

Los desafíos del financiamiento¹

El presente capítulo trata el tema financiero de la región de manera general, comparando los principales indicadores de América Latina con otras regiones del mundo. Como se podrá apreciar son muchos los desafíos que existen en la región en cuanto al financiamiento, crucial para las innovaciones necesarias en el tema de la internacionalización y en muchos otros.

Si bien la internacionalización ha estado presente a lo largo de la historia de la universidad, como se señaló en capítulos anteriores, fue a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando comienza a ser menos incidental y más estructurada. Específicamente a partir de la década de los ochenta, la internacionalización comienza a formar parte de procesos estratégicos de algunas universidades. La necesidad de organizar respuestas a la globalización resultó en estrategias de internacionalización basadas en escogencias racionales.²

Especialmente en los países anglosajones, el incentivo financiero, entre ellos los beneficios obtenidos por el pago de los estudiantes extranjeros, fue uno de los motivos para implementar procesos organizados de internacionalización. Como se señaló a través de este trabajo, la educación superior internacional es un gran negocio para algunas universidades, especialmente en países como Australia, Nueva Zelandia, Reino Unido, Estados Unidos, y otras. En

¹ Este capítulo es una revisión ampliada del texto publicado en el libro de UNESCO/IESALC, coordinado por Tunnermann (2008), el cual a su vez fue una versión revisada y ampliada del texto publicado en GUNI, (García Guadilla, 2006), que contiene un anexo con información cuantitativa del cual se han utilizado muchos de los datos aquí comparados.

² Wit, 2002.

Australia, la venta de educación superior ha llegado a ser el segundo producto de exportación.

En América Latina, por el contrario, en términos generales, existe discurso pero no políticas concretas en relación a la internacionalización como exigen las dinámicas globalizadoras actuales. En un estudio realizado en varios países de la región, se concluye que “existe una contradicción entre el discurso oficial, que declara que internacionalización es una prioridad, y la financiación, que es inadecuada para poner en marcha actividades de internacionalización.”³ También ese estudio reporta el bajo nivel de profesionalización del personal que maneja programas y actividades internacionales y alerta sobre la necesidad que las oficinas de internacionalización tengan un lugar estratégico en los organigramas institucionales, con claras estrategias al más alto nivel de los planes de la institución, para contar con apoyo y recursos adecuados. Algunas universidades, generalmente fuera de la región, han creado vice-rectorías especialmente dedicadas a la internacionalización, para tener mayor autonomía y responder de manera eficiente a las dinámicas especiales que requiere esta actividad.

Crear estrategias organizadas de internacionalización, pero especialmente, de regionalización cooperativa, exige importantes esfuerzos en todos los planos, y sobre todo en el financiero. Ahora bien, considerando los problemas financieros que existen en la región, y que se plantean a lo largo del presente capítulo, es preciso trabajar con una visión amplia, considerando múltiples formas de financiamiento, nacionales, regionales, internacionales, favoreciendo las alianzas y formas de colaboración donde se puedan beneficiar todos los involucrados. Para esto es indispensable contar con plataformas innovadoras que generen programas adecuados a las sinergias compatibles a la realidad regional. Esta es una tarea que queda por hacer. Instancias como ENLACES,⁴ presentada en capítulos precedentes, y otras que existen (Mercosur) o que es preciso crear en la región, deben asumir la responsabilidad de dar respuesta a esta dimensión que cada vez va a ser más

³ Wit et. al., 2005 :362

⁴ Encuentro Latinoamericano y Caribeño para la Educación Superior.

central en el éxito de cualquier universidad, pero especialmente en las universidades de investigación y postgrado.

Comparaciones sobre aspectos claves del financiamiento de la educación superior en América Latina

Los estudios sobre el financiamiento de la educación superior en la región, dan cuenta de una gran diversidad en todos los campos, lo cual limita los análisis y sugerencias que puedan hacerse si se pretende generalizar a nivel de toda la región. Este escenario de diversidad se ha podido constatar en casi todos los aspectos: en el tamaño de los sistemas nacionales de educación superior, en las tasas de matrícula, en los presupuestos y gastos del Estado, en la proporción de educación privada, en el desarrollo de los postgrados, en las políticas de gasto público, entre otros.⁵

Uno de los aspectos más relevantes de la región –y que tiene importancia en el peso del gasto total en educación superior- es el aumento significativo en algunos países de la región del *sector privado y del sector no-universitario*, habiendo coincidencias entre ambos, es decir, que una gran parte del sector privado son instituciones de educación superior no universitarias.

En comparaciones internacionales, como se pudo apreciar en el capítulo primero de este libro, en la región de América Latina existen dos países (Brasil y Chile) que se encuentran entre los de mayor proporción de matrícula privada (más de 70%), junto con Japón, Indonesia y Corea del Sur. Un segundo grupo, Perú, El Salvador y Paraguay, se encuentran entre los países que tienen una proporción de matrícula privada entre 50-70%, junto con Filipinas, Singapur, Bélgica, Irán, Cabo Verde. y, en el otro extremo, se encuentran países que tienen poca o ninguna educación privada como Cuba. En términos generales se puede observar que la diversidad de los países de América Latina, en este aspecto, se parece a la diversidad que existe en el mundo, donde se observa una amplia distribución diferenciada de porcentajes de matrícula en el sector privado.⁶

⁵ García Guadilla, 2006.

⁶ Véase Cuadro 3, del 1er. Capítulo de este libro

El promedio de *gasto público regional* dedicado a educación superior en América Latina, en relación al PIB, para el último dato comparado disponible (0.88%), no varió entre 1995 y 2002. Lamentablemente no existen cifras sobre la proporción de gasto privado en el PIB para América Latina, debido a la poca información que suministran las instituciones de este sector, por lo tanto se desconoce la proporción de gasto total –público y privado- en el PIB. Sin embargo, en países donde el sector privado es muy alto, puede más que duplicar la cifra de la proporción de gasto total /PIB. Por ejemplo, en República Dominicana, el gasto público en educación superior es de aproximadamente 0,27%, pero “se eleva a 0,90% si se toma en cuenta el sector privado”.⁷ Esto sucede también en los países desarrollados con sector privado importante, donde la suma de lo que se invierte en el sector privado es crucial para entender el gasto total, como sucede en Estados Unidos, donde el sector privado invierte más (1.8%) que el sector público (1.0%).⁸

⁷ Gámez, 2005.

⁸ Arimoto 2006.

Cuadro 6

Comparación mundial. Gasto público total en educación superior como porcentaje del PIB. América Latina y otros países. 2000-2002 (en US \$)

	América Latina ¹	Otros países ²
Entre 3 y 2%	Venezuela ³ , Cuba ⁴	Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia
Entre 2% y 1%	Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay,	Canadá, Estados Unidos, Suiza, Bélgica, Países Bajos, Australia, Alemania, Reino Unido, España
Entre 1% y 0,5%	Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú ³ , Rep. Dominicana, Uruguay	Francia, Italia
Menos del 0,5%	Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras,	
Promedios	US\$ 0,87	US\$ 1,52

FUENTES:

1) América Latina 2000-2003: Anexo 1, Cuadro 4 en García Guadilla, C., 2006

2) Otros países 2000-2003: GUNI (2006) Tabla IV.4

3) El gasto público incluye salarios de los jubilados.

4) Es gasto público es el gasto total, pues no tiene sector privado.

El promedio regional de gasto público presenta diferencias entre los países, donde Cuba y Venezuela aparecen igualando aquellos con las mayores proporciones de gasto público en relación al PIB, como puede observarse en el Cuadro 6. Sin embargo, hay que considerar en el caso de Cuba, que al no tener gasto privado, el gasto público es el gasto total. En el caso de Venezuela, hay que considerar que en las asignaciones presupuestarias, está incluido el pago a jubilados, que para el año 2005, representaba el 31% del presupuesto de las universidades. Este mismo fenómeno se observa en el Perú, con el agravante que tiene poca proporción de gasto público en la relación con el PIB. También se observa en el Cuadro 6, que más de la mitad de los países de América Latina, tienen una proporción por debajo de 1% de gasto público. En el caso de países como Chile, Brasil y Colombia, ello puede ser complementado con la alta presencia del sector privado, del cual, como se ha señalado, no existe información de cuanto

invierten, pero situación más preocupante es la de los países que tienen poco gasto público sin ni siquiera estar complementado con gasto privado.

En cuanto a los países desarrollados considerados en el Cuadro 6, se observa que Dinamarca, Suiza, Noruega y Finlandia, son los países que tienen mayores porcentajes. Por otro lado, el promedio de los 16 países desarrollados, resulta ser el doble del promedio de los países de América Latina. Esta ventaja se observa más claramente en el análisis del gasto por estudiante o gasto unitario.

América Latina tiene un promedio de *gasto público unitario* o gasto por estudiante muy inferior al de los países avanzados, pero superior al resto de los países no avanzados. Como se observa en el Cuadro 7, el promedio de los países avanzados considerados en esta oportunidad, llega a US\$ 12.301, habiendo un país que llega hasta US\$ 24.000 por estudiante como es el caso de Dinamarca. En cambio en América Latina el promedio es mucho más bajo, US \$ 2,381, el cual engloba diferencias importantes entre los países, siendo Brasil, Chile, México, Venezuela, y Costa Rica, los países con mayores promedios para la última fecha disponible. Solo algunos pocos países, como Chile, Brasil, México y Venezuela tienen promedios más cercanos a algunos de los países avanzados, que son los de menores promedios, como España y Japón.

Si se toma en cuenta el gasto anual por estudiante en relación al PIB per cápita, los países de la OCDE que más invierten son: Suiza, Estados Unidos, Suecia, Hungría y Dinamarca; y los países que menos invierten son: Grecia, Islandia, Portugal, Francia e Italia. México, que es el único país de América Latina que pertenece a la OCDE, si se le compara con los países de esta organización, queda entre los países que menos invierte en gasto anual por estudiante. (Hugonnier, 2006)

Cuadro 7

Comparación mundial. Gasto público por estudiante. América Latina y otros países, 2000-2002. (en US \$)

US\$	América Latina ¹	Otros países ²
Más de 15.000		Noruega, Suiza, Canadá, Dinamarca
Entre 11.000 -15.000		Alemania, Austria, Países Bajos, Bélgica
Entre 9.000 - 11000		Estados Unidos
Entre 6.000 - 9.000		Francia, Italia
Entre 3.000 – 6.000	Chile, México, Venezuela, Brasil (*)	España, Japón
Entre 3.000 – 2.000	Costa Rica,	
Entre 2.000 y 1.000	Argentina, Panamá, Paraguay, Perú,	
Entre 1.000 – 500	Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay,	
Menos US\$ 500	Rep. Dominicana,	
Promedio países considerados	US\$ 2.381	US\$ 12.301

FUENTES:

1) América Latina 2000-2002: García Guadilla, C. (2006), Anexo 1, Cuadro 4.

2) Otros países: GUNI (2006), Tabla IV.5

(*) En el caso de Brasil, se toman en cuenta las asignaciones presupuestarias de las instituciones nacionales y municipales.

El *presupuesto público* de educación superior para la región casi aumentó el doble en los últimos cinco años, llegando a más de 15 mil millones de dólares en el 2002, representando en promedio el 23% del presupuesto dedicado a todos los niveles educativos. Los países que tienen mayor proporción de presupuesto destinado a educación superior, en relación al presupuesto total destinado al sector educativo, son Venezuela,⁹ y Brasil que, paradójicamente, tiene un sector privado muy extendido.

Como se puede observar en el Cuadro 8 no existen diferencias significativas del promedio de la proporción de presupuesto de educación superior/educación de América Latina con los países desarrollados que estamos utilizando para la comparación.

⁹ Hay que tomar en cuenta la distorsión que se ha señalado anteriormente para el caso de Venezuela.

Cuadro 8

Comparación mundial. Proporción de presupuesto de educación superior sobre presupuesto total de educación. América Latina y otros países. 2000-2002. (en US \$)

Intervalos	América Latina ¹	Otros países ²
Más del 40%	Venezuela ³ , Brasil	
Entre 30%-40%		Finlandia
Entre 20%-30%	Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú,	Austria, Dinamarca, Irlanda, España, Alemania, Grecia, Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido.
Menos del 20%	Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Panamá, Rep. Dominicana, Uruguay	Bélgica, Francia, Italia,
Promedios	Promedio de los 19 países: 22,7	Promedio de los 14 países considerados: 24.2
Total Presupuesto Educación Superior	US\$ 15.005.244.442 (*)	

FUENTES:

1) 2000-2002: García Guadilla, C. (2006) Anexo 1, Cuadro 6.

2) Otros países: GUNI (2006), Tabla II.5.16. Estas cifras se refieren a gasto público en educación superior como % del gasto público en educación. Aunque no es lo mismo que presupuesto, ayuda a ver las tendencias.

3) Incluido salario de los jubilados.

(*) Cifra no disponible para Bolivia y Ecuador.

Modelos de financiamiento en la región

El modelo predominante de asignación de recursos en las instituciones públicas de la región, sigue siendo, en la mayoría de los países, el “*histórico-negociado*”, basado en el incremento anual de presupuestos anteriores. Pocos países toman en cuenta otros modelos de asignación con base a criterios más sofisticados como los de insumos, los de resultado ó los de calidad. En el modelo negociado –el de mayor presencia en la región- además de las transferencias presupuestarias automáticas, se utilizan también en algunos casos, mecanismos suplementarios como los siguientes: a) recursos públicos adicionales; b) recursos de origen privado, como aranceles de matrícula, donaciones, o contratos de venta de servicios; y c) obtención de recursos públicos o privados vía la cooperación internacional. Se observa, para el caso de la región, que el modelo prevaleciente es el de las asignaciones por

partidas específicas. Los países que utilizan más de dos fórmulas son: Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en la mayoría de los casos el peso de los ítems como venta de servicios, colegiaturas e ingresos sobre patrimonio, son poco significativos en la estructura de los gastos.

El modelo negociado ha sido criticado porque no tiene capacidad de incorporar incentivos dirigidos a mejorar eficiencia interna ni calidad a sus actividades. Se considera que “la negociación por vía del proceso político, tiende a imprimir a la relación entre el Estado y las instituciones un carácter de fuerza, negociación y presión corporativas, limitando la independencia de las instituciones públicas y la necesaria transparencia que debieran tener los procesos de apropiación de recursos públicos.”¹⁰

En cuanto a los *sistemas de incentivos financieros*, son muy pocos los que se utilizan en la región. Entre ellos, cabe mencionar el de *productividad de la investigación -publicaciones, inventos, innovaciones, entre otros-* el cual está presente en Argentina, Brasil, Cuba, México, Uruguay, Venezuela, y Chile. Instituciones que apoyan actividades de investigación y postgrados tienen un peso importante en algunos países de la región, como: CNPq y CAPES en Brasil, COLCIENCIAS en Colombia, y FONACIT en Venezuela.

En algunos países existen Fondos competitivos orientados a mejorar la calidad de la educación superior como: FOMEC en Argentina y MECESUP en Chile. Por su parte, México es el país que más número de programas competitivos tiene con subsidios extraordinarios: Fondo para la Modernización de la Educación Superior (*FOMES*), orientado a coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales para el Fortalecimiento de las universidades públicas; Programa de Mejoramiento del Profesorado (*PROMEP*), cuyo fin es alcanzar estándares internacionales tanto en la formación como en el desempeño del personal académico de carrera; Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (*PROADU*), diseñado para apoyar acciones puntuales de colaboración nacional e internacional en los cuerpos académicos. Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados (*FIUPEA*), tiene la finalidad

¹⁰ Brunner, 1993:21.

de coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas; Programa Integral de Fortalecimiento del Postgrado (*PIFOP*); orientado a la acreditación de los programas de estudio; Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (*PIFI*), orientado a mejorar la calidad de sus programas educativos y de los servicios que ofrecen, así como la calidad de los programas acreditados por organismos especializados; Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (*FAEUP*), tiene como propósito apoyar la realización de proyectos formulados por las universidades públicas estatales e instituciones afines; Programa Integral de Fortalecimiento de la Educación Media Superior (*PIFIEMS*).¹¹

En Brasil, además de los recursos presupuestarios públicos destinados a las IFES (instituciones federales de educación superior), vía Ministerio de Educación, están los destinados a las instituciones estatales o municipales por los respectivos estados y municipios; esas instituciones también generan recursos por medio de programas propios y pueden recibir apoyos de instituciones financieras de actividades científicas, tecnológicas y otras.

El pago de matrícula como forma de recuperación de costos en el sector público tiene poca presencia en la región. Entre los países de América Latina con existencia de un sector público no-gratuito se encuentran Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú, Bolivia y México; aún cuando las cuotas de los últimos tres países son muy pequeñas y en algunos casos simbólicas. Por ejemplo, mientras en Chile la proporción de derechos de matrícula en los gastos corrientes es de 25%, en Costa Rica de 15% y en Colombia de 9%; la proporción en Bolivia, Guatemala, Perú y México es menor de 3%. Durante la década de los noventa, hubo en la región algunas experiencias fallidas de instituciones que implantaron la medida sin éxito, por los conflictos que generó, como fue el caso de la UNAM en México, que llevó a una huelga de nueve meses.

Ahora bien, en los países donde la medida de pago de matrícula es más significativa y lleva más años de impuesta, como es el caso de Chile, se ha encontrado que la asignación vía estudiantes ha tenido algunos efectos

¹¹ CINDA/UNIVERSIA, 2007

negativos. Entre ellos, la presencia de segmentaciones institucionales no deseables, a la vez que el programa de becas no ha sido suficiente para eliminar la inequidad. Chile es el país que más ha diversificado las opciones de financiamiento, en un esfuerzo por equilibrar la presencia de varios modelos: negociado, insumos, resultado, y calidad. Ahora bien, considerando la experiencia habida en este país en los últimos 25 años, a comienzos del 2005 se presentó un Informe con una nueva propuesta de financiamiento, tomando en cuenta los instrumentos de política pública en un contexto de mercado. Esta nueva política pretende *“desregular aspectos del actual funcionamiento del mercado que entaban su operación; en otros, introducir regulaciones para mejorar su desempeño. En algunos casos se requerirá aumentar los subsidios, en otros disminuirlos. Algunas reglas establecidas deberán perfeccionarse, otras deberán modificarse o abandonarse”*.¹²

El **modelo de financiamiento que prevalece en las instituciones privadas** es el de matrícula pagada por los estudiantes. Pocos países tienen créditos estatales subsidiados, como es el caso de Colombia, Brasil, y también pocas son las universidades privadas que tienen algunos subsidios del Estado, como en el caso de Chile. En algunos países –como Bolivia, y Colombia- la Constitución prohíbe hacer aportes a las universidades privadas.

Debido a que el ingreso generado por el cobro de matrícula que prevalece en las instituciones privadas de la mayoría de los países no es suficiente para realizar actividades diferentes a la simple docencia, son pocas las instituciones privadas –generalmente corresponden a algunas católicas y seculares de élite- con postgrados y/o carreras que implican inversiones sustantivas. En las privadas de absorción de demanda, las mayores posibilidades financieras provienen del cobro de matrícula, y menos frecuentemente cuentan con otras fuentes de ingreso como donaciones empresariales e ingresos propios por servicios. Algunos referentes por países son: en Bolivia el 85% de los ingresos proviene de los cobros a estudiantes; el 2.8 de donaciones y el 12.6% de aportes al capital; en Colombia: 64% corresponde al pago de estudiantes.

¹² Brunner et. al., 2000.

Generalmente el costo de matrícula más alto es en la carrera de Medicina, razón por la cual no en todos los países hay universidades privadas que tienen esa carrera; le sigue Ingeniería. Algunos costos promedios anuales de referencia por países son: Bolivia: US\$ 596 (Medicina US\$ 842); Paraguay: US\$ 1.956; Guatemala US\$ 543 (la más costosa US\$ 727); Costa Rica: US\$ 4.412 (la más costosa es Medicina: US\$ 14.150); El promedio de costo de carreras en Uruguay es de US\$ 10.000 (siendo Ingeniería la más costosa: US\$ 13.903).

En algunos países sucede que, debido al reducido número de plazas disponibles, el acceso a la universidad pública es sumamente selectivo, lo que a veces obliga a los estudiantes que pueden pagarlo a tomar cursos especiales de ingreso. Por ejemplo, en Paraguay el curso privado preparatorio para el ingreso a Medicina en la principal universidad pública, puede llegar a US\$ 1.200 al año, aún cuando la matrícula anual en la universidad pública sólo cuesta alrededor de US\$ 120".¹³

Programas existentes para ayudar a los estudiantes que no tienen recursos pero que tienen méritos para entrar al nivel superior.

Se ha señalado en secciones anteriores, que hay un 74% de jóvenes entre 20-24 años, que están fuera del sistema de educación superior en la región, siendo la mayoría de los excluidos jóvenes de menores recursos. De acuerdo a datos de CEPAL, el 60% de la población en edad universitaria, perteneciente a los sectores más pudientes de la población, se beneficia del 77% del gasto público total en educación superior, mientras el 40% restante de la población, perteneciente a los sectores menos pudientes, se beneficia apenas del 23% del gasto público total en educación superior.¹⁴

Los fondos de financiamiento o créditos educativos, en términos generales, han sido pensados para que estudiantes de menores recursos puedan tener acceso a la educación superior. El problema de la equidad en la educación superior en la región, se agrava cada vez más, a medida que la expansión del sector público tiende a estabilizarse, y el sector privado a

¹³ Martín: 2004:67.

¹⁴ Tellez & Rodríguez, 2003

extenderse. Es por ello que las becas y los créditos son importantes para garantizar la manutención de estudiantes de bajos recursos, en los casos que asistan a instituciones gratuitas, y para el pago de matrícula y manutención, en los casos de estudiantes que asistan a instituciones con pago de matrícula.

Información de la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (2005)¹⁵ y Tellez & Rodríguez (2003), trabajando con datos hasta 1999, reportan 31 instituciones en 14 países de la región que otorgan préstamos educativos. Los recursos que moviliza anualmente (tomando en cuenta las últimas fechas disponibles, entre 1997-1999) se ubican alrededor de 400 millones de dólares (APICE, 2005), si se cuenta La Caixa Económica Federal de Brasil, que cubre más del 50% del total de todos los países. Le sigue ICETEX de Colombia con casi 60 millones de dólares, FUNDAYACUCHO de Venezuela con 30 millones de dólares. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el porcentaje de estudiantes beneficiados es muy pequeño, ya que en 1999, se beneficiaron alrededor de 113 mil estudiantes, lo cual representa un porcentaje menor al 1% del total de matrícula de la región, porcentaje muy bajo, si se toma en cuenta que la proporción de jóvenes no incluidos en el sistema de educación superior en la región es de 74%.

Otras organizaciones que ofrecen préstamos son: entre las públicas: PRONABES (México), FONABEC (México); PROINABEC (Perú), IECE (Ecuador), CONAPE (Costa Rica), FUNDAYACUCHO (Venezuela); entre las privadas: FODESEP (Colombia), FUNDAPRO (Bolivia), FUNDAPEC (República Dominicana), DIFOME, Guatemala, EDUCREDITO (Honduras y Venezuela), (APICE, 2005).

Países como Cuba y Venezuela han desarrollado programas de “municipalización” tratando de llevar educación superior elemental a todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, no hay suficiente información sobre los costos ni sobre el impacto en estas poblaciones.

¹⁵ La Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (APICE) es una institución privada no lucrativa, integrada por instituciones públicas y privadas, con la misión de promover, coordinar, y manejar crédito y otros programas de asistencia financiera a estudiantes en América.

Dinámicas del financiamiento en la diversidad regional

Si bien la región de América Latina dobló el presupuesto de educación superior a más del doble entre 1995 y 2002¹⁶ sin embargo, la proporción del gasto público sobre el PIB no cambió (0.88%). Esta proporción es mucho menor que la de los países más desarrollados de la OCDE, promedio que llega a casi el doble (US\$ 1,52) para los países considerados en el cuadro 6 presentado anteriormente. Sin embargo, en los países de la región no parece haber relación entre alto porcentaje de PIB en el gasto público de la educación superior y tasa de matrícula. Ello debido probablemente al alto porcentaje de sector privado que tienen algunos países de la región, como se señaló anteriormente.

El gasto unitario por estudiante (aproximadamente US\$ 2.380) en el 2002, aunque aumentó levemente en relación a la cifra de 1995; sin embargo, es bastante menor que el promedio de los países de la OCDE, y también mucho menor que el de los países desarrollados de la OCDE considerados en el Cuadro 7, que llega a US\$ 12.301, o sea cuatro veces más. Surgen interrogantes sobre la relación que estas distancias puedan tener en la falta de calidad que tantas veces se achaca a la educación superior de la región.

En América Latina, y a pesar de las deficiencias en los recursos financieros que se ha señalado más atrás, el sector público ha jugado un importante papel en el desarrollo de la educación superior. Los postgrados, por ejemplo, probablemente no existirían sino hubieran sido financiados por el sector público, y, por tanto, tampoco existiría la investigación científica. Varios países de la región, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, cuentan con fondos nacionales para apoyar la investigación en casi todos los campos. Por lo general, el financiamiento de proyectos de investigación con estos fondos se otorga según evaluaciones por pares. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la investigación y el postgrado no han logrado el apoyo y la valoración adecuada en la mayoría de los países.

¹⁶ De acuerdo a datos disponibles, en 1995 el presupuesto de educación superior de la región era de aproximadamente US\$ 7.414.292.584, y pasó a US\$ 15.005.244.442 en el 2002.

El sector público ha sido decisivo para tener lo poco de ciencia básica y otros aspectos estratégicos de investigación y formación con los que cuenta la región, en los cuales el sector privado no ha incursionado, salvo muy contadas excepciones. Por otro lado, si bien el pago de aranceles en el nivel de pregrado es un tema “tabú” en muchos países de la región, no ocurre lo mismo con el pago de aranceles en el nivel del postgrado, ya que en la mayoría de los países los postgrados en el sector público no son gratuitos. Esto hace suponer que el postgrado tenderá a moverse en los espacios competitivos de ofertas públicas y privadas, nacionales e internacionales.

Un aspecto fundamental que no está cubriendo el sector público en muchos países es la garantía del acceso de la población de bajos recursos que, por su condición, ha sido preparada en el circuito educativo de bajos costos y baja calidad. En algunos países, debido a los sistemas de selección que se han ido implantando en el sector público por la expansión de la demanda, los estudiantes de menores recursos, que son los menos preparados debido a que han debido asistir a escuelas públicas más precarias, no alcanzan a aprobar los exámenes de selección, y por lo tanto son los que están invadiendo los espacios del modelo de “absorción de demanda” que es el subsector menos costoso y más precario del sector privado.

Ahora bien, el sector privado, además del modelo de absorción de demanda, también ha desarrollado universidades privadas de élite, y universidades privadas orientadas al servicio público. En todos los sentidos, la expansión del sector privado, ha representado la opción más utilizada en la región como forma complementaria al financiamiento público. Pero, curiosamente, esta expansión no ha obedecido a políticas explícitas de los gobiernos, todo lo contrario, en la mayoría de los casos, ha crecido de manera espontánea y sin ningún control. Lamentablemente, no se tienen cifras sobre la inversión del gasto privado, que en la región cubre más del 40% de la matrícula.

Otras opciones como el *pago de aranceles* ó la prestación de servicios no han tenido desarrollo en la mayoría de los países. El cobro de aranceles es un tema muy dilemático pues tiene visos políticos y socioculturales fuertes, y son pocos países, como Chile, que han logrado implantar la medida. En

cuanto a la *prestación de servicios*, en la mayoría de los países de la región estas relaciones solo existen en muy pocos casos, debido, entre otras razones, “a que las tecnologías más avanzadas ya vienen incluidas dentro de los productos y servicios comercializados por empresas cuyas casas matrices están ubicadas fuera del país y de la región, y las empresas nacionales frecuentemente prefieren importar la tecnología”¹⁷. En su conjunto, la mayor parte de la interacción de la universidad con el sector productivo, se ha limitado a actividades de asistencia técnico-científica a las empresas.

Es posible que el sector privado nacional entre en alianza con lo privado internacional reforzando el aspecto lucrativo de sus estrategias. En este sentido, se puede entrever que así como la década de los noventa fue -en nuestros países- la década de la gran expansión de lo privado nacional, es posible que las próximas décadas se caractericen por la expansión de lo privado internacional con particular peso de lo virtual que, sólo o en alianza con lo privado nacional, estará en disposición de invadir el mercado de estos países a través de redes extraterritoriales. Aunque todavía a pequeña escala, sin embargo, esta tendencia ya está presente en la región, a través de proveedores externos que operan con distintas modalidades y formas de suministro, que no existían hace apenas unos años, como se planteó en el capítulo 4 de este libro.

En cuanto a los modelos de financiamiento, como se señaló en secciones anteriores, pocos países tienen modelos de distribución de recursos por “fórmula”, donde se asignan valores a un conjunto de características aplicable a las instituciones; y pocos también utilizan distribución de recursos de acuerdo al desempeño de la institución. En los últimos años, se hicieron esfuerzos en algunos países dirigidos a mejorar sus modelos de financiamiento. En Argentina se creó el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), cuyo objetivo es distribuir recursos del presupuesto a las universidades con destinos específicos, y aspira a concentrar el 15% del total de presupuesto. En el 2006 se creó una Ley de Financiamiento Educativo, cuya meta es elevar la inversión pública en educación del 4.5% del PIB al 6% para el año 2010, de la cual una proporción de ese incremento se aplicará al ámbito universitario. Chile, por su parte, ha

¹⁷ Velloso: 1997:873)

propuesto una Ley de Financiamiento de Educación Superior, como herramienta para dar acceso a los estudiantes de universidades públicas, privadas, institutos, centros de formación técnica y escuelas matrices de las fuerzas armadas a un crédito privado con el aval del Estado, para complementar el actual sistema de Fondo Solidario. En Bolivia se promulgó en el 2005, la Ley de Hidrocarburos, uno de cuyos propósitos es dotar con mayores beneficios provenientes de la explotación de estos recursos naturales al Estado, correspondiendo a las universidades el 5% de la recaudación. (CINDA, 2007).

Sin embargo, a pesar de algunas iniciativas, en términos generales en la región, son pocas las experiencias dirigidas a diseñar políticas sustentables de financiamiento para la educación superior.

Relevancia del financiamiento en las recomendaciones de las Conferencias de Unesco

En el 2003, cinco años después de la primera conferencia mundial de Unesco de educación superior (CMES-98, Paris), se publicaron informes de seguimiento a escala regional, en los que se concedió una especial importancia al tema del financiamiento, teniendo en común el señalamiento de recursos económicos insuficientes para cubrir y ampliar los planes de enseñanza e investigación.

En diciembre del 2005 se celebró una conferencia mundial dedicada al financiamiento, organizada por GUNI ¹⁸, red integrada por Cátedras UNESCO e instituciones comprometidas con la innovación y el compromiso social de la educación superior a nivel mundial. Su mandato se centró en la aplicación de los acuerdos de las CMESs, y en las recomendaciones de sus reuniones de seguimiento a través de la Conferencia Internacional de Barcelona de Educación Superior, de carácter anual.

¹⁸ Global University Network for Innovation, es una institución creada a finales de 1999 por la UNESCO, la Universidad de Naciones Unidas (UNU) y la Universidad Politécnica de Cataluña, donde se encuentra su Secretariado.

En esta conferencia mundial del 2005, dedicada al Financiamiento, se planteó la obsolescencia de la perspectiva de una superestructura estable de financiación de la educación superior, debido a la presencia de nuevas demandas con retos que presionan por políticas y mecanismos alternativos de financiamiento. El crecimiento exponencial de la matrícula, la demanda de la educación superior por parte de actores distintos a los tradicionales (educación permanente a lo largo de toda la vida), la emergencia y crecimiento de distintas modalidades de educación superior privada y pública, la educación a distancia y otras muchas innovaciones, la intensificación de la internacionalización y el incremento de los procesos de globalización educativa, están obligando a los responsables de financiar la educación superior a buscar formas más flexibles en la nueva coyuntura.

Los mecanismos de costos compartidos, figuran entre las modalidades que se mencionan con mayor frecuencia. La diversificación de las fuentes de financiación parece ser la tendencia predominante en las universidades públicas y también en las privadas. La modalidad mixta público-privado de financiación de las universidades, no implica que el Estado abdique de su compromiso y responsabilidad social en la financiación de la educación superior, sino que su aporte debe ser complementado con el de otros actores –internos y externos- que se benefician de la educación.

También en las presentaciones realizadas en GUNI, hubo un énfasis en señalar la necesidad impostergable de incrementar los recursos económicos en muchos países; pero a la vez, se señaló también la necesidad de que los gobiernos gestionen los recursos de forma óptima, rindan cuentas a la sociedad y demuestren los resultados que han obtenido con ellos. Estos desafíos deben enfrentarse tomando en cuenta la complejidad, la diversidad y la sostenibilidad que identifica la relación educación superior y financiamiento, para lo cual es fundamental el papel del Estado.

Algunas de las contribuciones presentadas en la conferencia de GUNI señalan la importancia que tiene la misión de las instituciones para enfocar correctamente el tema del financiamiento¹⁹. En este sentido, se considera que las diferentes instituciones del sistema de educación superior tendrán

¹⁹ Sanyal & Martin, 2007; y Johnstone, 2007.

diversos componentes en relación a la inversión, como por ejemplo: - las universidades públicas deberán ser responsables de suministrar el personal del más alto nivel, satisfacer las necesidades sociales de educación superior, garantizar la igualdad en la distribución de la educación superior y garantizar una gestión efectiva; - la finalidad de los componentes de la misión del sector privado laico sin ánimo de lucro sería la de responder a los intereses privados de los estudiantes; c) la misión del sector con ánimo de lucro sería dar servicio a los intereses privados de los estudiantes.

Una de las conclusiones importantes presentadas en la conferencia mundial de GUNI, que, como se dijo anteriormente representa una de las actividades de seguimiento de la CMES de Unesco, subraya que el financiamiento de la educación superior debe seguir siendo una responsabilidad estatal compartida con otros actores implicados, para los cuales la educación debe ser la máxima prioridad.

Entre las estrategias que se proponen para lograr un desarrollo equilibrado del financiamiento de la educación superior, se encuentran: a) *A nivel de las estrategias nacionales* se propone, entre otros, que el sector público mantenga el control sobre las disciplinas estratégicas (p.e. ciencias básicas, arte y literatura, educación ética y moral) que son esenciales para un desarrollo sostenible y donde el sector privado no va a invertir regularmente. Se insiste en la necesidad de crear mecanismos para la asignación de recursos basados en fórmulas que incluyan indicadores de rendimiento con factores sociales como la igualdad a través de presupuestos por incentivos. b) Entre las *estrategias institucionales*, se recomienda, integrar la planificación económica en las políticas institucionales, facilitar la generación de ingresos y la recuperación de gastos en el ámbito de las unidades básicas, desarrollar estructuras administrativas adecuadas, así como crear sistemas adecuados de información para directivos y de formación adecuada para el personal.

Deuda pendiente: necesidad de un plan de acción para el establecimiento de una agenda de financiamiento de la educación superior en América Latina

En América Latina, desde la primera Conferencia Regional de Educación Superior de UNESCO, se plantea la necesidad de establecer una agenda de financiamiento que oriente las políticas públicas de muchos países que se debaten –en diferentes grados y salvo importantes excepciones- entre un número importante de instituciones públicas ineficientes y un número considerable de instituciones privadas de las cuales no se conoce la calidad.

Una de las consideraciones planteadas en la comisión que trató el tema del financiamiento en la mencionada reunión, fue que más allá de los aspectos técnicos y económicos, en el financiamiento de la educación superior intervienen factores que tiene profundas implicaciones políticas, sociales, y culturales. En este sentido, se señalaba que, aunque la eficiencia económica y la formación científica cumplen un papel central, la búsqueda de una sociedad con ciudadanos más ilustrados, dentro de una concepción de sociedad sustentable, con mayores niveles de equidad, es una visión que debe acompañar la reflexión sobre las políticas financieras. Por ello, es importante contextualizar los discursos y las preocupaciones que están presentes en el debate sobre las políticas de financiamiento de la educación superior, integrando las mediaciones de lo social, lo cultural y sus dinámicas correspondientes.

El discurso acerca del papel protagónico del conocimiento, ha penetrado las instituciones de educación superior, con una nueva esperanza para avanzar hacia escenarios más deseables de inclusión y calidad educativa. Este escenario optimista demanda la adquisición y manejo de tecnologías de la información y comunicación, así como la capacidad de manejar múltiples estrategias relacionadas con las posibilidades infinitas que ofrecen las dinámicas interactivas a todos los niveles, mediante opciones de internacionalización cooperativa y mediante relaciones más abiertas con las sociedades, las cuales demandan respuestas para soluciones urgentes, como la pobreza económica y cognitiva de grandes mayorías en los países de la región.

Sin embargo, junto con ese escenario optimista, también es preciso tomar en cuenta otro escenario definido por contextos competitivos excesivamente orientados al mercado, donde entran en juego actores con necesidades diversas, por lo cual el campo de pertinencia se convierte en un campo de fuerzas con intereses que presionan por ejercer hegemonías arbitrarias. De ahí, la necesidad que los actores involucrados trabajen en la construcción de una agenda de financiamiento que garantice la calidad, la equidad y el servicio a todos los sectores sociales.

Otro aspecto preocupante por su tendencia a profundizarse en el futuro, y para el que no se tiene respuesta, es el incremento de la fuga de talentos que la internacionalización facilita, como se ha podido observar en el capítulo 5 de este libro. La búsqueda de talentos no tiene fronteras y, por tanto, de nada sirve que un país invierta en tener instituciones de alta calidad si no cuenta con la debida demanda de sus graduados, pues estos serán absorbidos por la demanda internacional, como ya esta ocurriendo en muchos países. Este es un fenómeno que continuará en ascenso si no se garantiza que la inversión en educación superior vaya acompañada de un sostenido desarrollo nacional, con un nivel de vida adecuado. En este sentido, el concepto de pertinencia y compromiso social -con el cual la UNESCO ha insistido reiteradamente- es fundamental para garantizar al máximo que los esfuerzos realizados por todos los actores interesados en el desarrollo de un capital intelectual y ético deseado, respondan a los fines de una sociedad involucrada en un desarrollo socialmente sostenible.

Por otro lado, también deben buscarse soluciones al problema de la generación de relevo en las instituciones académicas. El incremento de las jubilaciones que está ocurriendo en todos los países de la región, debido al período de tiempo transcurrido después del ciclo expansivo de las décadas de los '60 y '70, sin la debida incorporación de la generación de relevo, pone en peligro los esfuerzos que se hicieron en el desarrollo de instituciones públicas y en la construcción de los sistemas nacionales de educación superior.

Otro aspecto crucial para estos países es el impacto de la brecha digital, y la cuestión de cómo responder de manera no subordinada a la

globalización del conocimiento. En la presente década, la educación superior emerge asociada a centros separados de restricciones locales, con gran impacto de las TIC en espacios virtuales y extraterritoriales, con nuevos proveedores de la educación superior, y con acreditadoras internacionales. Estas fuerzas probablemente demanden nuevas reformas, no tanto a nivel del sistema -como fue en la anterior generación de reformas que respondían al impacto de la globalización económica- sino de las propias instituciones de educación superior, respondiendo a las presiones de la globalización del conocimiento.

Los nuevos fenómenos ponen en jaque cualquier postura rígida en los asuntos tratados. Los propios conceptos que hasta ahora habían servido para dar significado a procesos conocidos, ya no parecen tan útiles, puesto que otros están emergiendo, hacia formulas que todavía no están claramente perfiladas. Especialmente los conceptos que describían dicotomías rígidas como lo público/privado, lo gratuito/no gratuito, Estado-mercado, internacional/nacional, educación formal/informal, presencial/virtual, entre muchos otros, pierden valor analítico en la medida que las fronteras tienden a difuminarse en contextos de alta complejidad, característicos de períodos como los que estamos viviendo. Por otro lado, en períodos de transformaciones importantes, las fronteras tienen a derrumbarse, y la educación superior, especialmente la universidad, debe ser protagonista de este proceso, liberándose de las fronteras que la aprisionan, participando creativamente en la construcción de escenarios sustentables donde el único límite sea el propio conocimiento.

Los países de América Latina –y en general los países no avanzados- tienen necesidad de instituciones que contribuyan al desarrollo nacional, a la producción de investigación relevante para sus necesidades locales, a la participación en el fortalecimiento de la sociedad civil. Esta es también responsabilidad para las élites intelectuales de estos países, muchas de ellas moviéndose cada vez más en espacios globales y extraterritoriales.

Para todo ello, la universidad pública amerita una atención particular, por su papel histórico en garantizar espacios que contribuyan a consolidar sociedades soberanas frente a la globalización troglodita, y más justas en

cuanto a atender poblaciones que han estado excluidas de los beneficios del conocimiento que ellas producen. Debe contrabalancearse la conectividad con el mundo y la interacción con las comunidades locales. En este sentido, se reitera el papel que debe jugar la educación superior como institución estratégica que dé respuestas a las demandas productivas de la sociedad, pero que también construya y difunda valores solidarios, y posibilite la equidad.

En cuanto al financiamiento público, el discurso se dirige hacia formulas acompañadas de cambios en las formas de enfrentar la eficiencia del gasto, la pertinencia externa, la modernización de los sistemas de gestión y la mayor inclusión de grupos de menores recursos. Por su parte, el discurso del financiamiento privado se concibe con la exigencia de que sea complemento del público, garantizando y mostrando calidad, cualquiera que sea la diversidad de su oferta, y respondiendo siempre al concepto de educación como servicio público.

Estos y otros fenómenos probablemente cambiarán la configuración de las políticas públicas en la generación de reformas orientada a modificar los modelos de financiamiento. Sin embargo, en el plano de las realizaciones, no son pocas las preguntas cuyas respuestas pendientes delinean una expectativa preocupante, en el caso de la mayoría de los países de la región. ¿Con cuales recursos las instituciones de educación superior van a afrontar la exigencia de los cambios requeridos?

Para responder a esta y otras preguntas es necesario promover un gran debate regional en torno al tema del financiamiento, involucrando a gobiernos nacionales, instituciones, comunidades científicas y demás sectores de la sociedad interesados en la educación superior. Si en las últimas dos décadas, la evaluación y acreditación han sido los protagonistas de las políticas públicas de la mayoría de los países de la región, el financiamiento debe tener también el protagonismo que merece en las políticas públicas de los países.

Ello implicaría retomar muchas de las conclusiones de las Conferencias de Educación Superior de Unesco, donde se han adelantado consensos

regionales sobre la necesidad de actuar frente al desafío que representa el financiamiento sin el cual es difícil el desarrollo de instituciones emprendedoras, innovadoras, involucradas con los problemas relevantes de la sociedad.

Un plan de acción para el establecimiento de una agenda de financiamiento de la educación superior en la región, es fundamental para poder enfrentar los retos que implica la sociedad del conocimiento en estos países. De manera complementaria, con el objetivo de enriquecer las argumentaciones, es fundamental contar con investigaciones sobre el tema del financiamiento. Estudios que den cuenta de prácticas innovadoras de financiamiento tanto dentro como fuera de la región; fortalecer las instituciones que desarrollan estadísticas, apoyar y financiar estudios comparados. Todo ello, podría servir de soporte estratégico para que la alianza investigación – toma de decisiones, llegue a concretarse en políticas firmes y coherentes, a escala institucional, nacional y regional.