

La responsabilidad de lo público y privado en el financiamiento de la educación superior.

Contexto internacional y algunos elementos del caso venezolano*

Carmen García Guadilla

Resumen

A comienzos de la primera década de 2000, la educación superior en todo el mundo se enfrenta a nuevas tendencias, entre las que se encuentra la demanda de actores no tradicionales por el acceso a la educación superior. ¿Pueden los gobiernos hacer frente a estas nuevas tendencias con los modelos de financiamiento que existen actualmente? Para desarrollar estas ideas se presenta, en la primera parte del artículo, la situación mundial en cuanto al peso que lo privado y lo público tiene en la estructura de la educación superior en distintos países y el discurso que ha prevalecido en los noventa, sobre la gratuidad de lo público. En la segunda parte se trata el caso de América Latina, en cuanto a cómo se ha ido configurando lo público y lo privado en la educación superior y, por otro lado, las características que tienen los actuales modelos de financiamiento en la región. La tercera parte está dedicada al caso específico de Venezuela y señala algunos elementos que pretenden servir para una discusión sobre la equidad y los diferentes efectos que tiene la gratuidad en la educación superior. Al final se presentan, para discusión, algunas consideraciones sobre las implicaciones de las nuevas tendencias de la educación superior en las dimensiones de lo privado y lo público.

Palabras clave: Financiamiento / Universidad / Educación superior / Sector público / Sector privado / Gratuidad / Pago de matrícula

Abstract

At the beginning of this century, new higher education tendencies spread out all over the world. Among them, new demands from non traditional students for longlife education. Can governments face these new tendencies with the old financial models? These inquiries are developed a long the paper, looking at the Latin American context, and discussing some specific problems for the Venezuelan case. The first part presents the world situation concerning the public and private sectors. The second part, presents the configuration of the public and private sector in Latin America. The third part, exposes the particular Venezuelan case, concerning the paradoxes effects of the tuitions fees on higher education. The last point presents some considerations of the public and private concepts, in the light of the new tendencies.

Key-words: Financing / University / Higher education / Public sector / Private sector / Equity / Fees

* Agradezco la seriedad del trabajo realizado en el proceso de arbitraje y las importantes

Introducción

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

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

El financiamiento de la educación superior ha estado presente en la preocupación de los investigadores, de los gobiernos, y también de algunos organismos internacionales. Entre estos organismos, el que más se ha involucrado en estudios de economía de la educación ha sido el Banco Mundial, generando algunas controversias por el tipo de metodologías utilizado, el cual al poner mayor énfasis en el beneficio individual de la educación le llevó en los ochenta y parte de los noventa a tomar posición –y aconsejar a muchos países no avanzados– 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, aun cuando el papel del Estado permanece esencial a este respecto. a) La diversificación de fondos refleja el apoyo que la sociedad proporciona a la educación superior y debe intensificarse a fin de garantizar el desarrollo de la educación superior, el aumento de su eficiencia y el mantenimiento de su calidad y relevancia. El apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo esencial para asegurar una consecución equilibrada de los objetivos educativos y sociales. b) En su conjunto, la sociedad debe apoyar la educación en 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 la presente exposición asumimos la anterior posición, y consideramos que los gobiernos deben financiar suficientemente la educación superior, dentro de un contexto de cooperación por parte del sector privado y de los propios estudiantes.

Para desarrollar esta idea se presenta, en primer lugar, una visión comparada de las implicaciones del financiamiento público y privado a nivel internacional, así como el discurso sobre «gratuidad en la educación superior» que ha prevalecido en la década de los noventa. En segundo lugar se presenta una caracterización de lo público y lo privado en América Latina, así como los principales modelos de financiamiento de estos sectores. A partir de esta contextualización se presentan algunos elementos sobre las nuevas propuestas para educación superior del gobierno de Hugo Chávez, haciendo énfasis en los aspectos financieros y de equidad. Por último se presentan algunos planteamientos sobre posibles efectos que las nuevas tendencias de la educación superior pueden tener en la conceptualización de aspectos como lo público, lo privado y la gratuidad de lo público.

Contexto internacional

Visión internacional comparada de lo público y lo privado en la educación superior

A nivel internacional, la configuración de lo público y lo privado presenta una gran diversidad. En primer lugar, hay países con 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 lo público 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 lo privado, no solamente en términos del mayor o menor peso de este sector en el sistema, sino también en el predominio de diferentes modelos de lo privado: religioso, secular de élite, absorción de demanda¹, y también, diferenciación dentro de estas categorías, por ejemplo, lo religioso, ya no es solamente católico como era hasta hace pocos años, sino que otras religiones se están involucrando en la educación superior, como las universidades evangélicas; también dentro del modelo de «absorción de demanda», ya no sólo son instituciones privadas con sentido lucrativo, sino también instituciones orientadas a lo «privado-social».

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

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

– Y sector público gratuito:

En el caso latinoamericano se encuentran países 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.

– Y sector público no gratuito:

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%.

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

– Y sector público gratuito

Dentro de este caso se encuentran los países latinoamericanos: Nicara-

¹ Clasificación establecida por Levy (1986).

gua, Paraguay, Perú y Venezuela.

– Y sector público no-gratuito.

Éste es el caso de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, India y algunos países africanos de habla inglesa². En el caso de América Latina, los dos países que caen en esta clasificación, México y Guatemala, tienen cuotas de matrícula casi simbólicas. En el caso de México, las IES públicas no autónomas –institutos tecnológicos– han sido gratuitas y las universidades públicas solían tener cuotas simbólicas; sin embargo, casi todas comenzaron a introducir pagos de colegiatura por parte de los alumnos a lo largo de los años 90, si bien en la mayoría de los casos de bajo monto; las nuevas universidades tecnológicas, instituciones públicas que comenzaron a establecerse a partir de los años 90, con una oferta de carreras de dos años, también cobran cuotas; desde los años 70 existe también la experiencia de una universidad pública, la de Aguascalientes, que cobra alrededor de 600 dólares anuales, lo que representa el 30% del presupuesto ordinario total de la institución, que cuenta con un sistema de becas-crédito para los estudiantes que no pueden pagar matrícula.

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

– Y sector público gratuito

Esta categoría está representada por la mayoría de los países europeos, salvo algunas excepciones de países que han venido haciendo reformas de recuperación de costos. En América Latina se encuentran los países de Ecua-

² En cuanto a los costos de matrícula, los datos que existen sobre algunos de estos países son de comienzos de los noventa (Johnstone, 1992); sin embargo, los mismos no dejan de ser útiles para efectos comparativos. El promedio de matrícula anual en Estados Unidos –sin contar la educación de postgrado– era para esa época alrededor 1.600 dólares, aun cuando este promedio incluía instituciones que cobraban matrículas anuales de 700 dólares y otras de 3.700 dólares. Las instituciones públicas de carreras cortas son más baratas, entre 100 y 2.000 dólares, con un promedio de 700 dólares. Estos costos promedios se refieren a los estudiantes originarios del mismo estado, pues en los casos en que el estudiante es de un estado diferente al que pertenece la institución educativa donde estudia, el costo tiende a ser dos o tres veces superior. En Canadá y Australia los 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, 1.600 dólares, 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. 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

dor, Argentina, Honduras, Panamá y Uruguay.

– Y sector público no-gratuito:

Se encuentran Gran Bretaña, España, Bélgica y Países Bajos. En estos dos últimos países existen instituciones privadas religiosas que reciben la mayoría de su financiamiento del Estado. En América Latina se encuentran Costa Rica y Bolivia, aunque este último país con cuotas muy pequeñas, casi simbólicas.

- Países con sector privado inexistente o incipiente

– Y sector público gratuito:

Éste ha sido el caso de los países socialistas, aunque actualmente algunos de los países de Europa del Este están comenzando a implementar medidas para cobro de matrícula en el sector público, al mismo tiempo que se está desarrollando una dinámica fuerte de crecimiento de la educación privada. En los casos de cobro de matrícula en lo público están exentos de pago los estudiantes que mejores resultados tienen en las pruebas de admisión.

En América Latina, Cuba es el único país que no tiene sector privado y hay gratuidad en el sector público. Sin embargo, este país está comenzando a desarrollar un circuito de pago de matrícula en el nivel de postgrado, para estudiantes extranjeros, con el mismo nivel de costo que tienen los estándares internacionales. Pero, al mismo tiempo, ofrecen estudios gratuitos para estudiantes extranjeros, en la recientemente creada Escuela Latinoamericana de Ciencias de la Medicina, que beca a estudiantes pobres de todos los países de la región, para realizar la carrera de pregrado en medicina. O sea, que Cuba discrimina entre los extranjeros que pueden y los extranjeros que no pueden pagar matrícula.

– Y sector público no gratuito:

Éste es el caso de los países socialistas de China y Mongolia, y los ex socialistas, Hungría y Moldavia. China implementó un sistema de pagos de matrícula en 1994, donde todos los estudiantes deben pagar inscripción y matrícula. Las cuotas van de 20% a 25% del costo real de estudios (Liushuam, 2001). También ha comenzado a emerger en este país un sector privado, aunque todavía representa una proporción de matrícula poco significativa. En Mongolia los estudiantes pagan el 100% del costo unitario en las universidades.

Cuadro 1
**Clasificación de países de acuerdo con las proporciones
entre lo público y lo 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.

La «gratuidad de la educación superior» en el discurso de la década de los noventa

Una de las preocupaciones que estuvo muy presente en el discurso de transformación de la década de los noventa fue la de buscar opciones alternativas de recursos financieros al presupuesto estatal. La «recuperación de costos» formó parte de esas opciones, la cual tuvo diferentes maneras de ser implementada, bien a través de cuotas a egresados o bien a través del pago de matrícula.

En algunos países europeos fue en la década de los noventa cuando se logró implementar el pago de matrícula, entre ellos los Países Bajos, España e Inglaterra. Estas medidas se hicieron tomando en cuenta planes de apoyo a través de becas para los de menores recursos y de créditos que pueden pagarse cuando los estudiantes se incorporen al mercado de trabajo. Esta implementación se realizó en el contexto de reformas en todo el sistema de educación superior. En Alemania y Francia coexistieron posiciones controversiales y fue el único punto de la agenda de transformación que no tuvo consenso suficien-

te para que fuera viable políticamente. Pero quedó como tarea pendiente, pues existe la convicción en la Unión Europea que esta política es necesaria y que lo que se debe esperar es el momento político adecuado para que cada país pueda implementarla con el mínimo costo político. En China, la medida de pago de matrícula tuvo lugar a mediados de la década de los noventa, con una incipiente ayuda de becas y de créditos por parte de las instituciones, para los estudiantes de bajos recursos.

En América Latina, el tema del pago de matrícula estuvo presente también en la agenda de algunos de los países que llevaron a cabo reformas. Sin embargo, fueron pocos los países que impusieron políticas de pago de matrícula. Chile –donde se impuso en los ochenta–, Costa Rica, Colombia, y otros países con pagos casi simbólicos, como en los casos de Bolivia, Guatemala, El Salvador y Perú. También ha habido algunas experiencias aisladas en instituciones de otros países como, por ejemplo, en la Universidad de Córdoba, Argentina, aunque con resultados todavía inciertos. En México, es conocido el desenlace del conflicto generado en la UNAM en el año 2000, frente a la política de pago de matrícula. Ésta sólo equivalía a 2.7% del costo por estudiante, y no se aplicaba a estudiantes con ingresos familiares menores a los cuatro salarios mínimos. Nueve meses después de la huelga, la Universidad fue allanada por la fuerza del gobierno, generando una de las situaciones más difíciles por las que ha pasado esta universidad en los últimos tiempos. También en Venezuela se hicieron intentos de implantar el pago de matrícula en la Universidad Simón Bolívar –la universidad más elitista de las públicas– pero la misma fue derogada y declarada ilegal.

Algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, tuvieron durante la década de los noventa una posición bastante enfática en relación con la medida de pago de matrícula, como elemento que contribuyera a la recuperación de costos. De esta manera, el pago de matrícula fue asociado al Banco Mundial. La Unesco, por su parte, tuvo una posición ambigua, pues mientras algunos de los documentos oficiales preparatorios de la Conferencia Mundial de Educación Superior –entre ellos los consensuados en América Latina– defendían la gratuidad, su Director General –y uno de los documentos que circuló durante la Conferencia Mundial en París en octubre de 1998– no 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).

Quizás la diferencia fundamental entre la posición de la Unesco y el Ban-

co Mundial no fue tanto la recuperación de costos, como el papel del Estado en el sector público de la educación superior. El Banco Mundial abogó por una disminución del Estado, aun cuando, en el nuevo documento de marzo de 2000, la posición es más moderada, apoyando más bien cambios en el papel del Estado en cuanto a los mecanismos de asignación de presupuesto. Unesco, por su parte, hace énfasis en que «el acceso a la educación superior debe procurarse por cuantos medios sean apropiados, incluido el aumento de la inversión del Estado». En este sentido, la Unesco propone la creación de un *fondo nacional* que tenga la responsabilidad de dotar a la educación superior de 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.

A pesar de lo anterior, en términos generales, en la región se asumió el discurso de la primera posición de Unesco recién descrita sobre gratuidad; sin embargo, no se insistió de la misma manera con la recomendación de aumentar el financiamiento público en las condiciones sugeridas por este organismo, ya que de acuerdo con datos existentes (Salmi y Alcalá, 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.

Contexto latinoamericano

Caracterización de lo público y lo 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 trasplantó, en el siglo XVI, el modelo de universidad europea (incluso antes que en Estados Unidos), éstas fueron creadas por la Corona y la Iglesia, bajo la autoridad de bulas papales y cartas reales. 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. Por tanto, en esa época la universidad no se clasificaba como pública o privada, como se hace en la actualidad.

Por otro lado, aun 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 modelo 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.

La primera ola de lo privado que emerge en el siglo XX hasta los sesenta, comienza con la creación de universidades católicas, como fue el caso de la Universidad Católica de Chile, en 1898 y la Universidad Católica del Perú en 1917. Sin embargo, a partir de los sesenta, emerge otra ola de lo privado que es secular de élite y de absorción de demanda.

La expansión del sector privado ha tenido un crecimiento muy significativo en América Latina, pasando de 15% como promedio en 1960, a 38% en la segunda mitad de los noventa, haciendo de la región latinoamericana la que mayor crecimiento tuvo en este sector a nivel mundial. Los países que en América Latina tienen sectores privados con mayor proporción de matrícula que los públicos son Colombia, Brasil, Chile, República Dominicana y El Salvador, siendo la coexistencia de ambos sectores bastante diferente. Brasil y Colombia tienen un sector privado llamado de «absorción de demanda», mayor que los otros dos subsectores privados, católico y secular de élite. Sin embargo, en Colombia, además del modelo de absorción de demanda, 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.

La proporción del gasto público en educación superior en relación con el PIB en Venezuela es casi igual al promedio de gasto total (público y privado) de los países de la OCDE, y superior al promedio de gasto público de América Latina. Cuba es el país latinoamericano con mayor proporción de gasto público en educación superior (1.59%), aun cuando hay que tomar en cuenta que este país no tiene inversión privada, por lo que el gasto público representa el

gasto total. Por otro lado, también se observa que el promedio de gasto público en relación con el PIB de América Latina (0.88) es igual que el 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; de ahí la importancia que puede tener una inversión privada –si es de calidad– como complementación a la pública. 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. Estados Unidos, Japón y Corea son los países que tienen una proporción de gasto privado mayor que el público en el gasto

Cuadro 2
Gasto público y privado en educación superior
como porcentaje del PIB. Diversos países. 1995

Algunos países avanzados				Algunos países de América Latina	
Países	Público	Privado	Total	Países	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	México	0.40
Corea	0.3	1.48	1.8	Venezuela	1.18
Promedio países OCDE			1.2	Promedio países América Latina	0.88

Fuente: Países no latinoamericanos: OCDE (1998); América Latina: García Guadilla (1998).

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 (que es de alrededor de 50%), y comparado con América Latina (alrededor de 17%).

Si se compara el gasto público total por estudiante, se observa que América Latina queda muy por debajo de los países avanzados, ya que el promedio de nuestra región es de 2.024 dólares, siendo que el promedio de los países avanzados, esto es, América del Norte, Europa y los países más avanzados de Oceanía, es alrededor de 6.000 dólares. En el caso latinoamericano, el promedio engloba países

que, como Brasil, tiene una inversión por estudiante parecida a los países avanzados (5.793 dólares) y otros países como Bolivia, República Dominicana, Perú, Honduras, Guatemala, que no llegan a 600 dólares. Venezuela, con 2.820 dólares de inversión por estudiante, tiene una inversión por estudiante mayor que la mayoría de los países latinoamericanos (García Guadilla, 1998).

Modelos de financiamiento de los sectores público y privado

• En el sector privado

El modelo de financiamiento que prevalece en las instituciones privadas es el de matrícula pagada por los estudiantes. Pocos países tienen créditos estatales subsidiados, como Colombia, Brasil; y también pocas son las universidades privadas que tienen algunos subsidios del Estado, como en el caso de Nicaragua y en mayor proporción el caso de Chile. Debido a que el ingreso generado por el cobro de matrícula que prevalece en las instituciones privadas de la mayoría de los países no es suficiente para realizar actividades diferentes a la simple docencia, y en carreras de bajo costo, son pocas las instituciones privadas –entre las que se encuentran algunas de las católicas y seculares de élite– con postgrados y/o carreras que implican inversiones sustantivas. 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. En el caso de Venezuela, pocas instituciones de educación superior reciben apoyo estatal, entre ellas, la Universidad Católica Andrés Bello³.

• 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 en 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 va-

tomar en cuenta las culturas nacionales en la incorporación de fórmulas importadas.

³ Para el año 2000 recibió Bs. 610.000.000 (US\$ 900.000) de acuerdo con el Comunicado del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, *El Nacional*, 24 de julio de 2000.

⁴ Las opciones diversificadas del modelo chileno están integradas por varios ítems: a) el ítem correspondiente a lo negociado, se refiere a los convenios entre el Ministerio de Educación y la Universidad de Chile por proyectos de interés nacional (3.4%); b) el ítem correspondiente a la parte basada en insumos, se refiere al 11.5% del ingreso de mejores alumnos, y 17% de asignación para créditos y becas por estatus socioeconómico del alumno; c) el ítem correspondiente a asignación por resultados corresponde a 6.4% de fondos concursables de proyectos de inversión institucionales, y 12% a fondos concursables por proyectos de C&T; d) el ítem correspondiente a eficiencia se distribuye en 48.9%, considerando 95% de la participación de

rios 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. En otros países de la región, recién 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 algunos mecanismos suplementarios como los siguientes: a) recursos públicos adicionales; b) recursos de origen privado, siendo los más frecuentes los aranceles de matrícula, las donaciones, o los contratos de venta de servicios; y c) obtención de recursos públicos o privados vía la cooperación internacional, entre otros. Se observa, para el caso de la región, que el modelo prevaeciente es el de las asignaciones por partidas específicas. Los países que utilizan más de dos fórmulas son: Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en la mayoría de los casos el peso de los ítems como venta de servicios, colegiaturas e ingresos sobre patrimonio, son poco significativos en la estructura de los gastos.

El modelo negociado está siendo fuertemente criticado porque no tiene capacidad de incorporar incentivos dirigidos a mejorar la eficiencia interna ni la calidad en 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 modelo⁵.

En cuanto a los sistemas de incentivos financieros, son muy pocos los que se utilizan en la región. Entre ellos cabe mencionar el de productividad de la investigación –publicaciones, inventos, innovaciones, entre otros– el cual está presente en Argentina, Cuba, México, Uruguay, Venezuela y Chile; y el incentivo de criterios racionales en la gestión, sólo presente en el caso de Chile.

El pago de matrícula como forma de recuperación de costos en el sector público tiene poca presencia en la región, como se observó en la primera parte de la exposición. Entre los países de América Latina con existencia de un

cada universidad pública en el año anterior y el 5% restante por variables de eficiencia, cuyo efecto es acumulativo en el porcentaje histórico.

⁵ De acuerdo con un estudio realizado en 35 países, en la mayoría de ellos prevaecía 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, Norue-

sector público no-gratuito se encuentran Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú, Bolivia y México, aun cuando las cuotas de los últimos tres países son muy pequeñas y en algunos casos simbólicas. Por ejemplo, mientras en Chile la proporción de derechos de matrícula en los gastos corrientes es de 25%, en Costa Rica de 15% y en Colombia de 9%, la proporción en Bolivia, Guatemala, Perú y México es menor de 3%⁶.

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,

Cuadro 3
**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), Nueva Zelanda (10.5)
10%-5%	Filipinas (9.7), Uganda (9.7), Colombia (9.3), China (8.4), Tailandia (6.7), Ruanda (5.9), Malasia (5.9), Pakistán (5.8)
5%-2%	Japón (3.8), Egipto (3.8), Rumania (3.7), Honduras (2.9), Hungría (2.9), Guatemala (2.1)
2%-1%	Francia (1.3), México (2.7), Bolivia (1.3)

Fuente: Adaptado de Salmi & Alcalá (1998).

Barbados, Indonesia, Nigeria, Kenya, Nueva Zelanda; 3) Países con porcentajes menores a 10%: Filipinas, Uganda, Colombia, China, Tailandia, Ruanda, Malasia,

ga, Suráfrica, Suiza); 4 países tenían modelo basado en resultados (Dinamarca, Finlandia, Israel y Países Bajos); y solamente un país está señalado, en el estudio en referencia, con modelo de asignación indirecta vía estudiantes: Chile (véase Albrecht & Ziderman, 1992).

⁶ Según datos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) para 1999, el pago de matrícula en México era: 4 universidades públicas con cuotas anuales de 200 dólares aproximadamente; 12 con cuotas de 100 a 200 dólares; 7 univer-

Pakistán, Japón, Egipto, Rumania, Honduras, Hungría, Guatemala, Francia y Bolivia (Salmi y Alcalá, 1998).

La asignación vía estudiantes ha encontrado ciertas deficiencias en su aplicación, especialmente en el caso de Chile. Entre ellas cabe destacar que los resultados de la calidad no han sido tan buenos como se esperaba, ya que se han producido segmentaciones institucionales no deseables, a la vez que el programa de becas no ha sido capaz de eliminar el problema de equidad. Sin embargo, no cabe duda que es de crucial importancia explorar nuevas opciones de financiamiento, y el conocimiento de las experiencias ya probadas resulta de enorme interés para los países de la región que están recién comenzando a intentar nuevas opciones de financiamiento. Resulta indispensable, por tanto, evaluar el impacto de los nuevas 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 caso de Venezuela: algunos elementos para la discusión

Una de las características que se considera positiva cuando se analiza el sistema de educación superior venezolano, es su diferenciación, esto es, el significativo crecimiento que ha tenido el subsistema de instituciones no universitarias, así como el crecimiento del sector privado. Sin embargo, el aspecto negativo es que ese crecimiento se ha desarrollado de manera muy desordenada, sin sistemas de acreditación permanentes y dinámicos y, por tanto, sin información sobre el desempeño en cuanto a calidad de estas instituciones.

El sector privado de la educación superior en Venezuela ha crecido bastante en la última década, pues de 19% de matrícula que tenía este sector en 1986, se pasó a 35% en 1996⁷. Este crecimiento en principio es deseable, para que complemente al sector público, no sólo financieramente, sino también con fórmulas académicas diversificadas⁸. Desde este punto de vista, Venezuela cuenta con instituciones privadas de calidad, tanto en el *modelo secular de élite* (Universidad Metropolitana) como en el *modelo religioso* (Universidad Católica Andrés Bello), entre otras. Sin embargo, el crecimiento del sector privado también dio lugar a instituciones –pertenecientes al modelo de absorción de demanda–, de las cuales se conoce poco sobre su calidad. En este sentido, el Estado tiene la obligación de crear sistemas de acreditación a través de los cuales pueda informar a la sociedad sobre la calidad de las instituciones.

Tampoco existe información sobre el monto de la inversión privada de

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

educación superior en Venezuela, pero considerando el alto porcentaje de matrícula que existe actualmente en ese sector (alrededor de 35%), la cifra no debe ser despreciable, lo cual es positivo en principio, pues ello elevaría –junto con la inversión pública– el gasto total de la educación superior. Si bien es deseable que exista un sector privado significativo en tamaño, no es suficiente, pues también es importante que este sector sea de calidad y ofrezca una oferta diversificada y complementaria de la pública. Garantizar la calidad del sector privado es responsabilidad del Estado, así como de la sociedad civil que debe exigir y manejar mayor información acerca de la calidad que ofrecen las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas.

En cuanto al financiamiento público, el gobierno de Chávez se ha mostrado sensible a elevarlo, haciéndose explícito este ofrecimiento a través de las negociaciones estratégicas que tiene planteado realizar el gobierno con las universidades. Uno de los puntos que el gobierno nacional se compromete a cumplir en esta negociación es: «Incrementar anualmente el presupuesto para educación hasta alcanzar un monto de 7% del PIB. El Gobierno Nacional mantendrá el presupuesto de las universidades en un nivel que nunca será inferior a 37% del presupuesto destinado a educación. El Gobierno Nacional incrementará anualmente la asignación presupuestaria para la investigación científica y tecnológica hasta alcanzar un monto equivalente a 2% del PIB»⁹.

Suponiendo que estas negociaciones se concreten¹⁰, el compromiso del nuevo gobierno se apoya en lo que se ha venido planteando como deseable en escenarios internacionales, generalmente promovidos por la Unesco: 7% del PIB para el presupuesto educativo, y 2% del PIB para Ciencia y Tecnología; aun cuando ningún país, incluidos los desarrollados, ha logrado estos niveles¹¹.

Lo que no se ha planteado en el discurso internacional ha sido la proporción deseable del PIB para el nivel de educación superior, debido a que ello depende de la proporción que en el gasto total de ese nivel tenga la inversión privada. En este caso, resulta útil la información internacional. Los países que mayor proporción de PIB tienen en el gasto público de educación superior son: Canadá 2.2%; Suecia 1.5%; USA 1.1%; Alemania 0.91%; Francia 0.9%; España 0.8%; Japón 0.5%. Considerando el gasto total (esto es, el público

institución.

⁷ El promedio latinoamericano de matrícula en el sector privado es de 38% para el año 1995. Los países de América Latina con mayor porcentaje de matrícula en este sector son República Dominicana (71%), El Salvador (60%), Colombia (64%), Brasil (58%), Chile (53%).

⁸ Algunas instituciones privadas así lo están haciendo.

⁹ Por parte del gobierno, el acuerdo lo firman: Ministro de Educación, Viceministra de Educación Superior, Director de la Oficina de Planificación del Sector Universitario; Viceministra de Ciencia y Tecnología; Director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y un representante del despacho de Finanzas.

¹⁰ La UCV ya firmó este acuerdo en junio de 2000.

más el privado), las cifras son: Canadá 2.5; USA 2.4; Corea 1.8; Suecia 1.6; Alemania 1.1; Francia 1.1; y el promedio de los países de la OCDE, de 1.6%¹².

La comparación de Venezuela con países desarrollados puede resultar forzada, puesto que no se está tomando en cuenta el poder de compra de los países. En todo caso, Venezuela –a mediados de los noventa– tenía una proporción de gasto público en educación superior (1.18%) bastante más alta que el promedio de América Latina, que es de 0.88%, estando por debajo de sólo tres países, Costa Rica, Panamá y Cuba¹³.

En los actuales momentos, donde más que en otras épocas el conocimiento representa un recurso estratégico para el desarrollo de los países y de las personas, la intención del actual gobierno de elevar el presupuesto público de la educación es, en principio, loable. Sin embargo, debería también tomarse en cuenta las opiniones de destacados investigadores venezolanos, quienes en diversas ocasiones han planteado que por más que el presupuesto educativo se eleve al infinito, si no se cambian los actuales contextos de ineficiencia, el resultado será incompleto¹⁴. Por ello es que la política de financiamiento debe estar asociada a políticas de mejoramiento de la gestión administrativa y de calidad académica, por parte de las instituciones.

Tomando en cuenta la anterior consideración es indudable el valor que tiene la política del actual gobierno de reforzar la carrera académica, a través de la elevación del salario básico de los profesores, siempre y cuando ello vaya unido a programas de mejoramiento de la calidad y de rendición de cuentas. Uno de los problemas que ha tenido muchas reformas que se realizaron en la década de los noventa en América Latina, ha sido justamente, la escasa motivación de la comunidad académica por la existencia de un contexto de insuficiencia económica. En este sentido, la experiencia internacional nos muestra que «La superación de las irracionalidades, entre ellas, la de escasez de financiamiento, debe preceder a las transformaciones orientadas a la organización y evaluación del sistema; de lo contrario, se producirá un daño y gran cantidad de tiempo y dinero resultará desperdiciado»¹⁵. Lo conveniente sería armonizar lo deseable con lo posible; aunque evidentemente ésta es una sabiduría que da la experiencia. En entrevista con la Viceministra de Educación Superior, ésta señalaba: «En estos meses de gobierno he aprendido más sobre la educación superior que lo que aprendí en toda mi vida profesional dedicada a investigar esta área de estudio»¹⁶.

¹¹ Los países con mayores proporciones de gasto público en educación (todos los niveles incluidos) en relación con el PIB, son: Noruega (6.8%), Finlandia y Suecia (6.6%), Dinamarca (6.5%), Canadá (5.8%), siendo el promedio de los países pertenecientes a la OCDE de 4.9%. Si se toma en cuenta el gasto público y el privado de educación (todos los niveles), el promedio de los países que pertenecen a la OCDE alcanza el 5.6%.

¹² Datos correspondientes a 1995 (OCDE, 1998).

Es desde esta perspectiva que deben estudiarse con seriedad opciones complementarias de financiamiento público en aspectos como el pago de matrícula de los que pueden hacerlo. El tema de la gratuidad en Venezuela es un tema tabú, en el sentido que despierta pasiones que producen dicotomías: de izquierda o neoliberales, dependiendo de las connotaciones que los temas despiertan en los distintos países donde existen. Eso sucede también con el tema de la selección en algunos países¹⁷. Ello porque estos temas, gratuidad y selección, son los aspectos de la educación superior que más pasiones levantan por la cercanía que tienen con elementos de justicia social, para unos, y de derechos adquiridos, para otros.

Considerando el momento sociopolítico actual de Venezuela, en el cual el gobierno de Hugo Chávez aboga de manera enfática por la equidad, como una de las reivindicaciones más importantes de la «revolución» que se estaría llevando a cabo, puede resultar interesante plantear algunas de las implicaciones que está produciendo la gratuidad de la educación superior, al hacerlo de manera indiscriminada a todos los grupos sociales, y en un sistema educativo con muchas desigualdades en los niveles anteriores al superior (preescolar, básico y secundario). Es preciso dejar claro que en este texto nos vamos a referir a la «gratuidad de la educación superior», pues en los otros niveles (preescolar, básica y media) la gratuidad tiene significaciones muy diferentes.

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación planteamos que, tal como está concebida la gratuidad de la educación superior, y en el contexto específico del caso venezolano, ésta produce una serie de paradojas y efectos no deseados, que conspiran con la estabilidad de las certezas con que se mantiene este concepto en la creencia de muchos. Estos planteamientos se hacen también con el objetivo de crear conciencia sobre el costo que tiene la educación superior para la sociedad, pues muchas veces, a nivel de imaginario, existe la creencia que la educación gratuita no cuesta. Gratuidad parecería indicar que nadie paga por ella, no se tiene conocimiento sobre los costos y no se tiene conciencia de quién los paga.

1) La primera paradoja a plantear es que quienes más se benefician de la gratuidad de la educación superior son los estudiantes más pudientes, y ello se observa en la mayor representación que éstos tienen en las carreras de prestigio de las mejores universidades públicas. Debido a que actualmente en Vene-

¹³ El país latinoamericano con mayor proporción de gasto público en educación superior es Cuba (1.59%), aun cuando hay que tomar en cuenta que este país no tiene inversión privada, por lo que el gasto público representa el gasto total, de ahí la importancia del esfuerzo que debe hacer el Estado.

¹⁴ Silva Michelena (2000); Salvato (1999); Lovera (1999).

¹⁵ Kells(1998).

zuela las instituciones de mayor calidad en los niveles básico y medio se encuentran en el sector privado de élite, el examen de selección para pasar a la educación superior favorece a los estudiantes con recursos económicos, que pueden pagar la educación privada de alta calidad en los niveles anteriores a la superior. Estos estudiantes son ubicados, a través de la selección, en las instituciones y las carreras más demandadas del sector público por su alto prestigio y por la posterior rentabilidad privada de sus títulos. Estas instituciones y carreras son, además, las de mayor costo por estudiante.

2) La segunda paradoja es que los estudiantes menos privilegiados socio-económicamente, son los que menos se favorecen del sistema gratuito. Esto por varias razones.

a) En primer lugar, hay un grupo de estudiantes de bajos recursos que se van quedando en los distintos eslabones de la cadena de exclusiones que caracteriza la trayectoria de los niveles de la educación básica y media, en el contexto de una sociedad con alto grado de iniquidad. Ello debido a una coincidencia de varios factores, entre ellos, la situación económica y cultural familiar y las condiciones no adecuadas de las instituciones educativas a las que asisten estos estudiantes.

b) Otro grupo de estudiantes de bajos recursos es el que, con muchos esfuerzos, a veces logra superar la cadena de exclusiones de los niveles básico y medio, y llega a terminar la educación secundaria y, por tanto, a presentar la prueba de selección. En este caso, los estudiantes se encuentran con diferentes caminos, ante los que elaboran diversas estrategias, de acuerdo con las expectativas y capacidad de evaluación de las condiciones a las que se someten¹⁸.

- Un subgrupo de este grupo, es el que no aprueba el examen de admisión. Por tanto, queda excluido del circuito de lo público gratuito. En este caso, estos estudiantes tienen dos opciones: una de ellas es retirarse definitivamente de la red educativa; pero, otra estrategia posible es que decidan pagar y así poder continuar en las opciones más baratas que ofrece el sistema privado. Estos grupos, con recursos económicos limitados, son los que forman parte del sector privado de «absorción de demanda», o sea, de un sector privado que ofrece carreras cortas y que –en muchos casos– debido al bajo costo de las matrículas y, por tanto, a los pocos recursos con los que funcionan esas instituciones, se caracterizan por una educación de menor valor en calidad y en la rentabilidad del título, que muchas universidades del sector público.
- Otro subgrupo es el que logra aprobar el examen de selección del nivel

¹⁶ Entrevista, 16 de mayo de 2000.

superior, pero debido a que estos estudiantes han sido sometidos a métodos clasificatorios basados en el capital educativo de los concursantes, y siendo que en general vienen de instituciones públicas muchas veces con alto nivel de deterioro, generalmente quedan ubicados en el circuito público de menor demanda, esto es, en las instituciones y/o carreras menos prestigiosas, con títulos de menor valoración social.

3) Una tercera paradoja es que en Venezuela, un gran porcentaje de los que pasan por el circuito privado en los niveles anteriores a la educación superior, son los que después ocupan las plazas del sector público del nivel superior; y viceversa, las plazas del sector privado del nivel de educación superior (que no es el sector de élite), las ocupan los estudiantes que llenaron las aulas del circuito público en los niveles anteriores al superior. En este sentido, muchas veces, las mismas personas que defienden la gratuidad de la educación superior tienen a sus hijos en colegios privados en los niveles básico y medio, donde deben pagar alta matrícula. Un ejemplo de ello son los estudiantes que asisten a la élitesca y a la vez pública y gratuita Universidad Simón Bolívar, donde aproximadamente el 90% de los inscritos procede de planteles privados.

4) Por último, una cuarta paradoja es que, siendo que todavía en Venezuela los circuitos más elitistas están en algunas universidades públicas o determinadas carreras de ellas, los egresados de estas instituciones –que son las de mayor inversión por estudiante– tienden a ser empleados por las empresas privadas; y viceversa, muchos estudiantes que han salido de institutos privados –muchos de ellos de baja calidad–, van a ocupar cargos en el sector público. Un ejemplo de lo primero es lo que está pasando con los egresados de algunas de las carreras de las más importantes universidades públicas del país, que antes de graduarse están siendo contratados, a través de internet, por empresas privadas y/o extranjeras, muchas veces con sede fuera del país. O sea, está habiendo fuga de talentos antes, incluso, de que los estudiantes se gradúen. Para estos y otros casos de inversión pública y estatal, vale la pregunta, ¿Cuál es el beneficio hacia la sociedad, cuando el destino final de la profesionalización se privatiza y muchas veces se exporta?

Mientras no se logre ampliar el acceso hacia aquellos estudiantes que «tienen talento pero que no tienen medios», la justicia de un país estará limitada, pues en los nuevos contextos más que nunca una justa distribución del conocimiento implica una justa distribución de la riqueza, en su sentido más amplio. Por lo tanto, la atención a los estudiantes que «tienen talento pero no tienen medios» debe ser prioritaria, incluyendo –en los casos que así se requiera– apoyos de manutención. Como también es prioritario que el Estado venezolano otorgue mayor atención a la calidad educativa del circuito público de

¹⁷ Por ejemplo, en Argentina, los que defienden la selección a la educación superior son consi-

los niveles que anteceden al superior¹⁹, mayor financiamiento público será necesario, si realmente toma en cuenta las necesidades de los jóvenes «con talento pero sin medios» que quedan marginados en la cadena de exclusiones de la red educativa nacional. En este caso, ¿puede el Estado venezolano seguir financiando a los que pueden pagar, al mismo tiempo que ampliar la oferta hacia jóvenes «con talento pero sin medios» ofreciéndoles el apoyo adecuado? Si la respuesta es sí, pues no habría problema, las clases pudientes podrían seguir siendo subsidiadas como hasta el presente, si al mismo tiempo se garantiza a los jóvenes que «tienen talento pero no los medios» la posibilidad de ser atendidos adecuadamente.

Si la respuesta fuera no, entonces debería considerarse para futuras constituciones –puesto que la actual no lo permite–, que la recuperación de inversión, en sectores que pueden pagar, no va en contra de la justicia social. Para las personas que equiparan políticas de equidad con políticas de gratuidad vale la pena recordar la frase que pronunció Carlos Marx cuando, en su *Crítica del Programa de Gotha*, en 1875, se refería a los beneficios que tenía para las clases altas, la gratuidad de la «instrucción media» (equivalente en aquellos tiempos a la actual educación superior): «El partido obrero alemán exige, como base espiritual y moral del Estado: educación popular general e igual a cargo del Estado. Asistencia escolar obligatoria para todos, e instrucción media gratuita. La primera existe ya, incluso en Alemania; la segunda en Suiza y en los Estados Unidos, en lo que a escuelas públicas se refiere. (Pero) el hecho de que en algunos Estados de este último país también sean «gratuitos» los centros de instrucción media, esto sólo significa, en realidad, que allí a las clases altas se les pagan sus gastos de educación a costa del fondo de los impuestos generales». El investigador mexicano, Felipe Martínez (2000), quien recupera la mencionada cita de Marx en uno de sus últimos trabajos, señala también que Marx expresa la siguiente frase, para terminar su crítica: *Dixi et salvavi animam mean* («He dicho y he salvado mi alma») que, en la tradición filosófica medieval quiere decir: «tengo claro que mis opiniones no serán aceptadas fácilmente, y que probablemente las cosas seguirán avanzando en sentido opuesto al que creo que deberían ir. Pese a ello, por congruencia intelectual conmigo mismo, expreso mis puntos de vista a sabiendas de que no serán populares; pase lo que pase, mi conciencia queda tranquila porque dije lo que creí que tenía que decir».

En el caso del actual gobierno del presidente Chávez, no existe probabilidad que la medida de pago de matrícula sea asumida políticamente porque la

derados neoliberales, y los que defienden la no selección son los de izquierda, quizás porque la selección se identifica con la etapa de la dictadura. Sin embargo, en otras realidades el tema de la selección no tiene este tipo de connotaciones. Venezuela es ejemplo de este caso, pues las universidades nacionales –con liderazgos de izquierda en muchos casos– no se les ha ocurrido

Constitución aprobada durante este gobierno establece la gratuidad de la enseñanza hasta el pregrado universitario. Por lo tanto, las consideraciones realizadas hasta ahora, sólo podrían servir para reflexionar acerca de la reglamentación que debe tener este asunto en las nuevas legislaciones –Ley Orgánica de Educación y Ley de Educación Superior– sobre la posibilidad de acotar la extensión de la gratuidad en el tiempo, asociándola con rendimiento. Esto es, que los estudiantes tendrían estudios gratuitos solamente durante los años que dure la carrera.

Esta opción intermedia, donde el Estado se hace responsable por el costo de los estudios en las instituciones públicas de educación superior, exige también responsabilidad de los estudiantes que reciben el beneficio de la gratuidad mientras dura la carrera. En este sentido, los estudiantes que no terminen en el tiempo establecido correspondiente a la duración de la carrera escogida, podrían seguir el tiempo que quieran, pero pagándose ellos los estudios. Esta medida, además que, probablemente, haría más responsables a los estudiantes, con toda seguridad daría visibilidad del costo que tiene la educación, y la inversión que la sociedad hace en ellos, a través del Estado. Por otro lado, el ahorro que tendría el Estado por efectos de esta medida podría servir para becas de manutención de estudiantes que «tienen talento pero no tienen los medios».

El financiamiento, junto con la rendición de cuentas dentro de un contexto de mejoramiento de la calidad, han sido políticas públicas prioritarias en todas partes del mundo, desde la década de los ochenta. En el caso venezolano, donde recién se comienzan a discutir estas políticas, se debería tener muy en cuenta la necesidad de complementar las inversiones del Estado con mayores niveles de responsabilidad de todos los actores involucrados en el proceso educativo, orientado a lograr un sistema de educación superior más equitativo, tratando de superar tanto el «neoliberalismo salvaje» como el «populismo salvaje».

Consideraciones finales frente a las nuevas tendencias

Existe conciencia en la región sobre la necesidad de apoyos financieros sustantivos y diversificados a las instituciones de educación superior, tanto del sector público como del sector privado. Se tiene conciencia también que las fórmulas de financiamiento público deben venir con cambios en cuanto a la transferencia de asignaciones, así como en las nuevas formas de enfrentar la eficiencia del gasto, la pertinencia externa y la modernización de los sistemas de gestión. Todo esto debe llevarse a cabo en un contexto de opciones de cambio integrado, hacia una cultura de la evaluación y la acreditación cimentada en la confianza, como núcleo de encuentro de los distintos agentes interesados en la elevación del conocimiento del sector público. En este contexto,

el financiamiento privado debe desarrollarse como complemento del público, garantizando y mostrando calidad, cualquiera que sea la diversidad de su oferta.

Por otro lado, a comienzos de la presente década, han comenzado a emerger con fuerza nuevas tendencias, que probablemente cambiarán la configuración de los conceptos que habían servido para establecer las políticas públicas en la primera generación de reformas²⁰. Entre las nuevas tendencias se pueden señalar: mayor incidencia de la transformación tecnológica en todos los procesos asociados al aprendizaje; demanda por educación superior de actores distintos a los tradicionales; nuevas fórmulas de educación a distancia o mixtas; intensificación de la internacionalización; e intensificación de los procesos de globalización educativa, que puede resultar –depende como se maneje– en una oportunidad o en una amenaza para los países no avanzados.

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

- En cuanto a la tendencia de nuevos actores que demandan educación a lo largo de la vida, ella implica una ampliación de la diversidad en las edades y los períodos educativos; por lo que cada vez será más significativa la presencia de estudiantes con edades que no corresponden a un período específico (p.e., de 18 a 25 años), como ha sido hasta ahora. La educación estará presente a lo largo de la vida, y serán muchas las personas que –desde el mundo del trabajo– solicitarán educación, para poder mantenerse actualizados en las diferentes actividades profesionales.
- La amplitud en las formas de acceso al conocimiento implica facilidades nuevas en cuanto a la posible democratización del mismo. En este sentido, el modelo de conocimiento estrictamente presencial tuvo restricciones en cuanto a los recursos físicos, como la inversión en edificaciones, lo cual implicó que este modelo tuvo que implantar, en muchos países, sistemas de selección para garantizar calidad en la educación presencial institucionalizada. Pero ahora, cada vez más fehacientemente, el acceso al conocimiento se abre de maneras inusitadas; por primera vez en la historia se puede acceder al conocimiento desde cualquier lugar, y en cualquier tiempo, y de esta manera queda eliminado el imperativo geográfico de la educación superior tradicional.

pensar ni por un momento que son «neoliberales» por haber aceptado desde hace varias décadas un sistema que hace selección.

¹⁸ Este punto fue analizado hace años en García Guadilla (1986).

- Con la intensificación de la internacionalización es posible que para la presente década haya una tendencia hacia la confluencia de las dos corrientes que están presentes en el plano internacional pago y no-pago de matrícula en lo público. Por un lado, se presume que en los países donde existe pago de matrícula, la orientación sea equilibrar los costos para enfrentar la competencia; por otro lado, en los países que todavía tienen sistemas gratuitos es probable que se impongan sistemas de recuperación de inversión, acompañados de programas de becas y créditos, como se vio 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, sobre todo, 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 fuerte en los nuevos escenarios de comienzos del presente siglo, pareciera difícil que el Estado pueda financiar permanentemente –a lo largo de la vida– educación a todos los ciudadanos. En este sentido, es probable que surjan otras instancias, como el lugar de trabajo o los propios usuarios ya incorporados a algún tipo de trabajo, que pasen a tener una importante incidencia en la contribución financiera de la inversión educativa. Por otro lado, la fuerte tendencia que emerge en la presente década, de formas mixtas de aprendizaje presencial con aprendizaje a distancia, podría incidir en el desarrollo de diferentes escenarios. Uno es que aumenten los costos de la educación al incorporar nueva tecnología a los medios tradicionales. Pero, por otro lado, también se está observando la tendencia contraria: utilización de nuevas tecnologías con los mejores profesores, para servir a un mayor público, abaratando los costos. 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, etc.

Otros conceptos como el de lo «público» y lo «privado» están cambiando hacia significados más amplios. En este sentido, se observa que en lo público y lo privado, utilizados en el campo de la educación superior, ya queda corto el análisis que toma en cuenta solamente el 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» (Altbach, 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. Por último, y 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*. Y es precisamente con estos matices donde el Estado debe ejercer su responsabilidad de regulador.

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

Referencias bibliográficas

Albornoz, Orlando (1999) «Transformaciones de la educación superior venezolana al borde del siglo XXI», en José María Cadenas *et al.*, *Reflexiones sobre la educación superior en América Latina*, Fapuv-Fundayacucho, Caracas.

Albornoz, Orlando (2000) *Cuba y China, ¿son opciones académicas para Venezuela?* Faces, Caracas.

Albrecht, Douglas y **Adrián Ziderman** (1992) «Funding Mechanisms for Higher Education», Documento n° 153, Banco Mundial, Washington.

Altbach, Philip (1998) «Private Higher Education: Themes and Variations in Comparative Perspectives», *International Higher Education*, n° 10, Winter.

Balan, 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.

Banco Mundial (2000) «Higher Education Sector Profile», Working Paper, Washington.

Blaug, Mark (1994) «The Economics of Higher Education», en Thorsten Husen, *The Role of the University: A Global Perspective*, The United Nations University/Unesco, Tokyo.

Bollag, Burton (2000) «Russia's Largest Bank Offers the Country's 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.

Carmona, Miriam (1999) «Estudio acerca del Acta Convenio (AEA-UCV) y sus implicaciones académico-administrativas», trabajo presentado en el *Seminario de Doctorado en Educación, Calidad y Excelencia de la Educación Universitaria: Criterios e Indicadores para su Evaluación*, Facultad de Humanidades y Educación, UCV, Caracas.

Carlson, Sam (1992) «Financiamiento privado de la educación superior en América Latina y el Caribe», Informe n° 18, Programa de Estudios Regionales, Banco Mundial, Washington.

Castellano, María Egilda (1998) «Universidad, Estado y sociedad. Una contribución para el diálogo», *Revista de Pedagogía*, vol. XIX, n° 56, UCV, Caracas.

Castellano, María Egilda (1999) «La universidad pública ¿una institución en proceso de extinción? El caso de Venezuela», *Tribuna del Investigador*, vol. 6, n° 1.

Castellano, María Egilda (coord.) (1999) *Aportes para la educación superior comparada: Venezuela y Cuba*, CEP/FHE, UCV, Caracas.

Castellano, María Egilda (2000) «Entrevista realizada para efectos del presente trabajo». (Despacho del Viceministerio de Educación Superior, mayo 16, 2000), Caracas.

Clark, Burton y Guy Neave (1992) *Encyclopedia of Higher Education*, vol. 2, Pergamon Press, London.

CNU/OPSU (2000) «Informe que presenta la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) al Consejo Nacional de Universidades (CNU) sobre los ajustes en las remuneraciones del personal universitario para el ejercicio fiscal 2000».

Constanti, Max (1996) «Evaluación institucional: conceptos, procedimientos e índices», *Análisis*, vol. 4, n° 4 y 5 (27-46).

Fuenmayor, Luis (1999) «Política gubernamental en el sector universitario», *El Globo*, 1° de junio, Caracas.

Fuenmayor, Luis (1999) «Supervisar los postgrados», *La Razón*, junio 27, Caracas.

Fuenmayor, Luis (1999) «Un modelo presupuestario para las universidades», *Economía Hoy*, 31 de mayo, Caracas.

García Guadilla, Carmen (1986) «El acceso a la enseñanza superior desde la perspectiva de los estudiantes», en Tedesco, J.C. y Blumenthal, H. *La juventud universitaria en América Latina*, Cresal/Unesco-Ildis, Caracas.

García Guadilla, Carmen (1998) *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*, Cresal-Unesco (1ª edic. 1996).

García Guadilla, Carmen (2001) «Educación superior en Venezuela en el contexto de una compleja situación política», en Rodríguez, Roberto y Hugo Casanova (eds.), *Reformas de los sistemas de enseñanza superior: una perspectiva internacional*, México (en imprenta).

Johnstone, D.B. (1992) «Tuition Fees», *Encyclopedia of Higher Education*, vol. 2, Pergamon Press, London.

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 de Unesco*, París.

Kells, H.R. (1998) «Sistemas nacionales de evaluación en América Latina», *Pensamiento Universitario*, año 6, n° 7, Buenos Aires.

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*, Civestac, México.

- Kerdel Vegas, Francisco** (2000) «La diáspora del talento». Programa Talven, Iesalc-Unesco, Caracas.
- Levy, Daniel** (1986) *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Levy, Daniel** (1992) «Private Institutions of Higher Education», en Burton Clark y 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 (eds.), *Reformas de los sistemas de enseñanza superior: una perspectiva internacional*, UNAM-ANUIES, México (en imprenta).
- Lovera, Alberto** (comp.) (1999) *Gerencia y financiamiento de la educación superior*, Fundayacucho, Caracas.
- Martínez, Enrique y Hebbe Vessuri** (1997) «Reformas recientes en el sistema de educación superior de Venezuela», en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti, *Políticas públicas y educación superior*, ANUIES, México.
- Martínez, Felipe** (2000) *La racionalización del financiamiento*, Riseu, México.
- 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 *Cronicle of Higher Education*, october 18.
- Neave, Guy** (1990) «On Preparing for Markets: Trends in Higher Education in Wester Europe», *European Journal of Education*, vol. 25, n° 2.
- 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*, n° 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*, n° 37, Caracas.
- Salvato, Silvia** (1999) «El financiamiento del gasto universitario: propuestas para un nuevo esquema», en Lovera, *op. cit.*
- Sarco Lira, Amalio y Mario Bonucci** (1999) «La política de admisión en Venezuela», OPSU-CNU, Caracas.
- Silva Michelena, Héctor** (2000) «Conclusiones y recomendaciones en política educativa», en Consejo de Fomento, *Diagnóstico y Propuestas*, Vicerrectorado Administrativo de la UCV, Caracas.
- Silva Michelena, Héctor** (1996) «Para una reforma de la educación superior en América Latina (algunas ideas para el cambio inevitable)», en Grebe, Hors, *Educación superior: contribuciones al debate*, Fundación Milenio, Serie: Temas de La modernización, La Paz.
- Unesco** (1998a) «Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI», París.
- Unesco** (1998b) «Hacia un Programa 21 para la Educación Superior», y «Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI», París.
- Williams, Gareth** (1993) «La visión económica de la educación superior», en *Universidad Futu-*