente un medio de transferencia de fondos federales a las instituciones de enseñanza superior en un país donde la Constitución prohíbe al Estado federal toda intervención directa en la educación. La base del argumento es que el sistema debe aprovechar la enseñanza superior gracias a la autonomía de las instituciones, importando poco si los estudiantes pagan los derechos con sus propios recursos si sirven simplemente como intermediarios para la transferencia de fondos públicos para la universidad.

Argumentos sensiblemente análogos se exponen en varios países a favor de un financiamiento de la enseñanza superior por medio de “cheques-educación” otorgados a los estudiantes. El “cheque-educación” es esencialmente un título emitido por las autoridades públicas para reembolsar, con ciertos límites, los derechos de escolaridad a las instituciones que han asegurado la formación correspondiente y que deben mostrarla. No obstante, el aspecto más importante marcado por los defensores de los “cheques-educación” es el acrecentado poder que dan a los estudiantes como consumidores frente a la enseñanza superior. Esta idea es casi la base del sistema danés de la “tarjeta de puntos”. Dicha tarjeta es simplemente un talonario, y cada hoja da derecho a un mes de estudios. Pero la “tarjeta de puntos” tiene un uso muy flexible porque, si se respetan ciertos límites, el estudiante puede usarla a su propia conveniencia.

En tercer lugar, la idea de que los estudiantes sean ante todo consumidores, toca puntos esenciales sobre la naturaleza de la enseñanza superior. La tradición dicta que un estudiante se considere como un aprendiz que recibe una formación académica impartida por aquellos que ya son maestros. Son discípulos y deben someterse a los que conocen la disciplina mejor que ellos. Una interpretación muy diferente presupone que los profesores venden su saber y que se deben completamente a los consumidores, quienes tienen “vara alta” sobre los recursos para decidir qué saber tiene valor para ellos.

Las dos posiciones tienen una cierta exactitud. El primer modelo depende, en definitiva, de la integridad profesional de los proveedores de la enseñanza superior y éste no siempre ha prevalecido contra el interés profesional. Por otra parte, la lógica del consumo aplicado a la enseñanza superior puede provocar fácilmente apreciaciones superficiales y una preocupación excesiva de las ganancias a corto plazo. La actitud más práctica consiste en encontrar el punto de equilibrio para cada actividad de enseñanza superior, en cada circunstancia precisa. Actualmente, se intenta aceptar, en los países de la OCDE, que los consumidores deban tener más poder, pero algunos no piensan que los derechos de escolaridad o los “cheques” sean el mejor medio para llegar a ello.

El cuarto problema que se presenta con relación a los derechos de escolaridad no toca cuestiones tan importantes, pero es de un gran alcance a causa del desarrollo de la educación permanente y continua. La situación se trata muy diferente en muchos países, de los estudiantes en formación inicial y la de los que siguen diferentes tipos de formación permanente o continua, incluso, a menudo, los estudiantes del tercer ciclo. Los primeros no pagan derechos, pero frecuentemente se pide a los otros liquidar los derechos que corresponden a la totalidad del costo de los cursos que tornan. Esta diferencia se debe, en parte, al hecho de que la educación permanente comenzó a desarrollarse en una época en que se buscaba reducir los gastos públicos y en la cual no era oportuno, políticamente, dedicarle fondos públicos considerables. Se agregaba a esto un punto de principio más general si no se fija un límite a la duración de los estudios cubiertos por la colectividad, se corre el riesgo de ver aparecer profundas diferencias entre los que desean proseguir sus estudios indefinidamente y los que abandonan la escuela a la primera oportunidad.

Algunas proposiciones han sido formuladas en varios países para suscitar una gran expansión de la formación permanente, pero parece imposible llegar a ella sin una nueva apreciación de las medidas que permitan tomar una posición para repartir los costos del financiamiento de la enseñanza superior. Los “cheques-educación” y las “tarjetas de puntos” se pueden contar entre las soluciones posibles.

México, D.F., enero de 1993.