

El financiamiento a la educación superior: en los polos del debate

(reseña del libro *El financiamiento de la educación superior en Puerto Rico* del Dr. Waldemiro Vélez Cardona)

Dr. Imanol Ordorika Sacristán*

Los títulos de dos textos muy influyentes en la actualidad ilustran los extremos que ha alcanzado el debate internacional sobre la educación superior contemporánea. Los libros en cuestión son *The university in ruins* de Bill Readings (1996) y *Creating entrepreneurial universities* de Burton Clark (1998). Las perspectivas y opiniones de académicos, especialistas, administradores educativos, funcionarios gubernamentales, estudiantes, sindicalistas y otros actores sociales relacionados con la universidad generalmente se polarizan en torno a posturas reflejadas en estos importantes análisis de la universidad entre el siglo XX y el XXI.

Tradicionalmente funcionarios gubernamentales y administradores universitarios se ubican en un lado del espectro frente a académicos, estudiantes y sindicalistas. Mientras tanto las opiniones de especialistas en educación de uno u otro signo tratan de dar fundamento teórico y analítico a los argumentos que se esgrimen en los diversos campos en que se organiza el debate.

Muchas de las definiciones cruciales de la discusión actual sobre la educación superior pública tienen que ver con un tema central: el financiamiento. Las políticas y montos del financiamiento público para la educación superior han evolucionado notablemente desde la década de los años ochenta en casi todos los países. Una de las polémicas fundamentales se expresa en torno a las explicaciones sobre las causas de esta evolución. En uno de los polos del debate se enfatiza que la reducción del gasto en educación superior es una consecuencia de la escasez financiera del Estado contemporáneo. En el otro, se da más peso a la idea de que las nuevas políticas de financiamiento de la ES constituyen una herramienta para la transformación y el rediseño de este sector educativo.

El libro *El financiamiento de la educación superior en Puerto Rico* del doctor Waldemiro Vélez (2002) constituye una aportación fundamental para la comprensión de este proceso de evolución del financiamiento a la educación postsecundaria, para informar la polémica pública sobre el financiamiento así como para vislumbrar la complejidad de esta última disyuntiva y explicar sus causas. El título de libro puede resultar engañoso. La obra del Dr. Vélez Cardona analiza un espectro de temas sobre financiamiento de la educación superior que incluye el estudio de caso de la educación postsecundaria en Puerto Rico pero lo trasciende en varios aspectos que pretendemos analizar en esta reseña.

* Imanol Ordorika Sacristán es doctor en educación por la Universidad de Stanford (1999) y maestro en sociología por esta misma universidad (1998). Es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México desde 1987.

Nuevas políticas de financiamiento y su impacto en las instituciones

En la primera sección del libro, *Problemas y alternativas del financiamiento de la educación superior*, se presenta un examen de la evolución de las tendencias dominantes en el financiamiento a la educación superior en el ámbito internacional. En este recorrido analítico, el autor esboza al mismo tiempo una revisión crítica de la literatura contemporánea más relevante sobre este tema. Al dar cuenta de la existencia de una crisis de financiamiento para la educación postsecundaria, analiza también los componentes fundamentales de las políticas públicas en este ámbito: la justificación del gasto para la educación superior como un bien público; las distintas fuentes de financiamiento y sus atributos principales; los criterios de asignación de recursos financieros; y las diversas categorías del gasto entre otros.

En esta misma sección del libro el Dr. Vélez Cardona analiza los rasgos esenciales de la evolución de las políticas de financiamiento en la década de los noventa. Se identifican las nuevas políticas de subsidio por programas específicos en sustitución de las asignaciones tradicionales a través de un subsidio general. Se discuten los cambios en las relaciones de poder al interior de las instituciones de educación superior y frente al exterior. También se desarrollan dos temas de gran importancia para la comprensión de la situación de la educación superior en nuestros días: los cambios en la naturaleza del trabajo académico y la forma en que los aspectos financieros impactan la misión o los objetivos esenciales de la universidad contemporánea. En un primer análisis se presentan estos dos temas que constituyen una preocupación fundamental para el autor y que habrán de ocupar buena parte de su reflexión sobre el impacto de las nuevas políticas de financiamiento en el sentido mismo de la educación postsecundaria y en la cultura académico al interior de las instituciones de educación superior.

A continuación, se analiza el impacto de estas nuevas políticas en aspectos esenciales como la contracción de los salarios del personal académico, el abandono y falta de mantenimiento de las instalaciones universitarias, el deterioro de bibliotecas y laboratorios, el congelamiento de plazas, el cierre de departamentos y programas y el control sobre el ejercicio del presupuesto y las políticas de gasto.

Una vez analizado el contexto en el que se enmarca el diseño e implementación de políticas, el autor da paso a una revisión cuidadosa de las alternativas propuestas para la solución de los problemas financieros de las instituciones de educación superior. Utiliza para ello tres niveles de análisis: el de las instituciones educativas, el de las políticas gubernamentales y el de las recomendaciones internacionales. En el ámbito de las instituciones se identifican políticas de recuperación de costos vía estudiantes (aumentos de colegiaturas, becas, préstamos, cobros a graduados o cobro a empleadores). En el análisis de estas políticas de recuperación de costos llama la atención la utilización de un discurso de equidad como justificación de estas políticas de sustitución de fondos públicos por aportaciones privadas. Aunque el texto no profundiza en este tema, este proceso sugiere la importancia de analizar más a fondo los elementos discursivos de las políticas de financiamiento y los procesos de confrontación y conflicto que algunos de ellos, en este caso la transferencia de costos a los estudiantes y sus familias, generan al interior de los colegios y universidades.

En la revisión de otras alternativas a las que con frecuencia recurren las instituciones, el autor describe el impulso institucional a prácticas de comercialización y mercadeo, la creación de empresas universitarias, la venta de servicios y el alquiler de infraestructura. Describe políticas de atracción de estudiantes internacionales como fuentes de recursos que las administraciones universitarias promueven. Explica el establecimiento de estructuras y prácticas administrativas más relacionadas con el uso del patrimonio para la especulación financiera, la inversión en acciones y bienes raíces, la promoción de regalos y donativos así como la atracción de fondos nacionales e internacionales para investigación. Por otro lado señala políticas de ajuste o reingeniería con el recorte de actividades, programas y departamentos. Finalmente analiza cómo estas prácticas se filtran al terreno estrictamente académico al estimular la práctica empresarial de los departamentos y de los académicos. Se permite e incentiva la participación en consultorías. Se premia la búsqueda de recursos extraordinarios a través de la retención individual de un porcentaje de los recursos obtenidos.

La descripción y análisis provistos en esta sección del libro presentan evidencia y argumentos muy contundentes de las formas en que las nuevas políticas de financiamiento reorientan las tareas y redefinen las funciones esenciales de la universidad. Independientemente de la misión y responsabilidades institucionales establecidas en el discurso, estas prácticas, a las que se presenta como una deseable actitud emprendedora o empresarial de la universidad y los universitarios, producen un desplazamiento de las actividades académicas fundamentales hacia la ocupación de tiempo en recursos materiales en el desarrollo de tareas netamente financieras o administrativas.

En el ámbito gubernamental el autor analiza fundamentalmente tres tipos de políticas públicas. En primer lugar se refiere a las políticas de diversificación de los sistemas de educación superior. Destaca en este terreno la promoción y desarrollo de opciones educativas más baratas que las instituciones tradicionales. En segundo lugar describe procesos de privatización, recorte o reducción de áreas o actividades que son ahora consideradas como no esenciales. Estas incluyen, por ejemplo, los dormitorios, librerías y comedores estudiantiles que en algunos sistemas fueron consideradas con-sustanciales a las instituciones de educación superior. En tercer lugar se ocupa de transformaciones en la administración del gasto. Estas incluyen la reforma a prácticas presupuestarias y el uso de tecnologías para reducir costos de administración.

Llama la atención en esta sección del libro la importancia de explicar y analizar más a fondo un conjunto de procesos y formas de intervención gubernamental orientadas a promover, y en el caso de muchos países o regiones, a simular prácticas de competencia entre instituciones y entre académicos en el mercado. La evidencia y argumentos presentados en el libro son extremadamente sugerentes para emprender futuros análisis sobre las formas en que los gobiernos u otras instituciones de los estados nacionales simulan estas prácticas de competencia a través de la compra de productos y fundamentalmente mediante procesos de evaluación. Estas últimas constituyen una herramienta fundamental de las políticas públicas contemporáneas para la educación superior.

Esta sección concluye con la descripción de las alternativas y propuestas que se promueven desde el ámbito internacional a través de organizaciones financieras, agencias relacionadas con la educación y el desarrollo o las iniciativas y recomendaciones de expertos. Entre estas se promueve el diseño de formulas de distribución mas complejas y sofisticadas y prácticas de asignación del gasto como la diferenciación del financiamiento para investigación y para docencia.

El autor destaca entre las recetas internacionales los lineamientos para la vinculación del financiamiento a patrones de desempeño (performance based funding). Estos incluyen el uso de licitaciones y la competencia entre instituciones para la obtención de fondos públicos. En esta sección del libro se analizan dos tipos de argumentos con los que se justifican estas prácticas. Por un lado están los que resaltan la importancia de estas políticas en términos de sus efectos en mayor eficacia y mejor ejecución. Por otro, los que enfatizan sus resultados en términos de mayor credibilidad y legitimidad para las instituciones.

En la conclusión de esta sección del libro el Dr. Vélez discute algunos de los efectos reales de estas políticas. Entre estos destacan el incremento en los gastos de administración, el des-balance en los proyectos académicos y el desvío de las prácticas académicas a partir de la selección de temas más “rentables”. Argumenta con preocupación que en esencia la evolución hacia nuevas políticas de financiamiento de la educación superior ha desvirtuado la misión principal de la universidad. El análisis de este tema se retoma en la última sección del libro.

Financiamiento de la educación superior en Puerto Rico

La segunda sección del libro comprende dos capítulos que incluyen el estudio de caso del financiamiento de la educación superior en Puerto Rico. El primero de ellos describe la evolución histórica de los patrones y políticas de financiamiento de la educación superior en Puerto Rico. El segundo compara un conjunto de indicadores de financiamiento con los sistemas universitarios de algunos estados de la unión americana.

El recuento histórico de las políticas de financiamiento educativo en Puerto Rico es muy ilustrativo. La descripción de *Ley 1*¹ y la *Ley 2*² de 1966 explican la existencia de normas que han establecido legalmente los montos y términos del financiamiento a la educación como un porcentaje fijo del Fondo General³. Esta parece ser una experiencia única entre los sistemas educativos de América Latina.

Al analizar los mecanismos de financiamiento desde 1966, el autor presenta datos empíricos de la evolución de los montos de subsidio Estatal desde la entrada en vigor de

¹ La *Ley 1*, emitida el 20 de enero de 1966 es también conocida como la *Ley de la Universidad de Puerto Rico*.

² La *Ley 2* también fue emitida el 20 de enero de 1966. Es el complemento esencial de la *Ley 1* y estableció el compromiso financiero del Estado con la Universidad de Puerto Rico. .

³ Dicha ley establecía que a partir de 1968 la Universidad recibiría una cantidad equivalente al 7.8% de las rentas anuales (Fondo General). Esta proporción se incrementaría en 0.45% cada año hasta alcanzar un máximo de 9.0% en 1971.

estas dos leyes. Presenta un análisis de las transformaciones normativas relacionadas con el subsidio público a esta institución educativa. Destaca en esta sección la forma en que entrelaza los cambios legislativos con la reducción del gasto público y el deterioro presupuestal de la institución. Analiza también el comportamiento de otras fuentes de financiamiento adicionales a las asignaciones del Fondo General (asignaciones y contratos del gobierno, ingresos por matrícula y cuotas, venta de servicios e ingresos generados por empresas universitarias, inversiones, así como regalos, donativos y contratos privados) y los cambios en el peso relativo de estas fuentes alternativas frente al subsidio. El estudio muestra la conformidad de las políticas de financiamiento con lineamientos establecidos por el Banco Mundial.

Seguidamente el autor analiza las partidas principales y tendencias de comportamiento en los patrones de distribución del gasto en la Universidad de Puerto Rico. Los datos aportados muestran que históricamente se ha dado una fuerte concentración del gasto en instrucción en sus diversos niveles. A pesar de la reducción que ha sufrido en términos reales, este rubro se ha mantenido proporcionalmente estable respecto al total de gastos de la institución. Otras partidas como investigación y apoyo académico se deterioraron adicionalmente al reducir su participación del total hasta 1979. A partir de entonces se han mantenido con una proporción menor pero también relativamente estable. En contraste, las partidas de becas a estudiantes y apoyo institucional han crecido adquiriendo un peso significativo en el gasto institucional. La partida de mantenimiento, mientras tanto, se ha reducido significativamente.

El Dr. Vélez identifica en esta sección del texto dos tendencias importantes en la distribución del presupuesto en la UPR. En primer lugar muestra como el decremento de los recursos públicos para educación superior, aunado a la expansión y dispersión del sistema de la Universidad de Puerto Rico a partir de los años setenta, ha conducido a una dispersión y desigual distribución del presupuesto al interior de esta Universidad. En segundo lugar identifica la creciente concentración de fondos en las partidas que maneja la Administración Central.

Antes de pasar a la comparación del caso puertorriqueño con los Estados Unidos el autor analiza cuidadosamente las políticas de financiamiento establecidas en la *Leyes de Oportunidades* Educativas de 1998 y 1999. Describe una profunda transformación en las políticas de financiamiento a partir de la adopción de reformas sugeridas por el Banco Mundial. El gobierno se concentra en el financiamiento de la educación primaria y preescolar y obliga a la Universidad a la búsqueda de fondos externos competitivos.

Citando a Johnstone (1998) el autor identifica en el caso puertorriqueño “un movimiento sorprendentemente homogéneo de reforma del financiamiento y gestión de las universidades y otras instituciones de educación superior”. Esta referencia llama la atención porque parece ser una apreciación contradictoria con el sentido general de este libro. Sugiere sin embargo un espacio de análisis no desarrollado en el texto que resulta de enorme interés en el estudio de patrones y políticas de financiamiento a la educación superior. Nos referimos precisamente al análisis de los procesos y mecanismos a través del cual los estados nacionales, en este caso el Puerto Rico, adoptan las recetas generales del Banco Mundial y otros organismos internacionales. Lejos de sorprender, la

homogeneidad y conformidad con las políticas de este organismo financiero deben ser objeto de cuidados escrutinio.

La ES en Puerto Rico de cara a los Estados Unidos

Este capítulo fue elaborado por el Dr. Vélez Cardona en colaboración con Gloria Dávila Casanovas y Pedro Silva Velásquez. En él se establecen los criterios de comparación entre algunos estados de EU con el caso de Puerto Rico. Los estados de Arkansas, Florida, Hawaii, Kansas, Kentucky, Mississippi, Carolina del Sur, Virginia y Wisconsin fueron seleccionados a partir de tres criterios que permiten establecer una comparación con el caso puertorriqueño: a) estados con los indicadores socio-económicos más parecidos a Puerto Rico, b) estados cuyas instituciones de educación superior tienen una cobertura similar a la que existe en este país y c) estados en los que existen instituciones de educación superior dedicadas a atender a la población hispana.

Las conclusiones en esta sección son muy reveladoras de la magnitud de las diferencias entre esta nación latinoamericana y sus socios norteamericanos. Los autores proveen evidencia, en primer lugar, las grandes diferencias existentes en los costos de matrícula tanto en instituciones públicas como privadas.

En Estados Unidos es muy clara la mayor diversidad de fuentes de ingreso para la educación superior. En un contexto mundial en que los lineamientos dominantes para las políticas de financiamiento son precisamente la diversificación de fuentes y la reducción de transferencias públicas este hecho adquiere una importancia notable.

Llaman la atención en este contexto las diferencias en la importancia del peso relativo de recursos financieros obtenidos a partir de donaciones, empresas auxiliares y patrimonio (endowments). Estas son muy importantes en las instituciones norteamericanas. Contrasta con la condición limitada de estas fuentes en el caso de Puerto Rico. Adicionalmente el estudio comparativo permite identificar el mayor peso relativo de las asignaciones estatales en Puerto Rico. Resalta en este ámbito el mucho menor peso de los ingresos por matrícula y cuotas. Finalmente, existe una gran diferencia también en las condiciones de los mercados para productos y servicios de la educación superior en uno y otro país. Los ingresos por venta de servicios, contratos y concesiones son mucho menores proporcionalmente en el caso de Puerto Rico.

Los resultados de la comparación hacen evidente que los estados de EU seleccionados para este estudio por su mayor similitud con Puerto Rico presentan condiciones generales y sistemas de educación superior abismalmente diferentes a los de Puerto Rico. El caso de Puerto Rico muestra muchos de los rasgos esenciales de los sistemas de educación superior del resto de América Latina. En la presentación de estos datos se antoja precisamente este ámbito de comparación como el más pertinente. Muchas de las características fundamentales de la educación superior de Puerto Rico se deben a condiciones socio-económicas, historia y tradiciones, politicidad y cultura esencialmente latinoamericanas.

Impacto de los nuevos patrones de financiamiento

En el último capítulo del libro el Dr. Waldemiro Vélez aborda el análisis del cambio en los patrones de financiamiento en función de los lineamientos que promueven organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sintetiza para ello las transformaciones más trascendentes en estos patrones de financiamiento. Dibuja a través de este análisis el carácter de la nueva universidad “emprendedora” que emerge como respuesta a estos patrones. Una universidad que se ve forzada a destinar gran parte de sus recursos materiales así como una porción significativa del esfuerzo y el tiempo de sus académicos a la competencia externa por recursos, la gestión administrativa de los mismos y el desarrollo de procesos permanentes de evaluación.

El autor analiza con preocupación el distanciamiento entre las tareas tradicionalmente académicas de impartir docencia, realizar investigación y difundir el conocimiento y la cultura, que constituían la parte medular de las actividades universitarias con las nuevas responsabilidades u obligaciones de los académicos. Esta transformación de la cultura académica que pone en el centro de la actividad las tareas de comercialización y mercadeo, la creación de empresas universitarias, la especulación financiera, la promoción de regalos y donativos, la caza de fondos nacionales o internacionales para investigación, la práctica de consultorías, en suma, al asunción de una práctica empresarial para la obtención de recursos para el trabajo académico.

Waldemiro Velez construye a partir de la evidencia presentada en todo el libro un argumento contundente para la reflexión sobre el camino que está tomando la universidad contemporánea. Muestra contundentemente la forma en que las nuevas políticas de financiamiento conducen a un proceso de privatización de la educación superior, a una peligrosa dependencia respecto al mercado y a la transformación del sentido mismo de la universidad.

Quizás el ajuste de cuentas con las “explicaciones” dominantes que justifican los nuevos lineamientos para el financiamiento de la educación superior pudiera ser más contundente. El libro *El Financiamiento de la Educación Superior en Puerto Rico* sin embargo da los fundamentos para descartar las explicaciones de la crisis de financiamiento en que se sustentan estas nuevas políticas a partir de argumentos como la expansión de la matrícula o el creciente descontento de la sociedad hacia la educación superior. Provee elementos para la distinción entre causas estructurales y construcciones ideológicas en las que se fundan las decisiones que implican una creciente escasez de recursos públicos.

El autor da cuenta y prefigura el escenario de contienda cultural en que se enmarca la educación superior contemporáneo. Analiza en este contexto dos escenarios para el futuro de la universidad. El escenario super-optimista resalta las posibilidades de transformación que abre la crisis por la que hoy atraviesan estas instituciones. Enfatiza el incremento de la autonomía frente al Estado –un hecho que de verificarse resultaría positivo sin duda alguna. Soslaya sin embargo el riesgo que implica esta independencia del Estado en el incremento de la dependencia frente a los mercados y las fuentes alternas

de financiamiento. Su escenario super-optimista resulta, en sus propias palabras, improbable y por ende menos optimista. El segundo escenario –pesimista o realista según el autor- parece ser más representativo de los riesgos que amenazan a la universidad. Es el escenario que realmente se desprende de la evidencia que el autor presenta en este libro. El optimismo entonces se ubica más bien en el espíritu y disposición del propio autor para transformar a la universidad y preservar su esencia. En ello refleja el sentimiento y las aspiraciones de muchísimos universitarios en todo el orbe. Y este optimismo es el motor que da lugar a la obra misma y a partir del cual se construyen sus aportaciones más importantes.

Con este libro el Dr. Waldemiro Vélez Cardona aporta uno de los pocos estudios críticos sobre la emergencia, evolución e impacto de las nuevas políticas de financiamiento de la educación. Lo hace a partir de una cuidadosa discusión de la literatura sobre el tema y de un caso extremadamente revelador. Contribuye a llenar con este estudio muchas lagunas en el análisis de la crisis de financiamiento de la educación superior y sus implicaciones. De esta forma sienta las bases para la construcción de lo nuevo a partir de la recuperación creativa de la esencia de la universidad.

Bibliografía

- Clark, B. R. 1998. *Creating entrepreneurial universities : organizational pathways of transformation*. Oxford ; New York: Published for the IAU Press by Pergamon Press.
- Johnstone, B. 1998. “Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo.”, editado por. Washington, DC: Banco Mundial.
- Readings, B. 1996. *The university in ruins*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vélez Cardona, W. 2002. *El financiamiento de la educación superior en Puerto Rico*. San Juan, PR: Consejo de Educación Superior de Puerto Rico.