

## Financiamiento de la educación superior en América Latina: Viejas y nuevas prácticas

por José Joaquín Brunner | Universidad Diego Portales | josejoaquin.brunner@cpce.cl

En el mundo entero el financiamiento de la educación superior es un asunto intensamente debatido: dentro de las oficinas gubernamentales, en los parlamentos y al interior de los partidos políticos, a nivel de los medios de comunicación y la opinión pública, por las familias, entre expertos y, ahora también, en las calles, donde es objeto de manifestaciones y protestas. Durante los últimos años, América Latina en particular ha presenciado intensas luchas en torno al financiamiento de las instituciones de educación superior (IES), con amplias movilizaciones estudiantiles en Chile, Colombia y México por ejemplo, junto con apasionadas discusiones sobre gratuidad, aranceles, costos, becas y créditos, subsidios e impuestos específicos en prácticamente todos los países de la región.

### Regímenes mixtos: Provisión y coordinación

Tres son los rasgos característicos de la educación superior o terciaria latinoamericana: (i) la mayoría de los estudiantes de pregrado se matricula en instituciones de educación superior (IES) privadas; (ii) la mayoría de las IES existentes son privadas, y (iii) una proporción de los recursos para la educación superior proviene de fuentes privadas (para las estadísticas de base puede consultarse Brunner y Ferrada 2011; Levy 2011 y OECD 2012). Lo anterior significa que los países latinoamericanos con pocas excepciones poseen sistemas mixtos (público-privados) de provisión de educación terciaria, donde coexisten IES estatales y privadas sin subsidio estatal, además de una franja intermedia de IES privadas subsidiadas directa o indirectamente por el Estado.

Dentro del sector de IES privadas puede distinguirse un subsector de instituciones confesionales, especialmente universidades católicas; un subsector de universidades privadas no confesionales de elite y un amplio grupo de IES privadas universitarias y no-universitarias con un carácter más marcadamente vocacional-laboral, con baja o nula selectividad académica, intensivas en el uso de docentes-por-hora, y que en conjunto impulsan la masificación de la matrícula atendiendo a alumnos provenientes de los grupos medio-bajos y bajos de la sociedad.

La coordinación de los sistemas descansa en medida importante en mecanismos de mercado. Hay competencia entre instituciones, un mercado para docentes de educación terciaria y una mayoría de estudiantes paga directamente su educación. Por lo general los gobiernos tienen escasa influencia sobre las IES privadas de sus países y, bajo el concepto tradicional de autonomía universitaria prevaleciente en la región, que en la práctica equivale a una autarquía, tampoco inciden mayormente sobre las universidades estatales, nacionales o federales. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos se preocupan actualmente de guiar y regular las fuerzas del mercado, garantizar estándares de calidad, proteger a los estudiantes del fraude y regular la provisión en función de prioridades del desarrollo nacional y de objetivos de equidad social y competitividad económica. Últimamente, los gobiernos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y República Dominicana impulsan políticas que apuntan en esas direcciones.

El peso gravitante de los factores privados no significa que los sistemas se hayan privatizado por completo o se encuentren sometidos exclusivamente a las dinámicas del mercado. Al contrario, las dimensiones

públicas de la educación superior mantienen un lugar importante. Primero, las políticas gubernamentales proclaman la importancia de la educación superior para el crecimiento económico, la competitividad internacional, la movilidad social, la deliberación pública y la preservación de las identidades nacionales. Segundo, en la mayoría de los países de la región los Estados son la principal fuente de financiamiento de la educación superior y las actividades de investigación y desarrollo (I+D). Tercero, el Estado justifica esta inversión subrayando el carácter de bien público de la educación superior, sus beneficios sociales y el impacto del capital humano y el conocimiento avanzado sobre el desarrollo de las regiones y los países. Cuarto, las universidades insignias (*flagship universities*) continúan siendo todas ellas instituciones públicas, como la U de São Paulo, la UNAM, la U de Buenos Aires, la U de Chile y la U de Costa Rica. Asimismo, son estatales las universidades más antiguas del continente (v.gr, la Autónoma de Santo Domingo y San Marcos en Lima) y aquellas que producen el 90 por ciento de los artículos científicos y técnicos publicados en revistas registradas de corriente principal.

En cuanto al financiamiento de las IES, dos modelos ocupan hoy los extremos del eje estatal-privado según las fuentes de origen de los recursos. En un extremo se sitúa Cuba, donde 100 por ciento del financiamiento es estatal y, en el otro, Chile donde la proporción de financiamiento privado representa un 60 por ciento del gasto total. Los demás países se distribuyen a lo largo de este eje según la *ratio* de gasto fiscal (contribuyentes) y gasto privado (estudiantes y sus familias). Brasil ocupa justo el punto medio de este eje, con una *ratio* 1:1. Uruguay, Argentina, México y Colombia ocupan posiciones a lo largo del segmento izquierdo del eje, entre Cuba

y Brasil. Y Paraguay, República Dominicana y Perú se hallan situados al lado derecho, entre Brasil y Chile, con un peso relativo mayor de recursos privados que públicos.

El modelo imperante en cada país es producto del desarrollo histórico de los distintos sistemas nacionales y de las estrategias empleadas por los gobiernos para masificar la educación superior. Ciertamente, Cuba y Chile optaron por estrategias diametralmente opuestas. Cuba aumentó la oferta a través de IES estatales; Chile mediante la creación de un mercado para el desarrollo de la provisión privada. De hecho, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos privatizó la masificación, concentrando sus recursos en un número limitado de universidades públicas. Típicamente esta fue la estrategia seguida por Brasil, Chile y Perú, por ejemplo. Otros países siguieron un camino distinto, otorgando un rol activo a las IES estatales en la masificación, incluso creando numerosas (nuevas) instituciones estatales, como sucedió en Argentina y México.

### ¿Costos compartidos?

Una cuestión decisiva es la medida en que los diferentes países aplican una estrategia de costos compartidos (*cost sharing*); es decir, la medida en que el costo (siempre en ascenso) de la educación superior es compartido entre el Estado y los privados, en especial los estudiantes mediante el pago de aranceles (*fees*). En la mayoría de los países de la región, los estudios de pregrado son pagados en su totalidad, o casi, ya bien por el Estado (contribuyentes) en el caso de las IES públicas o bien por los propios estudiantes y sus familias en el caso de las IES privadas donde los aranceles cubren un 100 por ciento del costo del servicio. Bajo

estas dos modalidades no hay costos compartidos.

En cambio, allí donde las IES estatales cobran un arancel por una parte significativa del costo por estudiante, o donde las IES privadas reciben un subsidio directo o indirecto del Estado, puede hablarse efectivamente de costos compartidos y de una diversificación de las fuentes de ingreso.

Chile posee un régimen de financiamiento de este último tipo. Las universidades estatales financian en promedio alrededor de la mitad de su presupuesto anual mediante ingresos provenientes de aranceles y de la venta de servicios. A su vez, hay un grupo de IES privadas que reciben un subsidio directo del presupuesto nacional, el cual financia una parte significativa de sus gastos operacionales y de inversión. Las demás IES privadas reciben financiamiento indirecto del Estado a través de los aranceles pagados por los estudiantes que, en gran número, gozan de becas y/o de préstamos para este efecto, los cuales tienen implícito un subsidio a través de la tasa de interés y la parte no pagada del crédito que es asumida por el Estado al momento de cumplirse el plazo de su devolución. Además existen costos compartidos en la mayoría de los programas de posgrado (especialmente de maestría) de las universidades públicas latinoamericanas, pues allí los alumnos pagan aranceles cuyo valor se aproxima al costo unitario del programa. También las universidades públicas de ciertos países —como Colombia y México, por ejemplo— cobran aranceles en los cursos de pregrado, los cuales generan ingresos que pueden llegar a representar entre 5 y 15 por ciento del presupuesto anual de la institución.

Finalmente se discute cuáles modalidades e instrumentos debería utilizar el Estado para entregar recursos del presupuesto nacional a las IES: si mecanismos destinados a subsidiar preferentemente la oferta (o sea las instituciones, especialmente estatales), o bien la demanda (es decir, los estudiantes, incluso aquellos matriculados en IES privadas).

En América Latina predomina sin contrapeso el subsidio a la oferta, con excepción de Chile. Esto lleva de inmediato a la siguiente pregunta: ¿cuáles mecanismos conviene utilizar para subsidiar la oferta (i.e., IES públicas)? Si acaso mecanismos de tipo *block grant*, no vinculados a metas, condiciones, desempeño o resultados, o bien mecanismos basados en el desempeño, vinculados a resultados, como fondos competitivos y otros arreglos de cuasimercado? En América Latina los países usan *block grants* para financiar a las universidades públicas, cuyo monto se fijó en el pasado y se repite inercialmente cada año. Como estos fondos se entregan independientemente de la performance y resultados de las instituciones, suele decirse que no las estimulan para mejorar la calidad y la pertinencia de sus programas y la eficiencia de su gestión.

Sin embargo, un número creciente de países —como Argentina, Chile, Colombia y México, por ejemplo— ha introducido mecanismos del tipo fondos competitivos para iniciativas de calidad, convenios de desempeño, financiamiento basado en fórmulas y financiamiento por proyectos para transferir recursos adicionales al *block grant*, con el fin de impulsar objetivos de política pública, innovaciones pedagógicas y actividades de I+D.

A medida que se extienden los esquemas de costo compartido y se ensancha la parte de la educación superior que opera en el mercado, el Estado necesita extender también su protección a los estudiantes y sus familias, quienes se hallan expuestos al riesgo de fraude o engaño por efecto de asimetrías de información y el precario autocontrol ético de muchas instituciones (privadas y públicas). Para esto son imprescindibles reglas exigentes de *accountability* institucional y órganos públicos especializados que supervisen con independencia y profesionalismo la administración económico-financiera de las universidades y demás IES. En efecto, el monto de recursos gestionados anualmente por esta “industria” es cuantioso, pudiendo estimarse en más de 85 mil millones de dólares (internacionales, valor PPC). Más de la mitad de estos recursos proviene de los contribuyentes y el resto de los estudiantes y sus familias. Hay por tanto un interés público directo comprometido en la manera como estos recursos son usados y gastados. A su turno, la mayoría de las IES son empresas sin fines de lucro (públicas o privadas), que generan excedentes cuyo destino debe ayudar a reforzar las dimensiones de bien público de la educación superior. Corresponde al Estado asegurarse de que sean utilizados con ese fin.

En los años que vienen, las IES latinoamericanas y los sistemas nacionales se verán tensionados por la continua expansión de la cobertura y los mayores costos de las funciones docentes, de investigación, transferencia y extensión. A su vez, los gobiernos tendrán que hacer enormes esfuerzos para siquiera mantener o incrementar marginalmente el subsidio a la educación terciaria, mientras se ven forzados a focalizar el gasto público en los niveles preescolar y de la enseñanza obligatoria. Necesitarán por lo mismo

promover y favorecer políticas de costos compartidos o encontrar vías alternativas para incrementar el gasto público en este sector. No habrá por consiguiente una solución fácil que perseguir.

#### Referencias

**Brunner, José Joaquín, y Rocío Ferrada Hurtado, eds.**

2011. *Educación superior en Iberoamérica – Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA y Universia.

**Levy, Daniel**

2011. “Las múltiples formas de educación superior privada: Un análisis global”. En *El conflicto de las universidades: Entre lo público y lo privado*, editado por José Joaquín Brunner, Carlos Peña y Raúl Atria. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

**OECD**

2012. *Education at a Glance 2012*. Paris: OECD. ■