

Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo

D. Bruce Johnstone

**Universidad del Estado de Nueva York, en Búfalo
con la colaboración de**

Alka Arora
y
William Experton

Banco Mundial

El Banco Mundial ha prestado apoyo para la preparación de este estudio como parte de su contribución a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, que se celebrará en París del 5 al 9 de octubre de 1998. Las opiniones expresadas en el estudio no reflejan las del Directorio Ejecutivo del Banco ni las de los gobiernos representados en él.

1.

Programa mundial de reforma universitaria

En el decenio de 1990 se ha producido un movimiento sorprendentemente homogéneo de reforma del financiamiento y gestión de las universidades y otras instituciones de enseñanza superior. Dentro de este movimiento general llama la atención la semejanza de las reformas adoptadas en países con sistemas políticos y económicos y tradiciones docentes muy diversos y que se encuentran en fases muy distintas de desarrollo industrial y tecnológico. Así, se aprecian semejanzas entre países muy dispares por su nivel de riqueza y por sus sistemas políticos y económicos, y entre los programas de reforma de países con sistemas de enseñanza superior minoritaria o universal¹, predominantemente públicos o privados, relativamente prósperos o sometidos a condiciones de extrema austeridad. En este estudio se intenta evaluar los progresos de este programa mundial de reforma a finales de los años noventa, en el umbral del próximo milenio.

2.

Contexto de la reforma de la enseñanza superior

La enseñanza terciaria siempre ha ocupado un lugar preeminente en el programa público. Es depositaria y protectora de la cultura, agente de cambio de esa cultura, motor del crecimiento económico nacional e instrumento para la realización de las aspiraciones colectivas. Además, por lo general, el público siempre ha tenido un vivo interés en la enseñanza terciaria, independientemente del carácter público o privado de las instituciones encargadas de impartirla o financiarla. Ahora bien, la enseñanza terciaria está atravesando un período de reformas radicales en su financiamiento y gestión, cuyo examen puede resultar de utilidad en relación con estos cinco temas: 2.1) expansión y diversificación --de las tasas de matrícula y participación y del número y tipo de las instituciones; 2.2) presión fiscal --medida en función de un nivel bajo y decreciente de gastos por alumno y manifestada en forma de hacinamiento, profesorado mal remunerado o no remunerado, falta de material didáctico o bibliotecas, e instalaciones en estado ruinoso; 2.3) mercados --importancia de las orientaciones y soluciones de mercado, y búsqueda de ingresos de fuentes no estatales; 2.4) demanda de mayor responsabilidad --por parte de las instituciones y el profesorado, y en nombre de los alumnos, empleadores y los que pagan, y 2.5) demanda de mayor calidad y eficiencia --más rigor, más pertinencia y más aprendizaje.

2.1 Expansión y diversificación

Un aspecto básico del programa de reforma es su confesada orientación a la expansión y diversificación, impulsada por las demandas de una población creciente, con movilidad

¹ Según la formulación clásica de Martin Trow ("Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education", en OCDE, *Policies for Higher Education*, París: OCDE, 1974), el punto de separación entre una y otra se situaría en torno al 15% de la cohorte de edad pertinente; en la mayoría de los países industrializados, entre el 30% y el 45% de la cohorte de edad correspondiente al inicio de los estudios universitarios comienza algún tipo de enseñanza postsecundaria, lo que representa un nivel próximo a la participación "universal".

ascendente (o al menos, que aspira a esa movilidad ascendente) y a las necesidades de una economía tecnológicamente avanzada y cada vez más competitiva.

Las principales fuerzas impulsoras de esta expansión y diversidad son las siguientes:

a) expansión de la enseñanza básica y secundaria, que genera un gran potencial de demanda de enseñanza de nivel terciario; b) tasa de crecimiento, en proporción de la cohorte anterior, que opta por la enseñanza terciaria --esta tasa depende, entre otras causas, de la demanda del mercado laboral, de los niveles de rentabilidad, de la tradición y del proceso de urbanización; c) diversificación de la enseñanza superior y nuevas posibilidades de expansión de la enseñanza terciaria para atender a las crecientes y complejas demandas del mundo moderno; d) incentivos cada vez más atractivos ofrecidos por el Estado en todo el mundo para que los alumnos tengan igualdad de acceso a la enseñanza terciaria, y e) mayor nivel (o tiempo) de enseñanza terciaria por participante. Con respecto al tiempo necesario, hay fuerzas que favorecen su expansión, mientras que otras contribuyen a su contracción. Entre las primeras están la expansión misma del conocimiento, el creciente nivel de especialización y competencia exigido por una economía moderna mundialmente competitiva, y la necesidad de perfeccionamiento profesional continuo, respaldada por la natural tendencia de las profesiones a alcanzar más reconocimiento exigiendo mayor nivel de educación para la obtención de un título. Entre las fuerzas que contribuyen a la reducción del tiempo dedicado a la enseñanza cabría señalar el crecimiento relativamente mayor, en algunos países, de los sectores no universitarios, con ciclos de formación más cortos, así como las reformas que se están llevando a cabo para evitar una relación demasiado estrecha entre el tiempo invertido y el título obtenido.

Según Salmi (1992)², "el método más eficaz es una estrategia de diversificación institucional que regule la demanda social de enseñanza superior mediante el establecimiento de una serie de instituciones de bajo costo, con distintas misiones, funciones y modalidades de desempeño de su cometido..." Esto se refleja ya en la creciente tendencia a favor de los centros universitarios comunitarios, institutos politécnicos y programas de educación continua, a distancia y de adultos.

2.2. Presión fiscal

Un aspecto dominante de la enseñanza superior en los años noventa han sido las dificultades financieras. Estas dificultades fueron la causa principal, aunque no la única, que indujo al Banco Mundial a declarar, en 1994, que la enseñanza superior sufría "una crisis de proporciones mundiales"³.

Cuatro factores principales contribuyen a esta austeridad generalizada. El primero es la

² Jamil Salmi. 1992. *Higher Education and Economic Development: Strategies for Reform--A Policy Brief*. Documento presentado en el seminario de políticas generales sobre el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de la educación superior en África. Banco Mundial, IDE, marzo de 1992, Harare, Zimbabwe.

³ Banco Mundial. 1995. *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

presión hacia una tasa de matrícula cada vez más elevada, mencionada antes, sobre todo en los países en los que hay, simultáneamente, una población creciente de alumnos que terminan la enseñanza secundaria, bajas tasas de participación en la enseñanza superior y una capacidad insuficiente de la enseñanza superior para atender a la creciente demanda. El segundo factor es la tendencia de los costos unitarios en la enseñanza superior a aumentar con más rapidez que los costos unitarios en la economía en general, tendencia agravada por el vertiginoso aumento de los costos de la tecnología y el rápido cambio de las disciplinas para las que existe una mayor necesidad o demanda. La tercera causa de los problemas económicos de la enseñanza terciaria es la creciente escasez de ingresos públicos, que depende a su vez de la competencia con otras necesidades públicas, como la enseñanza básica, la infraestructura pública, la salud, el mantenimiento del orden público, la estabilización y restauración del medio ambiente, y la atención de las necesidades de los pobres, y la incapacidad de muchos países de utilizar los métodos anteriores de aumento de los ingresos públicos, como el impuesto sobre el volumen de negocios de las empresas estatales. Un cuarto factor de la austeridad del sector público en tantos países es, esencialmente, político: el creciente descontento con la rigidez e ineficacia del sector público en general, y la consiguiente preferencia de soluciones inspiradas en los principios del mercado, como se ha dicho anteriormente, en particular la privatización, la liberalización y la descentralización de las funciones que todavía se consideran "públicas".

2.3. Orientación al mercado

El programa de reforma de los años noventa, y casi con certeza hasta bien entrado el siglo próximo, está orientado al mercado más bien que a la propiedad pública o a la planificación y regulación estatales⁴. La orientación al mercado de la enseñanza terciaria se debe a la creciente importancia que en casi en todo el mundo han adquirido el capitalismo de mercado y los principios de la economía neoliberal⁵.

La enseñanza superior responde a muchas de las condiciones identificadas por Barr como características de un bien privado, que se puede supeditar a las fuerzas del mercado. En primer lugar, la enseñanza superior no se puede tratar como un bien estrictamente público. Esto se debe a sus condiciones de competitividad (oferta limitada), excluibilidad (a menudo se puede obtener a cambio de un precio) y rechazo (no es requerida por todos), características todas ellas que no responden a las de un bien estrictamente público⁶, sino más bien a las de un bien privado. En segundo lugar, los consumidores de enseñanza superior están razonablemente bien informados y los proveedores están a menudo mal informados --condiciones ideales para el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Esta orientación al mercado ha conducido a la aparición de elementos del programa de reforma como los derechos de matrícula, que desvían parte del peso del costo de la enseñanza superior de los contribuyentes a los padres y a los alumnos --beneficiarios últimos de la enseñanza superior--; unos precios que cubren casi el total de los costos de alojamiento

⁴ Frans van Vught. 1994. "Autonomy and Accountability in Government/University Relationships", en Jamil Salmi y Adriaan Verspoor, comps., *Revitalizing Higher Education*. Londres: Pergamon Press.

⁵ John Barnes y Nicholas Barr. 1988. *Strategies for Higher Education: The Alternative White Paper*. The David Hume Institute. The Suntory-Toyota International Center for Economics and related Disciplines, LSE. Aberdeen University Press, págs. 3, 6-9.

⁶ Nicholas Barr. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Segunda edición. Weidenfeld and Nicholson, Londres, págs. 106, 345.

facilitado por las instituciones, y tasas de interés sobre los préstamos para alumnos más cercanas a las del mercado, elementos todos ellos que reciben del mercado las señales que indican dónde está el valor y cuáles son las ventajas comparativas.

La mayor dependencia de las señales enviadas por el mercado también desvía el poder de adopción de decisiones no sólo *del gobierno* sino también *de las instituciones de enseñanza superior*, y especialmente del profesorado, y lo confiere *al consumidor o cliente*, que puede ser el alumno, la empresa o el público en general. Esta desviación puede parecer "conservadora" en la terminología política moderna convencional, pero también es "liberal" e incluso "populista" en un léxico más antiguo. La dependencia exclusiva del financiamiento público y la considerable autonomía de que disfrutaba la universidad (sobre todo en el sentido "académico") generaban un sistema que era, según algunos, elitista, autocomplaciente y alejado de las necesidades de los alumnos a los que servía o de los contribuyentes que pagaban. La dependencia, aunque sólo sea parcial, de los derechos de matrícula --y la aceptación de la asistencia financiera para mantener la accesibilidad-- desvía una influencia considerable de la facultad y el ministerio al alumno y a la familia. Para muchos economistas el desvío de parte de la carga del costo del contribuyente al alumno y a los padres también refleja una evolución hacia una mayor equidad y una mayor coincidencia de los que pagan con los que se benefician. A medida que las universidades y los sistemas de enseñanza superior vayan prestando más atención a cuestiones como las buenas prácticas de gestión de personal, los problemas de liquidez, la posición en el mercado, la diversificación de productos y la responsabilidad, su aspecto será más "privado", aun cuando sean todavía de propiedad estatal, reciban considerable apoyo fiscal y se declaren abiertamente "públicos" en su misión.

Por tanto, una orientación al mercado comprende los siguientes elementos: a) derechos de matrícula y otros cargos y venta de investigación y enseñanza mediante subvenciones, contratos y formación empresarial; b) el sector privado, incluidos los proveedores de educación terciaria tanto con derechos de propiedad como sin fines de lucro; c) la descentralización regional, o la delegación de la autoridad del gobierno central a las regiones, y d) la autonomía institucional, o la delegación de la autoridad estatal, de cualquier nivel, a las instituciones. Gran parte de este programa, que puede confundirse con el de un economista neoliberal, puede también ser más oportunista que ideológico. Con impuestos cada vez más fáciles de eludir y difíciles de recaudar⁷, y con unas necesidades públicas en mutua competencia --por ejemplo, la educación básica, la salud, la seguridad, la transferencia de pagos y la infraestructura-- y tan apremiantes en todos los países, una creciente dependencia de los derechos de matrícula y otros cargos, así como la libre iniciativa empresarial en la facultad, pueden ser las únicas opciones a una austeridad totalmente contraproducente.

2.4. Responsabilidad

Un cuarto aspecto del programa de reforma financiera y de gestión es la responsabilidad. Las universidades deben ser responsables de varios modos ante los alumnos, los padres, los

⁷ En 1997, el gobierno ruso recaudó sólo 52% de los impuestos adeudados. En Moscú, de un total de cerca de 10 millones de personas, sólo 120.000 presentaron a tiempo su declaración sobre la renta. *The New York Times International*, 8 de marzo de 1998, pág. 3.

empleadores y el público en general. Existe la impresión, generalizada en algunos países, de que la universidad, y sobre todo la universidad y el profesorado clásicos, no son suficientemente responsables, en especial ante el alumno que se prepara para obtener el primer título. La responsabilidad es difícil de lograr porque los beneficios son, justamente, múltiples y difíciles de evaluar. Pero, de todos modos, es esencial establecer directrices transparentes, adoptar indicadores más válidos de producción o desempeño y basar en éstos las recompensas individuales e institucionales.

2.5. Calidad y eficiencia

En el informe del Banco Mundial *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia* se señalaron varios problemas graves de calidad debidos al hacinamiento (con frecuencia como resultado de leyes que dan a todos los que terminan la enseñanza secundaria el derecho legal a matricularse en la universidad, independientemente de si están capacitados o preparados para ello), al control insuficiente sobre la calidad o el comportamiento del personal docente (debido en parte a los sueldos bajos y a la práctica inamovilidad de los cargos del servicio civil desde el primer momento), o a programas de estudio inadecuados, que no guardan ninguna relación con las necesidades de las economías incipientes. El programa del Banco para mejorar la calidad de la enseñanza en los primeros años noventa recomendaba, entre otras cosas, que se prestara la atención debida a reformas como una mejor calificación del personal docente y la calidad de su enseñanza, la idoneidad del programa de estudios y una mejor evaluación y selección de los alumnos, así como a la cantidad y calidad de las instalaciones, como las bibliotecas, las computadoras y el equipo⁸.

Si bien en el presente se analiza preferentemente el programa de reforma del financiamiento y la gestión de la enseñanza superior, dicho programa no puede dejar de lado temas como la calidad escolar y académica. De hecho, las autoridades son cada vez más conscientes de que para aumentar la productividad --base de la reforma financiera y administrativa-- se debe prestar atención tanto a los insumos, o costos, como a los resultados, o calidad escolar y académica. Por ejemplo, desde la perspectiva de *productividad del aprendizaje*, los principales problemas de productividad de la enseñanza superior no se deben tanto a unos costos excesivos cuanto a un aprendizaje insuficiente⁹. Por tanto, el programa de reforma para aumentar la productividad debe prestar atención a los siguientes aspectos: a) una enseñanza eficaz, es decir, técnicas de instrucción acertadas, pero también recursos apropiados, como bibliotecas, laboratorios, material científico, computadoras y acceso a Internet; b) un programa de estudios apropiado, de contenido intelectualmente estimulante, actualizado y adecuado a la misión de la institución; c) un aprendizaje eficaz, incluida la capacidad del alumno de concentrarse y dedicar tiempo suficiente a los estudios, y d) una estructura de gestión y administración eficiente. Todo esto repercute eficazmente en la reducción de la tasa de repetición y del tiempo medio necesario para terminar los estudios, lo que supone importantes ahorros que se pueden usar para mejorar la calidad. Estos esfuerzos en favor de la eficiencia, el control de costos y la generación de recursos pueden ser de gran utilidad para ayudar a los países en

⁸ Banco Mundial. 1995. *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*.

⁹ Bruce D. Johnstone. 1992. *Learning Productivity: An Imperative for American Higher Education*. Albany: The State University of New York.

desarrollo a resolver sus problemas de recursos y calidad.

3.

Tendencias y reformas del financiamiento y la gestión

Dentro del contexto de los aspectos mencionados anteriormente, han surgido en el curso de los últimos diez o 20 años tres categorías principales de reformas en países con políticas, culturas, economías e ideologías muy dispares: 3.1) complementación de los ingresos públicos o estatales con ingresos no estatales; 3.2) reforma del financiamiento del sector público, y 3.3) cambio radical (reestructuración) de las universidades y otras instituciones de enseñanza superior. En esta sección se presentarán ejemplos de reformas en estas categorías, incluidas algunas que parecen difíciles de aplicar.

3.1 Complementación del financiamiento estatal con ingresos de otras procedencias

El financiamiento estatal se complementa con ingresos de otras procedencias desviando el peso del costo de la enseñanza superior del contribuyente o el ciudadano general a los padres y alumnos, sobre todo, pero también a los filántropos y compradores de servicios universitarios. Cuando el Estado desvía los costos a los alumnos, debe establecer un sistema paralelo de asistencia financiera para mantener la accesibilidad y garantizar la equidad. A continuación se presentan los cinco vehículos principales de este mecanismo de suplementación, o cambio en la distribución de gastos o incidencia de los costos: a) establecimiento o aumento considerable de los derechos de matrícula y tasas académicas que cubran mejor o totalmente los gastos de la enseñanza superior, anteriormente financiados de forma total o en gran parte con fondos públicos; b) introducción de subvenciones y préstamos condicionados a los medios de vida del beneficiario; c) estímulo a la enseñanza superior privada respaldada principalmente por los derechos de matrícula; d) fomento de las actividades empresariales por parte de la facultad y la universidad, y e) el estímulo a la filantropía --para obtener fondos de dotación, financiar operaciones directas o conceder becas a los alumnos.

La siguiente Matriz de diversificación de los recursos¹⁰ sintetiza las diversas estrategias de diversificación de ingresos que puede adoptar cualquier institución de enseñanza superior. Algunas partes de la matriz serán objeto de un estudio detenido.

Matriz de diversificación de los recursos¹¹

	Gobierno (contribuyentes)	Alumnos y padres	Industrias servicios	Antiguos alumnos y otros filántropos	Cooperación internacional
1. Contribuciones presupuestarias directas	X				
2. Contribuciones indirectas a través	X				

¹⁰ Jamil Salmi y Gabriela Alcalá. 1998. *Opciones para reformar el financiamiento de la enseñanza superior*. Cuadernos del CENDES (Centro de Estudios de Desarrollo, Universidad Central de Venezuela). No. 37, enero-abril.

¹¹ Adaptado de Jamil Salmi y Gabriela Alcalá. 1998. *Opciones para reformar el financiamiento de la enseñanza superior*.

de asistencia financiera y préstamos subvencionados				
3. Derechos de matrícula				
3.1 Programas de carrera		X		
3.2 Cursos libres		X	X	
4. Préstamos a alumnos e impuestos a graduados				
4.1 Subvencionados	X	X	X	
4.2 No subvencionados		X		
5. Actividades rentables				
5.1 Servicios				
5.1.1 Asesoría	X		X	X
5.1.2 Investigación	X		X	X
5.1.3 Análisis clínicos	X		X	
5.2 Producción de bienes				
5.2.1 Productos agrícolas			X	
5.2.2 Productos industriales			X	
5.3 Alquiler de terrenos y edificios			X	X
6. Donaciones				
6.1 Directas			X	X
6.2 Indirectas (lotería)			X	X

Consideremos algunos instrumentos importantes de complementación:

3.1.1 Derechos de matrícula y otros cargos. Cada vez son más los países en desarrollo que han desviado los costos de la enseñanza del contribuyente a los padres y alumnos a través del cobro de derechos de matrícula y otros cargos, como han venido haciendo desde hace decenios varios países industrializados y de la OCDE. Por ejemplo, Australia cobra derechos diferenciados (3.300 por ciencias sociales, 4.700 por ciencias y dirección de empresas, y 5.500 por salud); en Nueva Zelandia las instituciones fijan unos derechos medios de matrícula de 2.300, y los Países Bajos establecen unos derechos de tiempo limitado entre 2.250 y 3.150¹². Aunque los derechos de matrícula y otros cargos hace mucho tiempo que se establecieron en los sectores público y privado de Estados Unidos, no solían existir en la enseñanza superior europea. El Reino Unido acaba de decidir establecer derechos condicionados a los medios de vida hasta un máximo de 1.000 libras. (Es significativo que esos derechos, propuestos por una Comisión del partido conservador, sean aplicados por un gobierno laborista, tradicionalmente opuesto a cualquier forma de derechos de matrícula.)

En África, el cobro de derechos de matrícula y la evolución hacia una recuperación casi total del costo de alojamiento y alimentación parecen estar ampliamente reconocidos como necesarios y acertados¹³. La aplicación de esta medida ha sido generalmente lenta, esporádica y desigual, aunque Blair afirma que se realizaron progresos en Kenya y Zambia a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. Saint (1992)¹⁴ ha examinado la necesidad y los tipos de diversificación del ingreso en las universidades de África. La experiencia de Túnez --con un sistema dominado por instituciones públicas de enseñanza superior y derechos muy nominales--

¹² Alan Wagner. 1998. *Costs and Financing of Tertiary Education: OECD Trends and New Perspectives*. Documento presentado en una sesión de capacitación. Banco Mundial, Washington, D.C., 22 de junio de 1998.

¹³ Robert D. D. Blair. 1992. "Financial Diversification and Income Generation at African Universities". Nota técnica No. 2 del Departamento Técnico de la Oficina Regional de África, Banco Mundial, Washington, D.C.

¹⁴ W. S. Saint. 1992. *Universities in Africa: Strategies for Stabilization and Revitalization*. Banco Mundial, Washington, D.C.

deja ver con más claridad la importancia de los derechos cobrados a los usuarios. Éstos aportan menos del 1% al costo de su educación, lo que da lugar a una norma regresiva, en la que los grupos de población de ingreso más alto son los más beneficiados de la aportación del contribuyente¹⁵.

En América Latina, el único país que recupera una importante parte de los costos de enseñanza mediante cargos a los alumnos es Chile. En 1981, el gobierno chileno emprendió una serie de amplias reformas estructurales y financieras. Las instituciones públicas y gran número de universidades privadas impusieron el pago de derechos de matrícula; no obstante, en el resto del continente, todavía no existe, prácticamente, el cobro de matrícula en el sistema público de enseñanza superior. Según la Ley de Educación Superior de la Argentina de 1995, la decisión sobre cobrar o no cobrar derechos se deja a la discreción de las universidades. Una gran mayoría de los alumnos matriculados no paga derechos, pero algunas universidades los cobran para los estudios de postgrado.

En el norte de México, el rector de la Universidad de Sonora emprendió en 1993 una iniciativa para llegar a un consenso con los profesores y alumnos sobre la conveniencia de que estos últimos sufragasen parte del costo de su educación. Mientras que en otras universidades públicas de México, sobre todo en la Universidad Nacional Autónoma de México, cualquier intento de introducir un sistema de participación en los costos ha encontrado una resistencia encarnizada, en Sonora se llegó a un acuerdo en cuanto al principio del pago por los alumnos de una contribución directa para generar recursos suplementarios y al proceso de asignarlos a iniciativas destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Desde 1994, los alumnos pagan una contribución anual de cerca de \$300 para tal fin. Un comité conjunto de alumnos y miembros de la facultad administra los fondos, que se usan para mejorar los laboratorios de informática y comprar publicaciones científicas y libros de texto. Todos los años se prepara un mural para divulgar información sobre el uso de los fondos recaudados durante el curso académico¹⁶.

Las economías en transición también están acusando el efecto de las fuerzas del mercado y atravesando crisis similares de déficit fiscales en la enseñanza terciaria y de diversificación de los ingresos. En Rusia y en la mayoría de los demás países del antiguo bloque soviético, la constitución impide establecer derechos de matrícula, pero también allí se está tratando de encontrar evasivas legales. La ley de enseñanza superior de 1992 estipulaba que, con arreglo a la constitución, la matrícula sería gratuita sólo para los alumnos admitidos por primera vez tras superar una oposición, dentro de la cuota de los "admitidos en condiciones normales". Pero los derechos de matrícula ya hacía tiempo que se habían aprobado en Rusia para "personas jurídicas", es decir, empresas y organizaciones --aunque no para "personas físicas". En abril de 1994, en virtud de un decreto del gobierno, se legalizó el cobro de derechos de matrícula a "personas físicas" siempre que se les pudiera aplicar la escapatoria constitucional. El Comité estatal de enseñanza superior recomendó que los alumnos que pagaban derechos de matrícula no excedieran el 10% del total de las admisiones. En 1994-95 se matricularon en las universidades

¹⁵ Benoit Millot. 1997. *Republic of Tunisia Higher Education: Challenges and Opportunities*. Grupo de Desarrollo Humano, Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África, Banco Mundial, Washington, D.C.

¹⁶ Jamil Salmi. 1998. *Strategy for Higher Education Development In Latin America: Executive Summary*. Banco Mundial, Washington, D.C.

rusas (públicas) 46.000 alumnos de pago, lo que representa el 9,6% del total de los que comenzaban sus estudios¹⁷. La puerta está claramente abierta.

Según algunos informes, la Conferencia de rectores polacos está "... presionando al Parlamento para que interprete la nueva constitución de forma que legalice el derecho de matrícula". Al igual que en Rusia, la constitución dispone que la enseñanza superior sea "gratuita", pero tiene una cláusula de escapatoria legal similar, que permite el cobro de derechos de matrícula a otros alumnos distintos de los admitidos en condiciones normales. Se sabe que, en 1997, la Universidad de Varsovia sufragaba cerca del 12% de su presupuesto anual con la clasificación de hasta el 40% de sus alumnos como de "noche" o "en régimen de enseñanza libre", lo que le permitía cobrarles matrícula¹⁸. En Polonia, como en Rusia, el problema no es si el reparto del costo de matrícula es "bueno" o contribuye a la eficacia o a la equidad, sino cuánto tardará en aplicarse abiertamente y de forma equitativa, junto con políticas acertadas de asistencia financiera.

¹⁷ Olga Bain. 1997. "Cost of Higher Education to Students and Parents in Russia: Tuition Policy Issues". Búfalo, NY: The Center for Comparative and Global Studies, State University of New York en Búfalo [documento inédito].

¹⁸ Burton Bollag. 1997. "Poland Considers Whether Universities Should Have the Right to Charge Tuition". *The Chronicle of Higher Education*, 5 de diciembre de 1997.

Recuperación de costos en la Hungría posterior a la liberalización

Cuando Hungría optó por la liberalización económica, los principales problemas del sistema de enseñanza superior eran los siguientes: falta de flexibilidad para adaptarse a la economía de mercado, ineficacia y desigualdad en el sistema, ya que el sector público financiaba todos los costos, con escasa contribución de los beneficiarios¹⁹. Por ejemplo, en 1993, el gasto público de Hungría en enseñanza superior por alumno era el 86% del PIB per cápita, frente a un promedio del 45% en los países de la OCDE, y 30% en Alemania. Esta situación exigía un uso más eficaz del gasto público y el desvío de costos a los beneficiarios privados siempre que fuera posible. En consecuencia, en 1995 se impuso el derecho de matrícula en las instituciones públicas de enseñanza superior, con una cuota mensual de Ft 2.000. El derecho de matrícula se aplica generalmente a todos los alumnos universitarios y candidatos a doctorado a tiempo completo. Una quinta parte de los alumnos recibe dispensas parciales o totales basadas en el mérito académico o la necesidad financiera. Los alumnos a tiempo parcial tienen que pagar derechos suplementarios hasta un máximo de Ft 8.000 al mes. Los ingresos por concepto de matrícula han ascendido a Ft 7.000 millones, lo que equivale al 20% de los ingresos de la enseñanza superior y cubre cerca del 7,5% de los gastos en este subsector.

China ha impuesto derechos universitarios universales y ha declarado esta práctica conforme con la evolución de la ideología del comunismo chino hacia una mayor adaptabilidad al mercado²⁰. A partir de los últimos años ochenta, se autorizó a las universidades chinas a cobrar derechos a los alumnos admitidos "fuera del plan estatal", es decir, patrocinados por empresas, autofinanciados o que habían obtenido una puntuación inferior a la mínima establecida para la admisión oficial a la universidad. En 1994 se cambió la ley con objeto de preparar a los alumnos y a sus familias para la introducción del derecho de matrícula universal a partir de 1998-99, fijado en Y 1.300 (alrededor de US\$888), suma al parecer modesta, pero no muy distinta de los derechos globales medios de las universidades públicas de Estados Unidos, en función tanto del porcentaje de costos de operación que se pretende recuperar (cerca del 20%) como del ingreso medio de una familia china²¹.

3.1.2. Subvenciones y préstamos. Para mantener la accesibilidad frente a los crecientes costos a los que deben hacer frente los alumnos y sus familias en forma de derechos de matrícula y otros cargos, se está recurriendo a la asistencia financiera y a los préstamos condicionados a los medios de vida del beneficiario. Dado que ningún país parece estar dispuesto o ser políticamente capaz de desviar el costo a los alumnos y a las familias sin adoptar al mismo tiempo algunas medidas

¹⁹ Fredrick L. Golladay e Ilona E. Szemzo. 1998. *Higher Education Reform Project: Republic of Hungary*. Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Dirección Sectorial de Desarrollo Humano, Oficina Regional de Europa y Asia Central, Banco Mundial. Informe No. 16536-HU., págs. 5-7.

²⁰ Véase Central Educational Science Institute. 1990. *Education in Contemporary China*, pág. 72. También D. Bruce Johnstone. 1996. "Some Principles of Tuition, Fees, and Student Financial Assistance Applicable to Chinese Higher Education". State University of New York en Búfalo [inédito].

²¹ Banco Mundial. 1996. *China Higher Education Reform*. Departamento Geográfico de China/Mongolia, Informe No. 15573-CHA. También Hong Shen. 1998. *Tuition Reform in Chinese Universities: From "State Dominance" to "Cost Sharing"*. Documento presentado en la reunión anual de la Comparative and International Education Society, Búfalo, 19-22 de marzo de 1998.

para mantener la accesibilidad y la equidad, se está adoptando la asistencia financiera en forma de subvenciones o préstamos como parte del programa de reforma de complementación de los ingresos. En la medida en que se desvía el costo de los contribuyentes a los padres, es preciso hallar algún medio de evaluar la "necesidad" o los "medios de vida" de la familia, lo que no es tarea fácil para la mayoría de los países en desarrollo.

Una alternativa a la recuperación de gastos de los padres, incluso con la prueba de los medios de vida, es recuperarlos del alumno mediante alguna forma de *préstamos o impuestos de graduación*, reembolsables cuando el alumno esté en condiciones de ejercer un empleo y producir. Aunque los préstamos a los alumnos existen en un número cada vez mayor de países, no todos son igualmente eficaces como medio de desviar el costo del gobierno o el contribuyente al alumno. La eficaz recuperación de los préstamos al alumno depende de la tasa de interés, el plazo de amortización, la tasa de recuperación (es decir, la prevalencia del impago) y el costo del servicio de las cuentas. En los sistemas de préstamos que se ofrecen "con carácter general", sin necesidad de cosignatario (lo que favorece unas tasas de impago elevadas) y con tasas bajas de interés o largos plazos de amortización, se pueden recuperar sólo porciones muy pequeñas de las sumas prestadas originalmente²². Esos sistemas son por lo general ineficaces para desviar cargas considerables del costo de la enseñanza superior del gobierno o el contribuyente al alumno. Tilak²³ ha expuesto los beneficios y problemas resultantes de la introducción de préstamos para alumnos en un país en desarrollo como la India.

²² Véase Adrian Ziderman y Douglas Albrecht. 1995. *Financing Universities in Developing Countries*, págs. 62-90.

²³ J. B. G. Tilak. 1992. "Student loans in financing higher education in India". *Higher Education*, vol. 23(4), págs. 389-404.

Tendencia creciente hacia la concesión de préstamos a los alumnos

En los últimos años, el Banco Mundial ha respaldado proyectos de préstamos para alumnos en varios países. Por ejemplo, ya en 1992, el Banco firmó un préstamo para ayudar a convertir una fundación venezolana de concesión de becas, Fundayacucho, en una institución de préstamos para alumnos. En 1996 firmó un segundo proyecto de préstamos para alumnos en Jamaica, y en 1998 ha negociado con México un proyecto de préstamos para alumnos²⁴. En 1997, se proyectó en Hungría un programa nacional de garantía de préstamos para alumnos, con el fin de obtener una mayor autonomía y diversificación del ingreso y hacer la educación más equitativa. Dos de los principales bancos comerciales han expresado su interés en otorgar y servir préstamos de educación con garantía de reembolso de organismos autónomos semiprivados. No obstante, todavía será preciso ultimar los detalles y poner a punto los mecanismos para que el proceso sea funcional, en lo que se refiere a evaluación de las necesidades de los alumnos, selección, reembolsos, etc.²⁵

El objetivo a largo plazo del gobierno mexicano es conseguir el aumento necesario de la tasa de matrícula en la enseñanza terciaria, además de mejorar el acceso. En este contexto, el gobierno mexicano está muy interesado en incrementar el financiamiento de la demanda, es decir, financiar a los alumnos más bien que a las instituciones, mejorar el acceso a las instituciones de enseñanza superior, sobre todo en beneficio de los alumnos con buen expediente académico para con pocos medios económicos, y establecer instituciones de préstamos para alumnos más eficaces y financieramente sostenibles²⁶.

En China, los planes de préstamos para alumnos han surgido como parte del programa de ayuda a los alumnos vinculado a la introducción de derechos de matrícula en todas las universidades públicas en 1997. Ahora se espera que los alumnos contribuyan a sufragar del 10% al 25% del costo unitario mediante el pago de derechos. Varias universidades ofrecen planes de préstamos sin interés con fondos del gobierno central y de las autoridades locales, para ayudar a los alumnos a sufragar sus gastos de manutención. No obstante, el sistema chino de préstamos no está exento de problemas, por ejemplo, un recelo cultural a obtener dinero a crédito, impagos debidos a la exigencia de que los alumnos reembolsen los préstamos al graduarse, falta de fondos, etc.

Los países en desarrollo tienen grandes problemas para mejorar la eficacia y viabilidad de los programas vigentes de préstamos para alumnos y, al mismo tiempo, ampliar su cobertura. Pese al deficiente desempeño de muchos sistemas, la experiencia positiva de países como Colombia y la República Dominicana, entre otros, demuestra que es posible diseñar y administrar programas financieramente sostenibles si se dispone de medios eficaces de recaudación, tasas apropiadas de interés y planes de préstamos vinculados al ingreso.

La simple introducción de derechos, becas y préstamos no garantiza al Estado la recuperación de costos ni a los alumnos la igualdad de acceso. Cada una de estas reformas debe

²⁴ Jamil Salmi. 1998. *International Experiences with Student Loan Schemes: The World Bank Perspective*. (Informe inédito.) Banco Mundial, Washington, D.C.

²⁵ Fredrick L. Golladay e Ilona E. Szemzo. 1998. *Higher Education Reform Project: Republic of Hungary*. Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Dirección Sectorial de Desarrollo Humano, Oficina Regional de Europa y Asia Central, Banco Mundial. Informe No. 16536-HU, págs. 5-7.

²⁶ Jamil Salmi. 1997. *Mexico-Higher Education Financing Project* (Proyecto de financiamiento de la enseñanza superior). Banco Mundial, Washington, D.C. Informe No. PIC5094.

considerar tanto el definitivo y auténtico desvío del peso del costo como las consecuencias de ese desvío (especialmente en cuanto a la evolución de la tasa de matrícula). Por ejemplo, Viet Nam introdujo derechos en la enseñanza superior en 1989, con variaciones que dependían más del área de estudio y de la institución de enseñanza en cuestión que del ingreso familiar²⁷. Supuestamente, lo que se pretendía era tanto orientar la tasa de matrícula por sector y área de estudio y aumentar la contribución de alumnos y padres como lograr la máxima accesibilidad. En 1994 se estableció el sistema de préstamos y ya se concedían becas --aquí también sigue siendo una cuestión candente el acceso de los alumnos desfavorecidos. Por consiguiente, lo que se necesita en un sistema como éste es un plan coordinado que sea transparente y equitativo y concentre la asistencia financiera de manera eficaz en función del ingreso familiar.

Los mecanismos de préstamo pueden mejorar también con medidas como las siguientes:

- i) cobrar tasas de interés más cercanas a las de mercado, como ha propuesto Alemania para la parte reembolsable prevista en la Ley federal de ayuda a la capacitación; ii) mejorar el sistema de recaudación, haciendo tanto a quien presta el servicio --la universidad-- como al organismo encargado de la tramitación parcialmente responsables del reembolso, lo que supone un incentivo real para la recaudación; iii) establecer sistemas de recaudación a través de un sistema de retención de impuestos públicos, como se hace en Ghana con el sistema de seguridad nacional; iv) utilizar agentes privados de cobro, como ocurre en Venezuela y Jamaica, y v) transformar el plan de recuperación de costos, pasando del concepto de préstamo que debe reembolsarse individualmente (sea en forma convencional o en función de los ingresos) al de *impuesto de graduación*, por el que el alumno contrae la obligación de pagar una sobretasa sobre su ingreso, cualquiera que sea el monto de la deuda individual.

No obstante, un sistema basado en el impuesto de graduación no atenúa de inmediato la obligación actual del Estado de aportar fondos para apoyar a las universidades o a los alumnos, aun cuando aquel se garantice una corriente de pagos futuros de sobretasas sobre la renta, de valor actual sumamente incierto pero colectivamente (potencialmente) considerable. Los alumnos siguen disfrutando de sus subvenciones habituales en forma de derechos de matrícula bajos o nulos y, tal vez, subvenciones de manutención. Ahora bien, contraen la obligación de pagar impuestos sobre la renta más elevados que si no hubieran tenido el beneficio de la enseñanza superior. El efecto es un desvío del peso último del costo, pero sin una reducción inmediata de la necesidad del Estado de obtener ingresos a través del contribuyente o de empréstitos. Hasta ahora, ningún país ha adoptado con éxito un impuesto de graduación puro, aunque el plan australiano de contribución a la enseñanza superior se le acerca bastante. Su aplicabilidad a los países en desarrollo depende principalmente del grado en que se pueda confiar en cualquier sistema tributario. Con un sistema de impuestos sobre la renta estable, un impuesto de graduación políticamente aceptable podría respaldar la capacidad estatal de financiar el déficit en los mercados mundiales de capital, usando las obligaciones futuras en concepto de impuesto de graduación como una especie de garantía.

En estos años finales del decenio de 1990, todavía no está claro cuánto alivio pueden obtener en los países en desarrollo las universidades y los erarios públicos con la recuperación de los costos de la enseñanza superior mediante préstamos o impuestos que los alumnos deben

²⁷ Maureen Woodhall. 1996. *Vietnam Higher Education Project: Managing Resources and Finance of Higher Education*. Grupo de trabajo 2, Informe III. Banco Mundial, Washington, D.C.

pagar después de graduarse. Muchos planes de préstamos han fracasado y no parece que los créditos en gran escala y de alcance general puedan promover un desvío significativo de costos de los contribuyentes a los alumnos. No obstante, en un nivel más modesto, es importante que los países establezcan algún tipo de recuperación aplazada de costos, en parte en apoyo del objetivo más amplio de conseguir una mayor participación de los alumnos y sus familias en los costos, con cualquier combinación de políticas y programas.

3.1.3. Sector privado. El sector privado ha desempeñado una importante función en la enseñanza terciaria en Asia y América Latina, y, cada vez más, en la antigua Unión Soviética y Europa oriental, e incluso en partes de África y Oriente Medio. En ningún país de Europa oriental o central la enseñanza superior ha conocido un desarrollo más rápido que en Rumania, país que hasta 1989 no tenía ninguna tradición de enseñanza universitaria privada. En virtud de una ley de 1990 se establecieron 70 instituciones no gubernamentales y privadas, casi todas las cuales reclaman categoría de universidad y representan un tercio de los alumnos de enseñanza superior²⁸.

La matrícula en instituciones privadas de enseñanza superior ha aumentado más rápidamente en América Latina que en ningún otro lugar; la proporción de alumnos matriculados en instituciones privadas se ha duplicado con creces en los últimos 15 años, lo que refleja no sólo la creciente demanda de enseñanza terciaria y diversificación sino también cierto descontento con las universidades públicas, debido a las turbulencias políticas y la deficiente calidad académica. En la Argentina, el número de alumnos matriculados en centros privados ha aumentado un 76% entre 1985 y 1994²⁹. China y la India también permiten o alientan el establecimiento de instituciones privadas de enseñanza para atender la creciente y diversificada demanda de enseñanza superior. En Kenya, la función de las instituciones privadas no es tanto absorber el exceso de la demanda como mejorar la calidad de la enseñanza³⁰.

²⁸ Maurice X. Boissiere. 1996. Memorandum and recommendation of the President of the IBRD to the Executive Directors on a proposed loan to Romania for a reform of higher education and research project. Banco Mundial, Washington, D.C. No. P6882-RO.

²⁹ Carlos Marquis. 1998. *Recent Changes in Argentine University Policy*. Documento presentado en una sesión de capacitación. Banco Mundial, Washington, D.C., 22 de junio de 1998.

³⁰ Thomas Owen Eisemon. 1992. *Private Initiatives and Traditions of State Control in Higher Education in Sub-Saharan Africa*. Documento de antecedentes de la División de Educación y Empleo, Departamento de Población y Recursos Humanos, Banco Mundial, Washington, D.C.

Función de las instituciones privadas de enseñanza superior en Chile

Antes de las reformas de 1981, Chile contaba con menos de diez instituciones públicas para atender la demanda de enseñanza superior. En 1981 el gobierno emprendió una serie de amplias reformas estructurales y financieras. La enseñanza superior se estratificó en universidades, institutos profesionales y centros de capacitación. No sólo aumentó el número de universidades privadas de pago sino que varias instituciones públicas también empezaron a cobrar matrícula. En 1990, el 52,4% de los alumnos matriculados se concentraba en instituciones privadas que no recibían fondos públicos³¹; en ese mismo año, el Estado financiaba el 27% de los costos, frente al 100% durante el período anterior a las reformas de 1980.

La multiplicación de las universidades privadas, si bien contribuyó a atender la creciente demanda de enseñanza superior, facilitó el acceso a un número de alumnos mucho más elevado e introdujo una mayor diversidad, todo ello sin costo para el Estado; supuso también un aumento de los costos de matrícula, un descenso de la calidad y un crecimiento incontrolado.

Ahora se ha propuesto una nueva reforma³² para corregir los problemas de la educación superior chilena. Las reformas que se proponen para las instituciones de enseñanza privadas tendrían los siguientes objetivos: mejorar la calidad y pertinencia de la enseñanza, establecer una política financiera y un marco normativo propicios y facilitar el acceso de los alumnos desfavorecidos mediante préstamos orientados en forma más específica hacia ellos y un plan de becas que permita cubrir una red más amplia de especialidades. El punto clave que se pretende resaltar aquí es la necesidad de la privatización como medio de favorecer el acceso, cuando sea necesario o beneficioso. El Estado debe continuar prestando a todas las instituciones docentes sus servicios de órgano regulador.

Las instituciones privadas de enseñanza superior son muy criticadas por su supuesta falta de calidad y dudosa sostenibilidad a largo plazo si cuentan únicamente con los fondos procedentes de los derechos de matrícula, es decir, sin una considerable subvención pública directa o indirecta. Con respecto a la viabilidad financiera, en un informe provisional presentado a la Corporación Financiera Internacional y al Banco Mundial por un equipo de la Universidad de Manchester (Reino Unido) se afirmaba, entre otras conclusiones provisionales, que "...en los países en desarrollo existen escuelas y universidades que son rentables (o tienen superávit) y se financian (casi) totalmente con los pagos efectuados por los alumnos, pagos que son más bien reducidos"³³.

La enseñanza superior privada es, sin duda, muy desigual. Pero no está claro que ello sea necesariamente un indicio de baja calidad. De hecho, no se ha llegado a ninguna conclusión acerca de qué normas se deben aplicar para juzgar la calidad de una institución o programa de estudios o qué importancia se debe dar a la eficacia y productividad. En "La educación superior

³¹ Laurence Wolff y Douglas Albrecht. 1992. (Comps.) *Higher Education Reform in Chile, Brazil, and Venezuela: Towards a Redefinition of the Role of the State*. División de Recursos Humanos, Departamento Técnico, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

³² Lauritz B. Holm-Nielsen. 1998. *Chile: Higher Education Reform Project* (Chile: Proyecto para la reforma de la educación superior). Documento de evaluación inicial. Banco Mundial, Washington, D.C.

³³ Institute of Economic Affairs and Nord Anglia Education PLC, University of Manchester. 1997. "Investment Opportunities in Developing Countries", Informe provisional a la Corporación Financiera Internacional, 24 de noviembre de 1997, pág. 4.

en América Latina y el Caribe: Documento de estrategia", publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1997, se observa que en América Latina y el Caribe (la parte del mundo donde la enseñanza superior privada lleva más tiempo desempeñando su función de "absorción de la demanda") hay escasa diferencia entre los sectores público y privado en lo que respecta a calidad académica, excepto en los niveles muy altos, donde predomina el sector público. Además, en él se llega a la siguiente conclusión:

Por último, la mayoría de las instituciones privadas clasificadas como académicamente mediocres o frágiles presentan ciertos aspectos del programa de modernización: diferenciación institucional, financiamiento privado, mejores resultados de acuerdo con las mediciones normales de la eficiencia, poca conflictividad política, nuevas formas de selección y rendición de cuentas, y una mayor sensibilidad al mercado laboral que la que demuestra gran parte de su competencia pública³⁴.

En este sentido, conviene señalar que la calidad de una institución no depende de que sea "pública" o "privada", distinción que suele ser muy borrosa, sino de si cumple o no, de manera eficaz en función del costo, los objetivos que se ha fijado o que ha establecido alguna autoridad pública legítima. De aquí que el papel del Estado sea el de hacer transparentes esas normas y establecer mecanismos adecuados para evaluarlas, acreditar nuevas instituciones y mantener la calidad. Los mecanismos de acreditación pueden ser elaborados por una institución estatal, un organismo autónomo creado por las mismas instituciones de enseñanza superior o por profesionales de diversos sectores de la economía. Por ejemplo, el Banco Mundial está ayudando a establecer varios proyectos y mecanismos de acreditación en países como la Argentina, Rumania y Chile.

3.1.4. Actividades empresariales. La enseñanza terciaria se está diversificando cada vez más, y varias instituciones de formación profesional están estableciendo sólidas asociaciones con posibles empleadores, lo que permite transferencias de tecnología, el dualismo de la capacitación, planes de aprendizaje, etc. Las universidades tienen también un carácter decididamente más empresarial que hace sólo unos pocos años. En Rusia y en los nuevos estados independientes de la antigua Unión Soviética, esto se manifiesta en la enseñanza de idiomas y nuevas disciplinas, tales como sistemas de gestión e información, exigidos por los nuevos y futuros empresarios. En Rusia y China, el espíritu empresarial de las instituciones se extiende a las fábricas, explotaciones agrícolas y compañías que el Estado poseía y administraba o que han surgido de operaciones conjuntas con empresas extranjeras o nuevos capitalistas del país. Mientras que, antes, la unidad productora solía tener una relación integral con la capacitación que se ofrecía, las nuevas operaciones parecen entenderse más bien como un medio de complementación de los ingresos.

En las universidades mexicanas cada vez existe un mayor convencimiento de que las subvenciones estatales periódicas de funcionamiento no van a aumentar, por lo que deben mostrar espíritu empresarial, conseguir otros ingresos y lograr la participación del profesorado y los alumnos en esta tarea. Algunos de los departamentos están empezando a generar ingresos

³⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. 1997. "La educación superior en América Latina y el Caribe: Documento de estrategia", pág. 6.

mediante la venta de servicios, cursos especializados, etc. El ejemplo está cundiendo incluso en disciplinas en las que estas actividades hubieran sido inconcebibles en otros tiempos. Los departamentos tienen interés en estas actividades porque retienen el 80% de todo el ingreso generado localmente. Pero también están preparando una serie de normas para la subvención cruzada, de manera que los departamentos con escaso potencial comercial no queden a la zaga³⁵. En la Argentina, entre 1991 y 1996, los recursos generados por la universidad aumentaron del 7% al 14% del presupuesto total. Estos datos son muy significativos si tenemos en cuenta que durante dicho período los fondos estatales aumentaron un 52%. Esto demuestra que las universidades de la Argentina se han esforzado por aumentar su presupuesto generando recursos propios³⁶.

Algunas universidades africanas también están empezando a tomar iniciativas similares. La Universidad de Zambia y la Universidad Eduardo Mondlane de Mozambique han obtenido considerables beneficios en cuanto a mejora de capacidad, información e ingreso, gracias al establecimiento de nodos de Internet conectados a redes electrónicas locales que venden suscripciones a empresas, organizaciones e individuos ajenos a la universidad. La Universidad de Ghana y la Universidad de Nigeria en Nsukka han tenido bastante éxito en sus iniciativas³⁷. Ghana anunció beneficios del 9% sobre un ingreso total de US\$22.700 en 1991. Sus políticas y métodos de regentar el centro de asesoría son muy populares y pueden ser un modelo valioso para otras universidades. Nsukka obtuvo US\$35.238 de beneficios de sus actividades de asesoría durante el período de 1982-91, sobre un volumen de US\$90.398. De estos beneficios, los consultores recibieron el 50% y la universidad y el departamento el 30% y el 20%, respectivamente. Aunque algunas encuestas parecen indicar que las actividades de consultoría son mínimas y se concentran principalmente en unos pocos sectores, un estudio más detenido revela una situación muy distinta: un número bastante elevado de miembros del profesorado participa en las tareas de consultoría sin estar sujetos a normas o criterios concretos. Por tanto, si bien la consultoría puede ser beneficiosa, también será preciso que se atenga a ciertas directrices.

Dadas las tendencias a la austeridad fiscal y la necesidad de diversificación de los ingresos, estas actividades parecen ser inevitables e indispensables. Y, aunque no exentas de problemas, las actividades empresariales ofrecen varias ventajas dentro de la estructura de la universidad. Ayudan a introducir una cultura institucional atenta al mercado, brindan a los alumnos una experiencia formativa importante, establecen vínculos de cooperación con socios comerciales que pueden participar en las tareas universitarias brindando orientación para el programa de estudios, ofreciendo puestos de trabajo, impartiendo programas de enseñanza a tiempo parcial, etc., todo lo cual contribuye a mejorar la calidad de la enseñanza superior y las entradas de fondos. La mayoría de las desventajas y riesgos de las actividades empresariales se pueden superar o reducir legalizando la totalidad del procedimiento empresarial de la enseñanza terciaria en los países en desarrollo y complementándolo con la ayuda de una buena gestión,

³⁵ Véase Rollin Kent. 1998. *Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities*. Informe técnico, Unidad de Educación, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., pág. 17.

³⁶ Carlos Marquis. 1998. *Recent Changes in Argentine University Policy*.

³⁷ Robert D. D. Blair. 1992. "Financial Diversification and Income Generation at African Universities". Nota técnica No. 2 del Departamento Técnico de la Oficina Regional de África, Banco Mundial, Washington, D.C.

procedimientos transparentes, normas claras y disciplina. Ahora bien, estas medidas deben tratarse con cautela y no deben representar un peligro para la debida utilización de los recursos, la enseñanza y la investigación ni para los principios personales, departamentales e institucionales de responsabilidad e integridad académicas.

En los países más industrializados de la OCDE, las actividades empresariales parecen estar más orientadas al nuevo concepto de la universidad como servicio y laboratorio de enseñanza e investigación aplicada, aunque dichas actividades todavía suelen ser económicamente independientes y de vez en cuando generan beneficios. Burton Clark ha estudiado las Universidades de Warwick (Inglaterra), Twente (Países Bajos), Strathclyde (Escocia), Joensuu (Finlandia) y Chalmers (Suecia) en busca de pruebas sobre los aspectos positivos y negativos de las actividades empresariales de la universidad. En su informe se puede leer lo siguiente:

La respuesta empresarial constituye una fórmula de desarrollo institucional que permite una autonomía autodefinida, es decir, diversificar los ingresos para aumentar los recursos financieros, proporcionar fondos discrecionales y reducir la dependencia del Estado; establecer nuevas unidades fuera de los departamentos tradicionales para introducir nuevas relaciones ambientales y nuevas pautas de pensamiento y capacitación; convencer a los departamentos básicos de que también ellos pueden proteger sus intereses, recaudar fondos, optar activamente entre especialidades sostenibles y adoptar una perspectiva empresarial; desarrollar una serie de conceptos amplios que orienten y racionalicen los cambios estructurales que ofrecen una capacidad de respuesta más sólida; y establecer una capacidad directiva central para tomar decisiones importantes que ayuden a orientar debidamente a la institución³⁸.

³⁸ Burton R. Clark. 1998. "The Entrepreneurial University: Demand and Response". *Tertiary Education and Management*, Vol. 4, No. 1, pág. 14.

Iniciativas empresariales en China

Las reformas llevadas a cabo en China han otorgado a las instituciones de enseñanza superior más autonomía para generar sus propios ingresos. En 1992, las instituciones de enseñanza superior obtuvieron por sí mismas, de varias fuentes, el 14% del ingreso, frente al 4% en 1978. En 1992, el 50% de las instituciones de enseñanza superior de Shanghai regentaban cerca de 700 empresas, con una facturación de Y 1.000 millones. La segunda partida de los ingresos independientes por orden de importancia es la formación por encargo de personal de empresas (2,3% del total de ingresos de la enseñanza superior). Por ejemplo, la Facultad de Derecho de la Universidad de Beijing generó cuantiosos ingresos dando cursos breves de formación sobre las numerosas leyes de nueva promulgación a personal de empresas estatales y conjuntas. En 1992, el ingreso derivado de trabajos de investigación y consultoría representó el 1,3% del total. Los ingresos anuales por concepto de investigación en las 36 universidades nacionales principales ascendieron a Y 1.120 millones, frente a una asignación estatal para gastos ordinarios de Y 1.170 millones en 1993. Las universidades también podían cobrar cargos fijos del 5% al 15% según la índole de la investigación y la fuente de financiamiento³⁹.

3.1.5. Filantropía. Las donaciones filantrópicas a la enseñanza terciaria son otro complemento de los fondos públicos o estatales. Muchos países en desarrollo, como India, Argentina y China, tienen una larga tradición filantrópica, pero sus principales beneficiarios suelen ser las instituciones religiosas o de beneficencia más bien que las de enseñanza superior o los propios alumnos. Hay excepciones. Por ejemplo, la Universidad de Beijing ha recibido US\$10 millones de magnates de Hong Kong para establecer la mayor biblioteca de Asia. Además, los gobiernos se están percatando cada vez más de la necesidad de los incentivos fiscales incluso a costa de perder ingresos por impuestos no recaudados. Pero es poco probable que los demás países consigan un nivel de donaciones filantrópicas a la enseñanza superior comparable al de los Estados Unidos --calculado en US\$14.250 millones en 1995-96, entre cuyos 20 principales beneficiarios figuran ocho universidades públicas⁴⁰.

Para recoger los frutos de las actividades filantrópicas, es preciso que éstas tenga una larga tradición y que se dé un trato fiscal favorable a las contribuciones para fines benéficos, lo que descarga sobre el Estado parte del peso efectivo de las actividades filantrópicas, en forma de ingresos fiscales perdidos. Esta tradición no se consigue con facilidad ni rapidez. Una cultura que apoya las donaciones a la religión o a los verdaderamente necesitados puede no apoyar necesariamente las contribuciones benéficas a instituciones como las universidades públicas, que en la mayoría de los países todavía se consideran competencia del "Estado". Por ejemplo, el apoyo filantrópico a las universidades de distintos niveles en Estados Unidos estaba en un tiempo prácticamente restringido al sector privado hasta aproximadamente los años setenta, cuando los fondos públicos estatales empezaron a retirarse y los presidentes de las universidades públicas descubrieron la filantropía. No obstante, todavía pueden pasar decenios hasta que una universidad pública tenga una masa crítica de antiguos alumnos que hayan aceptado la idea de que deben devolver parte del apoyo de que disfrutaron en sus años estudiantiles y que también

³⁹ Hena Mukherjee. 1997. *China: Higher Education Reform*. Estudio del Banco Mundial sobre países, Banco Mundial, Washington, D.C. Informe No. 17138.

⁴⁰ The Chronicle of Higher Education. 1997. Almanac Issue, 44,1, 29 de agosto de 1997, pág 30.

hayan acumulado suficiente riqueza para hacer contribuciones importantes. También hacen falta años y una cuantiosa inversión financiera para recopilar las direcciones actualizadas de los antiguos alumnos y de sus asociaciones y contar con los voluntarios y la experiencia inicial en campañas de recaudación de fondos para empezar a obtener ingresos netos.

En resumen, la filantropía debe figurar en la lista de reformas como fuente adicional de ingresos no gubernamentales. Ahora bien, aunque unos pocos filántropos pueden ayudar a establecer nuevas universidades privadas de alta calidad --que sirvan como modelos importantes de gestión y de calidad académica⁴¹--, es poco probable que en un futuro próximo la filantropía pueda adquirir en la mayoría de los países un papel relevante como complemento de los fondos estatales en la enseñanza superior pública. Esto es aún más cierto en el caso de los países en desarrollo con riqueza limitada. Sin embargo, en la medida en que esta fuente se puede explotar, con la ayuda de incentivos fiscales, es una buena opción para obtener ingresos adicionales.

3.2. Reforma del financiamiento del sector público

El financiamiento de la mayoría de las actividades de enseñanza superior seguirá dependiendo en buena parte de los fondos públicos. Incluso en países como los Estados Unidos, donde la enseñanza superior privada está muy desarrollada, tanto las universidades públicas como las privadas reciben ayuda oficial. Una parte importante del programa de reforma de la enseñanza superior se dirige a conseguir un uso más eficaz de esos fondos públicos. Entre los medios principales para ello están *la delegación de la autoridad de gasto* de los recursos transfiriéndola del ministerio pertinente del gobierno central a unidades regionales de gobierno y a las instituciones de enseñanza superior, y las *reformas presupuestarias*, especialmente introduciendo mecanismos que tengan en cuenta el desempeño y otros incentivos.

3.2.1 Delegación de la autoridad de gestión y de gasto. La delegación de la autoridad de gestión y de gasto del centro a las regiones (provincia, estado, Lander, Oblast, etc.) o a los sistemas e instituciones de enseñanza superior es uno de los principales puntos del programa mundial de reforma financiera y de gestión. Siempre que los participantes conozcan las reglas del juego y exista un control adecuado de los procedimientos, el sistema puede ser muy eficaz. Ahora bien, esa transformación no se puede hacer con la misma facilidad en todos los países. Una verdadera reforma no consiste simplemente en suavizar o debilitar el control de los ministerios centrales. La autonomía, la liberalización y la descentralización por sí mismas no garantizan una distribución óptima de las misiones y estructuras institucionales. Una consecuencia de la reducción de la autoridad estatal puede ser un mayor "isomorfismo institucional", es decir, la convergencia de formas y misiones institucionales, generalmente hacia la universidad de investigación clásica, en vez de una mayor y más apropiada diferenciación institucional. Otra consecuencia puede ser una diferenciación bimodal, en que las instituciones que disfrutaban de una posición financiera sólida (por la razón que sea) se orientarían hacia el modelo de universidad clásica, y el resto se convertiría en centros cada vez más atentos al mercado y de bajo costo pero de dudosa calidad, quedando sólo un centro muy reducido de instituciones de enseñanza superior adaptables, eficaces en función del costo y de alta calidad. En resumen, la autonomía, la

⁴¹ La Universidad de Bilkent, en Turquía, fundada y subvencionada por Ihsan Dogramaci, o la Universidad Charles, en Budapest, fundada y subvencionada por George Soros, son dos ejemplos.

liberalización y la privatización no son incompatibles con un control de calidad continuo y una función "rectora" del gobierno. El establecimiento de misiones institucionales generales, la aprobación de nuevos programas de conformidad con esas misiones, el establecimiento de determinados principios de gestión y responsabilidad académicas, la acreditación de programas y títulos y algunas formas de evaluación, responsabilidad y autoridad generales deben continuar siendo funciones en buena parte centralizadas.

Las reformas del mecanismo de gasto están avanzando, sobre todo en los países de la OCDE. Al igual que muchos países industrializados (Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Australia, Nueva Zelanda, etc.), algunos países en desarrollo también están estableciendo un sistema de presupuesto de "suma global". Con arreglo a este sistema, la administración institucional recibe un presupuesto global, que puede estar basado en el desempeño o en el número de alumnos matriculados, y decide cómo usarlo. Un presupuesto de suma global se considera una "reforma" porque se supone que es más probable que los administradores de la institución, al menos en condiciones ideales, hagan una asignación (y reasignación) de sus recursos más eficaz que unos burócratas ministeriales distantes y quizá desinteresados, o que los políticos, obligados a responder a las presiones de los grupos que representan.

Los mecanismos de financiamiento basados en fórmulas tienen varias ventajas. Permiten una distribución de fondos más racional (y menos política) entre las distintas instituciones de enseñanza superior y entre las diversas disciplinas, corrigen importantes deficiencias del sistema y contribuyen a mejorar las innovaciones y a reducir costos. Ahora bien, sería erróneo concluir que las decisiones institucionales de carácter más local, como las que puede adoptar el rector o la junta de gobierno de la universidad, son necesariamente mejores desde el punto de vista de la búsqueda del bien común. La política institucional --en la que hay que incluir también a los rectores que hacen promesas al profesorado con miras a ganar unas elecciones-- puede ser tan ineficaz, miope e interesada como las decisiones o supuestas injerencias de funcionarios que ocupan su cargo por elección o nombramiento. Probablemente, la mejor solución de compromiso sea una reforma que transfiera la mayor parte del proceso de decisiones a la institución, pero que al mismo tiempo refuerce la administración institucional para que pueda actuar en defensa del bien público, que quizá no coincida con el del claustro de profesores u otros grupos políticos poderosos; mantenga ciertas actividades institucionales de interés para la sociedad en general (pero no quizá para el profesorado o incluso el rector) como partidas en un presupuesto asignado y determinado por el gobierno, e insista en los principios de transparencia y responsabilidad para reducir al mínimo los celos y alentar un cierto grado de riesgo.

Un elemento fundamental de la reforma del financiamiento del sector público es la gestión eficaz de recursos dentro de la universidad. Esto se puede lograr con ayuda de decisiones acertadas sobre los presupuestos y sobre el empleo y remuneración del personal.

3.2.2. Reformas presupuestarias. Una reforma presupuestaria muy divulgada es la que se conoce con el nombre de "presupuesto basado en el desempeño". Esta reforma supone que los administradores de la institución (principalmente los rectores, presidentes y decanos) actúan en forma racional y que conceden especial importancia a lo que va acompañado de una recompensa.

Hay que señalar una sutil distinción entre *financiamiento basado en el desempeño* y *presupuesto basado en el desempeño*, los dos métodos usados en los presupuestos estatales vinculados al desempeño. "El financiamiento basado en el desempeño vincula sumas especiales directamente a los resultados obtenidos con relación a indicadores específicos. En el presupuesto basado en el desempeño los gobernadores y legisladores tienen en cuenta los informes de resultados en relación con indicadores de desempeño para determinar el financiamiento total de los centros universitarios públicos"⁴². Los defensores del presupuesto basado en el desempeño creen que el "motor" del presupuesto convencional --básicamente, el número de alumnos matriculados a tiempo completo, por disciplina y nivel-- es un incentivo equivocado, o al menos insuficiente. El presupuesto basado en el número de alumnos matriculados puede inducir a una institución a admitir un número excesivo de alumnos en detrimento de la calidad, puede dar lugar a una prolongación excesiva del tiempo que el alumno permanece en la institución, en perjuicio de la buena enseñanza y, lo que es peor, en perjuicio del buen aprendizaje, y puede provocar la concentración exclusiva en los programas de mayor aceptación y más baratos para la institución. Algunos aducen que, sobre todo cuando los posibles candidatos son muy numerosos, el presupuesto basado en el número de alumnos puede conducir a una tasa excesiva de abandono, porque es posible enseñar a los nuevos alumnos con menos gastos.

Por otra parte, el "presupuesto basado en el desempeño" vincula los ingresos públicos a criterios que son distintos, o cuando menos complementarios, del número de alumnos matriculados. Estos criterios pueden ser, por ejemplo, los títulos concedidos en general o en disciplinas determinadas, el tiempo medio necesario para obtener un título, los resultados de los alumnos graduados en exámenes de licenciatura o postgrado, el éxito de la facultad en la obtención de subvenciones competitivas de investigación, o el prestigio académico de que disfruta la facultad entre sus colegas. Ahora bien, los defensores del "presupuesto basado en el desempeño" se están percatando de que las instituciones de enseñanza superior necesitan mantener un equilibrio entre objetivos distintos, difíciles de medir y no siempre compatibles. Por ejemplo, la búsqueda de la máxima accesibilidad de los alumnos o del "aprendizaje añadido", que podría alentar la admisión de algunos alumnos prometedores pero menos calificados, es incompatible con el objetivo de aumentar las tasas de terminación de estudios o de mejorar los resultados en los exámenes de postgrado.

Gran parte del programa de reforma del presupuesto en los países en desarrollo consiste en el abandono de los presupuestos negociados, que fijan los presupuestos de las universidades de acuerdo con su fuerza política real o aparente, y la introducción de algún sistema que sea razonable y que pueda ser considerado como equitativo y transparente. Al menos se podría alegar que la reforma real, en la medida en que tuviera que haber cambios en los procedimientos presupuestarios, no consistiría tanto en la perfección o racionalización del sistema de incentivos como en la eliminación (o reducción significativa) de los presupuestos negociados y la adopción, en su lugar, de un sistema presupuestario que obligue a la administración institucional a adoptar decisiones difíciles para reasignar recursos dentro de la institución.

Argumentos en favor de un mecanismo de financiamiento basado

⁴² Joseph. C. Burke y Andrea M. Serban. 1997. *Performance Funding of Public Higher Education: Results Should Count*. Public Higher Education Program, Rockefeller Institute.

en el desempeño en la Argentina

La Ley de Educación Superior, de 1995, estableció un amplio programa de reforma para i) otorgar a las universidades plena autonomía sobre su propia administración, la asignación interna de recursos, la gestión de personal y el acceso de los alumnos, lo que brindaba a las universidades la oportunidad de diversificar sus recursos; ii) establecer un marco común para las instituciones públicas y privadas mediante la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), y iii) mejorar el gobierno de la universidad permitiendo una mayor participación del personal docente.

Dentro de la reforma financiera, la Secretaría de Políticas Universitarias está aumentando progresivamente la parte del presupuesto, tradicionalmente negociado en el Congreso, que se asigna a través de mecanismos vinculados a criterios de desempeño⁴³. En 1997, el presupuesto se distribuyó de la siguiente manera: el 13% del total de US\$1.500 millones, con arreglo al nuevo plan; US\$20 millones mediante una fórmula de financiamiento (basada en costo unitario por alumno en cada disciplina); US\$20 millones para un programa de infraestructura destinado a actividades de desarrollo de nuevas capacidades y rehabilitación; US\$70 millones para incentivos salariales a los catedráticos mientras se dedican a la investigación; US\$50 millones para programas de investigación, y US\$6,8 millones para becas. El objetivo es alcanzar el 40% del presupuesto total para el año 2000.

Además, con un proyecto del Banco Mundial se apoya un Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) de US\$240 millones, como fondo de inversión competitiva y transparente para financiar mejoras de la calidad y la eficiencia en el primero y segundo ciclo universitario mediante la prestación de asistencia técnica para cambios del programa de estudios, ayuda a catedráticos invitados, concesión de becas y financiamiento de material didáctico, laboratorios y bibliotecas. El FOMEC financia el 70% del costo total de los proyectos y los beneficiarios de las actividades de la universidad el 30%⁴⁴.

Aunque es indudable que varios tipos de "presupuesto basado en el desempeño" continuarán apareciendo en los programas de reforma de la enseñanza superior, la verdadera reforma quizá estribe sobre todo en la aceptación de tres principios: i) que los directivos de la universidad, la facultad y los funcionarios gubernamentales de varios niveles son todos, a su manera, "agentes racionales" que responden a incentivos; ii) que las "reglas del juego" para la obtención de fondos públicos constituyen un poderoso y extremadamente complejo sistema de incentivos con distintas repercusiones en los directivos institucionales, el profesorado y los distintos niveles de gobierno, y iii) que la mejor manera de facilitar la adopción de las difíciles decisiones académicas y de asignación de recursos a nivel institucional sea el establecimiento de una serie de normas presupuestarias oficiales que sean en general sensatas, justas, transparentes y, sobre todo, estables.

3.3 Cambios radicales (reestructuración) de las instituciones de enseñanza superior

La reestructuración de la enseñanza superior ha tenido distintas causas en cada país. Por

⁴³ William Experton. 1998. *Argentina: Higher Education Reform* (La enseñanza de posgrado en la República Argentina). Informe sobre la marcha del proyecto, Banco Mundial, Washington, D.C.

⁴⁴ Carlos Marquis. 1998. *Recent Changes in Argentine University Policy*.

una parte, puede ser el resultado de las graves preocupaciones existentes sobre la falta de recursos financieros y, por la otra, del deseo de fusionar instituciones, consolidar la enseñanza terciaria y promover economías interinstitucionales de escala.

Todo cambio radical tiene repercusiones sobre la misión, los conocimientos y otros atributos de la organización en la que se produce, así como sobre el número de sus empleados. El cambio radical, o reestructuración, de una institución de enseñanza superior supone la disminución o renovación (o una combinación de ambas) de los miembros del claustro de profesores y del personal profesional y auxiliar. Esto significa despidos, jubilaciones adelantadas forzosas o reconversión y reasignación del personal, como en el caso del cierre de instituciones ineficaces o ineficientes, la fusión de instituciones de calidad que no tienen una masa crítica de operaciones que las haga eficaces en función del costo, y la modificación radical de la misión y función de producción de una institución --lo que significa alterar radicalmente conceptos tales como quiénes constituyen el profesorado, cómo se comportan y organizan y cómo trabajan y son remunerados.

Es indudable que las universidades de Rusia han "sufrido", en el sentido de que han experimentado una difícil contracción financiera, que ha supuesto un descenso de la remuneración real de los profesores, el cierre de departamentos y programas de postgrado enteros, y la superimposición de una gama de actividades empresariales que afectan a los miembros del profesorado y a las instalaciones. Al mismo tiempo, muchos de los cambios experimentados por las universidades rusas parecen ser menos fundamentales y tienen como objetivo adaptarse a las nuevas circunstancias o sobrevivir. Estos cambios son probablemente de efecto menos duradero, pues no se da una aceptación común de una nueva misión institucional ni se han registrado los cambios de estilos profesional o académico que deberían acompañar a una reestructuración fundamental.

Los cambios radicales suelen suscitar resistencia tanto entre los trabajadores como en los cuerpos directivos, independientemente de la necesidad o idoneidad del cambio. La reestructuración es extremadamente difícil porque los empleados del sector público suelen ser funcionarios de la administración o han accedido al cargo por nombramiento político, o al menos son políticamente activos, y es difícil convencerlos. En el caso de las universidades públicas, el cuerpo de profesores cuenta con medios adicionales para hacer frente a las amenazas de cambio radical y pérdida de empleos: el concepto de la universidad como bastión legítimo y necesario de la continuidad y la tradición; la tradición de libertad académica, y el ejército de alumnos actuales, pasados y futuros, la mayoría de los cuales saben expresar sus ideas en forma convincente y decidida, son políticamente inestables y, en general, tienden a sumarse a la causa de los que se oponen a los esfuerzos del gobierno por modificar radicalmente *su* universidad.

Sin embargo, aunque las universidades públicas se resisten al cambio radical, no son inmunes a la pérdida de considerables fondos públicos ocasionada por las fuerzas antes mencionadas. De hecho, la solidez a muy corto plazo de la universidad --su aparente capacidad de "salir adelante", con clases cada vez más numerosas o con profesores a tiempo parcial mal remunerados, sin renovar el material de laboratorio ni reponer la biblioteca, admitiendo a más alumnos de pago o desviando las energías del profesorado hacia actividades empresariales--

puede ser su peor enemigo en la competencia por fondos públicos cada vez más escasos. Estos "arreglos" a corto plazo a veces permiten a los gobiernos o ministerios recortar los fondos a las instituciones públicas sin tener que cerrar universidades ineficaces o despedir a profesores que ya no responden a las necesidades de los alumnos, la economía o la universidad.

3.3.1. Repercusiones de la tecnología. Un importante aspecto de la reforma, del que se están ocupando actualmente muchos países en desarrollo, es la repercusión de la tecnología en la enseñanza superior y la posibilidad de los mismos de transformarse y resultar más eficaces en función de los costos gracias a la tecnología. Ésta tiene su lado positivo y su lado negativo. Por un lado, puede contribuir a organizar mejor la enseñanza superior y reducir los costos mediante universidades abiertas, la educación a distancia, etc.; por el otro, su elevado costo también puede disuadir a los países en desarrollo de competir con los países industrializados. Ello puede influir considerablemente en el financiamiento. Ahora bien, es importante señalar que las universidades del futuro tendrán que ser más diversificadas y estar más dispuestas a compartir de forma innovadora los conocimientos; sólo así podrán tener una participación equitativa en el mercado y no quedar marginadas.

La razón que justifica el empleo de tecnologías educativas no es la misma en los países en desarrollo que en los desarrollados. Éstos cuentan con sistemas escolares bien establecidos y elevados niveles de matrícula. Usan tecnología, principalmente, para mejorar la eficacia de la enseñanza y el aprendizaje, adaptar la instrucción a las necesidades individuales de los alumnos y ofrecer enseñanza especializada a pequeños grupos de alumnos. En los países en desarrollo, por otra parte, donde las buenas escuelas sólo están al alcance de relativamente pocas personas, las autoridades buscan alternativas que supongan mejoras considerables en la eficacia de la enseñanza e investigación, y al mismo tiempo brinden mayor acceso a la enseñanza, sobre todo en los niveles secundario y posteriores, con menor costo por alumno⁴⁵.

⁴⁵ Bojana Boh. 1994. *Interactive Educational Technologies in Higher Education*. ESP Discussion Paper Series. The World Bank Advisory Service, Washington, D.C.

Tecnología educativa y educación diferenciada en los países en desarrollo

De todas las regiones del mundo, Asia es la que ha emprendido iniciativas de diferenciación más amplias y eficaces. En los últimos 20 años, la educación a distancia se ha extendido rápidamente en Bangladesh, China, Corea, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia. Por ejemplo, China ha establecido una red de universidades provinciales y por televisión para la educación a distancia. La India tiene tres millones de alumnos a tiempo parcial matriculados en cursos por correspondencia, además de los cuatro millones que siguen cursos regulares a tiempo completo. Tailandia ha establecido dos universidades abiertas y varias regionales, que han venido a sumarse a las cuatro prestigiosas universidades nacionales de Bangkok. La educación a distancia y los programas de aprendizaje abierto pueden ser eficaces para aumentar el acceso a costo moderado, sobre todo de los grupos desfavorecidos, que suelen estar escasamente representados entre los alumnos matriculados en la universidad. Estos programas también se pueden orientar hacia una clientela regional o multinacional. Por ejemplo, 15.000 de los 120.000 alumnos de UNISA, la Universidad Abierta de Sudáfrica, son de países vecinos⁴⁶.

Es importante no confundir lo que es tecnológicamente posible con lo que es conveniente, necesario o probable. En el caso de las universidades es muy fácil entusiasmarse con la capacidad de la tecnología de cambiar radicalmente la índole de la universidad. Consideremos solamente los siguientes adelantos tecnológicos: la transmisión digital de información para el correo electrónico, el acceso vía Internet a información y bases de datos y la capacidad de transmisión multimodal de vídeo animado de mayor anchura de banda; refinados componentes lógicos interactivos conectados con computadoras personales, y televisores y reproductores de vídeo por todas partes. Esta tecnología permite disponer de capacidad multimodal interactiva de vídeo para la educación sincrónica a distancia, bibliotecas y bases de datos en Internet; instrucción asíncrona a través de reproductores de vídeo y componentes lógicos con capacidad audiovisual mejorada, que el alumno adapta a su propio ritmo. Algunos predicen el fin de la universidad como la hemos conocido y la falta casi total de pertinencia de elementos tan familiares como el campus universitario, las aulas, las bibliotecas e incluso los catedráticos inamovibles.

¿Cuántos de estos elementos se adoptarán, en qué países y para quiénes? La respuesta no depende sencillamente ni de la capacidad pedagógica ni de los costos y beneficios de la enseñanza y el aprendizaje mejorados con la tecnología. La probabilidad de su adopción depende en gran parte de si un país está avanzando o no hacia la reforma y la enseñanza superior masivas. No es fácil que los alumnos actuales o los jóvenes que prevén llevar una vida de alumnos a tiempo completo y residir en el campus o en sus inmediaciones acepten una nueva versión de "enseñanza superior" con profesores sólo por correo electrónico o vídeo y aulas virtuales, o una enseñanza superior entremezclada con empleo a tiempo completo o parcial. Por supuesto, tampoco es fácil que la acepte el profesorado, que cuenta con su campus, biblioteca, poca carga lectiva e inamovilidad del cargo. Por tanto, de momento, en los países económica y educativamente más desarrollados es probable que poderosas fuerzas mantengan gran parte de la enseñanza superior, sobre todo la universidad tradicional, en el sistema pedagógico convencional. Desde el punto de vista financiero, la tecnología *no* se ha empleado en general en

⁴⁶ Banco Mundial. 1995. *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*.

sustitución del profesorado, que es la fuente tradicional de las ganancias de productividad en la industria. La tecnología ha sido, sobre todo, un gasto adicional que, tal vez haya dado lugar a una producción adicional de aprendizaje o erudición y, por ende, de productividad adicional, pero no ha proporcionado una reducción de costos unitarios en la forma en que los costos se calculan en el mundo académico.

En los países donde el crecimiento de la enseñanza superior, en alguna forma, es todavía una tarea pendiente y donde la masificación de la enseñanza superior es sencillamente imposible con unos recintos universitarios, una proporción profesores-alumnos, unas bibliotecas y unos laboratorios que no mantienen ya ni siquiera los países de la OCDE, es preciso conceder máxima prioridad a una instrucción eficaz en función de los costos, basada en la tecnología y cuyo ritmo pueda ser determinado por el propio alumno.

4.

Conclusiones El Estado y las consecuencias del programa de reforma del financiamiento y gestión convencionales

Como resultado de la masificación y diversificación de la enseñanza superior, los gobiernos están aplicando progresivamente un Programa de reforma financiera y de gestión que tiene por objeto complementar los ingresos estatales (en gran parte mediante el cobro de servicios a los alumnos y familias que pueden pagar), diferenciar las instituciones, promover las iniciativas del sector privado y suavizar los reglamentos oficiales. Este programa ha sido generalmente aceptado en principio en casi todo el mundo, y cuenta con el apoyo del Banco Mundial en países con niveles muy dispares de desarrollo económico e institucional en el subsector de la enseñanza superior.

Se ha observado un progreso considerable en la aplicación de este programa de reforma en varios aspectos. Cada vez es más frecuente la participación de los alumnos y sus familias en los costos de la enseñanza superior a través de derechos de matrícula y planes de recuperación total de costos. Muchos países ofrecen a los alumnos subvenciones y préstamos condicionados al nivel de ingresos, y otros muchos los han incluido en su programa de política de enseñanza superior. Las instituciones del sector privado siguen aumentando, donde no están prohibidas legalmente, y están ofreciendo una enseñanza abierta al mercado y eficaz en función de los costos, aunque a menudo, al menos en apariencia, de calidad desigual. El financiamiento de las universidades está tomando en consideración indicadores cuantificables de la producción y se está transfiriendo la autoridad de gasto a las universidades. La tecnología, sobre todo en el sector de las telecomunicaciones electrónicas, se está incorporando a las universidades de todo el mundo, lo que les da acceso instantáneo a especialistas, bibliotecas e información. Las actividades empresariales por parte de instituciones, departamentos y miembros del profesorado están aumentando casi en todas partes, y, en general, proporcionan ingresos adicionales a las instituciones y beneficios a la sociedad.

Por otra parte, algunos aspectos del programa generalmente aceptado de reforma han progresado de manera muy desigual. Por ejemplo, los sectores de la enseñanza superior pública

en la mayoría de los países (sobre todo en Rusia y los nuevos Estados independientes) siguen teniendo grandes dificultades para reestructurar y cerrar las instituciones ineficaces o anticuadas. La comprobación de recursos con el fin de subvencionar selectivamente a los alumnos más necesitados ha sido difícil en países donde el cumplimiento con las obligaciones fiscales es desigual. Los préstamos, en la mayoría de los casos, no han desviado el peso del costo del gobierno o el contribuyente al alumno, sobre todo por el bajo nivel de los intereses y de las tasas de recaudación de reembolso y porque no se seleccionan debidamente a los alumnos cuyo acceso depende de los préstamos. El presupuesto basado en el desempeño y otras modalidades de presupuesto público han tenido, en muchos casos, consecuencias imprevistas y a veces no deseadas, como la presentación de unos resultados exagerados con el fin de obtener más recursos. La búsqueda de productividad y eficacia está dominada por consideraciones de costo en vez de rendimiento o aprendizaje --en todo el mundo hay universidades que siguen sin medir el aprendizaje añadido por la institución ni aumentar el aprendizaje en formas que han demostrado ser eficaces. Existe el riesgo de que algunos profesores continúen incorporando la nueva tecnología, principalmente como "adiciones" a la enseñanza y al programa de estudios tradicionales, pero sin los correspondientes cambios en la función de producción de instrucción que son necesarios para obtener ganancias provechosas de productividad. Por último, en lo que respecta a la delegación de autoridad entre el gobierno y las instituciones, existe una necesidad de esclarecer qué autoridad y qué decisiones de operación pertenecen a la institución de enseñanza superior y cuáles al gobierno.

En conclusión, en la mayoría de los países continúa el debate en torno al marco centralizado frente al descentralizado, la importancia relativa de los sectores público y privado, la función del gobierno, y la autonomía de la universidad. El reto que se presenta a la política pública es combinar la eficacia y flexibilidad vinculadas a la diversificación y privatización con la continua responsabilidad de los gobiernos de orientar, regular y subvencionar. El objetivo principal de esta labor de orientación y reforma es ofrecer normas mínimas de calidad y de protección del consumidor, apropiada cobertura académica de las necesidades de la economía y la sociedad y garantía de acceso a los alumnos con mayor capacidad y motivación pero cuyas familias no podrían financiar sus estudios por otros medios.

Bibliografía

- Bain, Olga. 1997. "Cost of Higher Education to Students and Parents in Russia: Tuition Policy Issues". Búfalo, NY: The Center for Comparative and Global Studies, State University of New York en Búfalo [documento inédito].
- Bain, Olga. 1998. "The 'ABCs' of University Autonomy: Reflections about Russian Higher Education", documento presentado en la reunión anual de la Comparative and International Education Society, Búfalo, NY, 18-22 de marzo de 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. 1997. "La educación superior en América Latina y el Caribe: Documento de estrategia", págs. 7-8.
- Banco Mundial. 1996. *China Higher Education Reform*. Departamento Geográfico de China/Mongolia, Informe No. 15573-CHA.
- Banco Mundial, Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico. 1996. *Vietnam: Education Financing Sector Study: A Sector Report*. [VEFSS]
- Banco Mundial. 1995. *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barr, Nicholas. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Segunda edición. Weidenfeld and Nicholson, Londres, págs. 106, 345.
- Barnes, John y Nicholas Barr. 1988. *Strategies for Higher Education: The Alternative White Paper*. The David Hume Institute. The Suntory-Toyota International Center for Economics and related Disciplines, LSE. Aberdeen University Press, págs. 3, 6-9.
- Blair, Robert D. D. 1992. "Financial Diversification and Income Generation at African Universities". Nota técnica No. 2 del Departamento Técnico de la Oficina Regional de África, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Boh, Bojana. 1994. *Interactive Educational Technologies in Higher Education*. ESP Discussion Paper Series. The World Bank Advisory Service, Washington, D.C.
- Boissiere, Maurice. 1996. Memorandum and recommendation of the President of the IBRD to the Executive Directors on a proposed loan to Romania for a reform of higher education and research project. Banco Mundial, Washington, D.C. No. P6882-RO.
- Bollag, Burton. 1997. "Poland Considers Whether Universities Should Have the Right to Charge Tuition". *The Chronicle of Higher Education*, 5 de diciembre de 1997.
- Burke, Joseph. C. y Andrea M. Serban. 1997. *Performance Funding of Public Higher Education: Results Should Count*. Public Higher Education Program, Rockefeller Institute.

- Clark, Burton R. 1998. "The Entrepreneurial University: Demand and Response". *Tertiary Education and Management*, Vol. 4, No. 1, pág. 14.
- Eisemon, Thomas Owen. 1992. *Private Initiatives and Traditions of State Control in Higher Education in Sub-Saharan Africa*. Documento de antecedentes de la División de Educación y Empleo, Departamento de Población y Recursos Humanos, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Experton, William. 1998. *Argentina: Higher Education Reform* (La enseñanza de posgrado en la República Argentina). Informe sobre la marcha del proyecto, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Golladay, Fredrick L. e Ilona E. Szemzo. 1998. *Higher Education Reform Project: Republic of Hungary*. Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Dirección Sectorial de Desarrollo Humano, Oficina Regional de Europa y Asia Central, Banco Mundial. Informe No. 16536-HU, págs. 5-7.
- Guadilla, García. 1996. *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. UNESCO.
- Holm-Nielsen, Lauritz B. 1998. *Chile: Higher Education Reform Project* (Chile: Proyecto para la reforma de la educación superior). Documento de evaluación inicial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Institute of Economic Affairs and Nord Anglia Education PLC, University of Manchester. 1997. "Investment Opportunities in Developing Countries", Informe provisional a la Corporación Financiera Internacional, 24 de noviembre de 1997, pág. 4.
- Johnstone, D. Bruce. De próxima aparición en 1998. "Financing Higher Education: Who Should Pay and Other Issues", en Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl, y Patricia J. Gumpert, comps., *American Higher Education in the 21st Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Johnstone, D. B. 1996. "Some Principles of Tuition, Fees, and Student Financial Assistance Applicable to Chinese Higher Education". State University of New York en Búfalo [inédito]. Documento presentado en el Seminario sobre cuestiones financieras de la educación superior, patrocinado por el China Center for Education Development Research y la Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, Universidades de Beijing y Xiamen, 6-9 de abril de 1996.
- Johnstone, D. B. 1993. "The Costs of Higher Education: Worldwide Issues and Trends for the 1990s", en Altbach, P. G. y Johnstone, D. B., *The Funding of Higher Education: International Perspectives*. Nueva York: Garland Publishing.

- Johnstone, D. Bruce. 1992. *Learning Productivity: An Imperative for American Higher Education*. Albany: The State University of New York.
- Kent, Rollin. 1998. *Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities*. Informe técnico, Unidad de Educación, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., pág. 17.
- Leno, Janet L. y cols. 1995. *Education Sector: Strategic Issues and Policy Options*. Documentos extraoficiales de debate sobre aspectos de la economía de África Meridional. Departamento de África Meridional, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Marquis, Carlos. 1998. *Recent Changes in Argentine University Policy*. Documento presentado en una sesión de capacitación. Banco Mundial, Washington, D.C., 22 de junio de 1998.
- McMahon, Walter. 1988. "Potential Resource Recovery in Higher Education in the Developing Countries and the Parents' Expected Contribution", *Economics of Education Review*, 7 (1).
- Millot, Benoit. 1997. *Republic of Tunisia Higher Education: Challenges and Opportunities*. Grupo de Desarrollo Humano, Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mukherjee, Hena. 1997. *China: Higher Education Reform*. Estudio del Banco Mundial sobre países, Banco Mundial, Washington, D.C. Informe No. 17138.
- National Center for Education Statistics. 1997. *Digest of Education Statistics 1997*. Washington, D.C.: NCES.
- Rumble, G., 1997. *The Costs and Economics of Open and Distance Learning*. Londres: Kogan Page.
- Saint, W. S. 1992. *Universities in Africa: Strategies for Stabilization and Revitalization*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Salmi, Jamil. 1992. *Higher Education and Economic Development: Strategies for Reform--A Policy Brief*. Documento presentado en el Seminario de políticas generales sobre el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de la educación superior en África. Banco Mundial, IDE, marzo de 1992, Harare, Zimbabwe.
- Salmi, Jamil. 1997. *Mexico-Higher Education Financing Project* (Proyecto de financiamiento de la enseñanza superior). Banco Mundial, Washington, D.C. Informe No. PIC5094
- Salmi, Jamil. 1998. *Strategy for Higher Education Development in Latin America: Executive Summary*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Salmi, Jamil. 1998. *International Experiences with Student Loan Schemes: The World Bank*

- Perspective*. (Informe inédito.) Banco Mundial, Washington, D.C.
- Salmi, Jamil y Gabriela Alcálá. 1998. *Opciones para reformar el financiamiento de la enseñanza superior*. Cuadernos del CENDES (Centro de Estudios de Desarrollo, Universidad Central de Venezuela). No. 37, enero-abril.
- Sanyal, B. C. 1995. *Innovations in University Management*. París: UNESCO Publishing [Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación].
- Shen, Hong. 1998. *Tuition Reform in Chinese Universities: From "State Dominance" to "Cost Sharing"*. Documento presentado en la reunión anual de la Comparative and International Education Society, Búfalo, 19-22 de marzo de 1998.
- Skiback, M., Wagner, A. y E. Esnault. 1997. "Thematic Review of the First Years of Tertiary Education: Comparative Report [Draft]". París: OECD, Directorate for Education, Employment, Labour, and Social Affairs Education Committee.
- Sundt, M. 1993. "Postsecondary Education Financing: International Comparative Models", en *National Commission on Responsibilities for Financing Postsecondary Education, Background Papers and Reports*. Washington, D.C.: National Commission on Responsibilities for Financing Postsecondary Education.
- The Chronicle of Higher Education*. 1997. Almanac Issue, 44:1, 29 de agosto de 1997, pág. 30.
- Tilak, J. B. G. 1992. "Student loans in financing higher education in India". *Higher Education*, vol. 23(4), págs. 389-404.
- Trow, Martin. 1974. "Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education", en OCDE, *Policies for Higher Education*, París: OCDE.
- Van Vught, Frans. 1994. "Autonomy and Accountability in Government/University Relationships", en Jamil Salmi y Adriaan Verspoor, comps., *Revitalizing Higher Education*. Londres: Pergamon Press.
- Wagner, Alan. 1998. *Costs and Financing of Tertiary Education: OECD Trends and New Perspectives*. Documento presentado en una sesión de capacitación. Banco Mundial, Washington, D.C., 22 de junio de 1998.
- Wolff, Laurence y Douglas Albrecht. 1992. (Comps.) *Higher Education Reform in Chile, Brazil, and Venezuela: Towards a Redefinition of the Role of the State*. División de Recursos Humanos, Departamento Técnico, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Woodhall, Maureen. 1995. *Higher Education in Asia: Education in Nine Countries 1960-1991*. Londres: Pergamon Press.

Woodhall, Maureen. 1996. *Vietnam Higher Education Project: Managing Resources and Finance of Higher Education*. Grupo de trabajo 2, Informe III. Banco Mundial, Washington, D.C.

Woodhall, Maureen. 1997. "Public Versus Private Education: Changing Perceptions of Boundaries and Roles". Aberystwyth: The University of Wales, Department of Education (inédito).

Ziderman, A. y D. Albrecht. 1995. *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, D.C.: The Falmer Press.