

Las contradicciones del financiamiento universitario en América Latina y el Caribe

Claudio Rama¹

1. El modelo presupuestal de las Universidades públicas

El modelo universitario basado en la autonomía y el cogobierno en la gestión de las instituciones públicas estructuró un complejo sistema financiero no exento de diversas contradicciones que hoy constituyen las bases de la crisis de las universidades públicas y las llaves por las cuales están fuertemente incapacitados de competir.

El esquema organizacional distribuía los recursos financieros gubernamentales, tradicionalmente en función de la cantidad de alumnos y siguiendo una pauta histórica, con libertad por parte de las universidades para realizar su distribución interna. Incapacitadas legal o políticamente a cobrar matrículas los aportes públicos eran la casi la exclusiva fuente financiera de estas instituciones, las cuales además estaban incapacitadas de endeudarse sin una autorización expresa gubernamental.

El crecimiento de la demanda estudiantil expresada en un aumento de la matrícula presionó el financiamiento hacia arriba, lo cual no siempre fue cubierto por las autoridades gubernamentales, con lo que el costo por alumno paso a depender de variables asociadas a las luchas políticas para obtener más presupuestos para la educación superior.

Al interior de las Universidades autónomas, la modalidad de distribución de los presupuestos universitarios en casi todos los países, se estructuró a través de la carrera docente que organizó rígidamente las remuneraciones y los diversos beneficios. En general, se establecieron diversas escalas de salarios asociados a una escalera de categorías docentes, en el marco de un sistema altamente mesocrático asociado predominantemente a la antigüedad en el cargo para ascender. Dicho sistema estableció una baja dispersión salarial entre la primera y la última categoría, en el marco de una filosofía altamente igualitaria que postulada “a trabajo igual, en idénticas condiciones, igual salario”¹. Tal sistema premiaba poco la excelencia individual, la competencia entre docentes, así como el propio ascenso en las categorías docentes.

¹ Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la educación superior en América Latina y el Caribe. Las opiniones vertidas en este artículo son personales y no necesariamente representan el punto de vista de la organización.

Los salarios son altamente determinantes en la educación superior, dada las características de los servicios educativos altamente intensivos en el factor trabajo. La discusión de los salarios y la carrera docente recorre casi todas las variables medulares del sector como el financiamiento y las formas centralizadas o descentralizadas de asignación de recursos, los modelos de organización de las universidades, los mecanismos de captación de docentes y en también la propia calidad de la educación.ⁱⁱ

El ingreso a la carrera docente se realizaba por concurso abierto de oposición y méritos, que privilegiaban a los propios egresados de la universidad, así como los que habían sido asistentes de cátedras o miembros de los organismos de cogobierno en el orden estudiantil, conformando un sistema de captación altamente endogámico. Los cargos eran permanentes y los egresos del sistema en general eran por jubilación, siendo la expulsión solo posible como resultado de la existencia de sumarios administrativos.

Tal sistema, en el marco de las crecientes restricciones al incremento de los presupuestos gubernamentales fue produciendo incrementos salariales como resultado de acuerdos internos al interior de los Consejos Universitarios que no necesariamente estaban atados a los incrementos en las transferencias gubernamentales. Más allá de la carrera docente y de sus niveles de incremento, el sistema tendió a establecer diversos acuerdos entre los docentes y las autoridades Universitarias para promover incrementos en las remuneraciones, los cuales no siempre eran homologados o avalados por las autoridades universitarias. Sin embargo, más allá de los beneficios salariales, se fueron generando beneficios jubilatorios. La autonomía permitió regímenes especiales para los docentes universitarios que en general se orientaron a una más temprana jubilación y a que las pensiones y jubilaciones estuvieran indexadas a la inflación o a las remuneraciones de los docentes activos. En muchos países además los jubilados universitarios habían obtenido una representación institucional en los cogobiernos universitarios. En Perú, en el marco de este proceso, los gastos por tiempo de servicios, seguro social, sepelio y oros, que antes corrían a cargo del Ministerio de Educación, fueron incorporados al presupuesto de las Universidades públicas con lo que se transfirió la bomba de tiempo que se estaba creandoⁱⁱⁱ. Tal sistema fue promoviendo un sistemático incremento tanto de la partida de gastos corrientes como de las remuneraciones salariales y pagos provisionales. En Perú, la partida

para pago de jubilados y cesantes en 1995 era del 8,5% del aporte fiscal y pasó a constituir el 20% durante el período 1999-2004^{iv}.

Tal situación afectaba más fuertemente a las mayores universidades. Así, en la Universidad de San Marcos y la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú, el pago para jubilados y docentes equivale al 68% y al 66% respectivamente de las remuneraciones al personal activo^v.

En Brasil, la cantidad de personal inactivo en las instituciones federales de educación superior creció espectacularmente a partir de 1991, con la introducción del Régimen Jurídico Único en 1990. En 1992 el personal inactivo absorbía el 9,6 de la nómina, el 1993 el 23,38% y en el 2000 llegó al 31,7%^{vi}.

Brasil

Gasto de personal de las IFES

	Activo	Inactivo
1994	1420	602
1998	1599	826
2000	1827	895
2001	1704	859

No incluye el personal provisional

En la República Dominicana por su parte, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), destina el 94% de los aportes gubernamentales a los pagos salariales. Este ha sido el motor general para que las universidades públicas promovieran un significativo proceso en toda la región incrementar sus ingresos extra presupuestales. La UASD ha llevado adelante una persistente política en los últimos diez años para incrementar las montos de las matrículas y otros servicios, gracias a lo cual el para el 2002, a diferencia era el 75,6% de sus ingresos totales lo que disponía para los pagos salariales.

La dinámica de la presión interna de los docentes y jubilados para incrementar – o mantener sus remuneraciones - al tiempo que comió un aporte significativo de los presupuestos públicos a las Universidades, constituyó el incentivo más significativo para el proceso de mercantilización de las Universidades públicas.

Este proceso, se ha expresado de formas muy diversas, pero la más significativa ha sido el disponer el establecimiento de matrículas de mercado para los cursos de post graduación, promoviendo una competencia con las universidades privadas bajo las reglas del mercado. Sin embargo, la búsqueda de fuentes financieras ha sido altamente diferenciada en todos los países en función de sus propias variables políticas, legales u económicas. En Perú el ingreso fundamental de las Universidades públicas viene de los pagos que hacen los postulantes para rendir los exámenes de ingreso; en Chile se cobra la matrícula en todos los niveles de las Universidades Públicas; en Brasil, dada la prohibición Constitucional de 1988 que prohíbe la cobranza de anualidades en los establecimientos oficiales, se expandieron en dichas instituciones las fundaciones a través de las cuales las Universidades públicas venden servicios a las empresas del Estado y al sector privado por montos que en muchas universidades superan ampliamente a los ingresos estatales o federales, y cuyos beneficios permiten compensar salarios, contratar personal fuera de nómina y realizar las inversiones.

2. El modelo presupuestal de las Universidades privadas

Desde los setenta la región comienza a ver la significativa expansión de un nuevo modelo de educación superior, no sólo por su propiedad privada, sino por las lógicas que determinan su dinámica económica y financiera.

Por una parte, el general en la región, salvo algunas excepciones, las Constituciones habían establecido la exoneración del pago de impuestos y otros gravámenes, con lo cual su propio carácter privado es sui géneris. En varios países como Nicaragua, Chile o República Dominicana, los Estados aportan a la educación superior privada, y en varios otros países las instituciones de educación superior deben ser sin fines de lucro.

En general, las universidades privadas pagan a sus docentes por horas efectivamente trabajadas. No se pagan prestaciones sociales u aportes jubilatorios y la relación con los docentes no está mediada por convenios, contratos colectivos o estatutos de carrera docente. Los profesores son empresas profesionales unipersonales que venden sus servicios a través de un sistema de facturación, siendo ellos responsables ante los organismos

impositivos o presupuestales por los pagos que correspondan por esos servicios. Mediante este mecanismo, “el profesor universitario se convirtió en empresario profesional”^{vii}.

El sistema laboral tiene una alta flexibilidad tanto para nombrar y remover docentes, como para establecer las remuneraciones. El sistema salarial se basa en las determinantes del mercado, y las remuneraciones varían fuertemente entre los diversos docentes, carreras o momentos del año. El llamado sistema “profesor taxi” a diferencia está fuertemente asociado al mercado.

Las Universidades privadas atienden a los alumnos con un costo menor por su mayor capacidad de eficiencia administrativa, por la ausencia de programas de investigación o extensión, y por la apertura de carreras que requieren bajos niveles de inversión.

Ello, por ejemplo en Paraguay, ha permitido que el rubro de servicios personales sea de 87% en las Universidades pública, mientras que en las privadas es del 67%, permitiendo a éstas niveles de inversión superiores a las públicas^{viii}.

Esas características le han permitido a las Universidades en muchos casos ofrecer niveles de remuneraciones por horas de clases atractivos comparativamente con el sector público universitario. Ello ha contribuido a que sean los profesores de las Universidades públicas aquellos que también dan clases en las Universidades privadas como un mecanismo para incrementar sus presupuestos familiares. En general en la región, los docentes de las Universidades privadas son profesionales con libre ejercicio o docentes de las Universidades públicas que complementan sus ingresos principales, en un contexto donde han ido cayendo sus ingresos en las Universidades públicas.

3. La búsqueda de nuevos marcos para el financiamiento de la educación superior

En los últimos años se ha iniciado la búsqueda de nuevos marcos financieros tanto para el sector público como para el privado. Por el lado del sector público como anotamos, fueron significativas las restricciones de los aportes gubernamentales tanto como la presión del peso de los aportes jubilatorios. A ello además se agregó el reconocimiento de que las carreras docentes, si bien presentan aspectos positivos, ellas han mostrado fuertes desventajas en los nuevos escenarios competitivos. Entre los elementos críticos destacan que los docentes mediocres tienen la misma remuneración que los de mayor calificación;

docentes con el título básico reciben los mismos emolumentos que aquellos que continúan sus estudios superiores o docentes con mayor mayor experiencia no son incentivados para trabajos más exigentes. En síntesis, la escala salarial paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes^{ix}. En este sentido, se hace más a un lado la idea del pago de los docentes en función de su antigüedad en el cargo con baja nivel de flexibilidad. Esta forma de pago hasta ahora vigente estaba diseñada para garantizar, predicibilidad y equidad interna, elementos que se reconoce que no bastan para garantizar la eficiencia en mercados competitivos. Más allá del nuevo paradigma económico que afirma que los salarios deben estar asociados a los méritos o la productividad, los nuevos enfoques reconocen que la remuneración asociada exclusivamente a la antigüedad no beneficia a las instituciones, a los estudiantes, ni a los propios docentes.

En el marco financiero, el nuevo escenario de la educación superior permite afirmar que la Universidades públicas crecientemente se financian no sólo con recursos presupuestales, así como también que las privadas, no se financian exclusivamente de recursos procedentes del pago de la matrícula^x.

Ello es parte de un proceso de transición gradual que se está procesando por el cual se está pasando de un sistema público exclusivamente financiado por e Estado, a un sistema donde en diversas proporción e intensidad, el mercado es la fuente de recursos.

A nivel macroeconómico la expansión de la educación superior privada está significando que los hogares están incrementando el financiamiento directo. La región ha tenido una notable expansión de la educación superior privada: en 1960 ésta representaba el 16% de la matrícula regional, pasó al 32% en 1985, saltó al 45% en 1994, continuo trepando para alcanzar el 50% en el año 2000 y al parecer llegar al 52% para el año 2003^{xi}. Para el caso de República Dominicana, con un 50% de matrícula cubierta por el sector privado, y donde la Universidad pública cobra, aunque en cantidades mínimas, el 14% de los egresos de los hogares se destina al financiamiento directo a la educación superior^{xii}.

Las diferencias entre los mecanismos de remuneración en el sector público y el sector privado, pudieran llevar a un estudio más profundo entre los niveles absolutos y relativos de los salarios, incorporando los tiempos reales de trabajo. Más allá de la compleja medición entre las horas de docencia y las de preparación, los docentes tienen más vacaciones que cualquier otra actividad. En general, el tiempo de trabajo es el 75% de los

días del año, con lo cual, si se compara el valor de la hora de trabajo efectivas, con el de otras actividades, resulta que el salario docente “es un tercio más alto que el de otros trabajadores de igual sexo, nivel de instrucción, etc”.^{xiii}

ⁱ Universidad de Panamá, Informe sobre el financiamiento de la Educación Superior en Panamá. IESALC; Caracas, 2004. La referencia es el criterio que ha guiado los diversos reglamentos de la carrera docente en dicha Universidad. www.iesalc.unesco.org.ve

ⁱⁱ Morduchowicz, Alejandro, “Discusiones de economía de la educación”, Lozada – IIEP - UNESCO, Buenos Aires, 2004

ⁱⁱⁱ Asamblea Nacional de Rectores, Informe sobre el financiamiento de la educación superior en Perú. IESALC, Caracas, 2003 www.iesalc.unesco.org.ve

^{iv} Ídem

^v Ídem

^{vi} Swartzman, “Informe sobre el financiamiento de la educación superior en Brasil, IESALC, Caracas, 2004, www.iesalc.unesco.org.ve

^{vii} Peláez, Oscar, “Informe sobre el Financiamiento de la Educación Superior en Guatemala”, IESALC, Caracas, 2003 www.iesalc.unesco.org.ve

^{viii} Martín, Julio “Informe sobre el financiamiento de la educación superior en Paraguay”, IESALC, Caracas, 2004 www.iesalc.unesco.org.ve

^{ix} Morduchowicz, Ob cit

^x Gámez, Susana, “Informe del financiamiento de la educación superior en República Dominicana”, IESALC, Caracas, 2003, www.iesalc.unesco.org.ve llega a la misma conclusión para el caso de ese país.

^{xi} Rama, Claudio “Ética y educación superior”, Revista de la UDUAL, México, 2004

^{xii} Gámez, Susana, Ídem

^{xiii} Morduchowicz, Ob cit, Pág. 216