

**Lo público y lo privado en la educación superior.
Algunos elementos para el análisis del caso latinoamericano
Carmen García Guadilla**

Resumen

La configuración de lo público y privado en la educación superior presenta gran diversidad, presentando variantes muy marcadas en torno al financiamiento. Se presenta una clasificación con la intención de ordenar la diversidad existente, centrándose en los países de América Latina. Destaca que los cambios presentados en los últimos años no son concluyentes para poder perfilar las características de las transformaciones en este ámbito.

Palabras clave: educación, pública, privada, financiamiento, América Latina.

Abstract

Public and private involvement in higher education is diverse and great variations in the area of financing are therefore observed. The author introduces a classification effort in order to sort the existing diversity observed in Latin American countries, basically. She stresses that changes observed are not conclusive in order to foresee the characteristics of transformation in this area.

Key words: education, public, private, financing, Latin America.

Introducción

El financiamiento de la educación superior ha sido uno de los temas más discutidos durante las dos últimas décadas en todas las partes del mundo. Entre otras cosas, porque el crecimiento de la matrícula estudiantil que comenzó en los años 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.

Por otra parte, este tema 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— en el sentido de 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 esta institución a plantear la necesidad de elevar los esfuerzos de distintos actores sociales para lograr financiamientos adecuados:

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

1. 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.
2. 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 (UNESCO, 1998a).

En el sentido preciso de la recuperación de costos en el financiamiento público, el Banco Mundial fue más explícito que los otros organismos, asociándose al criterio 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 acordados 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 tenían la misma posición. El director general de la UNESCO se expresó de esta manera en la Mesa sobre Financiamiento:

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).

Quizás la diferencia fundamental entre la posición de UNESCO y el Banco Mundial no fue tanto la recuperación de costos, sino el papel del Estado en el sector público de la educación superior. El Banco Mundial abogó por una disminución de éste, aún cuando actualmente, en el nuevo documento de marzo de 2000, la posición es más moderada, apoyando más bien cambios en su papel 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.

Ahora bien, en términos generales, en la región se asumió el discurso de la primera posición de UNESCO 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 se vio disminuida 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 en educación superior

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 costos 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.

1. Países con un sector privado grande (con más de 50 % de matrícula en este sector)

a) 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.

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

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

a) sector público gratuito

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

b) 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

¹Clasificación establecida por Daniel Levy, 1986.

—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 noventa, si bien en la mayoría de los casos de bajo monto; las nuevas universidades tecnológicas, instituciones públicas que comenzaron a establecerse a partir de los años noventa, con una oferta de carreras de dos años, también cobran cuotas; desde los años setenta 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, que cuenta con un sistema de becas crédito para los estudiantes que no pueden pagar matrícula.

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

a) sector público gratuito

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

b) 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, Costa Rica y Bolivia, aunque el último país con cuotas muy pequeñas, casi simbólicas.

4. Países con sector privado inexistente o incipiente

a) 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 implantar 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 posgrado, 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.

²En 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 posgrado— 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. 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 promedio 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 precios 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. Lo cual nos muestra la necesidad de tomar en cuenta las culturas nacionales en la incorporación de fórmulas importadas.

b) sector público no gratuito

Este es el caso de los países socialistas como China y Mongolia, y los ex socialista, Hungría y Moldavia. China implantó 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.

El Cuadro 1 sintetiza la situación descrita en los párrafos anteriores:

Cuadro 1

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

	Sector Público		
		Gratuito	No Gratuito
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 de 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.

Ahora bien, aún cuando 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— sin embargo, 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, diferenciando 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, como una manera de mantener la diferenciación de clases.

De esta manera, la primera ola de lo privado 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 demanda³.

El modelo secular de élite responde a las demandas del sector empresarial y moderno, como por ejemplo, la Universidad de los Andes en Colombia; el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en México; la Universidad Metropolitana en Venezuela. El modelo de absorción de demanda, responde fundamente a la 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)

Años	Establecimientos		Matrícula	
	Total	% Privado	Total	% Privado
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, 1996.

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.

Como se ha mostrado, 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 llamado de “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 élite de prestigio, a diferencia de Brasil, donde el sector público —aparte de algunas universidades católicas— sigue siendo el de 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 instituciones católicas.

Venezuela, por su lado, 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.

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

Cuadro 3

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

Matrícula en el sector privado			
Entre 80-50 %	Entre 50-30 %	Entre 30-10 %	Menos de 10 %
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 en el sector privado

El modelo de financiamiento que prevalece en las instituciones privadas es el de aranceles pagados 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 Nicaragua y en mayor proporción el caso de Chile.

Ahora bien, 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, y en carreras de bajo costo, de ahí que sean pocas las instituciones privadas —entre las que se encuentran algunas de las católicas y seculares de élite— con posgrados y/o carreras que implican inversiones elevadas. En este último tipo de instituciones privadas, 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.

Modelos de financiamiento en el sector público

En el caso de las instituciones públicas, el modelo predominante de asignación de recursos en la región es el negociado, esto es, el incremento anual basado en presupuestos anteriores. Pocos países toman en cuenta otros modelos de asignación con base a criterios más sofisticados como los de insumos, los de resultado o 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 calidad⁴. 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,

⁴Las 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.

Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en la mayoría de los casos el peso de los items como venta de servicios, colegiaturas e ingresos sobre patrimonio, son poco significativos en la estructura de los gastos.

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); cuatro 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).

Dentro de los mecanismos suplementarios al financiamiento público, existe alta diversidad en cuanto a los recursos de origen privado, como los aranceles. En este sentido, 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 Zelanda; 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).

En el caso de América Latina, el pago de matrícula como forma de recuperación de costos en el sector público, tiene poca presencia, como se señaló en parágrafos anteriores, además de ser poco significativa su proporción, cuando existe. Recapitulando, tenemos que, exceptuando el caso de Chile, donde 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 al 3 %⁵.

Cuadro 4

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

Porcentaje del Pago de Matrícula	Países
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),
10 %-5 %	Nueva Zelanda (10.5)
5 %-2 %	Filipinas (9.7), Uganda (9.7), Colombia (9.3), China (8.4), Tailandia (6.7), Ruanda (5.9), Malasia (5.9), Pakistán (5.8) 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.

⁵Según datos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) para 1999, el pago de matrícula en México era: cuatro universidades públicas con cuotas anuales de 200 dólares aproximadamente; 12 con cuotas de 100 a 200 dólares; siete universidades con cuotas de 50 a 100 dólares; y 10 universidades con cuotas de menos de 50 dólares anuales. Solamente es atípico el caso de la Universidad Autónoma de Aguascalientes que, como se ha mencionado, cobra alrededor de 600 dólares anuales, que representan cerca del 30 % del presupuesto ordinario total de la institución.

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 años setenta, 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 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 podía 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.

El cuadro 5 muestra sintéticamente la situación:

Cuadro 5

***Gasto público y privado en educación superior como porcentaje del PIB.
Diversos países. 1995***

Algunos países avanzados				Algunos países de América Latina	
Países	Gasto Público	Gasto Privado	Gasto Total	Países	Gasto Público
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	Mexico	0.40
Corea	0.3	1.48	1.8	Venezuela	1.18
Promedio todos los países OCDE			(1.2)	Promedio todos los países de América Latina(*)	(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

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	1588
	Edos. Árabes	883
	Asia y Oceanía	1241
	Africa Subshariana	1.434
	Promedio	

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 7.

Cuadro 7

Gasto público unitario en América Latina. 1994-1995. (US dls.)

Intervalos	Países
US\$ 5000 - 6000	Brasil
US\$ 3000 - 2000	Venezuela, Colombia
US\$ 2000 y 1000	Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá,
US\$ 1000 - 500 US\$	Paraguay,
menos de 500	Uruguay
	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala,
	Honduras, México,
	Nicaragua
	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. 1994-1995

Rango de las relaciones	Países	Proporción de matrícula en el sector privado %	Presupuesto de Educación Superior sobre Presupuesto Educativo %
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
	Colombia	19.9	64.1
Entre 15-20 %	Paraguay	19.3	46.7
	Chile	19.1	53.6
	Argentina	16.5	20.3
Entre 10-15 %	Perú	13.8	35.9
	El Salvador	12.8	69.1
	México	10.4	25.2
<i>Promedios</i>		<i>20.4</i>	<i>38.1</i>

Fuente: García Guadilla, 1998.

Se observa que 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 para discusión

Es bastante probable que haya consenso en la región sobre la necesidad de apoyos financieros sustantivos y diversificados para que las instituciones de educación superior pueden responder a las exigencias de calidad y pertinencia a las que se les está sometiendo. Se precisa de un aumento del financiamiento, pero especialmente de un cambio en las transferencias de asignaciones y de nuevas formas de enfrentar la eficiencia del gasto, pues también hay conciencia que por más que el presupuesto aumente al infinito, no se lograrán superar los retos que tienen que enfrentar estas instituciones, a menos que las nuevas fórmulas de financiamiento se den conjuntamente con reformas dirigidas a aumentar el nivel de eficiencia interna, la pertinencia externa de las instituciones, 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 societal.

En este sentido, es probable que durante la primera década del siglo, muchos países consideren cambios en sus políticas de financiamiento. Esto por varias razones. Una de ellas es que en la presente década la educación superior deberá asumir una nueva generación de reformas que den respuesta a las nuevas tendencias que están emergiendo con fuerza. Entre esas tendencias se pueden señalar: la educación a lo largo de la vida, la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación a nuevas fórmulas de educación a distancia o mixtas; y la importancia de la internacionalización como respuesta a la intensificación de la globalización del conocimiento.

En cuanto a la tendencia de educación a lo largo de la vida, ella implica una ampliación de la diversidad en las edades y los periodos educativos; por lo que cada vez será más significativa la presencia de estudiantes con edades que no corresponden a un corte 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.

Otra tendencia emergente es la amplitud en el espectro de las formas de acceso al conocimiento, lo cual 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.

Otra tendencia es la internacionalización de la educación superior. En este sentido, 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. 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 costos, 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 fórmulas compartidas e 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 dominante 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 actualidad, 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 nuevas tecnologías a los medios tradicionales. Pero también se está observando la tendencia contraria: utilización de nuevas tecnologías con los mejores profesores, para servir a un mayor público, abaratando los costos. Por último, bajo la influencia de la tendencia a la internacionalización, 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, etcétera.

Además del concepto de gratuidad, que probablemente cambie hacia formas imprevistas e inusuales, también otros conceptos como el de lo público y lo privado están cambiando hacia significados más amplios. En este sentido, se observa que lo público y lo privado, utilizados en el campo de la educación superior, ya no se analizan simplemente desde la perspectiva del origen del financiamiento. 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 (Albacht, 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 beneficia 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. Como bien nos lo ha venido exponiendo desde hace tiempo el reconocido intelectual peruano Aníbal Quijano, lo público puede no solamente ser estatal sino también no estatal; y, por su parte, lo privado puede ser lucrativo, pero también privado-social.

Por último, la intensificación de la globalización de programas educativos, en manos de nuevos proveedores globales (universidades virtuales y corporativas), con tendencia a ubicarse en espacios mercantilistas y extraterritoriales, puede convertirse en una amenaza a los sistemas nacionales si no se sabe enfrentar con opciones claras de regionalización e internacionalización dentro de contextos de calidad y pertinencia.

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

Referencias

- ALTBACH, Philip (1998). "Private Higher Education: Themes And Variations In Comparative Perspectives", *International Higher Education* , No. 10, Winter.
- ALBRECHT, Douglas y Adrián Ziderman (1992). *Funding Mechanisms for Higher Education* , Documento No. 153, Washington, Banco Mundial.
- BALÁN, Jorge y Ana García (1993). *El sector privado de la educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina* , Documento CEDES, Serie Educación Superior/3, Buenos Aires.
- BLAUG, Mark (1994). "The Economics of Higher Education, en Torsten, Husen", *The Role of the University: A Global Perspective* , Tokyo, The United Nations University/UNESCO.
- BOLLAG, Burton (2000). "Russias Largest Bank Offers the Countrys First Student Loans", *The Chronicle of Higher Education* , August 3.
- BRUNNER, José Joaquín (1993). *Educación superior en América Latina durante la década de los ochenta: la economía política de los sistemas* , Documento CEDES, Serie Educación Superior/2, Buenos Aires.
- CARLSON, Sam (1992). *Financiamiento privado de la educación superior en América Latina y el Caribe* , Informe No. 18, Programa de Estudios Regionales, Washington, Banco Mundial.
- CLARK, Burton y Guy Neave (1992). *Encyclopedia of Higher Education, vol. 2* , London, Pergamon Press.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen (1996). *Conocimiento, Educación Superior y Sociedad* , Caracas, Edit. Nueva Sociedad.

- GARCÍA GUADILLA, Carmen (1998). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina* , CRESALC/UNESCO.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen (2001). “Educación Superior en Venezuela en el contexto de una compleja situación política”, en Rodríguez, Roberto y Hugo Casanova (Editores), *Reformas de los sistemas de enseñanza superior: una perspectiva internacional* , México (en imprenta).
- JOHNSTONE, D.B. (1992). *Encyclopedia of Higher Education, vol. 2* , London, Pergamon Press.
- JOHNSTONE, D. B. et al. (1998). *Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo* , Banco Mundial, presentado en la Conferencia Mundial de Educación Superior, París, UNESCO.
- KENT, Rollin et al. (2000). *El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación* , México, CIVESTAV.
- LEVY, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance* , Chicago and London, The University of Chicago Press.
- LEVY, Daniel (1992). “Private Institutions of Higher Education”, en Burton Clark & Guy Neave, *The Encyclopedia of Higher Education, Pergamon Press* , London.
- LIUSHUAM, Wang (2001). “Reforma y desarrollo de la educación superior en China en la década de los noventa”, en Rodríguez, Roberto y Hugo Casanova (Editores), *Reformas de los sistemas de enseñanza superior: una perspectiva internacional* , México, UNAM-ANUIES, (en imprenta).
- MARTÍNEZ, Felipe (2000). *La racionalización del financiamiento* , México, RISEU.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (2000). *Educación superior: políticas y estrategias 2000-2005* , Caracas.
- MOONEY, Paul (2000). “China Reports Increased Consumer Spending and Borrowing on Education”, en *The Chronicle of Higher Education* , October 18.
- OCDE (1998). *Education at a Glance* , París.
- QUIJANO, Aníbal (1988). “Otra noción de lo privado, otra noción de lo público”, en Revista de la CEPAL, no. 35
- RUBIO CORREA, Marcial (2000). “Evolución financiera de la educación superior en el Perú”, ponencia presentada en el Seminario internacional de financiamiento de la educación superior Tendencias e Innovaciones, UCLA, Barquisimeto (26-27 Junio).
- SALMI, Jamil y Gabriela Alcalá (1998). *Opciones para reformar el financiamiento de la enseñanza superior, Cuadernos del CENDES* , no. 37, Caracas.
- UNESCO (1998a). *Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI* , París.
- UNESCO (1998b). *Hacia un Programa 21 para la Educación Superior* , París.
- WILLIAMS, Gareth (1993). “La visión económica de la educación superior”, en *Universidad Futura* , vol. 4, no.12, México.