

El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento

Financing higher education in Latin America: trends and financing instruments

ANA GARCÍA DE FANELLI*

CEDES - CONICET

Resumen:

En la última década, la evolución de los recursos financieros destinados a la educación superior en América Latina acompañó los cambios en la economía, las variables demográficas y las educativas. Dado un determinado nivel de recursos públicos destinados a este nivel, algunos países de América Latina han incorporado mecanismos novedosos para distribuir estos fondos entre las instituciones de educación superior y entre los estudiantes. Tras examinar la inversión en educación superior respecto del PBI, este artículo se concentra en el análisis de los mecanismos de asignación de fondos que los gobiernos han incorporado para promover reformas en el funcionamiento de la educación superior. Para asignar los fondos públicos a las universidades según criterios objetivos, se emplearon fórmulas según indicadores de insumos y resultados. Con el fin de alinear los objetivos de los gobiernos con aquellos de las instituciones universitarias autónomas, también se utilizó como instrumento de política pública los contratos programa. Finalmente, en algunos países como Chile y Colombia, los recursos financieros destinados a la educación superior se asignaron en alta proporción a los estudiantes, buscando por este medio mejorar la equidad en el acceso y la graduación, a la par que se incentivaba la mejora del rendimiento académico.

Palabras clave: Educación Superior, Financiamiento, Gasto Público, América Latina, Asignación de fondos

Abstract:

In the last decade, the evolution of financial resources allocated to higher education in Latin America accompanied the changes in the economy, in the demographics and educational variables. Given a determined level of public resources devoted to this level, some Latin American countries have incorporated new mechanisms to distribute these funds among higher education institutions and students. After examining investment in higher education in relation to GDP, this article analyzes the allocation mechanisms that governments have carried out to promote reforms in higher education. To allocate public funds to universities according to objective criteria, formulas were used according to input and output indicators. In order to align the objectives of the governments with those of the autonomous university institutions, program contracts were also used as a public policy instrument. Finally, in such countries as Chile and Colombia, the financial resources destined to higher education were distributed in a high proportion to the students in an effort to improve equity in access and graduation, while encouraging improvement in academic performance.

Keywords: Higher Education – Funding – Public Spending – America Latina – Allocation of funds

Cita recomendada: García de Fanelli, A. (2019), "El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 111 a 126.

Introducción

A lo largo de la última década, los recursos financieros destinados a la educación superior han sido reflejo de los cambios en el crecimiento de la economía de cada uno de los países de América Latina (AL) y de la evolución de las variables demográficas y educativas, en lo que respecta al grado de masificación de la educación superior en cada caso (García de Fanelli, 2019). Dado un determinado nivel de recursos públicos destinados a este nivel, algunos países de AL han incorporado mecanismos novedosos para distribuir estos fondos entre las instituciones de educación superior (IES) y entre los estudiantes.

Tras examinar la inversión en educación superior respecto del PBI, este artículo se concentra en el análisis de los principales mecanismos de asignación de fondos que los gobiernos de AL han incorporado con el fin de promover reformas y mejoras en el funcionamiento de la educación superior.

Comenzamos exponiendo cuáles son las principales fuentes de información empleadas en la elaboración de este artículo. Tras analizar cuál ha sido la evolución de la inversión en educación superior respecto del PBI en diversos países de AL entre el 2010 y el 2017, describimos los principales mecanismos de asignación de los fondos públicos a las IES (la oferta) y los estudiantes (la demanda).

Metodología

Para llevar a cabo el análisis de la dinámica de crecimiento del financiamiento en la educación superior en los diversos países de AL entre el 2010 y el 2017, así como también de la evolución de otras variables claves como el PBI, la población de jóvenes y la matrícula, se ha utilizado como fuente los datos que releva y publica la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES). Esta Red cuenta con información provista por las oficinas de estadística de educación superior de los países iberoamericanos.

El estudio de los instrumentos de asignación de fondos públicos a las IES y a los estudiantes se realizó utilizando para ello la bibliografía internacional y los documentos oficiales y estadísticas de cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Los países de AL analizados en este trabajo han puesto en marcha políticas de financiamiento utilizando instrumentos tales como fórmulas según insumos, resultados, contratos de desempeño y asignación específica y han aumentado la participación del sector privado y el subsidio directo a la demanda, tal como ocurre en algunos países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (García de Fanelli, 2017; Salmi y Hauptman, 2006). El estudio de estas innovaciones en AL toma en cuenta el contexto internacional de políticas públicas, que se suele asociar con el Nuevo Gerenciamiento Público (*New Public Management*) (Hood, 1991). Estas políticas de financiamiento buscan en particular mejorar la eficiencia, la calidad y la equidad de la educación superior, a través de la incorporación de mecanismos que promuevan vía incentivos económicos, la alineación de los objetivos entre los gobiernos y las IES, considerando el alto nivel de autonomía de la cual gozan muchas universidades (Kivistö y Zalyevska, 2015).

Tendencias en el gasto destinado a la educación superior

Los recursos financieros públicos que los gobiernos deciden invertir en educación superior se relacionan con la evolución de la economía, la cantidad de población en la edad escolar correspondiente, la dinámica de la matrícula de educación superior y el grado de privatización de esta matrícula. A continuación, analizaremos cada una de estas dimensiones.

En el período 2010-2017, las economías de los países de AL crecieron moderadamente, a una tasa de crecimiento del 3,6% anual promedio (en términos de dólares PPC), aunque mostrando gran variabilidad según los países (García de Fanelli, 2019).

Este ritmo de expansión responde a procesos de desaceleración y contracción de la actividad económica de la región que ocurrió desde el año 2011, para después experimentar una caída del crecimiento del producto entre el 2015 y el 2016 (Comisión Económica para América Latina, 2016). Esta desaceleración del crecimiento se explica por la disminución del precio de las principales materias primas (*commodities*) en el mercado internacional. Con la recuperación del comercio internacional y el crecimiento mundial, la situación económica de los países de AL mejoró en el 2017, experimentando un crecimiento de 1,3%. No obstante, este crecimiento se estima menor en 2018, cercano al 1,2%, en el marco de un contexto internacional que, para el 2019, augura una retracción de la dinámica de crecimiento tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes por la disminución del comercio mundial (Comisión Económica para América Latina, 2019).

La dinámica poblacional del grupo de 18 a 24 años en AL mostró también en este período un ritmo de crecimiento bajo, de apenas 0,3% anual promedio. No obstante, se observa gran variabilidad según los países. Algunos países tuvieron tasas relativamente importantes de crecimiento, como es el caso en El Salvador, República Dominicana y Honduras, y otros vieron reducir el tamaño de este grupo de edad. En este último caso destacan Chile y Costa Rica. De ello no se sigue, como veremos más adelante, que a corto o mediano plazo la demanda de estudios de educación superior tienda a disminuir en aquellos países con bajo crecimiento o disminución poblacional. Ello depende también de las tasas de completitud de la educación media en cada caso. En aquellos países con tasas de graduación en el nivel medio todavía muy lejos del 100%, la matrícula de educación superior continuará creciendo, especialmente a medida que aumente anualmente la cantidad de jóvenes que alcanzan a concluir el secundario (Avitabile, 2017; García de Fanelli, 2019).

Con relación a la matrícula de educación superior, en promedio la expansión en AL fue moderada (4%) pero con fuerte heterogeneidad según los países. En Perú, México, Ecuador y Colombia, el aumento del número de estudiantes fue notable, por encima del 6% anual promedio (García de Fanelli, 2019).

Finalmente, un aspecto a tener presente es el grado de privatización de la matrícula de educación superior. En el año 2017, entre el 83% y 69% de las personas que estudian en este nivel lo hacían en IES privadas en Chile, Perú, Brasil y El Salvador. En otros países, tales como República Dominicana, Costa Rica y Colombia, la mitad de los jóvenes estudiaban en el 2017 en el sector privado (García de Fanelli, 2019). Esto se verá luego reflejado en una mayor participación de los estudiantes y las familias como fuentes de financiamiento de este nivel.

Por otra parte, se debe tener presente que, en algunos países de AL, tales como Chile, Colombia, Costa Rica, México y Panamá, las IES públicas cobran aranceles a sus estudiantes, lo cual incrementa entonces aún más los costos compartidos entre uno y otro sector de financiamiento (Brunner y Miranda, 2016).

En suma, lo que surge de la lectura de estos indicadores sobre el contexto económico, demográfico y educativo en AL entre los años 2010 y 2017 es que estamos frente a paí-



ses con situaciones diferentes en estas tres dimensiones. Empero, lo que se aprecia en general es la volatilidad del crecimiento económico en el período, el ingreso paulatino de los países con mayor desarrollo económico relativo a la etapa de transición demográfica que supone una disminución de la natalidad y por tanto del grupo de 18 a 24 años, y una matrícula de educación superior que se expande, a ritmos diversos según los países, pero en forma sostenida e importante. En algunos casos, donde la presencia del sector privado en la matrícula es muy significativa, los costos de los estudios son compartidos (*cost sharing*) (Johnstone, 2003) entre el sector público y los estudiantes y sus familias.

En este contexto de volatilidad económica y crecimiento de la matrícula, en algunos casos moderada y en otros muy importante, se observa que el gasto público en educación superior estimado para AL aumentó entre el 2010 y el 2017 de 79 mil millones a 118 mil millones de dólares de paridad de poder de compra

(PPC) (García de Fanelli, 2019). Este aumento acompañó el crecimiento económico en el período, el cual, como señalamos, adquirió ritmos diferentes de expansión según los países de la región. Si además tenemos presente la importancia del sector privado en varios países de AL, la inversión total en el sector superior ha sido aún mayor.

En el Cuadro 1 del anexo podemos observar cuál fue el grado de esfuerzo que el sector público y el privado han realizado en términos de inversión en educación superior en cada uno de los países en 2010 y en 2017. Cabe tener presente que en algunos países de AL no se cuenta con información sobre la participación del sector privado en el gasto total destinado a la educación superior.

Como se aprecia en el Cuadro 1, en general se ha mantenido o elevado, dependiendo de los países, la proporción del PBI que cada uno destina al financiamiento de la educación superior.

Cabe destacar que el promedio estimado para la región, 1% del PBI en gasto para la educación superior, es inferior a la inversión realizada en promedio por los países de la OECD, que en 2015 era de 1,5% (OECD, 2018). No obstante, debe tenerse en cuenta que, en varios países de América Latina, la contribución del sector privado es muy importante, como es el caso de Brasil. Como se observa en el Cuadro 1, la inversión en educación superior respecto del PBI en este país incluye sólo el gasto público. Al respecto, debemos tener presente que en el año 2017, el 73,3% de las personas que estudiaban en el nivel superior en Brasil cursaban sus estudios en el sector privado (García de Fanelli, 2019). Siendo Brasil un país que por su tamaño poblacional y económico en la región tiene alta incidencia en los valores promedio calculados para AL, de incluirse la inversión del sector privado en este país, seguramente el promedio estimado de inversión total en educación superior para AL sería semejante al de los países de la OECD.

Al respecto, con la excepción de Bolivia, el resto de los países de AL que se destacan en el Cuadro 1 por destinar más del 2% de su PBI a la educación superior, corresponden a aquellos en los cuáles una alta proporción de la matrícula estudia en el sector privado. El caso más notable es Chile, en el cual el 54% del total del gasto destinado a la educación superior es financiado por el sector privado, es decir, principalmente los estudiantes y sus familias. En el caso de Colombia, el 46% corresponde a financiamiento privado (Red IndicES, 2019).

Asignación de fondos públicos a las instituciones y a los estudiantes

Desde los años ochenta, en el marco de las reformas propuestas en el sector público por el Nuevo Gerenciamiento Público (*New Public Management*) (Hood, 1991), se incorporaron nuevos instrumentos de asignación del financiamiento público a las IES que buscaron, por un lado, elevar la eficiencia interna y la equidad interinstitucional en la distribución del presupuesto público partiendo de criterios objetivos y, por el otro, la promoción de reformas en la educación superior en el contexto de IES con alta autonomía institucional. En términos generales, la idea era reemplazar los mecanismos inerciales y de negociación política en la asignación presupuestaria por instrumentos que incorporaran en mayor medida pautas de racionalidad económica y transparencia en la asignación.

En principio, los fondos del presupuesto público pueden asignarse a la oferta, las IES, o directamente a la demanda, los estudiantes, a través de becas y créditos educativos. En el primer caso, los recursos financieros pueden distribuirse según partida de gasto (*line-item-budgeting*) o como partida global (*block grant*). En general, la mayoría de los países de la OECD y muchos de AL utilizan la opción de distribución según partida global (Claeys-Kulik y Estermann, 2015; Brunner y Miranda, 2016), lo cual brinda más grado de libertad a las universidades para tomar decisiones internas de asignación de estos recursos.

Tras la determinación de un monto global destinado a las IES, los gobiernos emplearon instrumentos para la asignación secundaria de los recursos públicos entre las universidades, tales como fórmulas y contratos. La fórmula es uno de los instrumentos que más

difusión ha tenido entre los países industrializados (Burke y Serban, 1998; Claeys-Kulik & Estermann, 2015; Dougherty *et al.*, 2014; Salmi y Hauptman, 2006). Este mecanismo favorece un tratamiento semejante a las IES, ya que se les ofrece a todas las mismas reglas de juego, un aumento de la transparencia en la distribución de fondos públicos y la posibilidad de que los gobiernos puedan inducir a las universidades a perseguir objetivos considerados socialmente deseables respetando la autonomía (García de Fanelli, 2005).

A continuación analizaremos, a través del estudio de algunos casos en AL, el empleo de fórmulas, contratos, becas y créditos educativos en la asignación de los recursos públicos de los gobiernos a la educación superior.

Fórmulas

La distribución de fondos según una fórmula no condiciona en forma directa a las IES ya que, en principio, estas pueden distribuir libremente la partida global que reciben entre aquellas actividades y programas que consideren prioritarios. No obstante, las señales que se envían a través de los indicadores incorporados en la fórmula buscan alinear la función objetivo del gobierno con aquellas de las instituciones universitarias, promoviendo un comportamiento específico según el patrón que especifica la fórmula.

Las fórmulas suelen incluir indicadores de insumo, buscando una aproximación al cálculo del costo promedio de los estudios por estudiante, según disciplina y nivel (pregrado, grado y posgrado). La utilización de ponderadores en la fórmula brinda al gobierno la posibilidad de delinear una política más específica. En algunos países industrializados, y en todos los latinoamericanos, existen problemas de eficiencia que se traducen en una baja proporción de estudiantes que se gradúan y en la prolongación excesiva del período de estudios. Para incentivar que las IES pongan en marcha políticas para la solución de estos problemas, la fórmula puede incorporar ponderadores que premien a las IES en función de la mejora de algunos indicadores, tales como la tasa de graduación y la duración real de los estudios. En estos casos la asignación de los fondos públicos se realiza sobre la base de los resultados del funcionamiento universitario. El financiamiento según resultados o *performance-base funding* se ha instrumentado en varios estados de los Estados Unidos y en algunos países europeos (García de Fanelli, 2005; De Boer *et al.*, 2015).

Algunos ejemplos de aplicación de fórmulas en AL son los casos de Argentina, Brasil y Chile.

En la Argentina, el modelo implementado consta de tres componentes. El primer componente ajusta el número de alumnos de cada universidad nacional. Para ello se aplica una fórmula de distribución que considera el número de estudiantes de cada institución con una ponderación adicional por tres factores relevantes en los costos como son la complejidad disciplinaria (experimentalidad de las carreras), la economía de escala (tamaño de las universidades) y el rendimiento académico (el promedio de materias aprobadas por alumno). La ponderación de este primer componente en la fórmula total del modelo es del 45%. El segundo componente define costos normativos. Para ellos se calcula la cantidad de docentes, investigadores, autoridades y personal de apoyo que necesita cada institución, a lo cual se le adiciona un porcentaje para gastos de funcionamiento e infraestructura y se obtiene un presupuesto estándar por universidad. La ponderación de este segundo componente es del 50% del total. Finalmente, el último componente se

refiere a la actividad de investigación. Para ello se emplea un algoritmo de distribución en función del número de investigadores ponderados por su categoría y horas de dedicación. La ponderación de este componente equivale al 5% del total. Cabe destacar, no obstante, que esta fórmula incide sobre la distribución de una porción muy pequeña del presupuesto total, que varió entre el 0,5% y el 3,4% entre 1997 y el 2018. Más allá de la escasa representatividad que tiene en la distribución del presupuesto total, esta herramienta es utilizada por los distintos actores universitarios para el debate y las decisiones sobre el presupuesto universitario y algunas universidades la emplean para la asignación interna de sus recursos entre las diversas unidades académicas (Doberti, 2018).

En Brasil, el modelo de fórmula utilizado define los criterios para la asignación de recursos para cubrir los gastos corrientes y de capital con base en la producción académica y productividad de las universidades según variables e indicadores definidos por la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación, en asociación con la Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES). En general, las variables que componen el modelo son: número de alumnos, número de docentes, infraestructura física y logística, calificación del cuerpo docente, producción científica, número de cursos, costo del curso, tasa de éxito en la graduación y otros con mayor o menor peso en función del foco de la evaluación. La metodología de distribución buscó incorporar indicadores que fueran fácilmente auditables y que promovieran la mejora de la calidad de los servicios prestados por las universidades (Teixeira Reis *et al.*, 2017).

En Chile, un 5% del total de fondos que otorga el gobierno a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH)¹ se asigna de acuerdo con indicadores de desempeño: número de alumnos/número de carreras de pregrado (1%), número de alumnos/número de profesores (jornada completa equivalente, JCE) (15%),- número de profesores JCE con postgrado/número de profesores JCE (24%), número de proyectos de investigación y desarrollo (concursos oficiales)/número de profesores JCE (25%) y número de publicaciones indexadas/número de profesores JCE (35%) (Contraloría General de la República de Chile, 2014). Por su parte, en el marco del “nuevo trato” entre el Estado y las universidades durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), se crea el instrumento de “convenio marco” a través del cual el Ministerio de Educación (MINEDUC) otorga financiamiento a universidades estatales bajo una fórmula que combina elementos históricos y de desempeño (Contraloría General de la República de Chile, 2016).

Contratos

A diferencia de las fórmulas, que utilizan indicadores sobre resultados del pasado de las IES, los contratos condicionan el accionar futuro de las universidades al sujetarlas a los términos de estos.

Los contratos pueden ser asignados por la vía competitiva o simplemente por adjudicación a toda institución, grupo o individuo dentro de ella que cumpla con ciertos criterios de elegibilidad. Cuando se lo realiza por la vía competitiva se busca premiar la calidad de la propuesta dentro de líneas de financiamiento consideradas prioritarias por el gobierno. Estos contratos pueden a su vez ser asignados para promover una actividad específica en la institución, o pueden adoptar un modelo de acuerdo según desempeño o contrato programa, de carácter plurianual y negociado, que compromete a la institución

a realizar reformas e innovaciones de mayor alcance que los contratos de asignación específica (De Boer *et al.*, 2015).

Mientras que los contratos por asignación específica para promover ciertas reformas o mejorar la calidad o la equidad de las IES existen en varios países de AL², la experiencia más extensa en el uso de contratos de desempeño o contratos programas plurianuales corresponde a Chile.

Los acuerdos de desempeño (*performance agreements*) en la educación superior son acuerdos entre el gobierno y cada una de las IES en los cuales se especifica los objetivos que la institución busca alcanzar en un plazo de tiempo, normalmente entre tres y cuatro años. Como cualquier contrato, implica un pacto o convenio entre partes que se obligan sobre una materia determinada, que en este caso es obtener ciertos resultados a partir de las actividades propias de las IES. También, unido a la firma del contrato, existen procedimientos legales que obligan a las partes a su cumplimiento. Un elemento central innovador en la educación superior es que el establecimiento de estos contratos supone un periodo de negociaciones, debates, acuerdos entre el gobierno y las universidades, durante el cual estas brindan información sobre su funcionamiento y formulan su estrategia de mediano plazo y el gobierno busca alinear estos objetivos con sus propias metas globales para la educación superior. Una ventaja de este tipo de instrumento de financiamiento es que, en principio, contribuye a construir la confianza entre ambas partes.

Los Convenios de Desempeño (CDs) en Chile se inician en la segunda fase (2007-2010) del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP) que contaba con financiamiento del Banco Mundial. El propósito general de los CDs era entonces aumentar la efectividad del gasto público, alinear los objetivos institucionales con los de interés nacional, favorecer la rendición de cuentas públicas y asociar el mejoramiento del desempeño institucional con el financiamiento (Yutronic *et al.*, 2011). Estos CDs estuvieron basados en los planes de desarrollo estratégico de las IES seleccionadas e implicaban una relación contractual de mediano plazo entre ellas y el Ministerio de Educación (MINEDUC) (Reich *et al.*, 2011). Las propuestas debían contemplar la realización de un plan de mejoramiento institucional (PMI) que, en un plazo de tres años, alcanzara resultados de mayor envergadura que los logrados con los instrumentos de financiamiento tradicionales. Por ello fueron llamados “desempeños notables o destacados” (Reich *et al.*, 2011). A lo largo de la implementación de los CDs, distintas autoridades y otros actores externos designados por el MINEDUC realizaron un seguimiento de lo que se estaba ejecutando, lo cual facilitó el realizar ajustes y mejoras sobre lo inicialmente planificado en el PMI. Entre otros aspectos, se verificó además el cumplimiento de las metas e hitos en base a los indicadores comprometidos (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (2016)).

En la Argentina también se buscó poner en marcha en forma piloto tres contratos programa en el año 2005, pero posteriormente esta política fue discontinuada por Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). En el año 2017, bajo una nueva gestión en la SPU se escribieron los lineamientos de un nuevo programa de “Contratos Programas Integrales (CPI)”. Estos CPI fueron pensados como una herramienta apropiada para que las universidades nacionales pudieran llevar a cabo objetivos incluidos en sus Planes de Desarrollo Institucional (PDI), atender recomendaciones realizadas durante las evaluaciones institucionales externas e internas y desarrollar fines dispuestos en la misión institucional

dentro del marco de lineamientos generales de la política pública (SPU, 2017). Las universidades nacionales podían presentar propuestas dentro de tres modalidades de CPI: (a) de transición (CPI-T) de una duración de dos años, destinados a las universidades que aún no han implementado PDI ni cuentan con un diagnóstico como para poder formularlo, pero que requieren financiamiento para atender necesidades de corto plazo; (b) iniciales (CPI-I) de una duración de tres a cuatro años que no hayan formulado aún el PDI pero que cuenten con un diagnóstico previo que les permite elaborar este plan y (c) afianzados (CPI-A) con una duración de cuatro o cinco años, destinado a las universidades que estén llevando a cabo PDI (SPU, 2017). A mediados del año 2019, se aprobaron cinco contratos programas celebrados con universidades nacionales³, otros dos se encontraban entonces todavía en etapa de negociación y se iniciaron conversaciones con otras instituciones universitarias.

Becas y créditos

Aun cuando todos los países e IES en AL suelen ofrecer becas para cubrir los costos de los aranceles o los gastos de mantenimiento, especialmente de los estudiantes pertenecientes a los estratos de menores ingresos, sólo en unos pocos casos está muy desarrollada la ayuda económica vía créditos educativos. Entre estos países cabe destacar los casos de Chile y Colombia.

Si bien la mayor parte del financiamiento de la educación superior en Chile proviene del aporte que realizan los estudiantes y las familias a través del arancel que pagan para estudiar en las IES públicas y privadas, el gasto público en relación con el PBI creció de 0,93% a 1,36% entre el 2010 y el 2017 (Red IndicES, 2020). Este crecimiento del financiamiento público destinado a la educación superior se asignó principalmente a los estudiantes, a través de ayudas económicas, es decir, por medio de la ampliación de las becas otorgadas y los créditos educativos con garantía estatal y, desde el 2016, gracias al programa de Gratuidad. La mejora del financiamiento público ha sido respuesta a las demandas del movimiento estudiantil del 2011, el cual cuestionó la privatización y la baja calidad de la enseñanza, en particular por falta de una regulación pública apropiada (Guzmán-Valenzuela y Bernasconi, 2018).

En el año 2017, el 73% del aporte fiscal a la educación superior chilena se asignó directamente a los estudiantes, principalmente a través de créditos educativos y el sistema de gratuidad y en menor medida por medio de becas (Contraloría General de la República de Chile, 2017).

Los sistemas de crédito educativo son dos: el Crédito con aval del Estado (CAE) y el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU). Para acceder a cualquiera de estos créditos, el estudiante debe haber alcanzado un puntaje mínimo en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

El CAE es un crédito que, si bien es otorgado a los alumnos por una institución del sistema financiero, el Estado es el garante. Esto implica que, si el estudiante abandona los estudios o bien una vez egresado no cumple con su pago, el Estado asume este compromiso frente a la entidad crediticia. Además, el Estado también subsidia la tasa de interés, la cual en este caso es del 2% anual. Para acceder a este crédito el estudiante debe dar cuenta de su mérito académico y la institución superior pública o privada en la cual estudia debe estar acreditada. La devolución del crédito se realiza tras 18 meses del egreso.

Un impacto negativo de estos créditos fue su elevado nivel de morosidad. En el 2017, de las 376 mil personas que debían pagar el crédito, 151 mil eran morosos (González y Espinoza, 2018).

El FSCU está destinado a estudiantes de los primeros cuatro quintiles de ingreso que estudien en las universidades CRUCH y se emplea para financiar todo o parte del arancel de referencia anual de la carrera⁴. La tasa de interés es del 2% anual y se comienza a cancelar después de dos años de haber egresado, pagando anualmente una suma equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido el año anterior. Este crédito es compatible con cualquiera de las becas de arancel y con el CAE hasta un monto máximo determinado por el arancel de referencia en la carrera respectiva.

Además de una cantidad importante de becas y créditos por mérito y situación socioeconómica, el gobierno incorporó desde el 2016 el programa de Gratuidad. Este programa estaba destinado inicialmente a cubrir el arancel de referencia de los estudiantes pertenecientes al 50% de menores ingresos. En el 2018 esta proporción de beneficiarios se elevó al 60% de menores ingresos. A diferencia de las becas y créditos educativos, para acceder a este programa no se le exige al estudiante mérito académico sino sólo condición socioeconómica. Para ser elegibles a la gratuidad en 2018, los estudiantes debían estar matriculados en universidades estatales o privadas del CRUCH o en instituciones de educación superior privadas sin fines de lucro que estuvieran acreditadas a diciembre de 2017 por al menos cuatro años. Las instituciones forman parte voluntariamente del programa (MINEDUC, 2018).

En el caso de Colombia, los créditos educativos para la educación superior son administrados por una entidad estatal, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Dentro de sus líneas de créditos, se destacó el programa Ser Pilo Paga (SPP), creado en el 2014 bajo el gobierno de Juan Manuel Santos (Villarraga Orjuela, 2017), el cual dejó de funcionar en el 2018, cuando el nuevo presidente, Iván Duque, crea otro programa alternativo, aunque dentro de la misma línea de financiamiento: el programa Generación E.

Los créditos otorgados a los estudiantes de las universidades privadas y públicas a través del programa SPP cubrían el costo total de la matrícula en cualquier IES acreditada de alta calidad en Colombia durante los cuatro o cinco años que duraba el programa universitario y también recibían un subsidio de mantenimiento. Para poder acceder a estos créditos, los jóvenes debían demostrar alto nivel académico ya que el puntaje en la prueba nacional SABER 11 para acceder a la educación superior debía estar en el top 10% de los estudiantes del país. Además, para ser elegibles, los estudiantes debían pertenecer a hogares vulnerables y ser admitidos en el programa académico de su elección. Lo novedoso de este programa era que, si el estudiante lograba terminar su carrera, el crédito se transformaba en una beca ya que se condonaba la deuda. Un estudio sobre el impacto de SPP destaca que se observó un aumento en el acceso a la educación, el cual se concentró en las IES acreditadas privadas, pero no elevó el acceso en las IES acreditadas del sector público (Londoño *et al.*, 2017). El periodo de vigencia del Programa SPP coincidió además con cierto desfinanciamiento de las universidades públicas. Los jóvenes de bajos ingresos que pudieron acceder al programa optaron por estudiar en el sector de las IES privadas que gozaban de mayor prestigio y garantizaban una mejor inserción posterior en el mercado laboral. Una crítica que ha recibido este programa ha sido que ha beneficiado especialmente a las universidades privadas de mayor calidad,

en desmedro de las estatales, y que a estas IES privadas no se les exige, en contraprestación, tarifas diferenciales para los Pilos.

Revelando similitudes con el programa SPP, el programa vigente desde octubre de 2018 busca también destinar recursos al reconocimiento de los mejores estudiantes del país en condición de vulnerabilidad económica. El programa Generación E apoya el acceso y la permanencia en programas de IES públicas y privadas acreditadas a través de créditos condonables (ICETEX, 2019).

Conclusión

Entre el 2010 y el 2017 la inversión en educación superior se elevó en América Latina, acompañando los procesos de masificación de la educación superior y el acceso de jóvenes pertenecientes a hogares con menor nivel de ingreso que en el pasado, mayormente primera generación en su familia con educación superior.

Estos mayores recursos financieros destinados a la educación superior se asignaron, en algunos países de la región, a través de nuevos mecanismos que incorporan criterios objetivos en la distribución del presupuesto entre las universidades, tales como las fórmulas según indicadores de insumos y resultados, aunque afectando en general sólo una proporción pequeña del total de este presupuesto. Con el fin de alinear los objetivos de los gobiernos con aquellos de las instituciones universitarias autónomas, también se utilizó como instrumento de política pública la contractualización. En los países analizados, los contratos han sido empleados en particular para mejorar la calidad de las instituciones y programas, fomentando además la mejora de la eficiencia institucional.

Finalmente, en algunos países como Chile y Colombia, los recursos financieros destinados a la educación superior se asignaron en alta proporción a los propios estudiantes, buscando por este medio mejorar la equidad en el acceso y la graduación, a la par que se incentivaba la mejora del rendimiento académico.

Un rasgo común, tanto de los montos asignados como respecto del uso de diversos procedimientos para su distribución entre las instituciones y los estudiantes, es su variabilidad a lo largo del tiempo por la volatilidad de la economía, por un lado, y los cambios en los gobiernos, por el otro. Como ha ocurrido en otros períodos, la desaceleración del ritmo de crecimiento de la región desde el año 2016, variable a su vez según los países, constituye un reto para la mantención de la provisión de este servicio educativo bajo iguales condiciones de calidad y equidad. En particular, en los años 2018 y 2019 la inversión en educación superior ha disminuido en países como la Argentina (García de Fanelli y Broto, 2019), Brasil (Knobel, 2019) y México (Maldonado-Maldonado y Rodríguez Gómez, 2019). Queda por analizar a futuro cómo esta contracción del financiamiento público a la educación superior afectará el normal funcionamiento de los mecanismos innovadores para asignar la inversión educativa a las IES y a los estudiantes y su impacto sobre la calidad de la educación superior de la región.

Bibliografía

- Avitabile, C. (2017), "The Rapid Expansion of Higher Education in the New Century", en Ferreyra, M. M et al. (Eds.) *At a Crossroads. Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., Work Bank Group, pp. 47-75.
- Brunner, J.J. (Coord. y Ed.) y Miranda, D.A. (Ed.) (2016), *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Santiago de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo y UNIVERSIA, RIL editores.
- Burke, J. C. y Serban, A. M. (Eds.) (1998), *Performance Funding for Public Higher Education: Fad or Trend?*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Comisión Económica para América Latina (2016), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40825-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2016> (última entrada 15 de marzo de 2020)
- Comisión Económica para América Latina (2019), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44326/141/S1801219_es.pdf (última entrada 15 de marzo de 2020)
- Claeys-Kulik, A. L. y Estermann, T. (2015), *Define Thematic Report: Performance-Based Funding of Universities in Europe*. Bruselas, EUA - Lifelong Learning. Disponible en: <https://eua.eu/resources/publications/361:define-thematic-report-performance-based-funding-of-universities-in-europe.html> (última entrada 8 de abril de 2020)
- Contraloría General de la República de Chile (2014). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2014*. Chile, División de Análisis Contable, Área de Empresas Públicas y Universidades. Disponible en: https://www.contraloria.cl/documents/451102/2135338/FFES_2014.pdf/0530a2b9-3444-7473-d499-271b96bd359a
- Contraloría General de la República de Chile (2016). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2016*. Chile, Área de Estudios Financieros. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2094009/FFES.pdf/efda256e-940a-d8d8-e87e-17339cfea4f5?version=1.0>
- Contraloría General de la República de Chile (2017). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2017*. Chile, División de Análisis Contable, Área de Empresas Públicas y Universidades. Disponible en: http://www.uchile.cl/documentos/cgr-financiamiento-fiscal-a-la-educacion-superior_113390_37_2208.pdf (última entrada 15 de marzo de 2020)
- De Boer, H., Jongbloed B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K. y Vossensteyn, H. (2015), *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science*. The Neatherlands, CHEPS. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/274954335_Performance-based_funding_and_Performance_Agreements_in_fourteen_Higher_Education_Systems_Report_for_the_Ministry_of_Education_Culture_and_Science (última entrada 15 de marzo de 2020)
- Doberti, J. (2018), "Los desafíos de los modelos de pautas presupuestarias entre las universidades públicas en Argentina", en Marqués, C. (Ed.) *La Agenda Universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*, Buenos Aires, Fundación Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior, pp. 113-134.
- Dougherty, K. J., Jones, S. M., Lahr, H., Natow, R. S., Pheatt, L. y Reddy, V. (2014), "Performance Funding for Higher Education: Forms, Origins, Impacts, and Futures", en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 655(1), pp. 163-184.
- García de Fanelli, A. (2005), *Universidad, Organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- García de Fanelli, A. (2017), "Public Funding, Latin America", en Nuno Teixeira, P. y Shin, J-C. (Eds.) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, Dordrecht, Springer Science+ Business Media.
- García de Fanelli, A. (2019), *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica*, Buenos Aires, OEI. Disponible en: <http://www.redindices.org/attachments/article/85/Panorama%20de%20la%20>

educaci%C3%B3n%20superior%20iberoamericana%20versi%C3%B3n%20Octubre%202018.pdf (última entrada 16 de marzo de 2020)

- García de Fanelli, A. y Broto, A. (2019). Financiamiento de las universidades nacionales en la Argentina: principales indicadores y tendencias, *FACE- Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata*, Año 25, N.º 53, pp. 51-70.
- González, L. E. y Espinoza, O. (2018), "Educación superior bajo los gobiernos de Bachelet y Piñera: Un balance preliminar del último quinquenio (2014-2018)", en Agüero, F., Dávila, M., Espinoza, O., Frías, P., Frigolett, H., Fuentes, C., Gerber, E., Godoy, M., González, L. E., Liberona, F., Namuncura, D., Rivera, E., Rodríguez, A., Rodríguez, P., Scantlebury, M. y Varas, A. *Piñeira II ¿Una Segunda Transición? El Primer Año de su Nueva Administración*, Santiago de Chile, Fundación Equitas - Ediciones SUR, pp. 135-155.
- Guzmán-Valenzuela, C. y Bernasconi, A. (2018), "The Latin American University. Past, Present and Future", en Barnett, R. y Peters, M. A. (Eds.) *The Idea of the University. Contemporary Perspectives*, New York, Peter Lang, pp. 294-310.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (2019). *Fondos en Administración. Generación E - Excelencia*. Disponible en: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/fondos-en-administracion-Listado/generacion-e-excelencia> (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Johnstone, D. B. (2003), "Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility in a Comparative Perspective", en *Czech Sociological Review*, 39(3), pp. 351-374.
- Kivistö, J. y Zalyevska, I. (2015), "Agency Theory as a Framework for Higher Education Governance", en Huisman J., de Boer, H., Dill, D. D. y Souto-Otero, M. (Eds.) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, London, Palgrave Macmillan.
- Knobel, M. (2019), Budget Cuts in Brazil. *The World View. Inside Higher Education* [blog] 21 de mayo. Disponible en: <https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/budget-cuts-brazil>
- Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C. y Sánchez, F. (2017), "The Intended and Unintended Impacts of a Merit-Based Financial Aid for the Poor: The Case of Ser Pilo Paga", en *Documentos CEDE*, 24, Colombia, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Maldonado-Maldonado, A. & Rodríguez Gómez, R. (2019), Mexico: Higher Education Under Populism. *The World View. Inside Higher Education* [blog] 28 de mayo. Disponible en: <https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/mexico-higher-education-under-populism-0> (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (2016). *Convenios de desempeño por ámbito*. Disponible en: http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=3586&id_contenido=14892
- Ministerio de Educación de Chile (2018). *Gratuidad. Lo que debes saber*. Disponible en: <http://www.gratuidad.cl/lo-que-debes-saber/> (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Ministerio de Educación de Chile (2019). *Contratos de Desempeño*. Disponible en: http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=5446&id_contenido=34057 (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. París, OECD Publishing. Disponible en: http://www.cnedu.pt/content/noticias/internacional/Education_at_a_glance_2018.pdf (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red Índices) (2019). Chile y Colombia. Datos suministrados por la Red Índices a la autora.
- Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red Índices) (2019). : <http://www.redindices.org/indicadores-comparativos/indicadores-comparativos-financiamiento> (última entrada 8 de abril de 2020)
- Reich, R., Machuca, F., López, D., Prieto, J. P., Music, J., Rodríguez-Ponce, E. y J. Yutronic (2011), "Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile", en *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 19(1), pp. 8-18.

- Salmi, J. y Hauptman, A. M. (2006), *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Washington, Education Working Paper Series Number 4, The World Bank.
- SPU (2017). *Criterios para la implementación de la nueva modalidad de Contratos Programa Integrales (CPI)*. Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación y Deportes. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if_2017_13943185_apn_secpu2.pdf (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Teixeira Reis, C. Z., Rodrigues de Oliveira, A., Ramos Silveira, S. F. y da Silveira Cunha, N. R. (2017). “Modelo de Orcamentário das Universidades Federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização”, en *Rev. Adm. UFSM*, 10(6), pp. 1081-1100.
- Villarraga Orjuela, A. (2017), “Ser Pilo Paga: Innovación en las estrategias de financiamiento a la demanda de Educación Superior en Colombia”, en *Revista de Educación Superior en América Latina (ESAL)*, vol. 1, enero-junio 2017, pp. 16-17. Disponible en <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/issue/view/437> (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Yutronic, J., Reich, R., López, D., Rodríguez, E., Prieto, J.P. y Music, J. (2011). “Convenios de desempeño y su aporte en el financiamiento de la educación superior en Chile”, en *Revista Educación Superior y Sociedad*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe – IESALC, 16(1), pp. 53-77.
- Zapata, G. y Tejada, I. (2016), “Informe Nacional: Chile”, en Brunner (Coord. y Ed.), J. J. y Miranda, D. A. (Ed.) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Santiago de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo y UNIVERSIA, RIL editores, pp. 1-65. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2018/09/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016.pdf> (última entrada 16 de marzo de 2020)

Anexos

Cuadro 1. Gasto total en educación superior respecto del PBI en países de América Latina, 2010 y 2017

Países	2010	2017
Argentina	0,8%	1,0%
Bolivia	2,3%	2,3%
Brasil	0,9%	1,4%
Chile	2,3%	2,7%
Colombia	2,0%	2,2%
Costa Rica	1,2%	1,6%
Ecuador	1,4%	1,6%
El Salvador	0,4%	0,3%
Honduras	0,9%	1,2%
México	1,4%	1,4%
Panamá	0,8%	0,6%
Perú	0,5%	0,6%
Rep. Dominicana	0,3%	0,4%
Uruguay	1,4%	1,4%
América Latina	0,8%	1,0%

Fuente: Red Índices.

Notas:

1. En Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Panamá y República Dominicana el último año disponible es 2015 y Perú el 2016. Primer año 2011 en República Dominicana y Uruguay.
2. Sólo gasto público en la Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú, Panamá, Portugal y República Dominicana.

Notas

- ¹ El CRUCH está integrado por las universidades estatales y las privadas existentes al momento de la Reforma de 1980 llevada a cabo durante el gobierno militar (1973-1990). Las ocho universidades tradicionales existentes en ese momento se transformaron en un sector universitario compuesto por 16 instituciones públicas y nueve privadas (Zapata y Tejeda, 2016).
- ² Según se desprende de los informes por países y la encuesta realizada para el informe Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) (Brunner y Miranda, 2016) los contratos con asignación específica están presentes al menos en la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México.
- ³ Con las Universidades Nacionales de Litoral, La Pampa, Noroeste de la Pcia. de Buenos Aires, Matanza y Sur.
- ⁴ Si bien las IES pueden definir libremente sus aranceles, los programas de ayuda económica estudiantil financiados por el Estado cubren hasta cierto monto de estos costos pues se basan en valores de referencia determinados según diversos indicadores de calidad (Zapata y Tejeda, 2016).



Ana García de Fanelli es Doctora y Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales, orientación Sociología, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad y profesora de la Universidad de Buenos Aires. Email: anafan@cedes.org
