

4. FINANCIAMIENTO, ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR LATINOAMERICANA

4.1. Evaluación de la financiación actual de la educación superior en América Latina

No hay estudios muy detallados sobre la financiación general de la educación superior en América Latina, ya que hay una gran discrepancia entre los diferentes países, pues cada uno tiene su método diferente de enfrentarla. Sin embargo, algunas fuentes nos permiten acercarnos a ver el panorama general de dicha financiación y ejemplos de algunos países.

Daniel Levy en su obra "Higher Education and the State in Latin America",⁽¹⁾ presenta la mejor síntesis sobre la financiación general y de tres países, Chile, México y Brasil, los clasifica entre sistemas homogéneo (Chile), dicotomía (México) y calificado (Brasil). Se presentan sin embargo, muchas discrepancias, pues el denominado homogéneo de Chile es en realidad mixto, así como el calificado de Brasil.

4.1.1. Fuentes de financiamiento de la educación en América Latina

La UDUAL⁽²⁾ plantea que el 80% de la financiación del sector público proviene del Estado, y que el sector privado recibe menos del 30%. Este dato sin embargo fue dado hace diez años, después de esta fecha ha habido un incremento de las instituciones y además se refiere sólo a universidades y no a todas las instituciones de educación superior.

En el siguiente cuadro se puede ver que no existe un cambio sustancial de las fuentes de financiación de las universidades públicas y privadas durante la década, salvo una modificación ligera en otros ingresos. El rubro ingresos posiblemente se refiere a matrículas y puede verse que éstas se han reducido en el tiempo.

En Chile el gobierno colaboraba financieramente, tanto con la universidad pública como con la privada, pero desde el golpe militar de 1973 el financiamiento se convirtió en mixto; en México, el Estado sólo subsidia la universidad pública y la privada lo hace con fondos privados o de matrículas; en Brasil no se financia la educación de pregrado o profesional, pero sí ciertas construcciones, así como la educación graduada y la investigación, esto implica un subsidio a la educación superior privada, la cual se dirige principalmente a las católicas, y ya se considera

1. Ibid.

2. UDUAL, CASTELLANO Juan F., *Examen de una Década*. México, 1976.

Fuentes de financiamiento de la educación superior en América Latina

Sector	Nº Univ.	Gobierno	Donantes	Ingreso	Otros	Total
1962						
Privado	21	27.4%	6%	65.5%	1.1%	100%
Público	103	84.1%	1.8%	12.6%	1.5%	100%
TOTAL	124	79.0%	2.2%	17.4%	1.4%	100%
1971						
Privado	61	27.9%	0.6%	62.8%	8.7%	100%
Público	130	87.3%	2.3%	6.4%	4.0%	100%
TOTAL	191	79.9%	2.0%	13.4%	4.7%	100%

Fuente UDUAL

a) 1962 total = 223.7 millones de dólares

1971 total = 888.0 millones de dólares

un subsidio anual para las universidades privadas. En Colombia, el Gobierno sólo financia la universidad pública y no las privadas, a pesar de ser éstas ya el 60% de la educación superior aunque reciben una muy pequeña cantidad de auxilios parlamentarios⁽¹⁾ de las partidas que se le asignan a estos para su reparto.

En Chile^{(2),(3)} el nuevo sistema de financiamiento plantea un aporte fiscal directo para las antiguas universidades y las nuevas surgidas de la reestructuración de aquellas, según un porcentaje de participación legalmente establecido y un aporte fiscal indirecto para los 20.000 mejores alumnos que se matriculen a primer año, según la clasificación de una Prueba Académica (P.A.A.), en las universidades que reciben aporte fiscal directo. Además un "crédito fiscal universitario" asignado a las universidades antiguas, en relación con los alumnos que necesitan crédito para pagar total o parcialmente la matrícula que se entregaba directamente a las universidades. Se determinaba que el aporte fiscal directo sería decreciente y el indirecto aumentaría anualmente hasta 1985, cuando se cumpliría el financiamiento total. El sistema se planteó para "instituir un sistema de libre competencia para captar los 20.000 mejores estudiantes y regular su propio desarrollo". Las nuevas universidades privadas necesitan autorización previa del Gobierno y se tienen que someter al control académico de una universidad antigua en calidad de examinadora, la que debe aprobar los planes y programas y hacer los exámenes a los que se irán a graduar, pero no tienen acceso a los aportes fiscales, ni sus alumnos al crédito fiscal universitario, por lo tanto se tienen que autofinanciar totalmente. Muy pronto se comenzaron a presentar modificaciones que redujeron en 1982 en el 4% las transferencias fiscales, en 1983 se redujeron aún más, principalmente del aporte indirecto reduciendo la masa de recursos en un 43% y en 1984 se fijó en un monto similar al del año anterior y se hicieron modificaciones rebajando el aporte indirecto al 60% del monto original y se estableció en forma global y no por alumno, esto trajo como consecuencia que lo que se esperaba que fuera el 50% de 1980, sólo alcanzó al 13.8%.

1. OCAMPO LONDOÑO ALFONSO, *Financiamiento de la Educación Superior en Colombia*, Seminario: "La Crisis de la Educación Superior en Colombia", abril 1986. Publicaciones ICESI.

2. ALBORNOZ MARIO, *El Sistema de Financiamiento a la Educación Superior*, CPU Documento de Trabajo 1/85. CPU. Corporación de Promoción Universitaria, 1985.

3. BRUNNER JOSE JOAQUIN, *Informe sobre la Educación Superior en Chile*, FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1986.

Todo esto parece demostrar la tesis general de que existe un problema generalizado de falta de financiamiento universitario. En Cuba, que tiene un sistema político diferente, sólo existen universidades públicas financiadas por el Estado.

4.1.2. Financiamiento del sector público de la educación superior en América Latina

No hay datos exactos, ni una compilación de los mismos, pero su perfil es menos complicado debido a que el Estado o Gobierno es el principal financiador. Las universidades públicas de Argentina reciben el 99.75% del Gobierno y sólo el 0.25% de fuentes específicas, la matrícula es prácticamente libre, aun para los extranjeros. En México también la casi totalidad la da el Estado, y ha sido cada vez más dominante. En Venezuela, igualmente, aunque se cobran algunas matrículas relativamente subsidiadas y entre las universidades públicas la Universidad Simón Bolívar cobra un poco más de matrícula que las otras públicas. En Ecuador es el Gobierno el que da la financiación, pero existen impuestos especiales como el de renta y petróleo del cual el 10% va para la universidad pública y el 1% para las privadas. En algunos países hay contribuciones locales, municipales o departamentales o de un Estado, pero la tendencia dominante es la de que el Gobierno Central cada vez más aumenta la proporción de su aporte. En Colombia⁽¹⁾ el aporte nacional ha oscilado entre el 94.1% en 1980 a 92.5% en 1986 y el departamental (provincia) está sólo entre 5.9% a 7.5%. Las rentas propias de las universidades públicas o sea principalmente la matrícula sólo oscila entre el 4% en 1980 a un estimado 10.0% en 1986, que no parece haber sido alcanzado en la realidad. Se cree que éste es sólo el 5%.

La filantropía en general es muy poca y prácticamente no hay tradición de hacerle donaciones a las entidades públicas, ni siquiera de sus exalumnos. Más importante fue en el pasado la ayuda externa, pero tampoco ha sido muy determinante en la financiación general, pues ésta por lo regular se hace para proyectos específicos. Sin embargo, uno de los problemas principales ha consistido en la oposición de ciertos grupos universitarios politizados, que los tilda de "imperialistas" y de "dependencia".

En resumen se puede decir que el sector público depende casi en su totalidad del dinero oficial, particularmente del proveniente del gobierno central.

4.1.3. Financiamiento del sector de las universidades católicas

En general puede decirse que en el sector privado está comprendido el sector católico, aunque no está exclusivamente financiado privadamente, ya que también lo hace en pequeña parte con fondos públicos.

En Chile y Brasil reciben fondos públicos, lo mismo en Ecuador (Universidad Católica del Perú el 30%), Perú (Universidad Pontificia de Perú el 50%). Hay también contribuciones en Centro América y el Caribe Latino (República Dominicana).

En Bolivia hasta 1971 el Estado no le dio ayuda a la Universidad Católica, pero al subir el régimen militar se reorganizó y se implantó un sistema universitario, con la dirección de un Consejo de Rectores que incluía a todos los de universidades existentes y "se persuadió" a las universidades públicas a darle el 2% a la Univer-

1. ICFES. Los aportes Nacionales para la Educación Superior.

sidad Católica que se constituyó así en el 30% de su ingreso. Cuando cayó el régimen político, se volvió a quitar este auxilio.

Muchos de estos pedidos se fundamentan en la presión para que el pueblo tenga su propia educación religiosa, así como en argumentos de calidad académica. Sin embargo, su sostenimiento sería casi imposible sólo con la ayuda pública y la muy pequeña y variable de la Iglesia, por lo cual deben cobrar matrícula, que se convierte así en el principal medio de financiamiento.

En general se puede afirmar que la mayor parte del funcionamiento de las instituciones católicas de educación superior depende del pago de las matrículas estudiantiles, aunque en ocasiones y en algunos países reciben subsidios gubernamentales, que son mucho menores que en los públicos. Las donaciones de los miembros de la Iglesia son muy variables y por lo general pequeñas.

4.1.4. El sector privado de élite

Se ha dado en llamar así a algunas instituciones privadas que son financiadas fundamentalmente por la empresa privada y cuya misión es la de dar una excelente calidad académica pero cobran unas matrículas relativamente altas en comparación con las otras instituciones de educación superior. En ocasiones se puede plantear que algunas universidades católicas caen también dentro de esta categoría. Su característica económica es que son casi totalmente financiadas por el sector privado y las matrículas de los estudiantes, siendo éstas la principal fuente de su sostenimiento. Debido a su calidad, así como a la de sus graduados y de sus padres, tienen una gran influencia en el país, le hacen al propio gobierno proyectos de investigación y de asesoría, que también ayudan a su financiamiento. Posiblemente son las que más servicios pagados y extensión o educación continuada realizan. Así mismo son más capaces de lograr fondos de las fundaciones privadas y de ayuda externa, todo ello debido a su prestigio, calidad e influencia, tal pueden ser los casos de la Universidad Metropolitana (Fundación Mendoza); la Universidad del Pacífico que logra financiarse en un 21% con donaciones, 12% de las fundaciones, 10% para inversión; la Universidad de Los Andes en Colombia que obtiene un buen porcentaje por servicios prestados e investigaciones contratadas.⁽¹⁾

Dentro de esta categoría podrán comprenderse también las que son financiadas básicamente por entidades internacionales o fundaciones privadas. Se podrían dar los casos del INCAE en Costa Rica y Nicaragua, el NICA del Perú. La Universidad Madre y Maestra de la República Dominicana ha recibido también apoyo de AID, Ford, Unesco. Es de anotar que la mayoría de donaciones que obtienen son fundamentalmente para inversión, compra de terrenos, edificios y en general de capital. Muchas veces estas donaciones nacionales y extranjeras se logran debido a la que se considera una falla de la universidad pública en la educación y por defensa del sector privado.

El término de "élite", puede considerarse por algunos como pretencioso, pero para otros es "despectivo", pues señala el privilegio de unos pocos con recursos económicos más elevados que los de la mayoría. De todas maneras estas instituciones influyen notablemente no sólo para elevar la calidad de los estudios superiores, sino a través de sus graduados, tanto en la empresa privada como en la pública.

1. LEVY DANIEL, *Higher Education and the State in Latin America, Private Challenges to Public Dominance*. The University of Chicago Press, 1986.

En resumen, el financiamiento de este sector se hace casi totalmente por el sector privado, ya sea a través de la matrícula, donaciones nacionales y extranjeras y servicios (que se hacen también al Estado).

4.1.5. Sector privado general

Este sector, como lo he hecho notar en la síntesis de la evolución de la educación superior en un Capítulo anterior, surgió de la demanda resultante no sólo de la presión demográfica y del crecimiento de la educación en un nivel primario y secundario, sino como reacción a la que se consideró una falla de la universidad pública.

Su financiación depende fundamentalmente de las matrículas de los estudiantes y en pocos casos de ayudas particulares, pero también tratan de mantener los costos de capital o inversiones en laboratorios, bibliotecas, etc., a un mínimo. Sus matrículas son diversas y algunas realmente bajas, lo que las hace asequibles a una clase media o media baja. Han hecho también un mayor esfuerzo que la universidad pública en ofrecer estudios nocturnos y se han vuelto casi la única posibilidad de la clase trabajadora o de empleados, lo cual muestra que la educación superior privada proporciona un incremento en la capacidad de elección estudiantil y aun de equidad pública.

Muñoz Izquierdo y Hernández⁽¹⁾ muestra los porcentajes de participación de las matrículas en la educación superior privada de México en 1970, entre un 31.85% y 52.71% hasta el 100%, y hace notar que existe una fuente, no muy aprovechada, que es la utilización de los estudiantes en la misma institución y los aportes comunitarios, pero estos casi no pesan en la educación superior privada. Plantea sin embargo, el problema financiero pues muchas instituciones están ya comenzando a sufrir un período crítico que las ha hecho bajar su ritmo de inversiones de capital, lo cual anota que es más serio en los niveles primario y secundario.

El Estado ayuda en ocasiones a determinadas instituciones en forma directa, pero no hay un dato cierto al respecto, pues es muy difícil de lograr ya que varía en cada país. En Colombia por ejemplo no hay oficialmente ayuda gubernamental para las instituciones privadas; sin embargo, en el Congreso, por iniciativa de sus miembros se aprueban auxilios especiales o de ayuda regional, relativamente pequeños, por lo cual no se pueden considerar como ayuda estable. Ya hemos visto que en el Brasil, Chile, Ecuador, Perú y posiblemente otros países, no conocidos por el autor, pueden dar alguna ayuda a la educación privada. Lo que sí parece evidente es que esta ayuda tiende a disminuir o terminarse, debido a la carga cada vez mayor que tiene el Estado con las instituciones educativas públicas, y con ello la menor disponibilidad de recursos fiscales, pues se usa casi todo para cubrir los gastos de funcionamiento de las universidades públicas, a costa de los de inversión y de ayudas a la educación privada.

El Estado ayuda a la educación privada fundamentalmente por medios indirectos y entre éstos el más importante es la exención de impuestos de renta y patrimonio, así como los de aduana, en forma total o parcial, pero los gobiernos locales la hacen pagar impuestos de propiedad, valorizaciones, así como también tienen que asumir algunas cargas que se le imponen a las entidades privadas con ánimo de lucro. Tampoco existe un tratamiento preferencial para facilitarles crédito oportuno y barato o subsidiado o de fomento para la construcción o ampliación de sus edificios o laboratorios.

1. MUÑOZ IZQUIERDO CARLOS y HERNÁNDEZ MEDINA ALBERTO, *Financiamiento de la Educación Privada en América Latina*. Capítulo del Libro de Brodersohn y Sanjurjo, *Financiamiento de la Educación en América Latina*.

En ocasiones parece que los gobiernos tienen más interés en fomentar ciertos campos como los agrícolas o pecuarios, en vez de los recursos humanos necesarios para que ellos funcionen adecuadamente.⁽¹⁾

Los métodos indirectos de financiación son por lo general más satisfactorios para que el Estado colabore con la educación superior, ya sea pública o privada, pues así respeta su independencia o autonomía. También es importante que los auxilios públicos cuando se den, sea a entidades oficiales o privadas, lo hagan cuerpos intermedios, compuestos por personas del medio académico, aislados de la política, algo similar a como se hace en Inglaterra con el University's Grant Committee (U.S.C.) o en el Japón, cuyo sector privado llega al 80% de participación en las matrículas. Otros países cuyos mecanismos sería interesante estudiar en este campo son Bélgica y Holanda, que financian a todas las universidades, incluyendo las privadas. Puede inclusive estimarse que en esta forma hay un control gubernamental global más efectivo.⁽²⁾

4.2. Alternativas y estrategias de mejoramiento de la educación superior en América Latina

4.2.1. Aspectos generales

Con el análisis ya hecho de las bases estadística y financiera de la educación superior, el porcentaje de la inversión o gasto del Estado en la educación, sus diferentes niveles con énfasis en los de la educación superior, así como la evolución de la educación superior privada y su relación con la educación superior pública, trataré de mostrar algunos puntos sobresalientes del problema del financiamiento. El resultado del sistema actual se debe a la interrelación entre los conceptos sociales, la realidad económica, las decisiones políticas que cada día va tomando cada país para alcanzar las metas que se fije, aunque en muchos casos no existen estas metas, ni hay una planeación real de lo que debe ser el sistema educativo y simplemente se llega a un resultado que es aceptado por la fuerza de las circunstancias. Con ello indico que uno de los principales planteamientos es que debe existir la decisión de hacer un verdadero análisis y la fijación de metas en la educación superior y no simples medidas esporádicas que sólo influyen accesoriamente en el desarrollo. No pretendo sugerir que se haga un análisis exhaustivo de necesidades de recursos humanos, pero sí señalar las tendencias que debe tener la educación superior, frente a las necesidades de desarrollo del país.

Debo también anotar que aunque considero que el sector de la educación superior es básico para el progreso de cada nación, éste no es necesariamente hacia un crecimiento cuantitativo, sino que debe ser fundamentalmente cualitativo, es decir de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, pues tengo la sensación por la experiencia de muchos años de servicio e intercambio, que la calidad de nuestra educación superior, universitaria o no, no es comparable a la de los países desarrollados, y que en parte en ello radica la distancia que nos separa, tanto en conocimientos teóricos como en la aplicación práctica de los mismos.

Por lo demás, aunque en este trabajo se han usado las expresiones de instituciones de educación superior y de universidades como sinónimas, es importante recalcar que estoy analizando la educación postsecundaria, que no siempre se denomina como universitaria y que cuando planteo la necesidad de hacer una

1. JIMENEZ EMMANUEL, PENG TAN JEE, PSACHAROPOULOS GEORGE, *La Financiación de la Educación Superior Latinoamericana. Temas y Líneas de Acción*. Publicación del Seminario "Crisis en la Educación Superior" auspiciado por ICED-ICFES y FES. Publicación de la FES (Fundación para la Educación Superior), 1986.

2. GEIGER ROGER L., *Private Sectors in Higher Education*. The University of Michigan Press, 1986.

planeación me refiero tanto a las carreras profesionales de 4, 5 ó más años y al sector de postgrado, como a las carreras técnicas y tecnológicas de 2 ó 3 años. Siempre en la América Latina hemos tendido a menospreciar estas carreras y enfatizamos la profesional, para que llegue a denominarse "doctor", aunque esta expresión debería usarse sólo en el campo médico y en el perfeccionamiento académico superior. Posiblemente existe en nuestros países un imbalance entre las carreras profesionales de nivel universitario, las técnicas y tecnológicas. En ello puede radicar un incremento de costos considerable en la educación superior de un país, por lo cual es importante su estudio cuidadoso, y por lo tanto lo propongo específicamente.

Hemos visto en el transcurso de este estudio previo de los puntos básicos varias situaciones, que a mi juicio son las siguientes:

- 1) Hay un incremento notable de la matrícula y de las instituciones de educación superior en el continente latinoamericano.
- 2) Existe, sin embargo, un déficit en ciertos campos de estudios pero principalmente en el científico y en el tecnológico, así como en las tareas de investigación, necesarios no sólo para el país sino en el significado real del concepto de universidad.
Lo anterior sin creer tampoco que tengamos un desarrollo humanístico y de las ciencias sociales adecuado.
- 3) Hay un indudable problema económico, una verdadera crisis financiera, pues se ha llegado a una saturación clara de las posibilidades gubernamentales para la educación en general, pero sobre todo para la educación superior, nivel que ha crecido en proporción más que los otros sectores. Es difícil pretender incrementar el porcentaje actual del nivel superior, cuando el inferior o de primaria no está desarrollado en su totalidad y el secundario debe ampliarse más. Esto no indica, a mi parecer, una reducción de recursos, ni una transferencia a otros niveles, sino a un incremento de los mismos y a una posible reordenación de los campos profesionales, técnicos y tecnológicos. Por ello el resto de este trabajo se dedicará a estudiar la forma práctica de aumentar los recursos económicos para el sector.
- 4) La decisión del aporte de recursos para la educación superior es fundamentalmente política y no es el resultado de una planeación que muestre las soluciones que se deben adoptar. Este factor político, o sea el concepto de quienes deben hacer las decisiones, se ha agravado por un desencanto con la educación superior en relación con el desarrollo nacional, a los planteamientos que han hecho los "economistas educativos" de que la inversión en el nivel superior es regresiva socialmente cuando se la compara principalmente con el primario y que el rendimiento social y económico es mayor en éste que en el superior. No estoy totalmente de acuerdo con este concepto y así lo he manifestado en este estudio. Hay no solamente una crisis económica, sino una de confianza, agravada en la realidad por un fenómeno de fallas en la educación superior, no sólo de orden cualitativo sino de desorden político-administrativo-económico de todo el sector, pero principalmente en las universidades públicas y oficiales que usualmente es el que se toma como modelo para el análisis. Afortunadamente quienes deciden sobre el presupuesto, en los parlamentos y en el gobierno son fundamentalmente universitarios y tienen cierto grado de actitud positiva hacia la educación superior. Si se quiere mejorar el nivel económico va a ser necesario mostrar en forma más palpable los beneficios que ella le aporte al país y su necesidad.

Frente a estos postulados se debe plantear cómo puede lograrse un mejoramiento financiero necesario para avanzar en el campo superior y los proyectos específicos que podrían ejecutarse.

El estudio de Fedesarrollo hecho por H. Gómez Buendía⁽¹⁾ en Colombia plantea las opciones de eficiencia, fiscal, de tarifas y financiera. A su vez, Franz⁽²⁾ al estudiar el caso chileno, plantea la clasificación de tipologías de los sistemas de financiamiento de acuerdo con Boeninger. Según provengan de un punto de vista ampliado por experiencia personal, analizaré las diferentes opciones o sistemas, divididos, primero, en lo que atañe a la institución propiamente dicha y sus diversas fuentes de recursos, segundo a analizar el aporte estatal y finalmente debido a que lo considero la forma más expedita de lograr recursos adicionales, lo referente al crédito o préstamos educativos.

4.2.2. Eficiencia y administración

Es lógico que se inicien las posibilidades de financiamiento con la capacidad de cada institución de mejorar su capacidad administrativa, que implica un manejo adecuado de lo que se tiene y ser capaz de invertirlo mejor. Eficiencia es la capacidad de producir los resultados deseados con buen uso y un mínimo de gasto en energía, tiempo, espacio, dinero, materiales o en general, de recursos humanos, físicos, económicos y académicos.⁽³⁾

Una administración eficaz es el instrumento más importante para manejar una entidad educativa y ésta debe seguir todos los conceptos administrativos generales en forma estricta. Me refiero a tener un presupuesto balanceado, vigilar su ejecución detalladamente, tener una contabilidad con estados financieros mensuales (balance y de pérdidas y ganancias) y una contabilidad de costos por carrera profesional o programas especiales. La universidad es ya una organización financiera de gran categoría y algunas son de las más importantes de la nación. Su manejo es también de gran complejidad, especialmente humana, más que la mayoría de las empresas privadas. Además, es necesario considerar costos de cada medida académica, pues cada una tiene un gasto y muchas veces se toman decisiones sin tener en cuenta que no hay cómo hacerlo o ya se han producido serios trastornos económicos. Cada proyecto académico debería medirse por un estudio de factibilidad y de acuerdo con una relación costo-beneficio, antes de implantarse, de otra manera se activa a ciegas, se corren serios peligros financieros y se llega a una iliquidez cuya primera consecuencia se muestra en un deterioro de la calidad académica.

He dicho en muchas ocasiones que la universidad es un ente ilógico, pues en general enseña las profesiones, pero no sigue y a veces contradice sus enseñanzas y no aplica o contradice lo que enseña.⁽⁴⁾ Educa profesionales en administración y no tiene una buena administración y podríamos seguir así en muchos campos como computación o sistemas, medicina, educación y otros.

La administración tiene que estar en manos competentes, a la misma altura de las directivas académicas y con normas iguales a las adoptadas en la mejor empresa privada y de la cual la universidad tiene mucho que aprender. Tanto en el gobierno como en el público en general se hacen comentarios sobre la ineficien-

1. GÓMEZ BUENDÍA HERNANDO, *Finanzas Universitarias, Pasado, Presente y Futuro*. Fedesarrollo y Ascún, Bogotá 1984.

2. FRANZ CARLOS, *Teoría y Práctica del Financiamiento Universitario*, El Caso Chileno 1965-1983. CPU, Corporación de Promoción Universitaria, 1983.

3. OCAMPO LONDOÑO ALFONSO, *Financiamiento de la Educación Superior en Colombia*, Seminario: "La Crisis de la Educación Superior en Colombia", abril 1986, Publicaciones ICESI.

4. OCAMPO LONDOÑO ALFONSO, *Financiamiento de la Educación Superior*. Presentado en la Reunión Nacional de Universidades de Colombia, La Ceja, enero de 1969.

cia en el manejo de los establecimientos docentes, con perjuicio de la adjudicación de auxilios o donaciones. Puede iniciar esta serie de ineficiencias administrativas la propia Rectoría, que muchas veces no está capacitada para atender y resolver problemas de diverso orden y no cuenta con un personal de colaboradores eficientes a quienes pueda delegar funciones, si es que está dispuesta a delegarlas, como si un Rector pudiera hacerlo todo y no tuviera limitaciones y que, para superarlas, necesita y debe buscar ayuda especial. Los Consejos Superiores y Directivos están también, especialmente en las universidades públicas, compuestos por personal académico y estudiantil, sin mayores conocimientos administrativos, de manera que están expuestos a tomar decisiones sin medir las consecuencias económicas que puedan resultar de ellas. Trabajan también en las instituciones educativas superiores numerosos comités que aunque pretenden o sirven para intercambiar ideas y conocimientos, son ineficaces sustitutos de los ejecutivos de la entidad y le hacen perder un tiempo precioso al personal académico. Esta "comitología" es un coeficiente grande de ineficiencia, que fragmenta la actividad y disminuye la responsabilidad ejecutiva.⁽¹⁾

4.2.2.1. Recursos humanos

Podríamos englobar en este rubro primordialmente los aspectos estudiantiles y profesoriales y en general todo lo relativo al proceso académico de la enseñanza y aprendizaje.

Se ha planteado siempre como un axioma que la calidad de una entidad se mide por la relación alumno-profesor y en especial por la cantidad de profesores de tiempo completo que tiene una institución. Sin negar que es importante tener dicho tipo profesoral, también se ha visto que muchos de ellos no cumplen a cabalidad con los tres postulados de la universidad de docencia, investigación y servicio a la comunidad, convirtiéndose en una burocracia que no da las horas de docencia que debería, no investiga, ni estudia lo suficiente, ni hace trabajos que vuelvan su enseñanza relevante, perdiendo el aspecto práctico o real y convirtiéndose en un teórico y desactualizándose continuamente. Es importante por este motivo, tener un método de evaluación de dicho profesorado, definir su carga docente, sus obligaciones investigativas y la calidad de la misma, así como la prestación de servicios que no sólo podría incrementar sus ingresos y los de la universidad, sino mantenerlo al día en los aspectos prácticos. Yo no tengo la menor duda de que este fenómeno ha inundado la universidad y si se desea buscar una financiación adecuada, se tendría que disminuir su número consciente y cuidadosamente, después de una buena evaluación o definir bien las tareas que le competen y hacerlas cumplir. Se chocaría, sin embargo, con una cultura social especial de la "academia" y un concepto de unionismo o sindicalismo que lo volverá difícil, pero es algo que hay que definir. Se podría también congelar la nómina e ir reemplazando algunos por personal de menor dedicación.

El extremo puede ocurrir también, lo cual es muy frecuente en la universidad privada y es el de profesores de tiempo parcial, el cual tiene la ventaja de que conoce prácticamente su materia a enseñar, pues se supone que la ejerce, y su menor costo. Tiene en cambio, el problema de que en general dispone de poco tiempo para los estudiantes y sus ausencias son frecuentes. La poca relación alumno-profesor, problema que ocurre con frecuencia, se puede obviar dándole un poco más de horas para que puedan los alumnos consultar con él. Por otra parte considero que debe haber siempre un núcleo de profesores y administradores

1. OCAMPO LONDONO ALFONSO, *Comentarios sobre Financiación de la Educación Superior*. Presentado en la III Reunión de Gulerpe (Grupo Latinoamericano para el Estudio y Reforma y Perfeccionamiento de la Educación). Santiago de Chile, 1967.

académicos de tiempo completo, que actuarían ya sea como jefes de grupo, de departamento y decanaturas o en el servicio administrativo académico. Lo importante es buscar un buen balance entre profesores de tiempo completo y parcial.

Un costo grande que gravita en varios países o al menos en Colombia es el de las prestaciones sociales o beneficios que elevan en un 50% o más el salario real. Por ello, muchas entidades privadas y públicas han apelado a contratos de tiempo definido de unos cinco meses para evitar esta carga tan onerosa. Una de las prestaciones más costosas en Colombia es la retroactividad de las cesantías, que aumenta año tras año y se reajusta con cada aumento de salario y que se evita con el contrato de tiempo limitado, éste es sin duda un fenómeno que está pesando notablemente en las entidades con mayor antigüedad. La entidad, por otra parte, puede convertir esta reserva de prestaciones en un capital, que podría manejar financieramente con gran eficacia y no dejarla improductiva o no teniéndola, lo cual acarrea problemas por su no pago a quienes se retiran, lo cual es injusto.

4.2.2.2. Recursos físicos. Espacio y tiempo

El espacio que se tiene para la docencia en muchas instituciones posee un uso muy limitado, no sólo durante el día sino en todo el año. En muchas ocasiones sólo se dan clases nocturnas y muchas horas son desperdiciadas. Esto es frecuente, particularmente con los profesores de cátedra, quienes trabajan en otra institución y tienen más disponibilidad en las horas extremas del día, temprano en la mañana o tarde en la tarde, o en la noche. Para mejorar esta situación los profesores de tiempo completo o de medio tiempo podrían tomar a su cargo las horas intermedias.

En América Latina se tiene como regla general la división en años escolares o en semestres que son un desperdicio grande de tiempo y fuera de ello, el de vacaciones no se usa convenientemente. Además se tiene en algunos países una norma de exigencia oficial, de que los programas universitarios duren cinco años, lo cual es de mayor duración que en muchos países desarrollados y se obliga a tener más créditos académicos de los exigidos en ellos. Se podría pensar en replantear los currículos, quitarles las materias inútiles o de repaso del bachillerato, tratar de que el estudiante sea más activo, trabaje más por sí mismo y no sólo escuchar pasivamente lo que debe aprender. En vez de estos dos semestres de 16 semanas más las vacaciones intermedias, se sugiere su división como en las universidades norteamericanas en tres períodos de once semanas y hacer que el período de fin de año esté entre estos períodos. Esto permitiría además, hacer un cuarto período de once semanas durante el verano.⁽¹⁾ Con ello se alargaría el año escolar a 44 semanas en vez de 32. Así se podrían completar los créditos necesarios en menor número de años. Estos también podrían reestudiarse, y modificar el concepto de los cinco años tradicionales que se exigen como de estudio, para lograr un título profesional. Debemos también plantear que muchos cursos teóricos podrían darse para mayor número de estudiantes, pero para ello se debe usar una mejor tecnología docente o aun usar la tecnología a distancia. Pero también se deben tener grupos pequeños para la práctica o clases en las que la discusión o análisis es muy importante.

Es conveniente hacer el mayor esfuerzo para disminuir las interrupciones periódicas que existen en las universidades, principalmente en las oficiales. Se calcula que entre 1971 y 1980 se perdió en Colombia al menos el 10% del tiempo hábil,

1. RUMBL B. y MORRISON DONALD H., *Memo to a College Trustee*, Mc Graw Hill Book Co., 1959.

lo cual fue subsanado ampliando el período de permanencia hasta seis años o más, o acelerando desmesuradamente el ritmo de estudio de la materia, o aun transándose en aprobar sin haber cursado la totalidad de la materia rebajando así la calidad académica requerida.

Se debe pensar también en una doble jornada diurna y vespertina o nocturna, con lo cual se usan más eficientemente las aulas, así como también los profesores. Así mismo, si se consideran ambas jornadas, como deben serlo, de la misma calidad académica, los estudiantes tienen una mayor opción de escoger su horario o de repetir las materias perdidas o aun mejor, avanzar a mayor ritmo si son capaces de hacerlo. Con este procedimiento los costos fijos se reparten en mayor número de estudiantes, aunque hay quienes consideran esta modalidad como marginal. Unas pocas entidades que tienen un total o mayor componente nocturno, lo utilizan durante el día en colegios de educación media o cursos de extensión.

Las buenas instalaciones físicas son importantes, no sólo para comodidad de profesores, estudiantes y empleados, sino que son parte esencial de la calidad de la educación que se imparte. Hay, sin embargo, muchas instituciones que usan casas viejas, medio remodeladas, sin hacer esfuerzos por tener instalaciones especializadas para la docencia.

4.2.2.3. Recursos materiales. Rebaja de insumos

Las universidades no hacen uso de economías de escala para comprar sus elementos y facilidades locativas, para ello se deben unir en grupos o en consorcios organizados, los cuales podrían lograr no sólo comprar buscando mejores precios, sino que podrían compartir locales, asignar o producir textos comunes, bibliotecas, espacios deportivos, pero casi aún más importante, en hacer programas conjuntos de perfeccionamiento estudiantil y docente o aun fusionar carreras con pocos alumnos, para darla conjuntamente. Las universidades han formado tradicionalmente un sistema insular, especie de archipiélago, con características feudales, pero la unión entre ellas sería de gran importancia, no sólo para la reducción de costos sino para su mejoramiento. Este es un paso importante pero para lograrlo se necesita no tener un concepto maniqueísta, que divida las instituciones en buenas o malas y su requisito indispensable es la confianza entre las entidades educativas.

Las universidades pueden efectivamente disminuir su gasto. Por ejemplo, en muchas, el denominado bienestar universitario y en éste la cafetería y residencias pueden ser una vena rota y por otra parte causar gran cantidad de conflictos. En Colombia este gasto oscila entre el 1.1% al 9.6% del presupuesto de las instituciones. Da tristeza que no pueda manejarse este bienestar adecuadamente y se abuse de las magníficas condiciones que se ofrecen a los estudiantes y se tenga que descartar la idea de que la universidad no sea tan localista, sino que se abra al resto de la nación y al exterior y por ello no pueda hacerse una más intensa fertilización cruzada de ideas, que lleve a una multidisciplinaridad. Hay tres manejos, acciones a las cuales todo administrador universitario le teme; el de la cafetería, las residencias y el transporte. El concepto de tener un verdadero "campus" no opera verdaderamente en América Latina sobre todo en las universidades públicas.

Todos los servicios internos, particularmente en las universidades grandes podrían organizarse de tal manera que no sólo fueran eficientes, sino verdaderas empresas hacia afuera que no sólo pagaran sus gastos sino logran beneficios. La Universidad Autónoma de Guadalajara, de México, tiene un excelente departamento especializado en su manejo y que podría servir de ejemplo a casi todos. En esto ha tenido la entidad gran visión práctica y comercial. No veo por qué no podría hacerse ésto en muchas.

4.2.2.4. *Recursos económicos y fiscales.*

En el buen manejo de sus ingresos, que son estacionales y concentrados en pocos meses, se pueden obtener beneficios, si se invierten cuidadosamente y ésta puede ser una ayuda sustancial a las precarias finanzas universitarias.

Hay muchos otros aspectos que ayudan en este campo, tanto a nivel individual como del gobierno y de la acción universitaria conjunta que acabo de plantear. En el campo individual es decir del usuario o de su familia, está todo lo relacionado con lo correspondiente al ahorro, seguro de educación, suscripción de bonos educativos, etc.

Al aspecto gubernamental corresponde y por ello lo dejo para tratar posteriormente, no sólo apoyar estos esfuerzos individuales sino aliviarlos de cargas tributarias. Así mismo facilitar crédito a la institución misma.

No existen generalmente líneas de crédito destinadas al beneficio de las entidades universitarias o educativas, y causa sorpresa saber que en muchos países es la única actividad que no tiene subsidio o facilidad alguna, por el contrario, la producción industrial y la agropecuaria disponen de estas líneas. También en el aspecto constructivo, el crédito de vivienda se ha facilitado notablemente a través de créditos especiales, pero en esta modalidad las entidades educativas no tienen generalmente ni un cupo especial, ni un plazo largo y se las considera en condiciones similares a las actividades lucrativas, como si fueran entidades simplemente industriales o comerciales y no una inversión básica importante para el país, sean oficiales o particulares, cual es la formación de los líderes de todas las actividades públicas o privadas.

4.2.2.5. *Recursos académicos - Tecnología educativa. Educación individualizada*

Ya se mencionó en los capítulos sobre recursos humanos y físicos, el mejor uso de las aulas y dar la instrucción a mayor número de estudiantes, pero se recalcó que debía emplearse una tecnología adecuada, tanto en la preparación pedagógica como en la presentación de la exposición.

Existen hoy elementos tecnológicos, principalmente los audiovisuales (video, cassettes acústicos, sonovisos, etc). Y los computadores, que podrían dar o complementar la enseñanza que se imparte o ampliarla. Hay sinnúmero de programas que pueden usarse, pero estos son escasos aún, en educación y en español o portugués. Existe pues, un campo inmenso de trabajo en todo este aspecto, que además podría comercializarse y lograr ingresos para la entidad.

El uso de la tecnología de la educación a distancia, principalmente correspondencia, podría ser de gran utilidad en algunos cursos eminentemente teóricos y en los que se dan en la noche. También podrían utilizarse cursos por videocassetes y por computadores, que no necesitan sino una guía. Este tipo y otro más simple con textos escritos, podría englobarse en la denominada Educación Individualizada o tutorial, que podría usarse con gran beneficio, especialmente en los casos en que hay un número pequeño de estudiantes o se necesita hacer un curso remedial.

4.2.2.6. *Recursos propios*

La universidad es el verdadero cerebro de la comunidad, tiene una gran cantidad de recursos de todo orden para prestación de servicios a la comunidad y obtener así ingresos adicionales. Esto es particularmente válido en su personal profesoral,

que constituye un recurso que no es utilizado sino marginalmente. El profesorado podría hacer asesorías y trabajos, lo cual ayudado por los propios estudiantes volvería más relevante la enseñanza. Pero para ello la Universidad se tiene que organizar, saber presentar sus proyectos y principalmente hacerlo bien y cumplir los plazos que ha fijado. Los servicios a la comunidad no sólo pueden ser fuente de ingresos sino que es una de sus misiones fundamentales. En algunos países hay leyes que le dan prioridad en la adjudicación de contratos con el gobierno, pero la universidad no las ha utilizado eficientemente por falta de organización interna. Además, el sector privado utiliza poco a la universidad, particularmente a la oficial, parece tenerle recelo y éste es uno de los conceptos que hay que erradicar y la relación Gobierno-Empresa-Universidad hay que fomentarla. Estas tres instituciones son las más importantes para el progreso de todo país. En su libro "El Desafío Americano", Servan Schreiber afirma que la cooperación de estos tres elementos ha sido la base del gran desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica.

4.2.2.7. Incremento tarifario o de matrículas

Se comprende claramente que las universidades privadas, que no reciben subsidio oficial o éste es pequeño, dependen fundamentalmente de las matrículas y las oficiales por no poder recibir mayor auxilio del Estado, aunque puedan racionalizar sus gastos y pueden llegar a tener un mayor déficit del actual, necesitan un incremento de las mismas.

Por otra parte, todas las instituciones educativas dan un beneficio dual, al individuo y a la sociedad. Sus servicios son bienes "semipúblicos" y por ello deberían recibir ayuda de uno y otra. Esta imposibilidad de la universidad oficial de mantenerse con la ayuda estatal, obliga a pensar que quien recibe el beneficio debe contribuir proporcionalmente al que percibe y que le va a permitir elevarse en su nivel económico, social y en su propia estimación. Esta posición es diáfana, a pesar de que se esgriman teorías o ideologías particulares que exigen una educación gratuita, lo que es una falacia o eufemismo, pues algunos otros la deben pagar, es en realidad un subsidio que la sociedad representada por la decisión política del gobernante realiza hacia cierto sector de ella misma.⁽¹⁾

La universidad privada no tiene otro remedio que continuar elevando sus matrículas, con el agravante de que en los últimos años no ha podido incrementarlas al ritmo de crecimiento del costo de vida o inflación, sino por debajo de él, con lo cual ha ido perdiendo paulatinamente su capacidad de crecimiento y posiblemente su calidad. Esta situación carece totalmente de sentido económico, cuando es probado que la universidad privada es más eficiente en el gasto que la pública, sus profesionales tienen igual calidad, al menos, que los de las oficiales y el argumento de que aquellas tienen mayor investigación, o carreras más costosas no es exacto, ni es suficiente para explicar el mayor costo.

Hago aquí más las palabras del doctor Hernando Gómez Buendía, de Fedesarrollo⁽²⁾ hablando del caso de Colombia: "Después de tantas páginas de diagnóstico, proyección y evaluación, deben haber quedado claros los argumentos empíricos y normativos que justifican el cobro de tarifas al estudiante universitario. Por los primeros, el sector privado no viviría sin las matrículas y los establecimientos oficiales van rumbo a un déficit enorme si se mantiene su exagerada dependencia del fisco; el mecanismo de la "lotería" (matrícula en las universidades oficiales)

1. FRANZ CARLOS, *Teoría y Práctica del Financiamiento Universitario*. El Caso Chileno 1965-1983. CPU, Corporación de Promoción Universitaria, 1983.

2. GÓMEZ BUENDÍA HERNANDO, *Finanzas Universitarias, Pasado, Presente y Futuro*. Fedesarrollo y Ascón, Bogotá 1984.

desfigura cada día más la intención social de la universidad pública; la dispersión de tarifas dentro y entre subsectores obedece antes a inercia que a razón... Por lo segundo, la eficiencia quiere que las señales de mercado tengan algún influjo sobre la decisión de educarse; la equidad horizontal afirma que debe mediar alguna relación entre costo y beneficio privados; la equidad horizontal se sorprende ante la "lotería", la privatización y el impacto regresivo que sobre la distribución global del ingreso tiene el gasto público en la universidad colombiana".

Las razones para el aumento de matrículas son claras y se impone desde el punto de vista económico, pero más que todo es un problema político, ya que hay grupos que no la aceptan y preconizan una gratuidad en la enseñanza pero no puede defenderse el que este concepto sea verdadero, pues alguien la tiene que pagar y es el pueblo el que lo hace cuando como en este caso el beneficio particular o individual es mayor. Por ello es necesario buscar la forma de aplicarla para que sea aceptable, que no ataque ciertos presuntos derechos adquiridos, que pueda ser asumida sin mucho traumatismo y sea atractiva para que más estudiantes puedan ingresar a proseguir sus estudios. Esto puede hacerse mediante una financiación especial o por el crédito educativo.

4.2.3. Aporte estatal

Son múltiples las formas como el Estado participa en la educación superior, ya sea fundando instituciones, permitiendo al sector privado hacerlo, dando auxilios directos, así como indirectos para ayudar a su funcionamiento. Aunque exista un sector privado fuerte o grande lo es por acción directa del propio Estado, por su permiso o a través de sus leyes. En la mayoría de los casos, por lo general, tiene también una acción de supervisión de la misma o regulatoria de sus ingresos.

4.2.3.1. Financiación con recursos generales del Estado

Este es el campo más importante en los aportes gubernamentales o sea los del presupuesto general de la Nación, y en él se basa el principal ingreso de las universidades públicas.

Así mismo, en casos especiales, pero cada vez en menor cuantía, se le dan auxilios a universidades católicas o privadas, como ya lo hice notar en otra parte de este estudio.

Sin embargo, muchos análisis concluyen que el rendimiento social es muy discutible y se le tilda aun de regresivo, en comparación con el que se hace en la educación primaria. El problema principal consiste en que la matrícula en estas instituciones es gratuita o de muy bajo valor, lo cual parece ser injusto frente a un conglomerado de jóvenes que no tuvieron oportunidades educativas y económicas para poder llegar al nivel superior. En realidad la discriminación no se hace sólo en la educación superior, sino en todo el sistema educativo y al final no llegan sino los que han tenido medios económicos o viven en una zona urbana privilegiada. A quienes pueden entrar se les abre un panorama de mejores ingresos, por las mayores oportunidades de empleo y mayor remuneración, así como un mejoramiento de su "status" social.

Los aportes gubernamentales provienen de los impuestos que se recaudan y por lo tanto existe una transferencia de recursos de toda la sociedad. Sin embargo, quienes lo usufructúan parecen ser capaces en gran parte de pagar sus gastos parcial o totalmente, pues provienen en su mayoría del sector económico social medio, medio alto y alto. Por ello cada vez más se plantea que el estudiante del

nivel superior debe pagar una matrícula de acuerdo con sus capacidades económicas. Ello se facilita si se organiza un sistema de préstamos o crédito estudiantil.

Este mayor aporte es importante socialmente, pues como lo he planteado no parece ser posible que el gobierno pueda dar más y el nivel superior tiene todavía muchos desafíos que asumir, especialmente en el campo de la ciencia y la tecnología. No creo que a un país le convenga disminuir los recursos públicos para la educación superior pública y privada, para dárselos a otros niveles, por el contrario, considero que se deben aumentar para que cumpla la misión futura a que está llamada. La educación superior no está superabastecida, pero desafortunadamente gasta gran parte de su dinero inútilmente con mala administración, dando subsidios de vivienda, alimenticios, de transporte y otros que no debería dar directamente, lo cual hay que recortar. También el rendimiento de la universidad pública es por lo general inferior al de una privada de la misma categoría y la labor de investigación, que desafortunadamente es poca, en casi todas, no alcanza a equilibrar la diferencia con la privada, que tampoco cumple esta misión de investigación, en buena parte debido a que su financiamiento por sólo matrículas, que generalmente es inferior al gasto por alumno de las públicas, sólo le permite asumir el gasto o costo docente. Sería de estudiar, si se exige o se determina que se debe estimular o exigir investigación en todas las instituciones, si ésta debe ser financiada primordialmente por el Estado, incluyendo inclusive a las universidades privadas. Este aporte podría provenir de los mayores recursos que se generarían con el sistema de matrícula, ya sea de las públicas o de permitirle a las universidades privadas cobrar todo el costo universitario de docencia e investigación, pero facilitando su pago.

4.2.3.2. Destinación específica de impuestos o aportes

Algunos sistemas educativos superiores logran incrementar los aportes con la destinación de ciertas rentas o impuestos, como el de las regalías de petróleo, de recursos minerales o leyes de auxilios especiales. Esto, por lo general, se debe a influencias con los legisladores o gobernantes. Podría pensarse en muchas otras, como de patrimonio, aduanas, herencias, etc., pero no parece posible o viable que esto se pueda generalizar.

La principal propuesta específica que se ha hecho es la de gravar a los profesionales que han terminado la educación superior, y que este dinero se destine a este nivel. Es posiblemente uno de los más lógicos, pero su implantación tropieza con varios obstáculos, uno de ellos es que quienes lo impondrían serían en su mayoría profesionales cuyo deseo no será gravarse ellos mismos; puede ser de recaudo difícil, ya que quienes parecen evadir más impuestos son los profesionales, por lo cual se le ha planteado un impuesto mínimo presuntivo. Tiene también el problema de ser contrario a la ortodoxia fiscal de evitar impuestos específicos.

También se ha logrado que se legisle para que un porcentaje mínimo del presupuesto, sea nacional o estatal, vaya a una universidad dada, generalmente pública, sea de carácter nacional o local. Es también notorio que los presupuestos provinciales o municipales no ayudan suficientemente a las universidades locales, por lo cual toda la carga recae en el presupuesto nacional. Deberían estos gobiernos locales contribuir más a las universidades situadas en su región, pues la mayoría de los estudiantes son de la localidad y su carácter nacional o regional (distrital o estatal) no es totalmente correcto, desde el punto de vista de la composición del cuerpo estudiantil.

La destinación de impuestos con carácter específico no es bien mirada por los expertos en hacienda gubernamental, pues ello distorsiona el presupuesto y le

impone una obligación que en muchos casos no es necesaria y en otras es inadecuada. Lo importante es que se logre tener un sistema impositivo que produzca los recursos suficientes para los gastos de un país y con ello se pueda financiar la educación, tanto la general como la superior.

4.2.3.3. *Subsidios gubernamentales*

En esta parte se pueden determinar dos formas distintas de subsidios: los directos dados para beneficio de las entidades o estudiantes, especialmente éstos, y de exenciones de impuestos, principalmente, dirigidos a las universidades privadas y a las personas que estudian o a sus padres. En realidad cualquier aporte estatal es un subsidio, pero aquí se consideran principalmente los que son diferentes al auxilio entregado directamente a la institución.

Se habla especialmente de los subsidios y las ayudas a los estudiantes para vivienda, alimentación, transporte, así como ciertas exenciones para espectáculos culturales, viajes, vacaciones, etc. Se trata con ellos de disminuir el costo de oportunidad, o sea el dinero dejado de ganar por estudiar y apoyar el gasto mínimo de subsistencia y de ciertas actividades para dar una educación integral a los estudiantes. Su filosofía es la de hacer posible el estudio de las personas más necesitadas.

Generalmente estos subsidios son dados por la institución de educación superior misma, pero en muchos casos han producido graves problemas financieros, pues se convierten en una vena rota e inclusive provocando trastornos de orden público, por las exigencias estudiantiles de mejoramiento o mayor abaratamiento de los precios que ha obligado a las entidades a suspender las residencias y cafeterías o restaurantes, o a reemplazarlos por subsidios monetarios para los mismos fines, los cuales son más fácilmente administrados.

De nuevo aparece aquí también, la efectividad de este tipo de subsidios y si están adjudicados a quienes más lo necesitan, pues un gran número de estudiosos de la economía educativa sostiene que quienes llegan a la educación superior no necesitan estos subsidios y que ello es regresivo frente a otros niveles educativos. Hay una gran tendencia actual a suprimir estos subsidios y reemplazarlos por becas o préstamos de acuerdo con el nivel económico de los estudiantes de educación superior.

En lo referente a las exenciones de impuestos a las entidades de educación superior, tanto públicas como privadas, éstas son de gran importancia. Me refiero a la exención de los impuestos de renta que son las más usuales, pero también existen otros que son de gran valor, como los de propiedad o predial, de valorización, industria y comercio, que generalmente son de origen local y por lo tanto los cobra la ciudad que más se favorece con el funcionamiento educativo.

Otra gran ayuda para las familias sería la de que se le permita al individuo o a sus padres una deducción total o parcial de los gastos en educación sobre las rentas gravables. Ello es lógico, pues están haciendo una inversión que les reportaría por supuesto beneficios financieros, pero también los hará mayores contribuyentes del fisco por el resto de su vida. Puede considerarse entonces como una inversión futura del propio Estado.

De gran importancia para el mejoramiento de la calidad educativa es la de la exoneración de los impuestos de aduana y aliviar los procedimientos burocráticos para poder importar y abaratar los equipos e impartir una docencia moderna. Estos equipos son en gran parte para procesar, proyectar y reproducir las ayudas audiovisuales, audio, video y computadores, así como las telecomunicaciones, con lo

cual se puede ampliar la docencia a miles de estudiantes, pudiéndose compartir bibliotecas, centros de datos, producir teleconferencias, etc.

La filantropía privada y de los alumnos para hacer donaciones para las entidades educativas es muy poca y en muchos países es casi desconocida. Ni los propios exalumnos que son los que más deben a la entidad educativa le dan a ésta. Es necesario educar para que ello se produzca, pero hay que estimularlo mediante una legislación que exonere en buena parte esta donación y la haga menos onerosa. Sin embargo, el afán impositivo gubernamental le impide ver que las donaciones coadyuvan a financiar un servicio, que sin esta ayuda debe proveer y que posiblemente es empleada más eficientemente que si entra a las arcas oficiales y por lo tanto produce un mayor beneficio a la comunidad.

Existen asimismo prejuicios contra la educación privada, que califican impropia-mente como de explotación indebida, cuando lo que se está dando es un servicio público que el Estado no alcanza a dar o le costaría más. Lo extraño es que esta exención no se le da ni siquiera a quienes donan para las entidades públicas.

Es importante recalcar que las donaciones privadas, particulares o de las empresas no se dan simplemente para gozar de los beneficios de la exención, que sólo representa generalmente una parte de dicha donación, sino por los méritos de la entidad a la cual se le desea dar y a la que está organizada debidamente desde el punto de vista administrativo para dar garantía de su buen uso.

Las entidades de educación superior públicas y privadas deben organizarse bien para solicitar estas donaciones, con oficinas especiales de promoción y campañas bien diseñadas para determinados fines específicos.

El Gobierno puede también ayudar a que las universidades y entidades de educación superior aumenten sus ingresos, favoreciéndolas en las licitaciones públicas. Colombia tiene una Ley en este aspecto, y posiblemente otros países la poseen también, lo cual ya fue mencionado anteriormente.

Existen también acciones como las de creación de Fondos Financieros para otorgar créditos de fomento para la fundación de las instituciones que se consideraran necesarias o carreras universitarias o tecnológicas importantes para el país, así como la organización de Fondos de Garantías para respaldar los créditos de las instituciones.

Se podrían estudiar líneas especiales de redescuentos en los bancos centrales, la emisión de bonos especiales y fomentar el ahorro privado con fines educativos, tales como los seguros educativos. Un ejemplo de este tipo lo ha dado Colombia por intermedio de ICETEX, con la creación de Títulos de Ahorro Educativo (TAE), que es un verdadero título valor, "una inversión de rendimiento tardío cuya motivación es el ahorro como mecanismo de previsión y no la rentabilidad como factor de retribución de la inversión". El título competirá con las cuentas de ahorro, aunque no con los títulos de renta fija que son característicamente de motivación de especulación financiera, pero por supuesto con una tasa real positiva. Se organiza también un Fondo de Garantías con el 40% de los recursos captados que se colocan a la tasa más alta del mercado financiero. Tendrá también un seguro de vida para quienes lo suscriban.⁽¹⁾

Son muchas las acciones directas e indirectas que el gobierno puede hacer para ayudar o subsidiar a la educación superior en el campo financiero, así como

1. LAMK JOSE, *Los Títulos de Ahorro Educativo*, Jefe de Planeación del ICETEX. Presentación en la Reunión Nacional de Rectores de Bucaramanga (Colombia 1987).

para reforzar su patrimonio y como ejemplo en este campo, es el donar tierras baldías, que serían un aporte para el futuro y le da oportunidad a las instituciones de hacer una obra de desarrollo en una región posiblemente abandonada.

El problema de los subsidios o ayuda gubernamental es fundamentalmente de concepción, pues hay innumerables acciones que pueden tomarse que no golpearían en forma notable a las finanzas gubernamentales, pero ello implicaría que la idea de la educación superior sea un propósito nacional, y tal vez es en este punto donde social y políticamente ha fallado la universidad, pues la posición de avanzada que tenía ha decaído notablemente y si se quiere mantener lo que le queda o aumentar sus recursos, tiene que hacer una campaña especial para reformar el concepto existente de que no es una prioridad y de que la ayuda que se le da es regresiva. La universidad y todo el sector superior no muestra el impacto que tiene en el desarrollo nacional o no toma las medidas para hacerlo realmente efectivo, pues ésta es su misión prioritaria, comprendida en su tarea de docencia, investigación y servicio. Desde el punto de vista político es una tarea básica, en la cual se tiene que empeñar. El puesto tiene que reconquistarse y en ello se tiene que empeñar toda la comunidad del nivel superior y una de las labores primordiales a la que está obligada es a mejorar la calidad de su formación, sin ella no habría ayuda, aunque a su vez la necesita para mejorarla, convirtiéndose este empeño en un círculo vicioso, que sólo puede romperlo si las entidades superiores muestran eficiencia interna que inspire confianza. Sin calidad no se conseguirán ayudas especiales, ni subsidios gubernamentales, ni privados.

4.2.4. Financiamiento por la seguridad social

El ex-Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, doctor Antonio Ortiz Mena, en diversas ocasiones y en seminarios convocados por dicho Banco,⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾ basado en las investigaciones y experiencias del BID ha propuesto un financiamiento según los principios de seguridad social y la concesión de asignaciones familiares, que en algunos países se denominan subsidios familiares, entre los cuales se incluiría la educación de acuerdo con el número de hijos de cada familia, con el argumento de que el "progreso al cual se debe aspirar es más que el consumo de bienes materiales e incluye algunos elementos básicos que inciden en la calidad de vida. Enfermedad, vivienda, educación, invalidez y vejez, son riesgos estratégicos que a largo plazo la sociedad debe garantizar". Recalca que esta seguridad social es un "poderoso instrumento de redistribución de los beneficios del progreso y no debe confundirse nunca con las agencias responsables de algunas de sus funciones".

La manera de financiar estos subsidios podría ser con una cotización tripartita proveniente del empleador, del trabajador y del Gobierno; podría serlo sólo bipartita de trabajador-empresario o aun por sólo del Estado.

El principio fundamental y social es que se pueda llegar a dar un acceso igual a quienes sean aptos y deseen estudiar, independientemente de la capacidad económica, familiar y social.

Existen diversas situaciones a este respecto: 1) los que tienen recursos amplios para pagar su educación; 2) los que pueden liberar algunos recursos para otros consumos, pero que se beneficiarían del subsidio; 3) otros con situaciones más

1. ORTIZ MENA ANTONIO, Seminario sobre Financiamiento de la Educación en América Latina en noviembre de 1976. Documentos compilados por Brodersohn Mario y Sanjurjo María Esther, ya citado.
2. ORTIZ MENA ANTONIO, El Financiamiento de la Educación Superior en América Latina. Problemas y Estrategias. Reunión del Centro Ajicjic para el mejoramiento de la Educación Superior en América. Petrópolis, febrero 1980.
3. ORTIZ MENA ANTONIO, Tercer Seminario Interamericano sobre el Financiamiento de la Educación, San José, Costa Rica, julio 1980.

estrechas, que no pueden educar a toda la familia y; 4) aquellos que sin el subsidio no podrían educar a sus hijos. Este subsidio puede ser de gran importancia en todo el sistema, aun en el superior.

Para tener una base segura de cálculo es básico que se establezca el costo real de la educación y como concepto primordial se tiene el que todos pagarían una proporción del costo real, de acuerdo con su nivel de ingreso. Sería necesario establecer dos programas: el de asignaciones o subsidios familiares y otro de créditos educativos. Los estudiantes con altos ingresos pagarían la totalidad de los costos, los que requieran alguna ayuda, recurrirían al crédito. Los pertenecientes a grupos de menores ingresos recibirían una asignación o subsidio familiar no reembolsable, que cubriría el costo real de la educación y aun el de subsistencia. En algunos casos se podría dar un subsidio especial, si el trabajo del estudiante es necesario para la subsistencia de la familia. La base de cálculo se haría con el salario mínimo y el crédito que se dé se reembolsará al valor real del dinero prestado, con fórmulas que sólo comprometan una proporción razonable de su ingreso.

La aplicación de esta modalidad no requeriría recursos adicionales, pues éstos se tomarían de los que actualmente se asignan a los centros educativos. Se podría aplicar gradual y paralelamente en los niveles medio y superior, iniciándolo con el primer año de dichos sectores, incorporando progresivamente los años siguientes. En el sistema universitario se podría también aplicar en dos etapas, la primera cubriría a todos los estudiantes que estén en la educación superior hasta concluir sus estudios, así los estudiantes no se perjudicarían y a las universidades no se les disminuirían sus ingresos. "En una segunda etapa habría que determinar dos supuestos: uno para las universidades y otro para el gobierno. El primero se relaciona con el costo real de la enseñanza que imparten y el de los servicios adicionales que prestan a la comunidad. En lo concerniente al gobierno, se deberían fijar los mecanismos con los cuales los estudiantes, independientemente de sus respectivas condiciones económicas, podrían pagar ese costo real a través del programa de asignaciones familiares. Las sumas actualmente utilizadas en el sostenimiento educativo pasarían como aporte gubernamental al sistema de asignaciones (o subsidios) familiares. Con el reembolso de los créditos se puede formar un fondo rotatorio, que financiaría al mismo número de estudiantes que lo pagan, requiriendo sólo de aportes adicionales por el aumento de la población estudiantil.

Estas medidas, asignaciones familiares y créditos, generarían ingresos adicionales para la educación, lo cual hace y permite atender a las necesidades de formación, sin gastar recursos para la educación básica. Por supuesto, la situación varía de acuerdo con los países.

Las estimaciones preliminares que hizo el Banco Interamericano sugieren que, "el pago privado del costo de la educación en algunos países produciría una suma de recursos adicionales, equivalente al 15% y al 60% del gasto actual de secundaria y de la educación universitaria, respectivamente". "En otros países y dependiendo del nivel de desarrollo alcanzado, la misma medida produciría alrededor del 40% en enseñanza superior y entre el 20 y 30% en enseñanza media".⁽¹⁾

Este sistema tiene amplias implicaciones institucionales y fiscales, y requiere por supuesto una legislación especial. Necesita también una administración y organización eficientes, la cual no es la regla en los gobiernos en gran parte malos administradores de por sí, así como estudios especiales de costos y de ingresos

1. Ibid.

familiares. Es indispensable estudiarlo cuidadosamente en cada país, de acuerdo con sus condiciones sociales y económicas. Muchos países tienen ya impuestos a las nóminas y este nuevo servicio de seguridad social lo incrementaría, tanto para las empresas como para el trabajador o empleado, aunque para el Estado sólo fueran transferencias. No parece fácil su aceptación, aunque cualquier proyecto para lograr recursos adicionales tendrá un costo económico para la población, pues se parte de la base de que se tendrá que pagar el costo de la educación, directamente o por impuestos adicionales. Tiene la ventaja social de que se pagaría de acuerdo con los ingresos, ya sea quedando prácticamente becados o combinando el subsidio con el crédito.⁽¹⁾

4.2.5. Pago de matrícula - Pago diferido - Crédito educativo

La dificultad o incapacidad del Estado para aumentar la inversión o gasto en la educación superior, unida al concepto de economistas e investigadores educativos que sostienen que una gran parte de los estudiantes que están en dicho nivel pertenecen a la clase socioeconómica alta, medio alta o media, que podrían pagar su matrícula o parte de ella, y que los auxilios o subsidios que se dan a la educación superior son regresivos, ya que los usufructúan quienes menos lo necesitan y de ellos derivan un mayor ingreso futuro, lo cual aumenta las desigualdades sociales, sostienen que estos auxilios no son un buen método de distribución de los ingresos, proponen que la principal solución es la del pago de la matrícula, a ser posible a un costo real, para la cual se plantean diversas modalidades a fin de hacer factible este pago.

El pago del costo real de los estudios o matrícula se limita a unos pocos países o a las universidades privadas las que derivan de ellas el 75% o más de sus gastos docentes.⁽²⁾ Esta modalidad, teóricamente, es la mejor forma de subsistir o aumentar el aporte del Estado, fuera de muchos otros beneficios en la eficiencia de las instituciones. Sin embargo, se considera por algunos como discriminatoria contra los grupos de bajos ingresos, si su aplicación es obligatoria e inmediata, pues sólo los de alto poder económico podrían acceder al sistema. Por ello se han presentado diversas fórmulas, entre las cuales se destaca la del pago diferido de dicha matrícula por el sistema de crédito educativo, el cual hace factible que los estudiantes puedan ir a las entidades oficiales si éstas deciden que se debe cobrar una matrícula igual a su costo real de docencia o la universidad privada. Otros mecanismos como las becas o los auxilios o subsidios, familiares, al estilo de la seguridad social y que presenté en la sección anterior, podrían también coadyuvar para hacer realidad este planteamiento.

Lo básico de esta propuesta es que los estudiantes podrían ingresar a las instituciones de educación superior o a cualquier universidad pública o privada, no sólo quienes tienen medios suficientes para pagar su matrícula, sino que facilita que ingresen también quienes teniendo la preparación no puedan pagarla de inmediato.

El pago de matrícula en las universidades públicas latinoamericanas ha sido poco significativo, en muchas es casi nulo o sea gratuita absoluta o sólo participan como en Colombia con un 5%. La teoría es que se pague el costo real de la docencia, aunque las otras inversiones, como las de investigación e inversión para su crecimiento sigan proviniendo del Estado. La realidad es que muchas universidades públicas están sufriendo un serio déficit que no les permite crecer ni mantener una calidad aceptable, única modalidad que es digna de impartirse.

1. Ibid.

2. BOENINGER K. EDGARDO, *Políticas, Alternativas de financiamiento de la educación superior*. BID. San José, Costa Rica, 1978.

Por su parte, las universidades privadas han visto aumentar sus costos notablemente, por el incremento de la remuneración de su personal y los de inversión en equipos y edificios, que crecen más que la inflación de los distintos países y al verse obligados a incrementar sus matrículas se vuelve su pago más difícil para los usuarios, quienes también sufren dichos gastos. Si no hay un crecimiento al menos igual al de la inflación se va llegando a una iliquidez cuya principal repercusión es la de la reducción de la calidad.

Por lo tanto, si bien es cierto que se debe cobrar el costo real en la matrícula para poderlo hacer, es necesario diferirla al menos en parte, hasta que el estudiante convertido en profesional y acrecentada su capacidad económica lo pueda hacer. Es el planteamiento de "Estudie ahora y pague después".

El crédito educativo es la modalidad que más se ha desarrollado para ayudar al pago de la matrícula o de la subsistencia estudiantil, no sólo en América Latina, sino en el mundo. En este continente se inició en 1950, con la organización del ICETEX en Colombia, ejemplo que se ha seguido en 18 países latinoamericanos y del Caribe, agrupados en 1969, en la organización APICE (Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo), que ya se ha convertido en una institución social de gran valor. Es de notar que se gestó dentro del sistema educativo y no del sector financiero o bancario, el cual ya está participando parcialmente.

Los países latinoamericanos y del Caribe que tienen instituciones de crédito educativo son: Argentina, Bolivia, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Venezuela.⁽¹⁾ Existen además al menos en diez países avanzados: Estados Unidos de Norte América, Canadá, Japón, Australia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Alemania Occidental, los Países Bajos.

El crédito educativo es el instrumento financiero cuyo fin es facilitar al usuario con cualidades académicas suficientes para la adquisición de su educación, y a las cuales no tiene acceso por carecer de recursos económicos.⁽²⁾ Por lo general, este crédito es complementario de los esfuerzos personales y familiares y a los aportes del Estado para cubrir los costos de la educación, en nuestro caso de la superior, aunque teóricamente podría ampliarse a los otros niveles, especialmente al secundario. El crédito es deseable, pues se considera que la educación es un bien rentable a corto, mediano o largo plazo y que se presta anticipadamente para pagar con ingresos futuros.

El dar crédito a los estudiantes para el pago de la matrícula, en vez de dárselo a las instituciones, tiene claras implicaciones de política educacional cuales son: 1) Vuelve al estudiante independiente para seleccionar la institución a que desea ir. 2) Evita la separación en clases de las universidades para ricos y pobres y facilita la promoción social de los estudiantes. 3) Promueve la autofinanciación de la entidad educativa, y por ello su mayor autonomía. 4) Dignifica al estudiante volviéndolo más responsable por su educación, la cual debería pagar en el futuro y sería más exigente de la calidad que recibe. 5) La entidad educativa tiene que hacer un esfuerzo para mejorar la calidad, con el fin de atraer estudiantes mejores y fomentar la planeación de los recursos humanos, así como un mayor conocimiento de los costos académicos y el mejoramiento de la administración educativa de la entidad. 6) Mejora la equidad, pues permite que más estudiantes de bajos

1. WOODHALL MAUREEN, *Student Loans as a Means of Financing Higher Education, Lessons from International Experience*. World Bank Staff Working Paper, 1983.
2. FRANCO AUGUSTO, *Objetivos y Administración del Crédito Educativo en América Latina*. Seminario en Washington del Banco Interamericano 1976. Compilado por Brodersohn Marie y Sanjurjo María Esther. Fondo de Cultura Económica.

recursos puedan seguir la educación superior. 7) Disminuye las pérdidas de estudio por huelgas. 8) Permite que más estudiantes se dediquen del todo al estudio, sin necesidad de trabajar. 9) Incrementa la retención estudiantil mejorando su eficiencia, pues el alumno haría un mayor esfuerzo por estudiar ya que le cuesta perder o retirarse. 10) La equidad general aumenta, pues quien paga al menos una parte, es quien recibe el beneficio y no la totalidad de la población que es la que paga impuestos. 11) El crédito puede dirigirse con preferencia a ciertas carreras que se deben estimular y crear como resultado una menor atracción hacia otras ya sobresaturadas. 12) El crédito puede también dirigirse hacia los grupos de menores ingresos, ya sea diferenciando la cantidad que recibirá, de acuerdo con el ingreso de la persona o su familia, o aun negándolo a quien se está seguro de tener recursos suficientes. 13) Facilita que algunos de los recursos de la familia se puedan usar para otras necesidades; comida, vivienda, salud o la educación de otros miembros de la misma. 14) Incrementa la financiación privada y pública, pues atrae a otras entidades como los bancos para prestar y a las empresas para formar fondos especiales para el perfeccionamiento de su personal. 15) Fomenta los estudios de postgrado y con ellos la investigación, lo cual resulta en una mejoría de la calidad académica y puede también dirigirse a estimular la investigación y la formación de investigadores. 16) Podría también usarse en otros servicios que mejoran esta calidad como viajes de estudio, asistencia a seminarios profesionales, seguros de salud, compra de libros de texto y consulta, etc. 17) Puede formarse un centro o bolsa de empleo, con la información que se obtendría.⁽¹⁾

De esta manera el crédito educativo se vuelve no sólo un estímulo para aumentar la cobertura, aún baja en la América y Caribe Latinos en comparación con los países desarrollados, sino para dirigir una verdadera política educativa del nivel superior y mejorar la equidad.⁽²⁾

Las instituciones de crédito educativo que funcionan en América Latina tienen tipologías particulares de acuerdo con la forma como otorgan el crédito: 1) Instituciones dedicadas al apoyo general al estudiante, no limitándose sólo al crédito, entre otras ICETEX de Colombia, IECE de Ecuador, INABEC de Perú, IFARHU de Panamá, INCE de Argentina, JUNAEB de Chile; 2) Instituciones dedicadas sólo al crédito educativo como Educ crédito de Honduras, IPFE de Perú, IPFE de República Dominicana, Educ crédito de Venezuela, APLUF de Brasil; 3) instituciones bancarias como lo ofrecen recursos humanos del Banco de México, Banco Anglo Costarricense, Banco Central de El Salvador, Caixa Económica de Brasil. Otras entidades como Educ crédito o Icetex sirven de garantes u obtienen sus recursos de los bancos; 4) Otras entidades diversas como instituciones de Fomento, Ministerios de Educación, Ciencia de Brasil, Fondos Especiales y Privados o de las propias universidades; 5) Sistemas nacionales abiertos a través del sistema bancario con una organización nacional para calificar o garantizar los créditos. Esta modalidad es usada en el Canadá, Estados Unidos, Puerto Rico, Brasil y podría también contarse aquí Educ crédito de El Salvador e Icetex de Colombia; podría así mismo dividirse entre organizaciones públicas y privadas y aun mixtas. El número de créditos otorgados varía de país en país. Jallade estimaba que entre 1969 y 1974, cerca del 10% de todos los estudiantes en Colombia pudieron financiarse con préstamos, mientras Kansel (dato del BID en 1978) calculó que en 1975, cerca del 8% de todos los estudiantes superiores, recibieron crédito. El informe anual del Icetex de 1987 da la cifra del 7%.⁽³⁾ Esto es más alto que el de Educ crédito-Venezuela y Honduras, donde sólo llegan al 2%.

1. OCAMPO LONDOÑO ALFONSO, *Dimensiones del Crédito Educativo*. Comunicación para el Departamento de Educación del Banco Mundial, aparecida en la Revista Educación Superior y Desarrollo del ICFES de Colombia Vol. 4 Nº 3, 1985.

2. *Ibid.*

3. ICETEX, *Informe Anual*, 1987

El financiamiento de los programas de crédito se inició o se hace primordialmente por el gobierno central, provenientes de su presupuesto general o de impuestos específicos para ello. Algunas organizaciones internacionales como el Banco Interamericano y la AID han colaborado, pero en este caso se exige también una contribución gubernamental. Los Bancos Centrales o comerciales contribuyen también como es el caso de Costa Rica, México, Colombia, Brasil y Argentina. Hay otras fuentes como las loterías y las donaciones privadas que participan en algunos países. También se pueden organizar fondos especiales de la empresa privada, destinados a perfeccionar a sus empleados.

El pago de los préstamos sólo se logra después de varios años de funcionamiento, los cuales teóricamente comienzan hacia los 5 ó 6 años del primer préstamo, de acuerdo con la duración de la carrera y del período de gracia obtenido. Icetex planteaba en 1979 que los pagos recibidos, sumaban el 20.2% de sus ingresos; en el informe anual de 1987⁽¹⁾ se certifica que el 45.6% de sus Rentas Propias son por recuperación de cartera, con un superávit de 607 millones, que corresponden al 20% de sus activos. Tiene en la actualidad 65.253 obligaciones por 4.860 millones de pesos, de los cuales el 65.9% son de créditos en el país, el 22% de crédito para el exterior y un 11.4% de fondos en administración y anota que la recuperación de cartera se incrementó en 711.5 millones de pesos, hasta llegar a 2.345 millones de pesos, con un incremento relativo del 43.5%. Este es un ejemplo de lo que puede lograr una institución bien manejada.

Todo lo anterior muestra también una posición sólida, que prueba que la modalidad es factible.

El planteamiento teórico integral, es el de que con los créditos se va formando un fondo rotatorio, que a su vez financia a los estudiantes nuevos que piden crédito. Esto parece difícil de lograr, especialmente en los países en que la inflación juega un papel de deterioro, más si los intereses son subsidiados y cuando muchos pagos no se recaudan, ya sea por mala administración o mala situación de los prestamistas, o aun leyes, como la de bancarrota que facilitan esta evasión. Afortunadamente en el caso latinoamericano, esto no ha jugado un papel predominante, como ha ocurrido en países fuera de este continente.

Se considera que una cifra del 10% de fallas es el límite que puede permitirse una institución, sin tener problemas serios. Sin embargo, uno de los problemas para establecerlos, es que se calculan uniéndolos con los pagos tardíos, los cuales no siempre serán fallas de pago. Danieri, citado por Woodhall,⁽²⁾ considera que debería estar sólo entre un 6.4% del ingreso bruto ó 7.5% del ingreso disponible y que esto es aceptable. Icetex, con su larga tradición y experiencia, ha tenido una historia del 5%, lo cual parece considerarse como el mínimo que ocurrirá. El más grave problema se presenta en la falta de pago de los estudiantes que fallan en terminar sus estudios.

Es necesario contar con disposiciones que faciliten el recaudo. Una de ellas es la selección por razones económicas de los usuarios del sistema, pero si se extrema esta situación, puede volverse socialmente injusta. Posiblemente una de las más importantes es la legal y cómo hacerlo por métodos aun coactivos. Icetex logró hacer aprobar una ley obligando al empleador a deducir de la nómina del empleado esta deuda, y considero esta disposición una de las más valiosas armas de esta institución.

1 Ibid.

2. WOODHALL MAUREEN, *Student Loans as a Means of Financing Higher Education. Lessons from International Experience*. World Bank Staff Working Paper, 1983.

Sin embargo, aun Icetex, uno de los programas de más éxito, necesita un aporte gubernamental, aunque ello es debido en parte al aumento por créditos nuevos. Herrick citado por Woodhall, plantea que para crear el fondo rotatorio se requiere un tiempo de funcionamiento entre 10 y 20 años, pero como bien lo anota, que si ésto representa un cambio de programas de auxilios a programas de préstamos, para lograr una mayor equidad social, ésto sería aceptable. Igual concepto emite Brodersohn del BID. Woodhall,⁽¹⁾ dice que estudiando el ingreso de los pagos de préstamos en 15 instituciones en 1978, comparándolos con la deuda, la mayor parte de estos pagos representaban menos del 10%, y aun en el mejor caso de Icetex sólo el 14%. (Gabriel Betancour M. anota que es el 20%). Sólo en Brasil (APLUB), Honduras y Perú, es mayor. Plantea que una razón para la expansión rápida del crédito en los años recientes, es el hecho de que tienen subsidio en los intereses, largos períodos de pagos, así como otros términos generosos en algunos casos.

Los intereses de los préstamos varían según los países, pero Domínguez⁽²⁾ encontró que en 1972, éstos estaban 2% por debajo de las tasas de los Bancos Centrales; lo que significa que se puede considerar como un subsidio. Las instituciones, para obviar la inflación, han elevado los intereses, pero todo indica que siguen por debajo del real (Icetex cobra ahora el 24% y los intereses bancarios están en el 34% y la inflación en el 25%), y que por ello no se consigue el retorno total del dinero prestado, sino entre un 30% a la mitad del préstamo, lo cual puede considerarse como un subsidio.

La mayoría de los préstamos exigen que haya un fiador que lo garantice. Así mismo, con una parte del interés se forma en algunas instituciones un Fondo de Garantías para minimizar el riesgo de la falta de pago.

El costo de la administración varía también según el país y su mayor o menor capacidad administrativa y podría plantearse que está entre el 12% y el 17%. Debo recalcar que en gran parte en la administración y especialmente en la capacidad de recaudo depende el éxito de la entidad.

Domínguez⁽³⁾ en su importante estudio, aunque a mi juicio un poco pesimista, llama la atención sobre varios puntos de los cuales extracto los siguientes: a) los esfuerzos de crédito estudiantil siempre cuestan y aun en el caso de que el fondo rotatorio fuera autosuficiente, los costos de oportunidad del capital todavía subsisten. Si se desea dar crédito para la matrícula, se debe pensar en una cantidad equivalente al doble del ingreso per cápita anual. El capital necesario para establecer un fondo rotatorio capaz de sostener tal flujo oscila entre el 1.3 y el 2% del PIB, aunque posteriormente anota que si se financia el 25% de la matrícula sería necesario un 3% del PIB; b) la autosuficiencia del fondo rotatorio, aunque sencillo de entender es muy difícil de conseguir. (En la última parte de este trabajo, en un anexo, presento la simulación de uno para Colombia en que se ve que es autosuficiente), si se quiere mantener su poder adquisitivo necesita un subsidio; c) lo importante del crédito es su diseño para que sea viable y se pueda minimizar su costo; d) en su aspecto financiero, todo crédito debe tener un límite, un techo. Sólo es factible para matrícula o subsistencia, o para la enseñanza técnica media o la superior, pero no para ambas. Brodersohn tiene la misma opinión, con la cual concuerdo, e) el otorgar un crédito "a valor constante", puede ser una idea atractiva pero peligrosa para la institución e injusta para el individuo y desaconseja su uso; f) el valor máximo de endeudamiento estaría alrededor del 0.8 al 1.2% del ingreso

1. Ibid.

2. DOMÍNGUEZ UROSA JOSE, *Préstamos para Estudiar: Un análisis de sus usos y limitaciones*. Brodersohn y Sanjurjo, ya citado.

3. Ibid.

promedio de un profesional, después de dos años de haber terminado. Andre Danieri lo estimó en el 75% del ingreso residual, o sea el 6.5% del ingreso bruto o un 7.5%, después de impuestos, Hartman lo sitúa en el 15% del ingreso, que se considera alto; g) considera el crédito como un instrumento útil, sumamente delicado, por su requerimiento de capital. No se puede utilizar universalmente. Hasta aquí algunos de los conceptos de Domínguez.

Sobre su factibilidad política, es indudable que tendría problemas el implantarlo bruscamente y sin hacer una explicación a fondo, aún más si como es deseable, deben elevarse al mismo tiempo las matrículas de las universidades públicas, y hay siempre grupos políticos que esperan cualquier pretexto para causar desórdenes. La elevación de matrículas en Guatemala llegó a producir amenazas de muerte al Consejo Directivo y al Rector. Se necesita un fuerte respaldo político y gubernamental para iniciativa, así como una buena campaña de publicidad para explicarla. Considero que además se debe hacer gradualmente.

Afortunadamente, en la América Latina ya existe una tradición y un prestigio logrados por las instituciones de crédito que favorecería su implantación. Augusto Franco⁽¹⁾ anota que "cada una de las instituciones que tiene programas más o menos consolidados de crédito", ha vivido la experiencia de lo arduo y difícil que fue reemplazar el sistema de becas absolutas (y añadido, lo será mayor para reemplazar matrículas aumentadas por un sistema de créditos). Este proceso aún no ha terminado ni culminado, por cuanto las gentes naturalmente son amigas de lo gratuito, sin compromisos ni responsabilidades, defienden la prebenda fácil y quienes otorgan estas dádivas son adictos al paternalismo y propensos a "comprar" la lealtad personal de los grupos para sus objetivos personales o políticos", y agrega al final de su estudio, "El crédito educativo es un instrumento muy valioso para el estudiante y que debería fomentarse y consolidarse a nivel de todas las instituciones latinoamericanas. El crédito educativo no debe considerarse como la panacea para todos los males de la educación superior. Es necesario mantener otros tipos de ayuda estudiantil, bien en forma de préstamos condonables por servicios a la comunidad rural, por servicios específicos en campos prioritarios del país, en forma de becas o donaciones o en forma de programas cooperativos con la industria, etc." "El crédito para la financiación de los estudios de educación superior puede tener perspectivas a largo plazo como fuente primordial de financiación de las instituciones universitarias y de educación superior". "Las universidades latinoamericanas requieren de una gran dosis de calidad, y necesitarán un crecimiento muy sólido. Para ello las fuentes financieras no van a ser suficientes y los países latinoamericanos estarán siempre a la zaga en el desarrollo tecnológico y científico. Si bien los gobiernos y los Estados no pueden ser ajenos a la dotación y a los gastos de inversión y de investigación en las instituciones universitarias, gran parte del costo corriente de instrucción y funcionamiento, o sean los gastos docentes, deberán ser trasladados al usuario de la universidad. Este es un proceso lento y difícil, pero es una batalla digna de ganar en beneficio del futuro y de la preparación de nuestros futuros dirigentes".

He tenido experiencia dirigiendo una de estas instituciones (Icetex) y en la Universidad Colombiana por muchos años y por ello me he detenido más en este campo del pago de la matrícula y del crédito educativo, pues lo considero el instrumento más eficaz para poder llevar a cabo el incremento de las matrículas de la educación superior, y así mejorar su financiamiento, tanto en el sector público como en el privado, pues ambos necesitan este mecanismo.

1 FRANCO AUGUSTO. *Objetivos y Administración del Crédito Educativo en América Latina*. Seminario en Washington del Banco Interamericano 1976. Compilado por Brodersohn Mano y Sanjurjo María Esther. Fondo de Cultura Económica.

La OECD consideró en su informe de 1976, que es la única forma alternativa de financiación de los países miembros que podrá generar ahorros.⁽¹⁾

Estoy totalmente de acuerdo con el resumen de las lecciones y experiencias internacionales, presentado en el excelente estudio de Maureen Woodhall. "Así, los préstamos estudiantiles no deben ser mirados como una panacea, sino como un método de financiación, que cuando es combinado con el aumento de matrículas y unas becas selectivas tiene muchas ventajas".

"La conclusión final de este estudio es que los créditos estudiantiles son factibles en los países en desarrollo, que son más equitativos que los patrones existentes de una matrícula altamente subsidiada y el mantenimiento de una minoría privilegiada y que pueden contribuir a una mayor eficiencia al influir en la motivación del estudiante, y hacerle tomar conciencia del costo. Los préstamos estudiantiles son flexibles y pueden usarse para dar incentivos a un grupo particular de estudiantes, o para llenar los objetivos de recursos humanos. Finalmente, los préstamos pueden ser a largo plazo una fuente sustancial de financiación para la educación superior, la vocacional y la técnica, aunque no darán ahorros rápidos".

"Los préstamos estudiantiles necesitan ser cuidadosamente planeados y complementados con los cambios apropiados de las matrículas y si es necesario, por medidas de reducción de costos y también de una buena campaña de publicidad para convencer, tanto a los estudiantes como a quienes pagan impuestos, de los méritos de un esquema que permita a los estudiantes actuales su financiación, cuando ellos la necesitan, con la promesa que, como retorno o pago, contribuirán a su vez a la ayuda financiera del estudiante del mañana".

1. OECD, *Public Expenditure in Education*, Paris OECD, 1976. Citado por Domínguez.