

Responsabilidad de lo público y lo privado en el financiamiento

Existe en la actualidad una exigencia cada vez mayor de contar con información confiable sobre los montos y utilización de los recursos empleados en la educación superior, de manera que contribuya a elevar el nivel de argumentación sobre la aplicación eficiente y socialmente legítima de recursos para este sector. A pesar que el financiamiento ha sido uno de los temas más discutidos durante las dos últimas décadas en todas partes del mundo, ello no ha incidido en un mayor conocimiento de preguntas claves como ¿Cuanto cuesta la educación superior y cuanto debe costar? ¿Se gastan adecuadamente los recursos invertidos en la educación superior?; pero sobre todo ¿Quiénes soportan este costo y quiénes se benefician?

Desde los años cincuenta, cuando se produjo la llamada teoría del capital humano en el pensamiento económico, algunos economistas de la educación se esforzaron por responder a esas preguntas; sin embargo, de acuerdo a algunos expertos internacionales, los resultados de estos esfuerzos han sido muy modestos. Uno de los economistas de la educación con mayor renombre, Mark Blaug, hace notar que ha habido ciertos avances en la medición de los rendimientos privados, pero la medición de los rendimientos sociales ha escapado al talento de los economistas que lo han intentado. De ahí que los juicios que se pueden hacer sobre los resultados de estos estudios son de orden general; siendo uno de ellos, el que los rendimientos individuales en la educación superior tienden a ser mas altos en países pobres e inequitativos que en países desarrollados (Blaug, 1994).

El financiamiento de la educación superior ha sido uno de los temas más discutidos durante las dos últimas décadas en todas partes del mundo. Entre otras cosas, porque el crecimiento de la matrícula estudiantil que comenzó en los sesenta, continuó de manera importante en las décadas posteriores, sin que hubiera, en una gran parte de los casos, una equivalencia en el crecimiento de los recursos financieros. El financiamiento ha sido preocupación de los investigadores, de los gobiernos, y también de algunos organismos internacionales. Entre estos organismos, el que más se involucró en estudios de economía de la educación fue el Banco Mundial, generando algunas controversias por el tipo de metodologías utilizadas que, al poner mayor énfasis en el beneficio individual de la educación, le llevaron en los ochenta y parte de los noventa, a tomar posición –y aconsejar a muchos países no avanzados- invertir más en la educación básica que en la superior.

Otros organismos como UNESCO y OCDE adoptaron una perspectiva más amplia al considerar que la educación superior no sólo es un beneficio individual sino también un estímulo para el desarrollo económico y social en su conjunto. Desde esta perspectiva, se sugiere la ampliación de la cobertura social de todo el sistema educativo, enfatizando la diversidad de ofertas en el nivel superior, como una manera de ofrecer formación adecuada a poblaciones heterogéneas.

La atención de UNESCO al impacto social de las universidades, llevó a este organismo a plantear la necesidad de elevar los esfuerzos de distintos actores sociales para lograr financiamientos adecuados. En este sentido la UNESCO (1998a) señala :

“La financiación de la educación superior exige recursos públicos y privados, aún cuando el papel del Estado permanece esencial a este respecto.

- a) *La diversificación de fondos refleja el apoyo que la sociedad proporciona a la educación superior y debe intensificarse a fin de garantizar el desarrollo de la educación superior, el aumento de su eficiencia y el mantenimiento de su calidad y relevancia. El apoyo*

público a la educación superior y a la investigación sigue siendo esencial para asegurar una consecución equilibrada de los objetivos educativos y sociales.

- b) *En su conjunto, la sociedad debe apoyar la educación en todos sus niveles, incluyendo la educación superior. La modernización para lograrlo depende de la toma de conciencia e implicación de los sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y los estudiantes, así como las instituciones, las familias y todos los agentes sociales afectados por la educación superior.*

En el sentido preciso de la recuperación de costos en el financiamiento público, el Banco Mundial fue más explícito que los otros organismos, asociándosele la medida de la no gratuidad. UNESCO, por su parte, tuvo una posición ambigua, pues mientras algunos de los documentos oficiales preparatorios de la Conferencia Mundial de Educación Superior –entre ellos los consensuados en América Latina- defendían la gratuidad, su Director General –y uno de los documentos que circuló durante la Conferencia Mundial en París en Octubre de 1998- no tuvieron la misma posición. El Director General de la UNESCO, expresó –en la Mesa sobre Financiamiento- la misma idea que aparece en uno de los documentos de la Conferencia: *“Los que poseen méritos y medios al mismo tiempo pueden pagar todos los gastos o una parte de ellos. Los que solamente tienen los medios deben esforzarse por adquirir los méritos y la capacidad. Aquellos que tienen méritos y no tienen medios se les debe proporcionar los medios”*. (UNESCO, 1998b:16)

En este sentido, quizás la diferencia fundamental entre la posición de UNESCO y el Banco Mundial fue más bien la importancia que la UNESCO dio al papel del Estado en el sector público de la educación superior. Por el contrario, el Banco Mundial abogó por una disminución del Estado, aún cuando más adelante, en el documento de Marzo del 2000, la posición es más moderada, apoyando cambios en el papel del Estado en cuanto a los mecanismos de asignación de presupuesto. UNESCO por su parte, hace énfasis en que “el acceso a la educación superior debe

procurarse por cuantos medios sean apropiados, incluido el aumento de la inversión del Estado”. En este sentido, la UNESCO propone la creación de un fondo nacional que tenga la responsabilidad de dotar a la educación superior con los medios que necesite, al mismo tiempo que se alienta a las instituciones a buscar fuentes suplementarias, dentro de un contexto de racionalización de gastos y de transparencia administrativa. La gestión de este Fondo debería efectuarse de acuerdo con la práctica constitucional de cada Estado y se alimentaría con contribuciones de todos los sectores, organismos y empresas, que necesitan graduados y servicios de la educación superior .

En términos generales, en la región, se asumió el discurso de la primera posición de UNESCO recién descrita sobre gratuidad; sin embargo, no se insistió de la misma manera con la recomendación de aumentar el financiamiento público en las condiciones sugeridas por este organismo, ya que de acuerdo a datos existentes (Salmi, 1998), en una buena parte de los países de la región disminuyó la proporción del gasto público de educación superior con respecto al PIB en la última década.

Como una manera de contribuir a una discusión que precisa de diferentes niveles de argumentación y análisis, a continuación se presentan algunas ideas desde la perspectiva de las implicaciones que, para el financiamiento de la educación superior, tiene la distinción entre sectores privado y público en la educación superior, y el asunto de la gratuidad de la educación superior pública.

Visión internacional de lo público y lo privado

A nivel internacional, la configuración de lo público y lo privado en educación superior presenta una gran diversidad. En primer lugar, hay países con un sector privado más vasto que el público en términos de matrícula; pero también hay diferenciación al interior de lo público y lo privado. Así, dentro de la educación superior pública hay países cuyo financiamiento es estrictamente estatal, pero hay otros donde la recuperación de inversión está presente a través de distintas fórmulas.

Al mismo tiempo hay diferenciación en la educación superior privada, no solamente en términos de mayor o menor peso de este sector, sino también en el predominio de diferentes modelos de instituciones de educación superior (IES) privadas (religiosas, seculares de élite, de absorción de demanda¹) y también diferenciación dentro de estas categorías. Las IES religiosas, por ejemplo, ya no son solamente católicas como sucedía hasta hace pocos años, sino que otras religiones se están involucrando en la educación superior, como las universidades evangélicas; también dentro del modelo de IES *de absorción de demanda*, ya no sólo se encuentran instituciones privadas con sentido de mercado, sino también instituciones orientadas a lo *privado-social*.

A continuación se presenta un primer intento de clasificación de la configuración de los sectores público y privado de educación superior a nivel mundial, para efectos de ordenar la diversidad existente.

1a. *Países con un sector privado grande (con más de 50% de matrícula en este sector) y sector público gratuito.*

Este es el caso de los países latinoamericanos como Brasil, República Dominicana y El Salvador. Algunas de las instituciones privadas de República Dominicana y El Salvador –tanto religiosas como seculares de élite- tienen bastante reconocimiento. En Brasil existe un sector privado que representa alrededor de 60% de la matrícula; pero tiene un sector público que, si bien es pequeño en cuanto a su representación en el total, es importante en cuanto a su legitimación y calidad, al mismo tiempo que es gratuito.

1b. *Países con un sector privado grande (con más de 50% de matrícula en este sector), y sector público no gratuito.*

En este caso se sitúan Japón, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Bangladesh. En América Latina, tenemos el caso de Chile y Colombia; aunque las diferencias de cuotas en lo público son bastante diferentes en estos dos países. Mientras en Chile el

¹ Clasificación establecida por Daniel Levy, 1986.

porcentaje por derechos de matrícula en los gastos corrientes es de 25%, en Colombia es de sólo 9%.

2a. Países con un sector privado mediano (entre 25-50% de matrícula en este sector) y sector público gratuito.

Dentro de este caso se encuentran Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

2b. Países con un sector privado mediano (entre 25-50% de matrícula en este sector) y sector público no gratuito

Este es el caso de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, India, y algunos países africanos de habla inglesa.² En el caso de América Latina, los dos países que caen en esta clasificación, México y Guatemala, tienen cuotas de matrícula casi simbólicas. En el caso de México, las IES públicas no autónomas – institutos tecnológicos- han sido gratuitas y las universidades públicas solían tener cuotas simbólicas; sin embargo, casi todas comenzaron a introducir pagos de colegiatura por parte de los alumnos a lo largo de los años 90, si bien en la mayoría de los casos

² En cuanto a los costos de matrícula, los datos que existen sobre algunos de estos países son de comienzos de los noventa (Johnstone, 1992); sin embargo, los mismos no dejan de ser útiles para efectos comparativos. El promedio de matrícula anual en Estados Unidos –sin contar la educación de postgrado- era para esa época alrededor US\$ 1.600, aún cuando este promedio incluía instituciones que cobraban matrículas anuales de 700 dólares y otras de 3.700 dólares. Las instituciones públicas de carreras cortas son más baratas, entre 100 y 2.000 dólares, con un promedio de 700 dólares. Ahora bien, estos costos promedios se refieren a los estudiantes originarios del mismo Estado, pues en los casos en que el estudiante es de un Estado diferente al que pertenece la institución educativa donde estudia, el costo tiende a ser dos o tres veces superior. En Canadá y Australia los costos eran parecidos, aunque un poco más bajos que en los Estados Unidos. Japón tenía un promedio de costo anual en el sector público parecido al de Estados Unidos, US\$ 1.600, con un sector privado más grande. En Australia, el promedio era de alrededor de 1.300 dólares de matrícula, la cual puede ser pagada en el momento del ingreso o más adelante cuando el egresado ha tenido la posibilidad de incorporarse al mercado de trabajo. Ahora bien este mismo esquema lo adoptó Nueva Zelanda, pero mientras en Australia esta fórmula logró elevar el nivel de equidad, en Nueva Zelanda por el contrario, la representación de estudiantes de bajos recursos disminuyó. Esto nos muestra la necesidad de tomar en cuenta las culturas nacionales en la incorporación de fórmulas importadas.

de bajo monto; las nuevas universidades tecnológicas, instituciones públicas que comenzaron a establecerse a partir de los años 90, con una oferta de carreras de dos años, también cobran cuotas; desde los años 70 existe también la experiencia de una universidad pública, la de Aguascalientes, que cobra alrededor de 600 dólares anuales, lo que representa el 30% del presupuesto ordinario total de la institución, lo cual cuenta con un sistema de becas crédito para los estudiantes que no pueden pagar matrícula.

3a. Países con sector privado pequeño (menos de 25% de matrícula en este sector) y sector público gratuito.

Esta categoría está representada por la mayoría de los países europeos salvo algunas excepciones donde se han venido haciendo reformas de recuperación de inversión. En América Latina se encuentra Ecuador, Argentina, Honduras, Panamá y Uruguay.

3b. Países con sector privado pequeño (menos de 25% de matrícula en este sector) y sector público no gratuito.

Se encuentran Gran Bretaña, España, Bélgica y Países Bajos. Estos últimos dos países, tienen instituciones privadas religiosas que reciben del Estado una buena parte del financiamiento. En América Latina, se pueden citar, Costa Rica y Bolivia, aunque el último país con cuotas muy pequeñas, casi simbólicas.

4a. Países con sector privado inexistente o incipiente y sector público gratuito.

Este ha sido el caso de los países socialistas; aunque actualmente algunos de los países de Europa del Este están comenzando a implementar medidas para cobro de matrícula en el sector público.

En América Latina, Cuba es el único país que no tiene sector privado y hay gratuidad en el sector público. Ahora bien, este país está comenzando a desarrollar un circuito de pago de matrícula en el nivel de postgrado, para estudiantes extranjeros, con el mismo nivel de costo que tienen los estándares internacionales. Pero al

mismo tiempo, ofrecen estudios gratuitos para estudiantes extranjeros, en la recientemente creada Escuela Latinoamericana de Ciencias de la Medicina que beca a estudiantes pobres de todos los países de la región, para realizar la carrera de pregrado en medicina.

4b. Países con sector privado inexistente o incipiente y sector público no gratuito.

Este es el caso de los países socialistas como China y Mongolia, y los ex socialistas, Hungría y Moldavia. China implementó un sistema de pagos de matrícula en 1994, donde todos los estudiantes deben pagar inscripción y matrícula. Las cuotas van del 20% al 25% del costo real de estudios (Liushuam, 2000). También ha comenzado a emerger en este país un sector privado, aunque todavía representa una proporción de matrícula poco significativa. En Mongolia los estudiantes pagan el 100% del costo unitario en las universidades.

Cuadro 1. Clasificación de países de acuerdo a la proporción del sector público y el privado en la educación superior.

		SECTOR PÚBLICO	
		<i>Gratuito</i>	<i>No Gratuito</i>
SECTOR PRIVADO	Grande (+50% de matrícula)	Brasil, República Dominicana, El Salvador	Japón, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Bangladesh, Chile, Colombia
	Mediano (entre 25-50%)	Paraguay, Perú, Venezuela, Nicaragua	USA, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón, India, Corea del Sur, algunos países africanos de habla inglesa; Guatemala, algunas universidades mexicanas
	Pequeño (-25%)	La mayoría de los países de Europa del Oeste; Ecuador, Argentina, Honduras, Panamá, Uruguay	Gran Bretaña, Bélgica, Países Bajos, España, Bolivia, Costa Rica,
	Inexistente o Incipiente	Cuba y la mayoría de países de Europa del Este	China, Mongolia, Hungría, Moldavia

Fuente: Clark & Neave, 1992; Levy, 1992; Johnstone, 1992; García Guadilla, 1998; *The Chronicle of Higher Education*, diversos números del 2000.

Caracterización de lo público y privado en América Latina

La mayoría de las primeras universidades que emergieron en Europa a partir del siglo XII fueron “autocreadas”, esto es, fueron creadas por gremios de profesores y/o estudiantes. Sin embargo, el caso de América Latina fue diferente, ya que si bien esta región fue la primera donde se transplantó, en el siglo XVI, el modelo de universidad europea (antes incluso que en Estados Unidos), éstas fueron creadas por la Corona y la Iglesia, bajo la autoridad de bulas papales y cartas reales. Por tanto, en esa época la universidad no se clasificaba como pública o privada, como se hace en la actualidad. Lo más común era que la Corona autorizaba la creación de universidades después que habían sido sancionadas por el Papa, pero otras veces, las menos, la secuencia era inversa.

Los modelos de universidad que se implantaron en América Latina en la Colonia fueron de corte español en sus dos vertientes – el modelo de Salamanca y el de Alcalá de Henares. Más tarde, en la Independencia, se transfiere el modelo napoleónico que emerge con la Revolución Francesa. Este modelo se caracteriza por implantar la noción de “pública” a la universidad, diferenciándose, a partir de aquí, lo público y lo privado. En el siglo XIX las élites contaron, pues, con una universidad pública que respondía a los intereses de su propia reproducción. Más adelante, cuando, a partir de la segunda mitad del siglo XX, en muchos países, las universidades públicas se deterioran debido a la gran expansión de la matrícula, las clases pudientes tienden a irse hacia instituciones privadas católicas y seculares de élite, lo cual fue una manera de mantener la diferenciación de clases.

Así, la primera ola de lo privado en América Latina se constituye en la primera mitad del siglo XX, con la creación de universidades católicas, como fue el caso de las universidades católicas de Chile, en 1898; de Perú en 1917; de Ecuador en 1946; de Argentina, en 1959; de Paraguay en 1960; de República Dominicana en 1963; de Venezuela en 1953. En la segunda mitad del siglo XX, surge otra ola de lo privado que es secular de élite y de absorción de demanda.³

³ Para una explicación más extensa de estas categorías, véase Levy 1986.

El modelo secular de elite responde a las demandas del sector empresarial y moderno, como por ejemplo, la Universidad de los Andes en Colombia, el Instituto Tecnológico de Monterrey, en México, la Universidad Metropolitana en Venezuela. El modelo de absorción de demanda, responde fundamente a las demandas del mercado de técnicos de nivel superior y profesiones donde no se necesita mucha inversión. Aquí estarían representadas la gran cantidad de instituciones que han surgido en América Latina en las últimas décadas, llegando a representar, para 1995, el 85% del total de instituciones de educación superior, de las cuales un alto porcentaje son privadas.

Cuadro 2. Totales de Matrícula y Establecimientos y proporción en el Sector Privado. América Latina. (1960-95)

<i>Años</i>	<i>Establecimientos</i>		<i>Matrícula</i>	
	<i>Total</i>	<i>% Privado</i>	<i>Total</i>	<i>% Privado</i>
1960	164	31.1	551.256	15.2
1970	272	46.0	1.425.647	30.5
1985	467	45.6	5.621.962	32.6
1995	5.438	54.4	7.405.257	38.1

Fuente: García Guadilla, 1998

La expansión del sector privado ha tenido un crecimiento muy significativo en América Latina, pasando de 15% como promedio en 1960, a 38% en la segunda mitad de los noventa, haciendo de la región latinoamericana la que mayor crecimiento tuvo en este sector a nivel mundial.

Los países que en América Latina tienen sectores privados con mayor proporción de matrícula que los públicos son, Colombia, Brasil, Chile, República Dominicana y El Salvador, siendo la coexistencia de ambos sectores bastante diferente. Brasil y Colombia tienen un sector privado “absorción de demanda” mayor que los otros dos subsectores privados, católico y secular de élite. Sin embargo, en Colombia, aunque el modelo de absorción de demanda es mayor, existe también un subsector privado de elite de prestigio, a diferencia de Brasil, donde el sector público –aparte de algunas universidades católicas- sigue siendo el de mayor prestigio. En Chile la coexistencia de lo privado y lo público tiende a converger, incluso en los aportes que otorga el Estado a ciertas

instituciones del sector privado, entre las que se encuentran algunas importantes universidades católicas.

Venezuela, junto con México y Argentina, son países donde el sector público prevalece en cantidad y también en calidad, ya que cobija todavía importantes instituciones públicas. Sin embargo, de estos tres países, México es el que tiene un sector privado, que si bien pequeño en cantidad, es importante en términos de calidad.

Cuadro 3. Clasificación de los países por porcentaje de matrícula en el sector privado. 1995

<i>Matrícula en el sector privado</i>			
<i>Entre 80-50%</i>	<i>Entre 50-30%</i>	<i>Entre 30-10%</i>	<i>Menos de 10%</i>
R.Dominicana (71.2%)	Paraguay (46.7%)	Guatemala (28.8%)	Bolivia (8.5%)
El Salvador (69.1%)	Perú (35.9%)	México (25.2%)	Panamá (8.4%)
Colombia (64.1%)	Venezuela (35.6%)	Costa Rica (23.9)	Uruguay (6.0%)
Brasil (58.4%)	Nicaragua (34.2%)	Ecuador (23.2%)	Cuba (0%)
Chile (53.6%)		Argentina (20.3%)	
		Honduras (12.5%)	

Fuente: García Guadilla, 1998.

Modelos de financiamiento de los sectores público y privado

• En el sector privado

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 Colombia, Brasil; y también pocas son las universidades privadas que tienen algunos subsidios del Estado, como en el caso de Chile y en menor proporción el caso de Nicaragua. 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.

• En el sector público

En el caso de las instituciones públicas, el modelo predominante de asignación de recursos en la región es el *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. 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.⁴ Cuba, por su parte, incorpora los criterios de insumo y resultados; mientras que México incorpora a la asignación directa de recursos, los modelos de resultado y eficiencia. Existe otro grupo de países de la región donde se están considerando opciones alternativas al modelo vigente.

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.

⁴ Las opciones diversificadas del modelo chileno están integradas por varios ítems: a) el ítem correspondiente a lo negociado, se refiere a los convenios entre el Ministerio de Educación y la Universidad de Chile por proyectos de interés nacional (3.4%); b) el ítem correspondiente a la parte basada en insumos, se refiere al 11.5% del ingreso de mejores alumnos, y 17% de asignación para créditos y becas por status socio-económico del alumno; c) el ítem correspondiente a asignación por resultados corresponde a un 6.4% de fondos concursables de proyectos de inversión institucionales, y un 12% a fondos concursables por proyectos de C&T; d) el ítem correspondiente a eficiencia se distribuye en un 48.9%, considerando un 95% de la participación de cada universidad pública en el año anterior y el 5% restante por variables de eficiencia, cuyo efecto es acumulativo en el porcentaje histórico.

El modelo negociado está siendo fuertemente 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 relación 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*” (Brunner, 1993:21).

Sin embargo, América Latina no es la única región en donde prevalece este modelo. De acuerdo con un estudio realizado en 35 países, en la mayoría de ellos, prevalecía también el modelo de negociación. Solamente 11 de los países analizados utilizaban el modelo basado en insumos (Canadá, China, Inglaterra, Francia, Hungría, Indonesia, Japón, Nigeria, Noruega, Sudáfrica, Suiza); 4 países tenían modelo basado en resultados (Dinamarca, Finlandia, Israel, y Países Bajos); y solamente un país está señalado, en el estudio en referencia, con modelo de asignación indirecta vía estudiantes: Chile. (Véase Albrecht & Ziderman, 1992)

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, Cuba, México, Uruguay, Venezuela, y Chile; y el incentivo de *criterios racionales en la gestión*, sólo presente en el caso de Chile.

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%.⁵

⁵ Según datos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) para 1999, el pago de matrícula en México era: 4

A nivel internacional la proporción de lo recuperado por matrícula en el gasto corriente es como sigue: 1) *Países con porcentajes entre 46% y 22%*: Corea, Jordania, Estados Unidos, Chile, Jamaica, Ecuador, Vietnam; 2) *Países con porcentajes entre 22% y 10%*: España, Singapur, Costa Rica, Turquía, Barbados, Indonesia, Nigeria, Kenya, Nueva Zelandia; 3) *Países con porcentajes menores a 10%*: Filipinas, Uganda, Colombia, China, Tailandia, Ruanda, Malasia, Pakistán, Japón, Egipto, Rumania, Honduras, Hungría, Guatemala, Francia y Bolivia. (Salmi y Alcalá, 1998).

Cuadro 4. Proporción del pago de matrícula en los gastos corrientes de las universidades públicas. Comparación mundial.

<i>Porcentaje del Pago de Matrícula</i>	<i>Países</i>
46% - 40%	Corea (46.0), Jordania (40.0)
30% - 20%	USA (25.3), Chile (25.3), Jamaica (24.0), Ecuador (23.0), Vietnam 22.0)
20% - 15%	España (19.8), Singapur (19.8), Costa Rica (15.6)
15% - 10%	Turquía (14.7), Barbados (14.7), Indonesia (12.6), Nigeria (12.1), Kenya (10.5), Nueva Zelandia (10.5)
10% - 5%	Filipinas (9.7), Uganda (9.7), Colombia (9.3), China (8.4), Tailandia (6.7), Ruanda (5.9), Malasia (5.9), Pakistán (5.8)
5% - 2%	Japón (3.8), Egipto (3.8), Rumania (3.7), Honduras (2.9), Hungría (2.9), Guatemala (2.1)
2% - 1%	Francia (1.3), México (2.7), Bolivia (1.3)

Fuente: Adaptado de Salmi & Alcalá, 1998.

Durante la década de los noventa, hubo en la región algunas experiencias aisladas en instituciones que lograron implantar el pago de matrícula, como la Universidad de Córdoba, en Argentina; y la mayoría de las universidades públicas mexicanas, con antecedentes desde los 70, en el caso ya mencionado de la de Aguascalientes. También ha habido experiencias fallidas de instituciones que implantaron la medida sin éxito, por los conflictos que desencadenó. Este fue el caso de la UNAM en México, donde se generó una huelga de nueve meses, frente a la política de un pago

universidades públicas con cuotas anuales de 200 dólares aproximadamente; 12 con cuotas de 100 a 200 dólares; 7 universidades con cuotas de 50 a 100 dólares; y 10 universidades con cuotas de menos de 50 dólares anuales. Solamente la Universidad de Aguascalientes es atípica, pues cobra alrededor de 600 dólares anuales, que representan alrededor del 30% del presupuesto ordinario total de la institución.

de matrícula que equivalía al 2.7% del costo por estudiante y no se aplicaba a estudiantes con ingresos familiares menores a los cuatro salarios mínimos. También en Venezuela se hicieron intentos de implantar el pago de matrícula en la “elitista” Universidad Simón Bolívar, pero la misma fue derogada y declarada ilegal, a pesar que la modalidad era discriminada hacia los que podían pagar, y la proporción en relación al costo por estudiante no llegaba al 10%.

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 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. Resulta indispensable, por tanto, evaluar el impacto de estas experiencias para que su posible aplicación a otros países venga acompañada con informaciones que garanticen mejores logros y la superación de los efectos no deseables.

El promedio de gasto público total dedicado a educación superior en América Latina, en relación al PIB, es de 0.88%, semejante al de países como España y Francia y mayor que el de Japón y Corea. Claro que en estos dos últimos países el gasto privado tiene una representación importante, especialmente en Corea. Estados Unidos, Japón y Corea son los países que tienen una proporción de gasto privado mayor que el público en el gasto total. Por otro lado, se observa que Estados Unidos y Canadá son los países con mayor proporción de gasto total sobre el PIB, lo cual se refleja en la alta proporción de tasas de matrícula de nivel superior que tienen estos dos países (alrededor de 80%) comparado con los países europeos (donde es alrededor de 50%) y con América Latina (alrededor del 17%)

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. Pero para el sector público se observa que Cuba es el país que mayor proporción de gasto público tiene en relación al PIB, junto con Costa Rica y Venezuela. Sin embargo, en el caso de Cuba, hay que

considerar que, como no tiene gasto privado, el gasto público representa el gasto total.

Cuadro 5. Gasto público y privado en educación superior como porcentaje del PIB. Diversos países. 1995. US \$

<i>Algunos países avanzados</i>				<i>Algunos países de América Latina</i>	
<i>Países</i>	<i>Gasto Público</i>	<i>Gasto Privado</i>	<i>Gasto TOTAL</i>	<i>Países</i>	<i>Gasto Publico</i>
USA	1.12	1.24	2.4	Argentina	0.58
Canadá	2.27	0.23	2.5	Brasil	0.76
Alemania	0.91	0.10	1.1	Chile	0.51
Francia	0.9	0.18	1.1	Colombia	0.86
España	0.8	0.23	1.0	Costa Rica	1.20
Suecia	1.5	0.11	1.6	Cuba	1.59
Japón	0.5	0.59	1.1	México	0.40
Corea	0.3	1.48	1.8	Venezuela	1.18
<i>Promedio todos los países OCDE</i>			(1.2)	<i>Promedio todos los países de América Latina(*)</i>	(0.88)

Fuente: Países no latinoamericanos: OCDE, 1998; América Latina: García Guadilla, 1998
(*) Representa el promedio de los 19 países de América latina.

En cuanto al gasto público unitario y su relación con el PIB, se puede observar, en el cuadro 6, la diferencia entre los países más desarrollados (América del Norte que incluye Canadá y Estados Unidos; Europa y Asia/Oceanía que incluye Japón y Australia) y los países menos avanzados.

Cuadro 6. Gasto público de educación superior por alumno. Comparación Mundial. 1995. US \$

REGIONES Y Países		Gasto Público por alumno
Países MÁS Avanzados	América del Norte	5.596
	Europa	6.585
	Asia/Oceanía	5.488
	Promedio	5.936
Países menos Avanzados	América Latina	2.024
	Promedio	
	Edos. Árabes	1588
	Asia y Oceanía	883
	Africa Subshariana	1241
	Promedio	1.434

Fuente: UNESCO, 1998 y García Guadilla, 1998

América Latina tiene un promedio muy inferior al de los países avanzados, pero superior al resto de los países no avanzados. Ahora bien, este promedio (US \$ 2,024) engloba diferencias importantes entre los países, donde Brasil primero, y después Venezuela y Colombia, tienen los mayores promedios, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 7. Gasto público unitario en América Latina. 1994-5. (US \$)

<i>Intervalos</i>	<i>Países</i>
<i>US\$ 5000 - 6000</i>	Brasil
<i>US\$ 3000 - 2000</i>	Venezuela, Colombia
<i>US\$ 2000 y 1000</i>	Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá, Paraguay, Uruguay
<i>US\$ 1000 - 500</i>	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua
<i>US\$ menos de 500</i>	Rep. Dominicana, Perú

Fuente: García Guadilla, 1988

El **presupuesto público** de educación superior para la región llegó a más de 7 mil millones de dólares, representando en promedio el 20.4% del presupuesto dedicado a todos los niveles educativos, y el 2.7% del presupuesto nacional. Los países que tienen mayor proporción de presupuesto destinado a educación superior, en relación al presupuesto total destinado al sector educativo, son Venezuela, Brasil y Nicaragua. Pero lo interesante de observar es que siendo Brasil, Chile y Colombia los países con mayor expansión del sector privado, ello no ha incidido en que el presupuesto público de educación superior rebaje su proporción en relación al reparto del presupuesto educativo general, como puede observarse en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Comparación de la relación del presupuesto de educación superior con el presupuesto educativo y tamaño del sector privado. 1994-5.

Rango de las relaciones	Países	Presupuesto de Educación Superior sobre Presupuesto Educativo %	Proporción de matrícula en el sector privado %
Más de 40%	Venezuela,	43.6	35.6
	Brasil	35.5	58.4
Entre 30-40%	Nicaragua	33.9	34.2
	Guatemala	28.6	28.8
	Bolivia	26.8	8.5
	Panamá	22.7	8.4
Entre 20-30%	Costa Rica	22.1	23.9

	Ecuador	21.4	23.2
	Uruguay	20.4	6.0
	Honduras	20.4	12.5
Entre 15-20%	Colombia	19.9	64.1
	Paraguay	19.3	46.7
	Chile	19.1	53.6
	Argentina	16.5	20.3
	Cuba	15.2
Entre 10-15%	Perú	13.8	35.9
	El Salvador	12.8	69.1
	México	10.4	25.2
	Rep.Dominicana	10.0	71.2
Promedios	20.4	38.1	

Fuente: García Guadilla, 1998

Se observa que el presupuesto de educación superior de Brasil -país que tiene un sector privado muy extendido (58% de la matrícula)- absorbe una proporción de 35.5% del presupuesto educativo, lo cual desdice la creencia de que una mayor expansión del sector privado garantiza una menor carga para el sector público y, por lo tanto, mayor proporción del presupuesto educativo para los niveles que anteceden al superior.

En el caso contrario tenemos a México que cuenta con un sector privado menor que el promedio regional y, sin embargo, su presupuesto público de educación superior sólo absorbe el 10.4% del presupuesto educativo. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, ambos países tienen tasas de matrícula en educación superior inferiores al promedio de América Latina.

De la misma manera, Argentina que solo tiene una matrícula de 20.3 en el sector privado, absorbe del presupuesto educativo 16.5%, proporción menor a la de Brasil, Colombia y Chile. Solamente en el caso de El Salvador y República Dominicana la alta proporción del sector privado va pareja con una baja proporción del presupuesto público en relación con el presupuesto educativo total.

Algunas consideraciones frente a las nuevas tendencias

Hay conciencia en la región sobre la necesidad de apoyos financieros sustantivos y diversificados a las instituciones de educación superior, tanto del sector público como del sector privado. Se tiene conciencia también que las formulas de financiamiento público deben venir con cambios en cuanto a la

transferencia de asignaciones; así como en las nuevas formas de enfrentar la eficiencia del gasto, la pertinencia externa, y la modernización de los sistemas de gestión. Todo esto debe llevarse a cabo en un contexto de opciones de cambio integrado, hacia una cultura de la evaluación y la acreditación cimentada en la confianza, como núcleo de encuentro de los distintos agentes interesados en la elevación del conocimiento del sector público. En este contexto, el financiamiento privado debe desarrollarse como complemento de público, garantizando y mostrando calidad, cualquiera que sea la diversidad de su oferta.

A comienzos de la presente década, han comenzado a emerger con fuerza nuevas tendencias, que probablemente cambiarán la configuración de los conceptos que habían servido para establecer las políticas públicas en la generación de reformas orientada a modificar los modelos de financiamiento y a implantar sistemas de evaluación y acreditación. Entre las nuevas tendencias se pueden señalar: mayor incidencia de la transformación tecnológica en todos los procesos asociados al aprendizaje; demanda por educación superior de actores distintos a los tradicionales; nuevas formulas de educación a distancia o mixtas; intensificación de la internacionalización; e intensificación de los procesos de globalización educativa, que puede resultar –depende como se maneje- en una oportunidad o en una amenaza para los países no avanzados.

De estas tendencias, solo nos vamos a referir a las que más directamente se relacionan con los temas del financiamiento público y privado que estamos tratando.

- En cuanto a la tendencia de nuevos actores que demandan educación a lo largo de la vida, ella implica una ampliación de la diversidad en las edades y los períodos educativos; por lo que cada vez será más significativa la presencia de estudiantes con edades que no corresponden a un período específico (p.e. de 18 a 25 años), como ha sido hasta ahora. La educación estará presente a lo largo de la vida, y serán muchas las personas que -desde el mundo del

trabajo- solicitarán educación, para poder mantenerse actualizados en las diferentes actividades profesionales.⁶

- La amplitud en las formas de acceso al conocimiento, implica facilidades nuevas en cuanto a la posible democratización del mismo. En este sentido, el modelo de conocimiento estrictamente presencial, tuvo restricciones en cuanto a los recursos físicos, como la inversión en edificaciones; lo cual implicó que este modelo tuvo que implantar, en muchos países, sistemas de selección para garantizar calidad en la educación presencial institucionalizada. Pero ahora, cada vez más fehacientemente, el acceso al conocimiento se abre de maneras inusitadas; por primera vez en la historia, se puede acceder al conocimiento desde cualquier lugar, y en cualquier tiempo, y de esta manera queda eliminado el imperativo geográfico de la educación superior tradicional.

- Con la intensificación de la internacionalización, es posible que para la presente década haya una tendencia hacia la confluencia de las dos corrientes que están presentes en el plano internacional; pago y no-pago de matrícula en lo público. Por un lado, se presume que en los países donde existe pago de matrícula, la orientación sea a equilibrar los costos para enfrentar la competencia; por otro lado, en los países que todavía tienen sistemas gratuitos, es probable que se impongan sistemas de recuperación de inversión, acompañados de programas de becas y créditos, como se vió en los casos que implantaron este sistema durante la década de los noventa. Es posible que el movimiento de estos dos flujos tienda a buscar un punto de equilibrio, debido a la fuerte tendencia hacia el intercambio, la convalidación de currícula internacionales, la movilidad de estudiantes y, sobretodo, la movilidad de conocimientos.

Dentro de estos nuevos contextos, es muy probable que un concepto como la gratuidad, cambie hacia formulas compartidas e

⁶ De acuerdo a la OCDE (1998) actualmente pueden distinguirse tres tipos de nuevos estudiantes: - los jóvenes adultos, cercanos a los treinta años; - personas maduras que no tuvieron chance de estudiar cuando eran jóvenes; - los egresados que regresan por más educación. De acuerdo a estudios realizados por esa organización, la tasa de participación del grupo de edad de 25 a 29 en los últimos años aumentó casi un 50%.

imprevistas. Esto por varias razones, entre las cuales se podrían señalar las siguientes. Debido a la necesidad de “educación a lo largo de la vida”, que se presenta como tendencia fuerte en los nuevos escenarios de comienzos del presente siglo, pareciera difícil que el Estado pueda financiar permanentemente –a lo largo de la vida- educación a todos los ciudadanos. En este sentido, es probable que surjan otras instancias, como el lugar de trabajo o los propios usuarios ya incorporados a algún tipo de trabajo, que pasen a tener una importante incidencia en la contribución financiera de la inversión educativa. Por otro lado, la fuerte tendencia que emerge en la presente década, de formas mixtas de aprendizaje presencial con aprendizaje a distancia, podría incidir en el desarrollo de diferentes escenarios. Uno es que aumenten los costos de la educación, al incorporar nueva tecnología a los medios tradicionales. Pero, por otro lado, también se está observando la tendencia contraria: utilización de nuevas tecnologías con los mejores profesores, para servir a un mayor público, abaratando los costos. En estos nuevos contextos, se presume que aparezcan formas mixtas y diferenciadas de pago de matrícula, tomando en cuenta criterios diversos para estudiantes extranjeros y nacionales, para estudiantes en el mundo del trabajo o en edad de estudio, etc.

Por otro lado, también conceptos como el de lo “público” y lo “privado” están cambiando hacia significados más amplios. En este sentido, se observa que no tiene mucho sentido tomar en cuenta nada más el origen del financiamiento para clasificar lo público y lo privado. Esto porque lo público está siendo forzado a obtener recursos privados; y también porque lo privado está compitiendo por recursos públicos. Pero más importante aún, lo privado y lo público están siendo sometidos a análisis en cuanto a lo que significan como “bien privado” y como “servicio público”. (Albatch, 1998) En el caso de la educación superior se observa que el “título” que se obtiene –bien sea de una institución pública o privada- es al fin y al cabo un “bien privado” que beneficia al individuo, independientemente que también pueda beneficiar a la sociedad que se sirve de los conocimientos de los titulados. Desde el punto de vista del “servicio social” del título, éste depende no tanto del origen público o privado de la institución que lo otorga, sino del espacio donde se inserta el egresado y del uso que se haga de los conocimientos legitimados por el título. Por último, y como

bien nos lo ha venido exponiendo desde hace tiempo el reconocido intelectual peruano Aníbal Quijano, *lo público es estatal, pero puede ser también no estatal; y, por su parte, lo privado puede ser lucrativo, pero también privado-social.*

Por tanto, los cambios que se vislumbran para esta década son difíciles de prever y ponen en jaque cualquier postura rígida en los asuntos tratados. Los propios conceptos que hasta ahora han servido para dar significado a ciertos procesos, ya no van a ser muy útiles, puesto que otro tipo de procesos está emergiendo, hacia formulas que todavía no están claramente perfiladas. Especialmente los conceptos que describían dicotomías rígidas como lo público-privado, lo gratuito-no gratuito, etc. pierden valor analítico en la medida que las fronteras tienden actualmente a difuminarse en contextos de alta complejidad, característicos de períodos de transición como el que todavía estamos viviendo en este comienzo de siglo XXI.