

EL PAPEL DE LA FINANCIACION EN LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS

por JOSÉ DOMÍNGUEZ-UROSA
World Bank, Washington

Esquema de una presentación

1. La crisis económica que afecta a Iberoamérica [1] es también la culminación de una crisis intelectual. A medida que la sorpresa y la urgencia de esta crisis se va colmando, se percibe un esfuerzo de recapitación respecto a los modelos de desarrollo y a las causas que les llevaron a la crisis actual. Sin duda, causas externas han jugado un papel por ejemplo, las altas tasas de intereses en los mercados internacionales, la caída de los precios agropecuarios y el deterioro general de los precios de intercambio para los países Iberoamericanos son factores ampliamente conocidos. Pero además surge el espectro de los errores cometidos por los propios países: sus dirigentes y las premisas aceptadas del desarrollo en los últimos veinticinco años.

2. No me voy a referir aquí a las medidas necesarias para resolver esta crisis, cuyo impacto afecta a cientos de millones de personas y que estará con nosotros por los próximos 20 años. Voy a referirme sí a cómo esta situación exige de los dirigentes financieros del sector educativo una nueva mentalidad y un volver a considerar las premisas sobre las que nuestra acción diaria se basa. A propósito, aunque los países industrializados o casi industrializados no tienen estos mismos problemas, tampoco deben olvidar que la situación económica mundial es frágil y precaria. Y que nada les garantiza a esos países, o a los directores de sus instituciones, la calma y bonanza económica en el futuro inmediato. Como alguien que fue testigo de la euforia del «boom» petrolero en Irán en 1973-75, o del falso bienestar económico de México de 1978-82, no puedo menos que advertir la importancia de que el

bienestar económico de un país se cuide siempre de la solidez de sus parámetros fundamentales. Entre los económicos se encuentran el déficit del sector público —su monto y tendencia—, las tasas de cambio de su moneda, las tasas reales de interés. Una forma indirecta de juzgar su solidez es por sus efectos: los más notorios son déficit en la balanza comercial, la inflación, la falta de inversión productiva en el sector privado, los índices reales de desempleo y la economía sumergida. No obstante, existen también otros parámetros no económicos, no por ello menos importantes *por su impacto sobre los resultados económicos a largo plazo*. En esta otra categoría, se pueden mencionar: la corrupción administrativa (normalmente de unos pocos pero tolerada por quienes tienen obligación de administrar justicia); la inseguridad civil y la falta de respeto a los derechos humanos fundamentales y, en general, la ausencia de un clima propicio para la tarea colectiva de sacar adelante a la generación siguiente, que es la expresión más valiosa de la riqueza de un país.

3. Todo lo anterior, aunque afecta al sector público, se refleja necesariamente también en los diferentes sectores y, como veremos más adelante, en el sector educación. Entre las medidas que se aconsejan para los gobiernos en la coyuntura económica actual [2] están las siguientes:

- * Adoptar políticas presupuestarias prudentes (es decir, cuestionar el porqué del gasto y mantener una política de austeridad fiscal).

- * Reducir el costo de la obtención de ingresos (incluyendo las distorsiones económicas y su costo político y fiscal).

- * Incrementar la efectividad del gasto público (especialmente en la cobertura de sus servicios y funciones primarias).

- * Fortalecer la autonomía y la responsabilidad financiera de las agencias públicas descentralizadas (incluyendo la desmantelación y eliminación de muchas que son innecesarias o no rentables).

- * Diseñar políticas consistentes con los objetivos de erradicación de la pobreza (y de asegurar el acceso de los menos favorecidos a los servicios básicos como educación y salud).

La austeridad fiscal, la necesidad de una mayor efectividad del gasto, las modificaciones al régimen de agencias públicas descentralizadas y la necesidad de asegurar el acceso de los pobres a los servicios de las instituciones educativas —a las públicas directamente, a las privadas directa o indirectamente según el caso.

4. Resumiendo esta primera parte: el entorno económico y fiscal está afectando a lo financiero-educativo. Las serias dificultades económicas de Iberoamérica no son de plazo corto o solución fácil, representan un gran reto para sus líderes y sus consecuencias se extienden a la

educación pública y privada en esa región. Aunque el mundo industrializado aparentemente no tiene esos problemas, la interdependencia económica mundial y la fragilidad actual de sus sistemas, no garantiza que los problemas no se extiendan. Además, aprender lecciones de experiencia en cabeza de otros —aunque sea psicológicamente difícil— es la forma menos traumática de aprender. Consideramos ahora el papel de lo financiero en la educación desde el punto de vista de la empresa.

Gestión financiera: Aspectos convencionales

5. En mi experiencia como gerente, he llegado a una breve fórmula personal siempre que me enfrento a una nueva situación. Examinó siempre tres elementos: el presupuesto (incluyendo su financiación), la estructura organizativa y el personal que compone la empresa. A la larga, todos estos elementos están íntimamente ligados (y volveremos a este punto después, porque también se refiere nuestro tema) [3]. En el plazo corto, sin embargo, el análisis de estos tres factores descubre normalmente el patrón de acción a seguir y sus prioridades. En esta charla nos vamos a referir solamente al aspecto de lo financiero.

6. Respondiendo a la pregunta que, estoy seguro, ustedes mismos se habrán hecho antes de venir (cuál es el papel que desempeña la financiación en los programas educativos), mi respuesta es contundente: enorme, total. El diseño de las formas de obtener recursos monetarios para un programa educativo, y el arte de manejarlos, son frecuentemente los responsables del éxito o fracaso del mismo. Sin embargo, debemos empezar diciendo que sería un error —por desgracia frecuente— empezar a diseñar un programa por lo financiero. Primero hay que tener claros los objetivos: qué se quiere lograr y por qué, cómo se piensa lograrlo y qué se necesita para ello. Al final de todo esto se encuentra la función dinero y su importancia. Pero déjenme explicarme un poco más.

7. Tener dinero no significa que automáticamente un programa tenga éxito. De hecho, puede que sea una maldición. Quizá sea yo una de las pocas personas que hayan tenido que hacer planificación con el mundo al revés: Casi por definición, la planificación económica tiene por objeto elaborar un plan de acción para satisfacer unas necesidades que exceden a los recursos disponibles. Pues bien, mi experiencia en Irán fue exactamente lo opuesto. A fines de 1973, fui contratado por el Vice-Ministro de Educación para formar y dirigir un equipo que les aconsejara sobre los usos de la tecnología educativa, les ayudara a diseñar proyectos para mejorar la calidad de lo ya existente y asegurar la efectividad de los nuevos programas. Hacia mi segunda visita, en-

trado ya el 1974, comprendí, después de varios sucesos, trágicos unos, cómicos los más, que el problema era otro muy distinto. Lo que querían de nosotros era que planificáramos la forma de gastar el presupuesto del Ministerio de Educación. Un presupuesto que pasó de US \$ 415 millones en septiembre de 1973 a US \$ 5.500 millones en julio de 1974 en cuatro revisiones consecutivas. Y créanme cuando les digo que gran parte de los fracasos de Irán en esa época —educativos, sociales y políticos— fueron causados precisamente por el exceso de dinero.

8. Claro que sin dinero es muy difícil ejecutar un programa en la mayoría de los casos. Déjenme aclarar todavía que la pobreza más triste es la carencia de ideas. En mi experiencia, cuando ustedes tienen una idea buena, el dinero siempre se encuentra. No obstante, las ideas necesitan articularse bien. Hay que explicar qué necesidad viene a satisfacer el proyecto, qué le hace diferente de los intentos que lo precedieron (y que presumiblemente no triunfaron) y cuáles son los riesgos —i. e., las señales de peligro, que deben evitarse en el camino—. Es decir, hay que elaborar la propuesta de proyecto, y todo ello en forma sucinta y concisa. Pudiera relatarles varias experiencias de cómo una buena idea normalmente encuentra apoyo financiero, pero no voy a hacerlo para no extenderme mucho.

9. Los principales aspectos a considerar [4] cuando ustedes están considerando las finanzas de un programa o proyecto de educación son los siguientes:

A) Monto total, estimación de costos. ¿Se han tomado en cuenta las contingencias? ¿Cuáles son los efectos de la inflación durante la ejecución de la inversión? (Aún con índices de inflación de un dígito, en proyectos de cinco años o más, muy pronto se llega al 25 % del costo total para imprevistos). La provisión de fondos para gastos de operación y mantenimiento una vez que la inversión se haya terminado, es otra pregunta de importancia.

B) Fuentes de los fondos. ¿Cuáles son? ¿Qué condiciones vienen con ellas? ¿Cuáles son los procedimientos para efectuar desembolsos? ¿Cuál ha sido la experiencia anterior? Por ejemplo, hay casos en que la transferencia de fondos se hace en «doceavas partes», pero de hecho el primer pago (en teoría, en enero), sólo se recibe en marzo o abril. En otros casos, la institución tiene que pagar por anticipado y reclamar un reembolso después; a veces hay diferencias de procedimiento según la cuantía: hasta una cierta cantidad, se compra por caja menor o por cheque directo, de ahí en adelante hasta otro límite, se compra por licitación o concurso local, y desde el segundo límite en adelante, se requiere un concurso internacional.

C) Distinción entre Financiamiento y Desembolso. En otras ocasio-

nes, una fuente financia sólo el 70 % y la institución matriz el 30 %; a veces los fondos que se pueden utilizar para construcción son diferentes a los fondos para equipos, y a veces hay prohibiciones explícitas como el pago de impuestos que deben ser siempre por cuenta de la propia institución. A nadie se le oculta la enorme complejidad que todas estas condiciones tienen y su impacto sobre la buena marcha del proyecto. El buen gestor financiero debe estar familiarizado con esto y saber cómo simplificar toda esta cantidad de requisitos. Una forma de agilizar la administración de un proyecto es distinguir entre lo que cada parte financia y contra qué desembolsa (lo cual puede ser diferente para simplificar la gestión). Por ejemplo, se acuerda, después de estimar los costos de parte y parte, que una fuente desembolsará el 100 % contra las facturas del ítem «A» y la otra el 100 % contra facturas de ítem «B». De esta forma se reducen los trámites a la mitad. Otra forma que ha tenido éxito en el establecimiento de «fondos revolventes» i. e., cuentas corrientes por un monto equivalente a los gastos trimestrales a la disposición del gestor del proyecto y que son revisados por los controladores o auditores trimestralmente; en ese momento, los gastos se consolidan y se vuelve a llenar la cuenta corriente hasta el tope convenido.

D) Ciclo Presupuestal. El sistema de presupuestos anuales es práctico cuando se trata de gastos corrientes o de operación, pero inefectivo cuando se trata de inversiones. La Comunidad Europea sigue este procedimiento —por ejemplo— en la financiación de sus proyectos sociales, lo cual es un error, en mi opinión, porque puede contribuir a la ineficiencia económica de los mismos.

E) Período Mínimo de Ejecución de un Proyecto. En los proyectos sociales especialmente, hay que dar tiempo al tiempo. Cuando dirigí la división internacional del *Education Development Center* de Boston teníamos esta regla «de buen cubero»: cuando se trata de realizar proyectos que implican un cambio o mejora permanente en el área educativa, si es de menos de cinco años, no lo aceptamos. Si realmente un cliente quiere dejar «mella» institucional, siete años es el período mínimo, aunque dependiendo del proyecto, se pueden necesitar hasta diez o doce años. Esto explica gran parte de las dificultades de reforma educativa en Iberoamérica donde las prioridades suelen cambiar con los ministros de educación y los ministros tienen una duración promedio de 12 a 18 meses en el cargo.

F) Condiciones de Reversibilidad/Irreversibilidad. Entre los muchos conceptos prestados por la físico-química a las ciencias económicas, éste sería muy útil, aunque hasta el momento no haya sido utilizado. Aplicado al campo de las instituciones educativas, lo enunciaría

así: el proceso de mejora de una universidad, por ejemplo, requiere años de dedicación y esfuerzo —probablemente algo más de una década—. Su deterioro, sin embargo, se realiza en un par de años. Es decir, hay una irreversibilidad en el proceso. Al tomar decisiones de cambio institucional hay que tener mucho cuidado, para asegurarse que las decisiones que tienen cariz de «irreversibles» son realmente acertadas. Los fenómenos de irreversibilidad deben ser tenidos en cuenta durante los recortes presupuestales que las naciones americanas tendrán que hacer en estos años.

G) Rigidez Presupuestal vs. Extrema Flexibilidad. Cierta flexibilidad presupuestal es siempre deseable. Las rigideces pueden introducir irracionalidades muy grandes. Por ejemplo, el Perú introdujo en su reforma educativa de los 1970's un presupuesto bianual —lo cual parecía tener varias ventajas—. Sin embargo, una concepción rígida del presupuesto, i.e., dificultades para trasladar partidas entre renglones presupuestales como, por ejemplo, entre mantenimiento y compra de equipos, lo hizo fracasar porque pronto se convirtió en algo irracional. De otra parte, también podría referirme a algunos casos en que la flexibilidad presupuestal fue tan extrema que prácticamente ignoró los límites razonables que todo presupuesto impone. Aunque esto no es muy frecuente también puede ser peligroso porque introduce falta de disciplina y control.

H) Control y Auditoría Financiera. Esto es siempre importante y debe ser encargado a especialistas. A algunas personas les parece que se economiza cuando miran los estados de cuentas ellos mismos; en mi experiencia esta práctica no es buena. Además, tiene complejidades especiales en el caso de Iberoamérica. Veamos algunas dimensiones:

i) Cuando ustedes tienen dos o tres dígitos de inflación anual (y América Latina tiene hoy un promedio del 200 %), un buen control es absolutamente esencial y complejo. La simple contabilidad financiera puede contener muchos sumideros en su información.

ii) Deben producirse informes escritos, pero *nunca se contenten con leer* informes (por más autoridad que haya investido en ellos). Visiten, hagan preguntas. Aprendan a ver. Esto es tan válido para lo financiero como para lo estadístico. Todavía recuerdo la sorpresa que me llevé yo en Dacca, después de realizar una visita a un instituto técnico en una región apartada, cuando nos informaron que el instituto no había recibido ningún alumno desde su fundación siete años atrás. Y la sorpresa de algunos expertos internacionales que llevaban años en Bangladesh analizando informes estadísticos sobre la eficiencia de la educación.

iii) Realicen evaluaciones periódicas. No les dé miedo hacer reajus-

tes estructurales cuando las desviaciones sean fuentes. También hay que introducir cambios para prevenir desviaciones cuando, por ejemplo, el entorno económico cambia: e.g., una nueva ley de impuestos, accidentes en las instalaciones, etc.

7) Finalmente, cuidado cuando hay ejecutores independientes dentro de un programa. Es necesario un gran esfuerzo de coordinación. Les puedo referir un caso en Colombia en el que una fuente de financiación externa desarrolló un programa de reforma de curricula, que incluía preparación de textos, capacitación de profesores y construcción de edificios: dada la naturaleza dispar de los componentes se responsabilizó de la ejecución de cada componente a una entidad distinta. Durante una de mis entrevistas me informaron —la entidad de capacitación de profesores con orgullo— cómo los que preparaban los nuevos textos no habían sido capaces de «cumplir» con el programa, y cómo ellos iban adelantados 30 meses sobre todos los demás. Cumplir con el acuerdo inicial era un motivo de orgullo, no hay duda, pero la pregunta es qué haría la institución patrocinadora cuando los profesores se graduaran, listos para enseñar según una metodología cuyos textos todavía no estaban en el mercado y cuyas escuelas y laboratorios necesitarían cerca de tres años antes de ser ocupados.

Hasta aquí me he referido a algunas experiencias pertinentes a la gestión financiera de proyectos educativos pero relativamente convencionales. Permítanme terminar con tres recomendaciones personales.

Gestión Financiera: Dimensiones Nuevas

10. Quiero proponer aquí tres consideraciones de mucha actualidad para quienes tengan de decidir sobre la financiación de programas educativos en Iberoamérica en los próximos quince años. Estas nuevas dimensiones se refieren a:

- a) la importancia de las Contribuciones Locales;
- b) el crédito educativo, y
- c) la capitalización de los entes educativos.

Veámoslas con más detalle.

11. Las contribuciones locales tienen mucha importancia [5]. Voy a proponer un principio: De donde viene el dinero es casi tan importante como su cantidad. Por fuerza, dada la crítica situación financiera internacional en los países en vías de desarrollo, la dirección del futuro será hacia la mayor responsabilidad financiera de las partes interesadas en la educación y capacitación. Esto es una circunstancia afortunada

si la sabemos aprovechar. Las contribuciones de padres y empresas, la vinculación sector productivo en la educación técnica, las contribuciones en especie y otras formas no tradicionales tienen efectos saludables sobre la estructura y la eficiencia del proceso educativo. Como ejemplos de la acción benéfica de la vinculación empresa capacitación puedo citar el caso del Colegio Nacional de Promoción Profesional (CONALEP) de México; como ejemplo de contribuciones no tradicionales podría citar las Escuelas Jarambe de Kenya. En todas ellas, las contribuciones locales han brindado magníficos resultados educativos internos y externos

12. Crédito Educativo [6]. A medida que las instituciones educativas intensifican sus esfuerzos para recuperar costos, el crédito educativo a individuos, las becas y los certificados educativos (como en Chile) van incrementando su importancia. Sin embargo, es necesaria una voz de precaución. Estos sistemas de crédito no son tan sencillos como varios autores, un poco simplistas, tratan de hacernos creer. No son fondos revolventes —en unas simulaciones estocásticas encontré que sólo uno de cada 24 países tienen condiciones para crear un fondo auto-suficiente o con un subsidio inferior al 10 %. En la mayoría de los países, los sistemas de crédito necesitan sistemas avanzados de gestión y fuertes subsidios (entre el 25 y el 50 %). Cuando el subsidio necesario excede el 50 % la pregunta que se hace es si se justifica un sistema de tal complejidad y riesgo.

13. Capitalización de los Entes Educativos. Finalmente, una recomendación muy cara para mí. En mi experiencia de 25 años, he podido comprobar que gran parte del éxito de las instituciones educativas depende de su capacidad de generar ingresos de capital propios. Es un mecanismo de protección muy grande para evitar situaciones de daño irreversible.

14. Las Universidades y Fundaciones —y otros Centros educativos— deben hacer un gran esfuerzo no sólo por recuperar parte de sus gastos sino en capitalizarse con programas financieros a largo plazo. Esta capitalización se refiere a proyectos no-educativos pero rentables, que les representen una generación de recursos propios. Quizá deba añadir que las formas desarrolladas por instituciones educativas en las sociedades industrializadas (Harvard, Yale, etc.) puede que no sean convenientes o aplicables a los países de medianos o bajos ingresos (México o Bolivia). Pero hay otras formas viables. Las Escuelas Jarambe ya mencionadas, con actividades comerciales como cafetales, fincas de explotación, carpintería semi-industrial, nos proporcionan ejemplos valiosos para diseñar los nuestros. También los esquemas técnico-ocupacionales de Hungría, Albania y otros países socialistas pueden servir de inspiración a este fin [7].

15. En mi opinión, un objetivo realista en los próximos 15 años sería conseguir que por lo menos el 20 % de los ingresos corrientes de una Universidad fueran autogenerados e independientes de voluntades políticas o circunstancias pasajeras. Cualquiera que sea la forma que se proponga, puede ser un sujeto extraordinario de investigación y vital para el futuro de la Educación en cualquier sociedad, pero especialmente en las que están en vías de desarrollo.

Dirección del autor: José Domínguez-Urosa, Regional Coordinator L. A., Caribbean and Europe Economic Development Institute, The World Bank, 1818 H Street, N. W. Washington, D. C. 20433 USA.

Fecha de recepción definitiva de este artículo: 1-VI-1988.

NOTAS

- [1] Para información sobre las dimensiones económicas de la crisis consúltese BALASSA, B. y OTROS (1987).
- [2] Recomendaciones contenidas en el Informe sobre el Desarrollo Mundial. Las notas en paréntesis son del autor. El resto véase en WORLD BANK (1988).
- [3] Para mayor información sobre el tema véase REDDIN, W. J. (1971).
- [4] Para un tratamiento más completo de la mayoría de estos temas financiero educativos consúltese ZYMELMAN, M. y DOMÍNGUEZ, J. (1974).
- [5] PSACHAROPOULOS, C. y WOODHALL, M. (1987) También WORLD BANK (1988), capítulo Sector Social.
- [6] DOMÍNGUEZ-UROSA, J. (1974) y (1978).
- [7] ZYMELMAN y DOMÍNGUEZ, *op. cit.* Para algunas ideas relativas al tema, véase el capítulo sobre Esfuerzos de Autoayuda y Generación de Ingresos Propios.

BIBLIOGRAFIA

- BALASSA, B. y OTROS (1986) *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* (Washington, D. C., Institute for International Economics).
- DOMÍNGUEZ-UROSA, J. (1974) *Student Loan Institutions in LDCs* (Cambridge, MA. Studio 3).
- (1978) Préstamos para estudios: Un análisis de usos y limitaciones a efectos de políticas, en BRODERACHN, M. y SANJURJO, M. E. (Eds.) *Financiamiento de la Educación en América Latina* (México, D.F. RID/FCE).
- PSACHAROPOULOS, C. y WOODHALL, M. (1987) *Educación para el Desarrollo Mundial* (Madrid, Tecnos).
- REDDIN, W. J. (1971) *Effective Management by Objectives: The 3-D Method* (New York/Toronto, McGraw Hill).
- ROCA, S. (Ed.) (1987) *Estabilización y Ajuste Estructural en América Latina* (Lima, ESAN).
- WORLD BANK (1988) *World Development Report* (Washington, D. C., World Bank, Oxford University Press).
- ZYMELMAN, M. y DOMÍNGUEZ, J. (1974) *Fondos Públicos para financiar la Educación* (México AID/Editorial Pax).

SUMMARY: THE FUNCTION OF FINANCING IN THE EDUCATIONAL PROGRAMMES.

It is implicitly purposed finances are very important in the educational programmes. Nevertheless, we have to specify that besides the simple transference or supply of the necessary funds, there are lots of other aspects-financial and closely related to finance-which help an educational programme to succeed. Among these considerable aspects, we can mention: the period of financing, its flexibility; the control and speed of disbursement; the need of periodical evaluations and structural adjustment, when they are required by the circumstances, and the complexity of programming actions and events to execute, including foresseing an oportune time to finance.

Finally, we make more considerations about what the diversity of financial sources means: considerations, effects in the short and long term and the function that own reserves have in the stability and quality of the educational programmes and projects.

KEY WORDS: Financing educational projects.