

Capítulo 10

La universidad latinoamericana y los procesos de internacionalización: las estrategias de financiamiento

FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA¹

1. Introducción

Existe una distinta lectura —una, desde la visión del mercado; otra, desde los valores y desde la visión de la educación superior como un bien público— de los factores claves que están dando lugar a grandes cambios en la idea de la universidad:

1. Masificación: la matrícula universitaria pasó de 13 millones en 1960 a 79 en el 2000 y a 110 en el 2005. UNESCO en sus proyecciones considera que se llegará a 125 millones antes del 2020.

2. Contribución de las universidades a la sociedad del conocimiento: la sociedad del conocimiento significa, entre otras cosas, que las empresas de excelencia deben obtener de las universidades los trabajadores que necesitan.

3. Incremento de estudiantes universitarios que cursan estudios en el extranjero como consecuencia de la globalización. Pasaron de 1 millón en 1995 a 1 millón 900 mil en el 2005, prácticamente el doble.

4. Creciente competencia en lugar de cooperación solidaria. Se afirma que un sistema de educación superior orientado hacia el mercado es mucho mejor que el modelo tradicional dominado y financiado por el estado (*The Economist*, 2005).

1. El presente trabajo ha utilizado como fuentes principales las diversas ponencias que se presentaron en el Seminario Regional sobre financiamiento de la educación superior, auspiciado por el CEPES y el IESALC, que se celebró en La Habana, el 22 y 23 de noviembre de 2004. De especial utilidad fueron las sesiones de trabajo que

Durante la pasada década, las posiciones del Banco Mundial se dirigieron hacia la defensa de la orientación competitiva y de mercado de la educación superior, mientras que UNESCO reafirmó el estatuto de servicio público de ella y abogó por mantener un importante financiamiento estatal, con el objetivo de desarrollar una educación superior igualmente accesible a todos sobre la base del mérito.

Un reciente “survey” publicado en *The Economist*, constituye un manifiesto donde se argumentan, con diversas falacias, los beneficios de una educación superior competitiva orientada hacia el mercado. En el análisis, se afirma que Europa y todos los países deberían dismantelar sus sistemas de educación superior con gran apoyo financiero del Estado e imitar a Estados Unidos. Sin embargo, el sistema norteamericano es algo *sui generis*, pues dado su alto PNB se disponen de recursos para la educación superior ausentes en otros países. Uno de los principales especialistas norteamericanos en financiamiento de la educación superior destaca que sistemas de préstamos estudiantiles que funcionan en Estados Unidos son algo específicos de ese país y que sería muy difícil que funcionasen en otros contextos (*The Economist*, 2005; Johnstone, 2005).

A lo largo de este trabajo, trataremos de esclarecer los objetivos que enuncia el título de la ponencia y ofrecer un conjunto de conclusiones que, sin descalificar la necesidad de diversificar los modelos de educación superior y los métodos de captación de matrícula para satisfacer la demanda sin afectar la calidad, ni tampoco excluir la participación del sector privado, destaque que sólo considerando a la educación superior un bien público y no una mera mercancía, se hará realidad el acceso de todos a dicho nivel educativo sobre la base del mérito.

tuvimos en la Habana con Sinesio Santos, especialista del CEPES, así como un borrador elaborado por él sobre dicho seminario. También de gran utilidad fue el trabajo de Carmen García Guadilla publicado en “La educación superior en el mundo 2006”, que también hizo uso de las ponencias del mencionado Seminario como fuentes claves. Mi labor en GUNI como Editor Ejecutivo de “La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades” y el permanente diálogo que tuvimos con sus autores durante todo el año 2005 y principios de 2006 nos dio una perspectiva nacional, regional y global del tema del financiamiento muy enriquecedora.

2. Una visión global del financiamiento de las universidades

Hemos considerado útil incluir, previo a nuestro análisis del caso latinoamericano, algunas de las principales conclusiones extraídas del Informe de GUNI “La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades” (López Segrera, 2006a).

Según Burton Clark, “la universidad emprendedora es un lugar que diversifica sus fondos de forma que no depende esencialmente de los caprichos de los políticos y los burócratas, ni tampoco de las corporaciones y tampoco del pago de la matrícula por los estudiantes. El financiamiento en ellas proviene, no sólo de las antes mencionadas fuentes, sino esencialmente de un conjunto diverso de agencias, ex alumnos, intereses de donaciones previas y otras fuentes. Debido a esta diversificación de sus fuentes de financiamiento, las universidades emprendedoras no dependen ni del Estado ni del Mercado, sino de la autodeterminación de la universidad de acuerdo con políticas elaboradas por ella. La Universidad Emprendedora proporciona nuevas bases para obtener logros relevantes (Burton Clark, 2005).

La educación superior (ES) está hoy en una encrucijada: la masificación, las TIC que ofrece la sociedad del conocimiento, el aumento del número de los estudiantes extranjeros de 1 millón en 1995 a cerca de 2 millones en el 2006 y el rápido desarrollo de la visión de la ES como una mercancía, y no ya como un bien público, son sus rasgos esenciales.

Conclusiones globales

1. Siete factores claves afectan las nuevas tendencias en el financiamiento de las universidades: la expansión masiva de la tasa de matrícula; la incapacidad del Estado para financiar esa expansión; la emergencia e incremento acelerado de la educación superior privada; la tendencia a compartir los costos (*cost-sharing*) por parte de los alumnos y de sus padres; la importancia de la rendición de cuentas (*accountability*); la emergencia de nuevos proveedores vía el GATS; y la necesidad de financiamiento estatal para impedir las crecientes desigualdades.

2. En todas las regiones del mundo se ha incrementado la tasa de matrícula durante la última década, pese a la crisis económica y financiera que algunas de estas regiones —África, América Latina y el Caribe, países en Asia y Europa del Este— han atravesado en la última década. De 139 países con información comparable, 83 países aumentaron sus gastos en educación como porcentaje del PNB, 55 lo disminuyeron y en un país no hubo cambios en el gasto.

3. De 87 países con datos con información comparable, en 56 se produjo un incremento del gasto en educación como porcentaje del gasto total del gobierno, en 30 disminuyó y en 1 no hubo cambios.

4. De 111 países con datos comparables, 70 aumentaron el gasto en educación superior como porcentaje del gasto público total en educación y en 40 disminuyó.

5. Estas cifras, aparentemente optimistas, ocultan grandes desigualdades: mientras que en el período 2001-2002 la tasa de matrícula en los países desarrollados tenía un promedio de 54.6% estudiantes universitarios, en los países en transición esta cifra era de 36.5% y en los países “en desarrollo” de 11.3%. El promedio mundial de la tasa de matrícula en dichos años era de 23.2%.

6. Las políticas de costo compartido (*cost-sharing*) —tales como préstamos estudiantiles— recomendadas por Bruce Johnstone, Maureen Woodhall y otros teóricos, pueden funcionar bien en algunos países desarrollados, pero no es fácil que den resultado en los países en vías de desarrollo.

Conclusiones estratégicas

7. La urgente necesidad de incrementar los recursos públicos con que se financian los sistemas de educación superior y las universidades en muchos países del mundo, en especial en los países en vías de desarrollo

8. La necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento.

9. Aumentar las tasas de matrícula siempre que esto no incremente la desigualdad.

10. Diseñar nuevas estructuras y métodos de gestión en las universidades.

11. Implementar estrategias alternativas de financiamiento de las universidades.

12. Introducir políticas de costos compartidos (*cost-sharing*) de diversa índole.
13. Ahorrar gastos innecesarios mediante la cooperación nacional, regional e internacional.
14. Introducir modalidades de financiamiento como el contrato-programa.
15. Obtener recursos financieros de las Redes de educación superior y compartir experiencias con ellas.
16. Reducir la pobreza construyendo capacidades en las universidades capaces de implementar programas *ad hoc*.
17. Obtener recursos financieros mediante la venta de servicios de diversa índole tales como software, consultores, formulación y desarrollo de proyectos.
18. Mejorar los controles de los gastos haciendo más transparente la rendición de cuentas (*accountability*).
19. Invertir y/o poner a intereses en forma profesional y prudente las reservas monetarias de las universidades, con el fin de incrementarlas.
20. Mejorar y racionalizar la asignación de los recursos a las distintas áreas universitarias, con el objetivo de lograr una mayor efectividad con la misma cantidad de recursos.
21. Mejorar la utilización de todos los recursos (de infraestructura, humanos) y no sólo los financieros.
22. Utilizar indicadores para monitorear los ingresos y los gastos y evitar el despilfarro y los gastos innecesarios
23. Implementar procesos permanentes de evaluación y acreditación, con el fin de detectar el mal uso y/o despilfarro de los recursos financieros.
24. Establecer un sistema informático que contribuya a detectar posibles fraudes.
25. Integrar la planeación financiera al proyecto institucional de la universidad como un elemento clave.
26. Facilitar la generación de ingresos y la recuperación de costos a nivel de las unidades básicas de la universidad: departamento, escuela, facultad.
27. Desarrollar cursos para todo el personal de dirección y para los profesores que les permitan llevar a cabo las políticas contra el fraude, el despilfarro y los gastos inadecuados.

28. Garantizar el financiamiento por diversas vías (becas, préstamos, etc.) de todos aquellos que, cumpliendo los requisitos académicos necesarios, no poseen los recursos para estudiar en la universidad.

29. Fondos de solidaridad: aplicar un impuesto a los graduados universitarios, como una forma de solidaridad intergeneracional, con el objetivo de financiar becas a los estudiantes sin suficientes recursos.

Conclusiones finales para elaborar estrategias

1. La situación económica de los países, como norma, es el factor que determina la cuantía de fondos para financiar la educación superior.

2. Existe consenso respecto a la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento de las universidades e instituciones de educación superior.

3. Aquellos que se benefician de la educación superior mediante el trabajo de sus graduados —como las empresas privadas— deben contribuir a su financiamiento.

4. La universidad debe rendir cuentas en forma detallada de cómo ha empleado y gastado los recursos recibidos de las diversas fuentes.

5. Para concluir, es necesario enfatizar que el financiamiento de la educación superior debe ser una responsabilidad esencial del Estado, aunque ésta pueda compartirse con otros donantes privados para aumentar sus recursos, pero sin dejarla en manos privadas con mero ánimo de lucro, para quienes el interés público no suele ser una prioridad. Esto no implica negar los aspectos positivos que pueda tener la educación superior privada, sino que sólo enfatiza la necesidad de que el Estado vele para que ella cumpla objetivos públicos y para que ningún estudiante con los méritos necesarios para acceder a la educación superior se quede privado de ella por falta de recursos económicos.

3. América Latina en el contexto global universitario

3.1 Financiación y educación pública y privada

A manera de introducción, es importante señalar que el ALCA amenaza la educación superior de la región en el caso de los países firmantes: Centroamérica (salvo Costa Rica y Panamá), y Chile, Perú y Colombia ya han firmado, pero deben ratificar su decisión. La educación no aparece en los borradores como una disciplina específica regida por normas especiales, sino que se rige por las previsiones generales del Acuerdo en materia de servicios, con respecto a las condiciones de trato de región más favorecida, trato nacional y acceso de mercados. Son negociaciones que se llevan a cabo con gran secretismo y en el caso de algunos países —por ejemplo, Perú— no se han incluido autoridades educativas en las negociaciones. Debemos no sólo criticar el GATS y el ALCA en abstracto, sino sobre todo proponer legislaciones a nivel nacional que eviten la desnacionalización de nuestros sistemas universitarios a través de estos acuerdos o de cualquier otra forma (Feldfeber y Saforcada, 2005:23)².

La reducción del financiamiento estatal a la educación superior en los países en vía de desarrollo y la poca prioridad que han asignado a la misma los donantes internacionales como el Banco Mundial ha implicado un importante esfuerzo por parte de las IES para diversificar sus fuentes de financiamiento y para mejorar la gestión institucional.

Una clasificación de la configuración de los sectores público y privado en la educación superior a nivel mundial nos ilustra acerca

2. La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha planteado incluir la ES como un bien de importación y exportación, regulado por las normas de dicho organismo, conforme a las políticas del GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). Ciertos países —los beneficiarios, por lo general— están dispuestos a abrir sus mercados. Las Convenciones de UNESCO sobre reconocimiento y convalidación de calificaciones es el único marco regulatorio que existe para el mutuo reconocimiento “transfronterizo” de calificaciones. La diferencia básica entre la propuesta de la OMC —que tiene 144 Estados miembros, mucho menos que UNESCO— y las Convenciones en vigor de UNESCO es que éstas tienen el objetivo de desarrollar la “internacionalización de un bien común” —lo que Jane Knight ha denominado “*non profit internationalisation*”—, mientras la OMC, vía el GATS, promueve la comercialización de los servicios de la educación superior. Esto amenaza gravemente los SES de los países menos desarrollados. Cuando algunos de estos bienes se ofertan gratuitamente —caso del MIT— no tienen la calidad de la educación presencial en dicha institución, ni de la virtual que se ofrece como mercancía por otros “nuevos proveedores”.

del peso que ha adquirido la educación superior privada, como expresión, entre otras razones, de la falta creciente de financiación a la educación pública en un momento de expansión de la matrícula (García Guadilla, 2003 y 2005):

1a. Países con un sector privado grande (más de 50% de matrícula en este sector) y un sector público gratuito: Brasil, República Dominicana, El Salvador.

1b. Países con sector privado grande (más de 50% de matrícula en este sector), y sector público no gratuito: Japón, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Bangladesh, Chile, Colombia.

2a. Países con un sector privado mediano (entre 25-50% de matrícula en este sector) y sector público grande: 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: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, India, México y Guatemala.

3a. Países con sector privado pequeño (menos de 25% de matrícula en este sector) y sector público gratuito: la mayoría de los países europeos, Ecuador, Argentina, Panamá, Honduras y Uruguay.

3b. Países con sector privado pequeño (menos de 25% de matrícula en este sector) y sector público no gratuito: Gran Bretaña, España, Bélgica, Países Bajos, Costa Rica y Bolivia.

4a. Países con sector privado inexistente o incipiente y sector público gratuito: Cuba y los otrora países socialistas del Este de Europa, que ahora comienzan a cobrar matrícula.

4b. Países con sector privado inexistente o incipiente y sector público no gratuito: los ex socialistas Hungría y Moldavia, China—donde se paga un 25% del costo real de los estudios por concepto de matrícula y donde crece aceleradamente la educación superior privada— y Mongolia.

A nivel internacional, la proporción de lo recuperado en la financiación del gasto corriente de las universidades por concepto de matrícula 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, Tailandia, Ruanda, Malasia, Pakistán, Japón,

Egipto, Rumania, Honduras, Hungría, Guatemala, Francia y Bolivia). Estas cifras nos permiten concluir que en algunos países latinoamericanos el porcentaje del gasto corriente que se financia con lo recaudado por concepto de matrícula es relevante.

Todas las formas de financiación expresadas más arriba, según el Banco Mundial, pueden resumirse en dos modalidades principales:

1. financiación pública, bien mediante asignación directa de fondos por el Estado a las universidades o bien mediante el pago directo a estudiantes.

2. financiación privada, mediante el pago de matrícula, ingresos provenientes de fundaciones y otras modalidades (World Bank, 2000:56).

3.2 Aspectos esenciales del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe

3.2.1 Modelos de financiamiento

En las universidades públicas latinoamericanas, el modelo de asignación de recursos que predomina es el histórico-negociado, que se basa en el incremento anual de presupuestos anteriores. Este modelo es criticado por no considerarse capaz de incorporar incentivos que mejoren la eficiencia interna y la calidad de sus actividades. Este modelo tiene un gran peso no sólo en América Latina, sino también a nivel mundial. Los modelos basados en asignación de recursos de acuerdo a resultados o de asignación indirecta vía estudiantes no suelen predominar.

En la región también se utilizan en menor cuantía los sistemas de incentivos financieros. El de la productividad de la investigación —publicaciones, inventos, innovaciones— es una modalidad de este sistema que se utiliza en países como Argentina, Brasil, Cuba, México, Uruguay, Venezuela y Chile. Chile puede ser considerado el país que ha diversificado en un mayor grado las opciones de financiación con el fin de equilibrar la presencia de diversos modelos (negociado, insumos, resultado y calidad). Hay además Fondos especiales para el desarrollo de la educación superior, como el FODESEP de Colombia y el Fondo de Solidaridad de Uruguay (Ver Cuadro 1).

CUADRO 1

URUGUAY

Fondo de solidaridad: impuesto a los egresados, a manera de “solidaridad intergeneracional”, cuyo objetivo es financiar un sistema de becas para estudiantes. Este fondo tiene objetivos mixtos: por un lado, recuperar parcialmente los costos en los que incurre la Universidad de la República (UDELAR) por brindar educación y, por otro, contribuir a reducir la inequidades en el acceso a la educación superior. El sistema está basado en el concepto de solidaridad intergeneracional, mediante el cual un profesional egresado de la UDELAR y de los niveles terciarios del CETP (Consejo de Educación Técnico Profesional) debe ayudar al financiamiento de un sistema de becas para estudiantes de bajos recursos. A partir del 2002 quedaron exceptuados del aporte aquellos profesionales que acreditaran tener ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos nacionales (unos U\$S 172). El resultado del Fondo de Solidaridad recaudado es destinado a financiamientos de becas de apoyo económico para estudiantes de la Universidad de la República y de las carreras pertenecientes al nivel terciario del CEPT, cuyos núcleos familiares se encuentran en una situación socioeconómica desfavorable. En 2004, se adjudicaron 3.694 becas. Se asigna anualmente y consiste en una dotación en efectivo de dos salarios mínimos nacionales mensuales. En 2003, el monto anual otorgado por concepto de becas superó los U\$S 2.6 millones., que representa alrededor del 5%.

FUENTE: Gabriel y Perera (2004)

COLOMBIA

El FODESEP (Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior) opera desde 1999. Es una entidad creada con aportes del Estado y de las IES públicas y privadas. Tiene régimen de economía solidaria (cooperativa) y entre sus funciones principales está proveer crédito de fomento a las IES afiliadas para funcionamiento

e inversión. En 2004, la entidad realizó operaciones de crédito por valor de U\$S 3,66 millones y cerró el año con activos por valor de U\$S 6,13 millones y patrimonio de U\$S 374.395 (deduciendo aportes de los socios). Si bien es una entidad que aún está en período de crecimiento, constituye un caso único en la región por ser una entidad dedicada exclusivamente a financiar y promover la oferta de educación superior. Existen casos de entidades de crédito para las IES, como FUNDAPEC en República Dominicana o FUNDAPRO en Bolivia, pero el crédito a la oferta no es ni mucho menos su actividad principal.

FUENTE: Rodríguez Oróstegui (2004)
Tomado de García Guadilla, 2005:16

El modelo de financiación que prevalece en las universidades privadas latinoamericanas es el de pago de matrícula por estudiantes. En algunos países como Bolivia y Colombia, la Constitución no permite hacer aportes financieros a las universidades privadas.

El costo de matrícula más elevado en la educación superior privada latinoamericana es en la carrera de Medicina. Por esta razón, no en todos los países hay universidades privadas que tienen esa carrera; le sigue Ingeniería. Costos promedios anuales de referencia por países son: Bolivia: U\$S 596 (Medicina: U\$S 842); Paraguay: U\$S 1.956; Guatemala: U\$S 543 (la más costosa es Medicina: U\$S 727); Costa Rica: U\$S 4.412 (la más cara es Medicina: U\$S 14.150). El promedio de costo de carreras en Uruguay es de U\$S 10.000 (siendo la más costosa Ingeniería: U\$S 13.903) (García Guadilla, 2005:19).

3.2.2 América Latina: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB

Nuestra selección de países de América Latina y el Caribe muestra un aumento en el número de matrículas (masificación) del 74% en el período 1990-2002. Más de 20 países mostraron un incremento del gasto público en educación. En Guyana fue donde se produjo un mayor aumento en el gasto en educación (11.3%) como porcentaje

del gasto gubernamental total. El descenso más importante se produjo en Panamá (del 20.9% en 1990-91 al 7.3% en 2001-2002). En los últimos cinco años, el monto del presupuesto público de la región dedicado a la educación superior aumentó en más del doble, llegando a una cifra mayor a 15 millones de dólares en el 2002, lo que representa el 23% del presupuesto que se dedica a todos los niveles educativos (López Segrera, 2006b).

El gasto público regional en América Latina en la educación superior como porcentaje del PIB es de un 0,87%. No tenemos cifras para el gasto privado como porcentaje del PIB. Cuba y Venezuela son los países con una mayor proporción en el gasto público en la educación superior. El gasto público por estudiante en educación superior tiene como promedio U\$S 2,381, mucho menor al de los países desarrollados. Una publicación del Banco Mundial recomienda que las asignaciones a la educación deben representar entre el 4 y el 6% del PIB y para la educación terciaria entre el 15 y el 20% del mismo (World Bank, 2002). Tomando como referencia estas recomendaciones, se pudieron establecer las comparaciones que aparecen en la Tabla 1 y en la Tabla 2.

TABLA 1:
Gasto público en educación como porcentaje del PIB

Países que dedican a educación entre el 4 y el 6% del PIB

Años	1998	1999	2000	2001
Argentina	4,0	4,5	4,6	...*
Bolivia	5,5	5,7	5,5	6,0
Brasil	5,2	4,2	4,3	...
Costa Rica	...	4,9	4,4	4,7
México	4,2	4,4	...	5,1
Nicaragua	5,0	...	...	...
Panamá	5,0	4,9	4,9	4,3
Paraguay	4,5	4,8	4,9	4,8

* Dato no disponible | FUENTE: UNESCO

Países que dedican a educación menos del 4% del PIB

Años	1998	1999	2000	2001
Chile	3,7	3,8	3,9	...*
República Dominicana	2,5	...	...	...
Guatemala	1,4	1,6	1,7	...
Uruguay	2,5	2,8	2,8	3,2

Países que dedican a educación menos del 4% del PIB

Años	1998	1999	2000	2001
Cuba	6,7	7,5	8,5	9,0

* Dato no disponible | FUENTE: UNESCO

TABLA 2:**Gasto público en educación superior como porcentaje del gasto total en educación****Países que dedican a educación superior entre el 15 y el 20% del gasto total de educación**

Años	1998	1999	2000	2001
Argentina	15,5	...	...	...*
Costa Rica	...	16,3	20,5	19,1
Cuba	13,4	14,8	16,2	17,5
Guatemala	19,3	16,9	20,6	...
México	21,0	20,0	...	18,0
Nicaragua	20,0	...	...	...
Paraguay	24,4	20,8	20,4	14,6
Uruguay	20,0	17,9	21,4	15,6

Países que dedican a educación superior menos del 15% del gasto total de educación

República Dominicana	11,3
----------------------	-----	-----	-----	------

* Dato no disponible | FUENTE: UNESCO

Países que dedican a educación superior más del 20% del gasto total de educación

Años	1998	1999	2000	2001
Bolivia	21,1	21,2	25,3	25,0
Panamá	25,6	25,5	25,9	29,5

De los países analizados, cinco mantienen las proporciones recomendadas (Argentina, Costa Rica, México, Nicaragua y Paraguay), cuatro dedican a educación menos del 4% del PIB (Chile, República Dominicana, Guatemala y Uruguay) y uno más del 6% (Cuba).

Bolivia y Panamá dedican a educación superior más del 20% del presupuesto de educación y República Dominicana menos del 15%.

3.2.3 *Los sistemas de crédito educativo*

En la región, lo más generalizado en cuanto a los créditos para estudiantes de la educación superior consiste en que cuando los mismos se ofrecen con tasas de interés preferenciales y otras facilidades, el número de beneficiados es muy reducido, y cuando se ofrecen en condiciones de mercado sin beneficios específicos para los estudiantes de escasos recursos, éstos deben acudir a solicitarlos sin poder aportar las garantías que se exigen para recibirlos. Por esta razón, la mayor parte de los créditos que se otorgan se concentran en los grupos sociales más solventes (Santos, 2005).

TABLA 3:
Sistemas de crédito para estudiantes de la educación superior

Con tasas preferenciales y otras facilidades	En condiciones de mercado
Colombia	Bolivia
Costa Rica	Honduras
Chile	Paraguay
Guatemala	Uruguay
México	
Panamá	
Perú	
República Dominicana	

FUENTE: Elaboración de Sinesio Santos a partir de los informes nacionales presentados en el Seminario Regional sobre financiamiento de la educación superior, La Habana, noviembre 22 y 23 de 2004.

Una excepción es el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), que ha beneficiado a partir de la década del ochenta a un número importante de estudiantes, de los cuales, en el 2003, el 69% pertenecía a los dos estratos socioeconómicos inferiores de una escala máxima de seis.

Desde finales de los años setenta, se creó en Costa Rica la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) para favorecer a jóvenes con talento que no dispusieran de los recursos necesarios para seguir una carrera universitaria. CONAPE ofrece créditos con tasa de mercado competitivo y períodos de gracia una vez terminada la carrera, si el estudiante lo requiere. Aunque el número de préstamos otorgados se ha ido incrementando en el período 1990-2004, más del 80% de los mismos se ha otorgado a estudiantes de universidades privadas. Algunas instituciones privadas financian a sus estudiantes el precio de la matrícula, con un plan extendido de pagos más allá de la duración curricular de la carrera.

La Universidad San Carlos de Guatemala y algunas privadas otorgan becas-créditos a los estudiantes de escasos recursos, consistente en un estipendio mensual prorrogable hasta por cinco años

si el estudiante cumple los requisitos para reingresar cada curso. El crédito se debe reintegrar con los intereses correspondientes una vez que termine o abandone los estudios y comience a trabajar. Sólo el 0.48% de los estudiantes de la Universidad San Carlos de Guatemala se beneficia de estos créditos.

En Uruguay, las universidades privadas disponen en su mayoría de un sistema de becas que facilitan el acceso a estudiantes. A nivel público, la Universidad de la República tiene el Servicio Central de Bienestar Universitario, con programas de becas de: apoyo económico, asistencia alimentaria, transporte, alojamiento. A partir del año 2002, la Comisión Honoraria Administradora del Fondo de Solidaridad otorga directamente las becas.

En Brasil, el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior está destinado a apoyar a estudiantes regularmente matriculados en cursos superiores no gratuitos y con evaluación positiva, de acuerdo con reglamentación propia, en los procesos conducidos por el Ministerio de Educación. En el año 2002, ese fondo atendió a 219.204 estudiantes.

4. Perspectivas de la financiación en América Latina

En este trabajo ya nos hemos referido a lo que podemos tal vez considerar “mejores prácticas” en la financiación de la educación superior en la región. Tal es el caso del Fondo de Solidaridad Intergeneracional de Uruguay y el Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior de Colombia analizados en el Cuadro 1. Como ya dijimos, este último fondo tiene objetivos mixtos, recuperar, por un lado, parcialmente los costos en que incurre la Universidad de la República, y contribuir, por otro, a reducir la inequidad en el acceso en la educación superior.

Otra mejor práctica —cuyo carácter de tal se cuestiona con razón por aquellos que señalan que esto refuerza el elitismo y no favorece a los estudiantes de los sectores económicos desfavorecidos— que podemos mencionar es el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) propio de Chile. Pretende premiar a las instituciones que captan a los estudiantes con mejores resultados en las Pruebas de Aptitud Académica (PAA) e indirectamente introducir incentivos para que las instituciones incrementen los cupos de acceso en aquellas carreras que

captan altos puntajes, o para que las creen si no las tienen. Se aplica desde 1982 y sufrió modificaciones en 1989. En ese año, se incorporaron las instituciones de educación superior privadas (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), además de las del Consejo de Rectores que eran las únicas que participaban y se incrementó a 27500 el número de estudiantes que podrían generar este aporte.

Entre los estudiantes matriculados en las IES del subsistema, se seleccionan los 27500 que obtuvieron mejores puntajes en las Pruebas de Aptitud Académica (PAA), agrupándolos en cinco tramos de 5500 cada uno. El primer tramo recibe una ponderación de 1, el segundo una de 3, y así sucesivamente de tres en tres hasta la ponderación del último que recibe 12. El estudiante cuyo puntaje lo ubica en el tramo 5 recibe 12 veces más fondos del AFI que uno del primer tramo. En 2002, cada estudiante del tramo 5 aportó a su institución U\$S 1699, mientras que los del tramo 1 aportaron U\$S 141. La asignación por parte del Estado a la institución correspondiente se efectúa al año siguiente.

Para captar estudiantes con AFI, las instituciones, sobre todo las privadas, les ofrecen becas, rebajas de aranceles, créditos y otros beneficios, para adquirir el prestigio que una alta matrícula de los mismos significa en la competencia.

En 1998, el 43% de los estudiantes con AFI provenían de colegios privados pagados, el 29% de colegios privados subvencionados y el 28% de colegios municipales, lo que está en relación directa con el rendimiento de los estudiantes en las PAA, según su procedencia escolar. Así, el 60% del tramo 5 provenían de colegios pagados. *“Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003”*.

En el caso de México, el modelo negociado es el predominante en la asignación de recursos a la educación superior pública. Pero las universidades reciben asignaciones extrapresupuestarias por proyectos de excelencia de carácter innovador que impliquen un desarrollo institucional de la capacidad organizativa o que fortalezcan los postgrados. Las instituciones de educación superior mexicanas generan ellas mismas del 15 al 20% de sus ingresos (Didriksson, 2005).

En una encuesta Delphi realizada por GUNI —y publicada en “La Educación Superior 2006: la financiación de la universidades”— existe consenso en los encuestados acerca de la inexistencia de modelos eficientes de asignación de recursos en América Latina.

Como causa de esto se alude: a) el predominio de políticas económicas adversas al gasto social; b) la ausencia de políticas de Estado en materia de financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, que permitan planear a largo plazo metas y compromisos de las universidades públicas; c) el desplazamiento real de la educación superior pública y de la ciencia y la tecnología como prioridades políticas de gobierno durante períodos prolongados; d) escasa tradición de la iniciativa privada local para financiar a las universidades públicas; e) creciente impulso, dentro de las políticas gubernamentales, tanto federales como estatales³, a los servicios educativos prestados por la iniciativa privada cuya calidad es precaria y escasamente supervisada; f) no existe un sistema de crédito estudiantil patrocinado por el Estado que facilite el acceso a la educación superior privada o pública; g) no existen incentivos fiscales que permitan un mejor acceso a tecnología, equipamiento, bibliografía u otro tipo de recursos que favorezcan el mejoramiento de las universidades.

Como posibles soluciones con relación a lo inadecuado de los modelos de financiación parece haber consenso entre los expertos en que algunas de las soluciones podrían ser: a) garantizar el acceso de los estudiantes de las universidades públicas a servicios de infraestructura y de equipamientos de calidad suficiente, habida cuenta de sus bajos ingresos promedios, familiares y personales y de su capital cultural; b) mantener un sistema de carrera académica atractivo, basado en ingresos decorosos para los docentes y los investigadores, en función de su categoría, desde el reclutamiento hasta la jubilación; c) seguir impulsando, vía políticas *ad hoc* de financiamiento, tanto las reformas internas de los establecimientos públicos de educación superior, como la diversificación de los modelos institucionales y la división espacial del territorio; d) mantener la continuidad de los apoyos para el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de IES públicas, principalmente en relación a los recursos para la docencia y la investigación pero también a vinculación e internacionalización, con esquemas de costos compartidos, útiles principalmente en los países en los cuales la operación del SES depende esencialmente de la capacidad gubernamental para aportar fondos y muy poco de donaciones o venta

3. El término “estatales” refiere a la división política mexicana en estados.

de servicios; e) preservar el carácter de bien público de la educación superior, entendido esto como oportunidades equitativas de ingreso (vía becas, créditos o bajos montos de matrícula) o como posibilidades abiertas de elección entre establecimientos de buena calidad; g) sistemas fiscales que incentiven las donaciones a la educación superior.

Muchos expertos encuestados en el Delphi afirman que no es real alegar que no existen recursos para aumentar el monto de las inversiones del Estado en educación superior. Se paga la deuda y sus intereses. Se hacen contratos y se otorgan subsidios a universidades privadas, e incluso se les salva de la bancarrota. No existe por tanto evidencia de que el Estado carezca de recursos para una adecuada financiación de la educación superior, lo que no existe es voluntad política para situar a la educación y a la educación superior entre las principales prioridades del Estado, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, donde la inversión proporcionalmente es mucho mayor al igual que el acceso.

5. Principales tendencias

Las tendencias prevalecientes en la educación superior en la región entre 1990 y el 2006, que de forma más o menos directa inciden en el financiamiento, son las siguientes:

1. Las IES pasaron de 5.438 en 1995 (53,7% privadas) a 7.514 en el 2002 (69,2% privadas). Las universidades propiamente dichas pasaron de 812 en 1995 (60,7% privadas) a 1.213 en el 2002 (69,2% privadas) (García, 2006:261).

2. La matrícula en las IES pasó de 7.405.257 estudiantes en 1995 (38,1% en privadas) a 12.186.260 en el 2002 (47,5 en privadas). En las universidades propiamente dichas, la matrícula pasó de 5.070.731 en 1995 (30,4% en privadas) a 8.316.649 (40,1 en privadas).

3. Hay *megasistemas* de educación superior con más de dos millones de estudiantes (Brasil); *sistemas grandes* —entre un millón y dos millones— como ocurre en México y Argentina; *medianos* —entre un millón y 500.000 estudiantes— como son los casos de Chile, Colombia, Perú y Venezuela; *pequeños* —entre 500.000 y 150.000 estudiantes— en países como Bolivia, Cuba, Ecuador, Guatemala, República Dominicana; y *muy pequeños* —entre 500.000 y 150.000—

como es el caso en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay (García, 2006).

4. La tasa de matrícula varía de países con una tasa del 50% (Argentina); 2 países con tasas entre 40 y 50% (Chile y Panamá); 6 países con tasas entre 30 y 40% (Bolivia, Costa Rica, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela); 4 países con tasas entre 20 y 30% (Brasil, México, Colombia, Cuba); 6 países con tasas menores del 20% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay).⁴

5. La educación superior privada en las IES pasó de 15% de estudiantes en la década del sesenta a 38% en 1995 y a 47.5% en el 2002.

6. La tasa bruta de matrícula ha pasado de 17% a principios de los noventa a 26% en la actualidad.

7. El gasto promedio por estudiante (US\$ 2380) es mucho menor al de los países desarrollados.

8. El gasto privado en educación superior financia alrededor del 50% de la matrícula total, es decir, lo correspondiente a la educación superior privada.

9. En el pregrado no se pagan aranceles de matrícula como norma —salvo el caso de algunos países como Chile—, pero en el postgrado sí se pagan, pues la mayor parte de los que ofrece la educación superior pública no son gratuitos.

10. La educación superior pública ha tenido gran relevancia en el apoyo a los postgrados y en el desarrollo de la investigación científica.

11. La población de bajos recursos tiende a resultar excluida de la educación superior pública por haber asistido a escuelas de menor calidad, lo que les impide aprobar los exámenes de selección. Muchos van a ingresar en las universidades de menor calidad del sector privado. En Brasil, el 74% de los alumnos matriculados en universidades pertenecen al quintil 1, el más elevado, y sólo un 4% al menos elevado. En México, la proporción es de 58 y 6. En Chile, de 65 y 8. En Ecuador, de 42 y 6.

12. El modelo de financiamiento que sigue predominando en la educación superior pública es el histórico negociado y en la privada el pago de matrícula. Sin embargo, recientemente se han introducido en algunas universidades el presupuesto por incentivos y

4. En el caso de Cuba, la nueva política de universalización de la universidad la coloca en el segundo grupo de países.

las fórmulas de financiamiento para reorganizar la asignación y el uso de fondos en las instituciones públicas de algunos países.

13. Los gobiernos de algunos países han introducido *fondos solidarios* para dar más posibilidades a los alumnos más desfavorecidos, pero con méritos académicos.

14. La región ha atraído a varias instituciones de educación superior extranjeras, con y sin ánimo de lucro, incluyendo la educación superior transfronteriza.

15. En 14 países, 31 instituciones otorgan créditos educativos por un monto de U\$S 400 millones. La Caixa Económica Federal de Brasil cubre el 50% de este monto y le siguen el ICETEX de Colombia y FUNDAYACUCHO de Venezuela. También Cuba otorga miles de becas a estudiantes de la región y financia una Escuela Latinoamericana de Medicina.

6. Conclusiones

La universidad viene enfrentando desde los noventa una triple crisis: de hegemonía, pues ya no tiene el monopolio de la investigación; de legitimidad, pues es percibida como una institución que veda el acceso a los más desfavorecidos y cada vez más jerárquica; e institucional, debido a las dificultades para preservar su autonomía ante la presión de las demandas del mercado y a la tendencia a visualizar tanto a las universidades públicas como a las privadas como una empresa.

Si bien la crisis de hegemonía es irremediable en la sociedad del conocimiento, no así su crisis de legitimidad e institucional. La primera puede solucionarse con adecuadas políticas de becas en la región latinoamericana que amplíen el acceso a los que tengan el correspondiente mérito académico en los sectores más desfavorecidos. La crisis institucional puede evitarse impidiendo que la universidad se transforme en un servicio al que se tiene acceso por la vía del consumo y no de la ciudadanía. Esto implica llevar a cabo una reforma en consonancia con un proyecto de nación “aggiornado” que considere la educación como un bien público. En este marco, la universidad debería convertirse, en lo nacional, en productora de equidad y no en reproductora de la desigualdad, y en lo internacional, lograr el estado del arte en sus disciplinas mediante una reinserción no dependiente en contextos de producción y distribución del conocimiento

cada vez más polarizados y contradictorios. Para superar esta crisis, la universidad debe ser dotada de condiciones idóneas tanto financieras como institucionales. No es el exceso de autonomía lo que impide a las universidades públicas cumplir su compromiso social, sino la falta de medios financieros para desarrollar las nuevas funciones que exige la sociedad del conocimiento (Sousa, 2004).

Actualmente las universidades de los países en desarrollo, en especial de África y América Latina y el Caribe, enfrentan una gravísima crisis. Las universidades en estas regiones han sido víctimas de las reformas neoliberales orientadas al mercado. En América Latina, tras la Reforma de Córdoba (1918), la reforma de los ochenta y noventa, caracterizada por la des-inversión y la privatización en la universidad, fue una auténtica contrarreforma. Fue más bien alterar y deformar las universidades, que reformarlas para que pudiesen cumplir su misión ante los vertiginosos cambios de la sociedad del conocimiento. En 1950, existían en América Latina y el Caribe unas 75 universidades, casi todas ellas públicas; en 1995 habían pasado a 812 de las cuales el 60% eran privadas; y en el 2002, a 1213 (69.2 privadas), como ya hemos señalado (Mollis, 2003; García, 2006).

Pese a que no podemos hablar de crisis terminal del neoliberalismo en la región, hay sin duda una coyuntura —con los gobiernos, entre otros, de Chávez, Lula, Kirchner, Tabaré y Evo Morales, además de Cuba— que abre espacios para la transformación de la educación superior en la dirección de la Agenda UNESCO y de proyectos aún más radicales.

Por otra parte, si bien es cierto que sin una transformación estructural de la sociedad no es fácil hacer una reforma de la educación superior (y de las universidades) que revalorice su condición de bien público, es posible desarrollar políticas institucionales que, de una u otra forma, financien a estudiantes de estratos desfavorecidos económicamente que posean las condiciones para acceder a la universidad.

En los inicios del siglo XXI, observamos la emergencia pujante de nuevas tendencias, que seguramente implicarán cambios dinámicos en las políticas y modelos de financiación de la educación superior. Entre estas tendencias se encuentran: la mayor incidencia de las transformaciones tecnológicas en todos los procesos asociados al aprendizaje; demanda de educación superior por parte de actores distintos a los tradicionales (la educación permanente a lo largo de toda la vida implica que el estudiante universitario ya no

estará comprendido en un período específico de edad de 18 a 25 años); nuevas formulas de educación a distancia o mixtas; intensificación de la internacionalización; incremento de los procesos de globalización educativa y de tendencias mercantilistas expresadas en las propuestas del GATS.

Es posible que estas nuevas tendencias y realidades propicien una confluencia en lo que hasta ahora ha sido una dicotomía, esto es, educación superior pública gratuita o privada con pago de matrícula. La diversificación de las fuentes de financiación parece ser la tendencia predominante en las universidades públicas y también en las privadas. Por eso, tiende a avanzar cada vez más el modelo mixto público-privado de financiación de las universidades. Esto es un resultado de la crisis del modelo negociado de asignación de recursos financieros. El interrogante que persiste es si esta evolución no incrementará la brecha de la desigualdad como ha venido ocurriendo.

Existe consenso con respecto a la necesidad de:

1. Incentivo de la diversificación de los ingresos y gestionar mejor los recursos propios.
2. Evaluación, presupuesto por programas, contabilidad de costes para conseguir su reducción y hacer posible la rendición de cuentas.
3. Indicadores de eficacia y eficiencia.
4. Gestión financiera vinculada a la Dirección Estratégica y a la estructura organizativa.
5. Profesionalización de la función financiera y estructura administrativa adecuada.
6. Información para la toma de decisiones.
7. Adaptación a la demanda y al mercado.
8. Flexibilidad en la utilización de los recursos.
9. Diversificación salarial y sistemas de reconocimiento.
10. Desarrollo racional del sector privado.

Pero no podemos olvidar que “la educación superior privada es intrínsecamente imperfecta en comparación con la pública. El sector privado en el crecimiento económico es distinto del sector privado en el desarrollo de la educación. En todos los casos, el sector privado en la educación es, por naturaleza y por efecto, injusto, al restringir el acceso a la educación superior de los sectores más débiles desde el punto de vista económico” (Tilak, 2006). Sólo en algunos

casos excepcionales, de universidades privadas de Estados Unidos (por ejemplo, Harvard), o bien en universidades católicas con políticas de becas *ad hoc*, se han podido afrontar las cuestiones de equidad en un grado satisfactorio, asignando una ingente cantidad de fondos a estudiantes brillantes procedentes de los sectores desfavorecidos de la sociedad. Actualmente, la mayoría “de las instituciones privadas están afectadas por diversas dolencias como la mala calidad, las desigualdades, las tasas de matrícula elevadas, etc., además de su afán por obtener beneficios rápidamente, siguiendo prácticas deshonestas en sus admisiones, etc. Tampoco tienen consideración por la buena educación superior. Se están convirtiendo en un bien de consumo para la sociedad y en un gran impedimento para el desarrollo de sistemas de educación superior sólidos y de buena calidad” (Tilak, 2006).

El proceso de reestructuración universitaria promovido por los gobiernos neoliberales ha tendido a generar en América Latina un círculo vicioso de precariedad que cuestiona y desestabiliza el carácter público de las universidades (Gentili, 2001, pp 99, 126).

En conclusión, las transformaciones que se han producido en las prácticas de financiación en América Latina en los últimos años en la región no han contribuido de manera perceptible a cambios progresivos de movilidad social.

Si bien se aprecian cambios crecientes en la calidad de las instituciones públicas, expuestas cada vez más a procesos de acreditación académica para obtener fondos concursando, las exigencias no parecen privilegiar, o lo hacen insuficientemente, la ampliación del acceso y permanencia para postulantes de estratos socioeconómicos desfavorecidos. Los estudiantes descartados en las pruebas de acceso —generalmente los más desfavorecidos económicamente y que, por ende, han tenido una preparación académica de menor calidad— pasan a ser estudiantes de universidades privadas de baja calidad (denominadas en México universidades patito y en Centroamérica, universidades garaje).

Debido a la baja cobertura del crédito educativo en condiciones preferenciales y de los sistemas de becas para postulantes de estratos sociales de bajos ingresos, los mismos no han tenido como resultado un impacto apreciable en la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior.

Las limitaciones financieras crónicas que afrontan las instituciones públicas de educación superior las han conducido, en muchos países, a restringir el ingreso y a establecer pruebas de acceso a partir de cuyos resultados se distribuyen las plazas convocadas.

Es frecuente que, para adquirir el derecho de presentarse a las pruebas de ingreso, los postulantes deban pagar aranceles de matrícula. Estas pruebas de acceso hacen por lo regular más difícil que postulantes de familias de bajos ingresos, provenientes comúnmente de la enseñanza pública precedente, obtengan los mejores resultados y se vean obligados a concurrir a cursos preparatorios, a veces por más de un año, que les resultan aún más gravosos.

En resumen, además de constatar la urgente necesidad de incrementar los recursos económicos en muchas universidades de algunos países, es necesario insistir en las prácticas del buen gobierno para ser consecuentes con nuestro compromiso social: tanto si los recursos son públicos, como si son privados, y tanto si son abundantes o son escasos, las universidades están obligadas a gestionarlos de forma óptima, a rendir cuentas a la sociedad y a demostrar cuáles son los resultados obtenidos con ellos.

Bibliografía

- BURTON CLARK, R. (2005) *The character of the entrepreneurial university*, International Higher Education, N° 38, winter 2005.
- DIDRIKSSON, A. (2005) *Recent tendencies in higher education financing: The case of Mexico*, IAU-Horizons.
- FELDFEBER, M. y SAFORCADA, F. (2005) *OMC, ALCA y educación*. Cuaderno de trabajo N° 58. Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.
- GARCÍA GUARDILLA, C. (2003) *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*. Editorial Nueva Sociedad y Cendes, Caracas.
- GARCÍA GUARDILLA, C. (2005) “Perspectiva regional de educación superior en América Latina, con especial referencia al financiamiento”. Ponencia elaborada a pedido del GUNI.
- (2006) “Financiamiento de la educación superior en América Latina”, *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*. GUNI, Ediciones Mundiprensa, Madrid.

- GENTILI, P. (org.) (2001) *Universidades na penumbra*. Editora Cortez/CLACSO, Sao Pablo.
- GUNI. Informe: “La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades”.
- JOHNSTONE, Bruce D. (2005) “Higher Education Accessibility and Financial Viability: the Role of Student Loans,” in TRES, JOAQUIM and FRANCISCO LOPEZ SEGRERA, Eds., *Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities*. Barcelona: Global University Network for Innovation (GUNI) published by Palgrave Macmillan, 2005, pp. 84-101.
- LÓPEZ SEGRERA, F.; SANYAL, B.; TRES, J. (2006a) “Visión global de las percepciones regionales respecto a la financiación de la educación superior”. En: GUNI. *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*. Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- LÓPEZ SEGRERA, F. (2006b) “La educación superior en el Caribe”. En: GUNI. *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*. Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- MOLLIS, M. (comp) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* CLACSO, Buenos Aires.
- SOUSA, B. (2004) O financiamento das instituições de Ensino Superior no Brasil. Seminario Regional sobre financiamiento de la educación superior, La Habana, 22 y 23 de noviembre de 2004. www.iesalc.org.ve
- TILAK, J.B.G. (2006) Entrevista en el Boletín 10 de GUNI del 23 de febrero, Barcelona.
- WORLD BANK (2000) *Higher education. The lessons of experience*. Washington DC
- (2002) *Constructing knowledge societies. New challenges for tertiary education*. Washington DC.