



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
**CIENCIAS
ECONÓMICAS**

Licenciatura en economía

Financiamiento de la educación superior

Revisión del caso argentino en perspectiva

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN POR:

Manuel Guillermo Salas Redmond

Reg. 29716 – manuel.salas@fce.uncu.edu.ar

PROFESOR TUTOR:

Gustavo Germán Maradona

MENDOZA 2022



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
**CIENCIAS
ECONÓMICAS**

ÍNDICE

RESUMEN TÉCNICO	3
INTRODUCCIÓN	4
MARCO TEÓRICO	5
EDUCACIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS	5
EDUCACIÓN SUPERIOR.....	6
PARADIGMA DEL NUEVO MILENIO	13
CAUSAS Y CONSECUENCIAS.....	13
MISIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y FENÓMENO “COST SHARING”	15
MODELOS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	17
SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO	21
PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS CASOS ELEGIDOS	21
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CASOS ESTUDIADOS A TRAVÉS DE INDICADORES RELEVANTES	21
ESTUDIO DE CASOS	26
CASO ARGENTINO	39
CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA.....	51



RESUMEN TÉCNICO

En el presente trabajo se realiza un análisis sobre los distintos modelos de financiamiento de la educación superior a nivel global y sus cambios a lo largo del tiempo. En primer lugar, se abordan conceptos teóricos referidos al estudio de la educación en general y a la educación superior en específico. Posteriormente se realiza un repaso por los cambios de paradigma ocurridos en los últimos años y que teorías económicas se pueden encontrar respecto a esta temática. A su vez se analizan posteriormente los casos de los sistemas de educación superior de Chile, Brasil, Reino Unido y Estados Unidos, para finalmente llevar a cabo un análisis del sistema educativo de nivel superior en Argentina y realizar comparaciones mediante indicadores relevantes.

De esta forma se concluye que nuestro país se encuentra actualmente frente al desafío de incursionar en nuevos formatos de financiamiento mixtos, que liberen parte del costo de la educación superior al Estado, y que permitan a las universidades nacionales recuperar la calidad educativa que las caracteriza. A su vez también resulta importante que se analice el sistema de becas y préstamos otorgados por las instituciones educativas, que permitan incluir a la mayor cantidad de alumnos posibles, generando así un sistema educativo de nivel superior más justo y equitativo.

Palabras clave: educación superior - financiamiento de la educación superior – educación superior argentina – cost sharing – externalidades en educación superior



INTRODUCCIÓN

La educación ha sido uno de los aspectos más importantes en las sociedades a lo largo de la historia desde que puede ser considerada como tal. Ha acompañado y guiado el crecimiento de las mismas, ha dado lugar a invenciones y descubrimientos generando avances en la ciencia y ha permitido principalmente que las personas puedan formarse, conociendo así más sobre el mundo que las rodea. Es por esto que la educación en todos sus niveles y su forma de financiarla ha sido el foco de distintos debates académicos a lo largo del tiempo. El presente trabajo se centra específicamente en la educación de nivel superior, tanto universitaria como no universitaria, y su forma de financiamiento, realizando un recorrido bibliográfico y teórico sobre el tema.

En el primer capítulo se propondrá un marco teórico junto con una revisión bibliográfica, que nos permitirá entender a la educación y sus características generales antes de adentrarnos en el análisis específico de la educación de nivel superior. A su vez se realiza un repaso por los cambios de paradigma ocurridos en los últimos años y que teorías económicas podemos encontrar respecto a los distintos modelos de financiamiento de la educación superior.

Luego se analizan los casos de los sistemas educativos de nivel superior de Chile, Brasil, Reino Unido y los Estados Unidos, para comprender sus cambios en el tiempo y cómo funcionan sus sistemas de financiamiento.

Por último, luego de analizar el panorama general tanto teórico como práctico, nos adentramos en el análisis del sistema de educación superior existente en Argentina, su modelo de financiamiento y las modificaciones que ha sufrido a lo largo del tiempo. Se realizan comparaciones con los demás casos aplicados con el objetivo de poder finalmente elaborar conclusiones.



MARCO TEÓRICO

EDUCACIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS

Al momento de introducirnos en el análisis de la educación superior y su financiamiento, lo primero que debemos ser capaces de responder es de qué tipo de bien se trata desde el punto de vista económico, si es privado, público o mixto. Para esto es pertinente recordar cada una de estas definiciones según la teoría económica:

- Bienes privados: Son aquellos bienes que presentan rivalidad en su consumo y son de consumo exclusivo. El consumo de este tipo de bienes por un agente evita que otro lo consuma y cuando un bien tiene posibilidades de exclusión se puede evitar fácilmente que un agente dado lo consuma. Estas características generan que los individuos deban revelar sus preferencias y mediante el pago del precio de mercado internalicen el costo de consumo de dicho bien.
- Bienes públicos: Son aquellos bienes que poseen consumo conjunto e imposibilidad de (o muy costosa) exclusión. De esta manera, frente a la ausencia de rivalidad y exclusión, los individuos no tienen incentivos a revelar sus preferencias ni su disposición a pagar para este tipo de bienes. Es por esto que el gobierno debe hacerse cargo de determinar la cantidad, calidad y el costo de los bienes públicos, exigiendo a los individuos su pago normalmente mediante impuestos.
- Bienes mixtos: Este tipo de bienes tienen características de los bienes privados, es decir, poseen rivalidad en su consumo y posibilidad de exclusión, pero a su vez generan externalidades en el resto de los individuos, más allá de quien lo consume.

Luego de analizar en detalle los tipos de bienes que comprende y estudia la teoría económica moderna tradicional, podemos dilucidar que la educación en general parece ubicarse dentro de los bienes mixtos. Sin embargo, por sus características particulares de oferta y demanda, gran parte de la literatura la ubica dentro de la categoría de Bienes Meritorios. Es por esto que recurrimos a la teoría desarrollada por Richard Musgrave en 1959 donde presenta este tipo de bienes:

Los bienes meritorios son aquellos bienes que los individuos merecen o desmerecen por el hecho de pertenecer a la sociedad. La razón por la que a la sociedad le interesa establecer este tipo de bienes es porque existe otro tipo de interrelación entre agentes diferente a la de las externalidades. En esta interrelación



las personas, además de obtener utilidad por su propio consumo, la obtienen del consumo de los demás y de lo que los demás consideren de su consumo, en virtud de aspectos psicológicos como el altruismo, el egoísmo o el paternalismo (Musgrave, 1959, citado en Saldarriaga Sola, 2008).

A la hora de referirnos estrictamente a la educación de nivel superior no es tan sencillo definir de que tipo de bien se trata ya que posee características particulares que la distinguen de los demás niveles educativos. A partir de esto se pueden encontrar diversas opiniones en la literatura.

EDUCACIÓN SUPERIOR

Es importante en este punto separar a la educación superior de la educación básica, para la cual existe consenso en la literatura y se encuentra evidencia empírica de las externalidades positivas que posee. Tal es así que en casi todo el mundo este nivel de educación es obligatorio y el estado se encarga de asegurarlo. En nuestro país tanto la primaria como la secundaria son obligatorias según lo indica la Ley 26.206.

Si vamos a la literatura sobre el tema, es difícil encontrar una única opinión respecto a la educación superior y los beneficios y externalidades que posee. Son justamente estos diversos puntos de vista, los que hacen posible encontrar países con educación superior pública gratuita y a su vez, países donde los estudiantes deben pagar aranceles.

Algo importante a tener en cuenta es el problema que presenta la educación superior a la hora de medir su calidad, como mencionan Colombo y Mollo Brisco (2017), dado que si bien ha surgido a partir de los años dos mil una vasta y prolífica producción de material académico sobre el tema, no se ha llegado aún a un único y universal concepto de “calidad académica” en la educación superior.

Debemos detenernos a analizar cuáles son los beneficios privados y externalidades que genera la educación superior y por qué ambos modelos de financiamiento tienen sentido para los distintos países que los aplican.

El problema del financiamiento de la educación superior puede abordarse desde dos puntos de vista: el análisis de eficiencia y el análisis de equidad. La eficiencia hace referencia a la relación entre medios y fines, es decir, una política puede ser considerada eficiente si logra cumplir los objetivos propuestos al menor costo posible. Algo interesante de esta definición es que la referencia al costo corresponde a un entendimiento amplio del concepto. No todo costo corresponde directamente a una expresión en unidades



monetarias, este representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible. Por lo tanto, podría referirse por ejemplo al uso de tiempo, dinero, capital humano, etc.

Por otro lado, la equidad en el contexto de políticas y programas sociales se ha asociado con el concepto de igualdad. Si bien los conceptos de igualdad y equidad son diferentes, en la literatura se entiende a la equidad en estos casos como la búsqueda de igualdad de algún tipo. La interpretación más frecuente para este concepto es la de “*igualdad de oportunidades*”, aunque como bien menciona Karen Marie Mokate (2001), este concepto no agrega la especificidad suficiente y pueden utilizarse otros términos dependiendo del caso específico como por ejemplo *igualdad de acceso*, *igualdad de insumos* e *igualdad de capacidades*.

A continuación, analizaremos en detalle las principales características de la educación de nivel superior que han sido argumentos a favor y en contra de la intervención estatal en la misma:

- **Bien de consumo, bien de capital y efecto derrame**

Para el individuo la educación superior puede ser considerada como un bien de consumo y un bien de capital a la vez. Por el lado del consumo, genera beneficios inmediatos relacionados con la curiosidad y el placer de la incorporación de nuevos conocimientos. A su vez se considera un bien de capital ya que los estudiantes invierten tiempo y dinero en su educación para obtener un beneficio futuro. Las nuevas competencias y conocimientos adquiridos se traducen en una mayor productividad que genera a su vez mayores ingresos salariales o menores posibilidades de estar desempleados (Canton et al. 2001).

Analizando más en profundidad la teoría de la educación como bien de capital, podemos entender que la misma debe ser considerada como una inversión que realizan los individuos y que les permite aumentar su dotación de capital humano, que a largo plazo aporta de manera determinante, no solo a su crecimiento individual, sino al crecimiento y desarrollo económico de los países, en virtud de su nexo directo con la productividad (Becker, 1962). Según estudios realizados por Psacharopoulos y Patrinos (2002), el análisis de rentabilidad de la educación demuestra que la tasa de retorno de la inversión en educación o en capital humano, es similar o hasta incluso mayor en ocasiones que la tasa de retorno de la inversión en capital físico.

Es aquí donde se encuentra uno de los principales argumentos a favor de la intervención estatal en la educación superior, haciendo referencia al efecto derrame del capital humano.



Esta teoría sostiene que los individuos no absorben la totalidad de los beneficios de su educación, sino que una parte se distribuye entre los demás miembros de la sociedad. De esta forma una sociedad con una alta tasa de profesionales o de personas con niveles educativos elevados generaría un aumento de productividad en sus pares y a su vez podría presentar menores tasas de crimen, como sugiere Canton (2001). A su vez, Diris y Ooghe (2018) mencionan que individuos con alcance educacional superior tienen más probabilidades de tener hijos que años más tarde accedan a estos mismos niveles de educación, aumentando la productividad futura de los mismos.

Las teorías antes mencionadas, hacen referencia también a que los estudiantes no tienen en cuenta estos beneficios sociales a la hora de tomar su decisión de invertir en educación. Entonces, si estas externalidades positivas realmente pueden comprobarse, el estado debería estimular esa demanda que se supone menor que la que existiría si los individuos incorporasen los efectos positivos sobre el resto de la sociedad a su función de preferencias.

Sin embargo, se han realizado muchos estudios intentando detectar o medir el impacto real de la educación superior en la sociedad en su conjunto y resulta extremadamente difícil de lograr. Gemmell (1997) realizó una investigación en torno a este tema, donde menciona que la evidencia actual es muy limitada y si bien luego de hacer macro y micro estimaciones de la tasa social de retorno de la educación superior se sugiere pequeños efectos de externalidad positiva, se necesita aún más evidencia antes de que sea posible elaborar conclusiones firmes. Por otro lado, Lange y Toppel (2006) explican que la literatura macroeconómica temprana identificaba grandes externalidades positivas donde se mencionaba una amplia diferencia entre la tasa privada de retorno y la tasa social de la educación superior, pero que estudios más modernos determinan que estos beneficios y externalidades fueron sobreestimados ya que gran parte de estos corresponden a niveles más bajos de educación.

Sobre esto habla justamente Briceño Mosquera (2010), quien destaca que no existe bibliografía suficiente para asegurar que la tasa de retorno privada de la educación superior sea mayor o menor que la social, como si sucede con la educación de niveles primarios y secundarios, donde se ha comprobado que el aporte al capital humano y al desarrollo de las sociedades es mucho mayor.

- **Imperfecciones en el mercado de capitales**



Otro de los puntos analizados ampliamente en la teoría económica es el mercado de capitales y las imperfecciones que presenta a la hora del acceso a crédito para financiar estudios de nivel superior. Los dos factores principales que generan estas ineficiencias son los siguientes:

- No existe ningún activo directamente relacionado con el capital humano que poseen los estudiantes, que represente una garantía real para los organismos privados a la hora de otorgar un préstamo.
- La tasa de retorno del capital humano y las características de los estudiantes en lo relativo a rendimientos académicos que les aseguren un ingreso futuro, son muy difíciles de medir para los bancos, por lo que casi ninguna institución realiza efectivamente el préstamo.

Analizando en detalle los puntos anteriores podemos detectar un problema de selección adversa, teoría desarrollada por George Akerlof en 1970, donde existe información asimétrica entre dos agentes económicos en un mercado específico. En dicha teoría se demuestra que esa falta de información del lado de uno de los agentes genera imperfecciones en dicho mercado, y lleva a que las cantidades transadas no sean las socialmente óptimas. En el caso de los préstamos para la educación superior, solo el estudiante posee información específica de su rendimiento académico, de su nivel de esfuerzo esperado en los años venideros a la hora de estudiar y de su capacidad real de pagar la deuda contraída. De esta forma, el banco o la institución a cargo de otorgar el préstamo, frente a este desconocimiento no tiene incentivos suficientes para incurrir en el riesgo de prestar el dinero y esta transacción no es llevada a cabo.

Si bien estas ineficiencias en el mercado de capitales antes mencionadas presentan un problema a la hora de acceder a la educación superior, por lo que podría llegar a suponerse que sería tarea del Estado corregir dichas imperfecciones, es pertinente recurrir al análisis aplicado para determinar su razonabilidad.

En un estudio realizado por Carneiro y Heckman (2002) se demuestra que la correlación entre el nivel de ingreso de las familias de los estudiantes y el acceso a educación superior es muy alta y está creciendo con el paso del tiempo. Esto parece indicar que las imperfecciones en el sistema de créditos para alumnos para cubrir gastos de educación superior y la correlación entre el nivel de ingreso de las familias y el acceso a la misma, generan que muchos estudiantes no puedan acceder a este nivel educativo.



Otros autores como Oosterbeek y Webbink (1995) llegan a la conclusión de que la intervención del Estado frente a estos problemas ha funcionado en varios países, pero cuestionan la forma correcta de hacerlo. En muchos casos se han utilizado subsidios para bajar el precio de las cuotas impuestas por las universidades, el cual no es el método óptimo ya que los estudiantes con mayores ingresos también se benefician de estos subsidios y aquellos cuyos ingresos son menores en ocasiones siguen siendo relegados. En estos casos se está en presencia un problema de eficiencia ya que el subsidio genera un costo para el Estado, y a su vez un problema de equidad ya que no se logra igualdad de acceso dejando excluidos a ciertos grupos de alumnos. De esta forma se proponen otro tipo de formatos de financiamiento que serán analizados más adelante en este trabajo.

- **Análisis de riesgo**

Según Canton (2001), la decisión de invertir en educación superior representa dos tipos de riesgo:

- Riesgo frente al desconocimiento del efecto real de la educación en su nivel de capital humano. Dado principalmente porque no pueden asegurar su propio rendimiento dentro de la institución a la que van a ingresar y porque a su vez no conocen en su totalidad la calidad de educación a la que intentan acceder
- Riesgo frente al desconocimiento de los efectos reales de ese capital humano a la hora de ingresar al mercado laboral.

El principal problema que presentan estos riesgos que enfrenta el estudiante es que no pueden ser asegurados en un mercado privado. No existe forma de asegurar los costos exactos que implicará la educación superior, y a su vez tampoco pueden asegurarse los ingresos futuros que se percibirán fruto de esta una vez finalizada.

Este nivel de incertidumbre causa que los estudiantes con mayor aversión al riesgo no inviertan en educación superior, generando así una potencial ineficiencia en el mercado. A su vez, si esta aversión al riesgo está presente en un estudiante con bajos recursos, por lo explicado en los puntos anteriores estaríamos en presencia de un problema tanto de eficiencia como de equidad.

- **Análisis de equidad**

Otro de los argumentos que ha analizado la literatura económica es el incremento en la igualdad de oportunidades y la movilidad social ascendente que genera la educación superior. Según Delfino (2004), obtener niveles de educación elevados le permite a



personas pertenecientes a estratos socioeconómicamente más vulnerables acceder a ingresos que no hubiesen conseguido de otra manera.

Este argumento ha llevado a muchos países a subsidiar de distintas maneras la educación superior persiguiendo esa movilidad social ascendente, lo cual a su vez ha sido cuestionado en diversos espacios académicos. Es el mismo Delfino (1998) quién menciona que existen otros costos además de las cuotas universitarias que los estudiantes deben afrontar, y según la evidencia empírica son justamente los grupos de menores recursos quienes tienen menor probabilidad de continuar con dichos estudios.

Estudios de Hansen y Weisbrod (1968) demuestran que los subsidios a la educación superior no han generado el impacto redistributivo esperado, ya que luego de analizar en detalle los beneficiarios y los contribuyentes llegan a la conclusión de que los sectores de menores recursos terminan financiando la educación de nivel superior de los sectores con mayores niveles de ingresos. Lo cual no indica necesariamente que este tipo de política no sea la apropiada, sino que es importante detenerse a analizar si está siendo aplicada de forma correcta. Estos mismos subsidios dirigidos adecuadamente podrían llegar a generar diferentes y mejores resultados.

Otra crítica importante es que este tipo de políticas que intentan generar mayores niveles de equidad no suelen obtener esos resultados y a su vez presentan problemas de eficiencia. Ciertos sistemas de financiamiento garantizan educación superior pública gratuita, sin embargo, eso no siempre es incentivo suficiente para que las personas de bajos recursos ingresen a la universidad ya que deben tenerse en cuenta otros factores, dentro de los cuales se destacan como limitantes las “disfuncionalidades familiares”. El entorno de los jóvenes de bajos ingresos presenta menor motivación para el proceso de aprendizaje y muy bajos niveles de desarrollo cultural, a esto se le suma la menor calidad de las escuelas primarias y secundarias correspondientes a zonas más pobres, lo que termina generando mayores dificultades para acceder a niveles superiores de educación incluso cuando estos sean gratuitos (Piffano, 2005). El autor a modo de conclusión sobre este punto dice lo siguiente

De allí la importancia que se les atribuye a los esfuerzos gubernamentales para mejorar la situación educativa de los más jóvenes, a través de programas de inversión educativa durante la niñez o en las edades más tempranas del individuo. El punto es importante, pues definitivamente la igualdad de oportunidades para el



acceso a la universidad no podría resolverse aún con mayor subsidio monetario (...)

La solución debe comenzar por los niveles iniciales de educación. (p. 28)

- **Inversión para aumentar los ingresos fiscales futuros**

Diris y Ooghe (2018) hacen un aporte muy interesante al mencionar que subsidiar la educación de nivel superior representa un costo para el estado. Pero a su vez este costo genera mayor inversión en capital humano, el cual genera mayores beneficios económicos y menor posibilidad de desempleo para los estudiantes. Esto se ve finalmente representado en una mayor recaudación para el estado, debido al aumento de contribuyentes. Si ese aumento de la recaudación para el estado es mayor que el costo del subsidio colocado a la educación superior, estaríamos en presencia de una mejora paretiana potencial¹, la cual podría justificar dicha inversión. En este caso la compensación necesaria para que se lleve a cabo la mejora paretiana se ve representada por el aumento de la recaudación que percibiría el estado, el cual le permitiría recuperar el costo del subsidio.

Si bien este tipo de externalidades aparece en la literatura, las evidencias empíricas son muy limitadas. No se ha podido demostrar que este tipo de subsidios tengan un impacto significativo en las recaudaciones futuras, por lo que no se puede utilizar como un argumento fuerte para justificar la intervención estatal en la educación superior mediante la colocación de dichos subsidios

¹ El concepto de *mejora paretiana potencial* viene de la teoría de eficiencia de Kaldor-Hicks, la cual amplía el concepto de eficiencia de Pareto, agregando compensaciones de un grupo de individuos a otros. Si el movimiento de un punto A hacia un punto B implica una mejora para un grupo y una pérdida para otro, pero el grupo que se beneficia puede compensar al grupo perjudicado, estaríamos en presencia de una *mejora paretiana potencial*, la cuál solo será efectiva si se lleva a cabo la compensación entre los grupos involucrados.



PARADIGMA DEL NUEVO MILENIO

CAUSAS Y CONSECUENCIAS

A partir de los años dos mil se comienza a ver un gran cambio en cuanto al surgimiento de nuevos mecanismos o modelos para financiar la educación superior que intentan dejar atrás el paradigma clásico basado en la negociación política. Este paradigma estaba instalado en gran parte de las universidades a nivel mundial y tenía un fuerte componente de financiamiento a cargo del estado tomando como referencia el presupuesto inmediato anterior.

Con el inicio del nuevo milenio comienzan a buscarse nuevos mecanismos que permitiesen obtener nuevos fondos y a su vez asignar los mismos entre las instituciones de educación superior de un modo más eficiente.

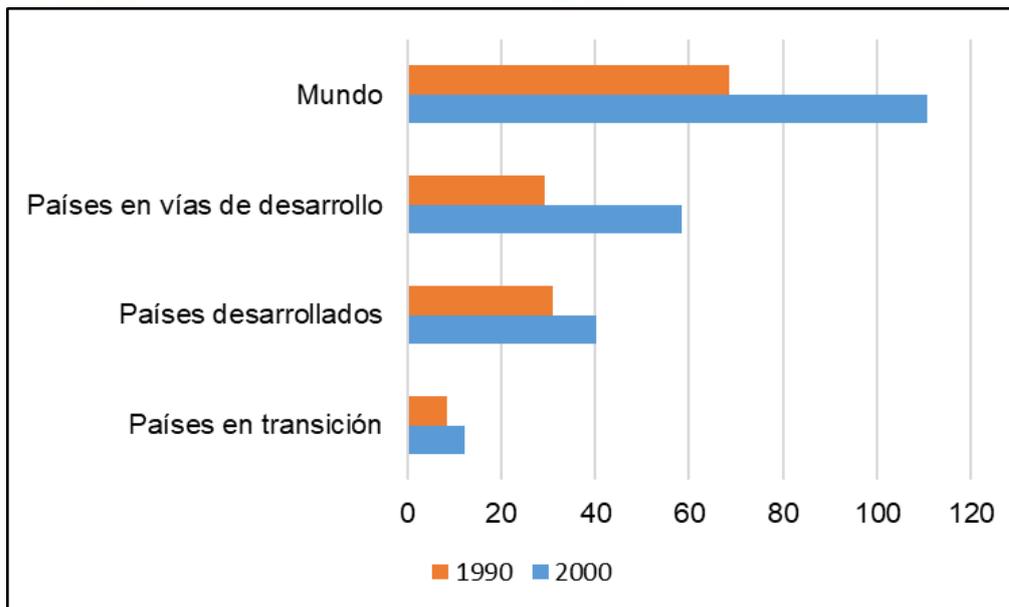
Estos cambios de paradigma se deben principalmente a dos causas que se mencionan a continuación:

- **Expansión masiva de la educación superior en los años 90.**

El fuerte aumento de la tasa de egreso de la educación secundaria a nivel mundial entre los años noventa y dos mil generó un fuerte aumento en la tasa de matriculación en la educación de nivel superior entre los años noventa y dos mil.

En el *Gráfico 1* vemos como fue el aumento de la matrícula en la educación superior a nivel mundial.

Gráfico 1: Evolución de la matrícula de educación superior en millones. Período 1990-2000



Fuente: Elaboración propia con datos de UNESCO

Observando el *Gráfico 1* se puede ver como los países en vías de desarrollo fueron los que más aumentaron su matrícula de educación superior en un 98%. Por otro lado, la matriculación en los estudios de nivel superior a nivel mundial pasó de 68.6 millones en 1990 a 110.7 millones en el año 2000, lo cual representa un aumento del 61%.

- **Problemas para financiar esta expansión.**

Los sistemas educativos de nivel superior en todo el mundo tuvieron una época de fuerte expansión utilizando principalmente recursos del Estado entre 1960 y 1980. Es en este período donde países como Estados Unidos, Canadá y Reino Unido, por ejemplo, tienen su “época dorada”. Al recibir este fuerte aumento de demanda en los años 90, no pudieron continuar su expansión y acompañar este crecimiento experimentado en la matrícula, hecho que también podemos explicar por ser una época caracterizada por ciertas restricciones al gasto en varios países.

Los sistemas educativos de nivel superior no fueron capaces de cubrir este fuerte aumento en la demanda mediante sus formas de financiamiento clásicas, las cuales estaban basadas principalmente en un porcentaje del presupuesto estatal. Esto comenzó a dar lugar a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento inclinadas hacia el sector privado.

La educación superior con financiamiento privado ha llegado actualmente a hacerse presente en prácticamente todos los países del mundo. Si bien, existía en Estados Unidos y varios países asiáticos, es a partir del nuevo milenio que comienza a expandirse cada



vez más, hasta llegar a países de África y Europa del este, por ejemplo, donde no tenía los mismos antecedentes.

Luego de estos hechos que hemos mencionado, se distinguen dos consecuencias principales que dan lugar al surgimiento de un nuevo paradigma en las formas de financiar la educación de nivel superior:

- **Traslado de costos a padres y alumnos.**

Es a partir de los años 90 que progresivamente algunos costos que antes eran cubiertos por el Estado comienzan a trasladarse hacia los alumnos y sus familias. Esto ocurre a través de la introducción y el aumento de los aranceles en las universidades, retiro de subvenciones y ayudas de mantenimiento, y la introducción de préstamos estudiantiles.

- **La educación superior es considerada un bien comercializable internacionalmente según el GATS**

Con el auge de la globalización y siendo la educación un bien comercializable internacionalmente según el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios la educación superior ha encontrado nuevas fuentes de financiamiento. Este hecho tiene una gran importancia ya que afecta tanto a la oferta como a la demanda educativa. Por un lado, genera un aumento de oferta dado que permite el surgimiento de títulos intermedios, carreras más cortas que las clásicas y cursos de todo tipo que las universidades pueden ofrecer a través de internet. A su vez, permite a los estudiantes acceder a estos servicios de manera remota, incluso estando en otro país y generalmente ofrecen horarios flexibles lo que ha generado un gran aumento en la demanda.

Por otro lado, este nuevo formato de oferta y demanda en el mercado de la educación superior ha generado una mayor competencia entre las universidades. Sanyal y Martin (2006) mencionan que, para los países en vías de desarrollo, la financiación de la educación superior puede ahora provenir desde el extranjero a través de los gobiernos o de fuentes privadas, utilizando la posibilidad de comerciar virtual e internacionalmente servicios educativos, y generando así cambios en su paradigma de la financiación de la educación superior. Por otro lado, esta libertad en el comercio de la educación superior reduciría el monopolio de exportación de educación de los países más desarrollados gracias a la llegada al mercado de proveedores como India, Corea y Sudáfrica.

MISIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y FENÓMENO “COST SHARING”



Habiendo surgido distintas fuentes de financiación de la educación superior que se alejan cada vez más del estado, es lógico pensar que la esencia de la universidad tienda a cambiar. Este debate se ha instaurado en los sectores académicos hace ya algunos años y los autores Sanyal y Martin (2006) hablan de este tema analizando la misión de la educación superior.

La misión varía según el tipo de educación superior del que se trate. El objetivo principal de los sistemas de educación pública es aumentar el capital humano, satisfacer la demanda social de educación superior y asegurar la igualdad de acceso a este nivel educativo. Por otro lado, las instituciones de educación privada dirigidas por organizaciones sin fines de lucro tienen como objetivo cumplir con los intereses de los alumnos, mientras que las organizaciones con fines de lucro además de los intereses de los alumnos intentan obtener un beneficio económico. Dependiendo del tipo de institución educativa que se analice los objetivos perseguidos serán diferentes, por lo que se tendrá una educación superior con una orientación distinta en cada caso.

Como se ha analizado anteriormente existen en la actualidad distintos puntos de vista sobre los beneficios privados y sociales de la educación superior. Ante la falta de evidencia empírica que permita generar una opinión unánime respecto a si este nivel educativo debe o no ser financiado por el Estado, ha surgido en el último tiempo el fenómeno de “cost-sharing”. Este concepto, el cuál es apoyado por la UNESCO, incluye e intenta integrar en el financiamiento de la educación superior tanto al estado, como a los privados (empresas u organizaciones sin fines de lucro), a los estudiantes y a sus familias.

Bruce Johnstone (2004) analiza las bases del cost-sharing y lo relaciona directamente con el pago de matrículas que desplaza una parte del costo de la educación superior originalmente desde el estado hacia a los estudiantes. De esta manera enuncia algunas formas de cost-sharing:

- Aplicación de aranceles donde la educación antes era gratuita o aumento de estos donde ya hayan sido aplicados
- Aplicación de aranceles duales, en las que algunos estudiantes pagan y otros no, dependiendo de sus rendimientos
- Cobro de tasas por la utilización de los servicios extra académicos que ofrecen las universidades, como por ejemplo las residencias dentro de la universidad.
- Disminución de becas para estudiantes
- Aumento de las tasas de interés en los préstamos a los estudiantes



- Menores cupos en los sectores de tasas de matrículas bajas o gratuitas

Como podemos ver, todos los conceptos enunciados anteriormente tienen una inclinación hacia el financiamiento privado y pueden ser difíciles de aplicar en algunos casos. Es por esto que Sanyal y Martin (2006) realizan un gran aporte al mencionar que es de vital importancia que el sistema de educación superior en su totalidad y las instituciones que lo conforman tengan un mejor manejo de su contabilidad y de su administración de recursos, logrando así mejorar su desempeño sin la necesidad de aplicar estrictamente medidas de privatización.

De esta forma los autores enuncian algunas maneras de optimizar el funcionamiento del sistema educativo de nivel superior:

- Presupuesto y distribución de fondos entre universidades: Existen diversos formatos de presupuestos para educación superior y distintos modos de distribuir esos recursos otorgados por el estado entre las distintas instituciones educativas. A la hora de elaborar el presupuesto deben utilizarse indicadores que midan las necesidades de cada universidad, basándose en la cantidad de alumnos, la tasa de egreso, los docentes y los investigadores. Este presupuesto debe analizarse cada año con el fin de no generar desigualdades entre universidades a raíz de presupuestos históricos.
- Elaboración de indicadores financieros y de rendimiento: El desarrollo de un conjunto de indicadores consistentes permite el seguimiento del desempeño universitario y el gasto público en este sector. Además, permite a las universidades mejorar su funcionamiento interno.
- Autoevaluación y auditoría: Es muy común que cada institución educativa de nivel superior tenga autonomía financiera, por lo que resulta necesario realizar autoevaluaciones de desempeño financiero y auditoría en la utilización de los recursos. Para este análisis resulta muy útil revisar y estudiar los costos de la institución, tanto totales como por alumno y por sector (investigación, proyectos especiales, docencia, etc.).

MODELOS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Antes de analizar casos de aplicación de los distintos países y sus experiencias resulta muy útil distinguir las principales formas de financiamiento de la educación superior siguiendo el análisis realizado por Maximiliano González (2000):



- **Asignación directa del presupuesto nacional:**

Este sistema consiste en un aporte estatal directo a las instituciones educativas en forma de una partida presupuestaria, y es la fuente de financiamiento que podríamos identificar como pública pura.

Este tipo de financiamiento ha recibido diferentes críticas en la literatura, como por ejemplo los pocos incentivos que presentan las universidades a trabajar de forma eficiente mediante este tipo de asignación de recursos. Sin embargo, es una forma de financiamiento que ha estado presente en muchos países desde hace muchos años, como principalmente en países como Argentina, Brasil y el resto de los países latinoamericanos. La asignación directa del presupuesto se lleva a cabo teniendo en cuenta alguno de estos tres criterios, y a veces más de uno a la vez:

- Pago por resultados: Este criterio se basa principalmente en el *output* de la educación, por ejemplo, cantidad de egresados de grado o posgrado y cantidad de investigaciones realizadas. Sin embargo, resulta difícil cuantificar el nivel de eficiencia de este sistema sin tener en cuenta la calidad de dicho output. Es por esto que las principales críticas hacen referencia a la generación de incentivos hacia la reducción de estándares académicos que trae aparejada este criterio, priorizando cantidad por sobre calidad.
- Pago basado en el input: La principal forma de llevar a cabo políticas de pago basadas en los *inputs* es multiplicar la cantidad de alumnos que ingresan efectivamente a una institución educativa de nivel superior por un costo unitario. De esta forma se asigna un mayor o menor presupuesto de acuerdo con el nivel de matrícula que reporte cada universidad. Es en este punto precisamente donde tiene lugar su principal crítica, dado que las universidades en este caso tampoco tienen incentivos a operar de manera eficiente o intentar reducir sus costos, ya que más ingresantes o un mayor costo reportado significaría consecuentemente una mayor asignación de recursos por parte del estado.
- Asignación negociada de recursos: Este criterio de asignación se fundamenta en un ajuste realizado a los presupuestos recibidos en años anteriores a lo que se suma la fuerza negociadora que puedan tener los agentes económicos involucrados, tanto de parte de las universidades como del gobierno. Este tipo de mecanismo de asignación de los recursos permite a los gobiernos tener un muy alto grado de control político dentro de las instituciones de educación



superior. Los incrementos sobre los presupuestos de años anteriores son considerados una práctica perniciosa ya que no toman en consideración cualquier cambio en los costos o en las actividades de la institución como pueden ser nuevos programas, un aumento en la cantidad de estudiantes que ingresan o nuevas investigaciones.

Albrecht y Ziderman (1992) realizan una muestra de 35 países y llegan a la conclusión de que el tercer criterio es el más utilizado, sin embargo, algo muy común es encontrar combinaciones de estas tres formas de asignar los recursos.

- **Cobro de matrícula:**

El cobro de matrícula en las instituciones de educación superior es una de las formas de financiamiento más comunes en muchos países y es la que podemos identificar como privada pura. Consiste en un pago periódico que realizan los estudiantes a la institución de manera periódica, ya sea mensual, semestral o anual. De esta forma el costo de la educación recae directamente sobre los alumnos o la familia de estos.

Algo muy común en sistemas educativos de nivel superior que utilizan este sistema de financiamiento, es la existencia de ayudas económicas para que aquellos alumnos que no pueden pagar la matrícula puedan tener acceso a este nivel de educación. Estas ayudas pueden tener distintas formas según el país, desde préstamos a los estudiantes, becas por alguna actividad extracurricular (deportes, ciencias, etc.) o por buen rendimiento académico entre otros.

- **Financiamiento mixto:**

Además de los modelos de financiamiento estrictamente públicos o privados como hemos visto anteriormente, existen nuevas formas de financiar la educación que pueden considerarse mixtas.

- **Ingresos por transferencia de tecnología y servicios prestados.**

Las instituciones de educación superior pueden ofrecer distintos tipos de servicios educativos, tanto al estado como a empresas y de allí obtener el financiamiento. La venta de servicios técnicos de alto nivel, asesoramiento y consultoría en proyectos de carácter público o privado, capacitaciones de todo tipo, entre otros, pueden proporcionar a las instituciones ingresos para el sostenimiento de sus actividades.



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
**CIENCIAS
ECONÓMICAS**

- Cooperación internacional.

El aumento de las relaciones entre universidades de distintos países y a su vez entre universidades y organismos internacionales es una fuente de recursos muy importante en el último tiempo. De esta forma, son cada vez más recurrentes los intercambios internacionales tanto de profesores como de alumnos, las investigaciones conjuntas entre instituciones y los programas de transferencias tecnológicas, entre otros.

- Legados y donaciones.

Algo común en algunos países es que se estimulen las donaciones o aportes a las universidades por parte de empresas, exalumnos o simplemente personas que pertenecen a la comunidad en general.



SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS CASOS ELEGIDOS

Luego de revisar y explicar las distintas formas de financiamiento que pueden presentarse, resulta muy útil observar casos de aplicación en los distintos países. Es importante resaltar que como se ha mencionado anteriormente, los modelos de financiamiento de la educación superior han comenzado a cambiar desde principios del siglo XXI y siguen sufriendo modificaciones actualmente. De esta forma, es esperable que la mayoría de los sistemas educativos de nivel superior se encuentren en un proceso de transición y cambio, lo que los lleva a presentar financiamientos mixtos principalmente, con características específicas que los acercan más a lo estrictamente público o a lo estrictamente privado dependiendo del caso que esté bajo análisis.

Se analizarán cuatro sistemas educativos de nivel superior y sus respectivos modelos de financiamiento: Estados Unidos, Reino Unido, Brasil y Chile. El estudio del caso de Estados Unidos presenta una especial importancia ya que fue uno de los primeros países en incorporar al Mercado dentro del ámbito del financiamiento de la educación superior, por lo que hoy presenta una larga trayectoria en la materia, la cual resulta necesaria de observar. La incorporación del Reino Unido encuentra su principal justificación en el desarrollo de nuevos tipos de préstamos para educación superior utilizando la metodología de vinculación con los ingresos y a su vez otorgando mayor participación al Estado en la asignación de dichos préstamos. La inclusión del sistema educativo de nivel superior de Brasil resulta muy interesante por las semejanzas al existente en Argentina. A esto se suma la cercanía geográfica respecto a nuestro país y similitudes en materia histórica, política y económica. Finalmente se observará el caso de Chile, el cual presenta un sistema educativo de nivel superior que sufrió grandes cambios estructurales en los años 80, los cuales están siendo cuestionados y analizados en la actualidad. De esta forma Chile ha tenido en esta materia un recorrido distinto a los demás países de Latinoamérica por lo que su análisis resulta esencial.

A todos los casos antes mencionados se sumará el del sistema de educación superior en Argentina para poder comparar y elaborar conclusiones.

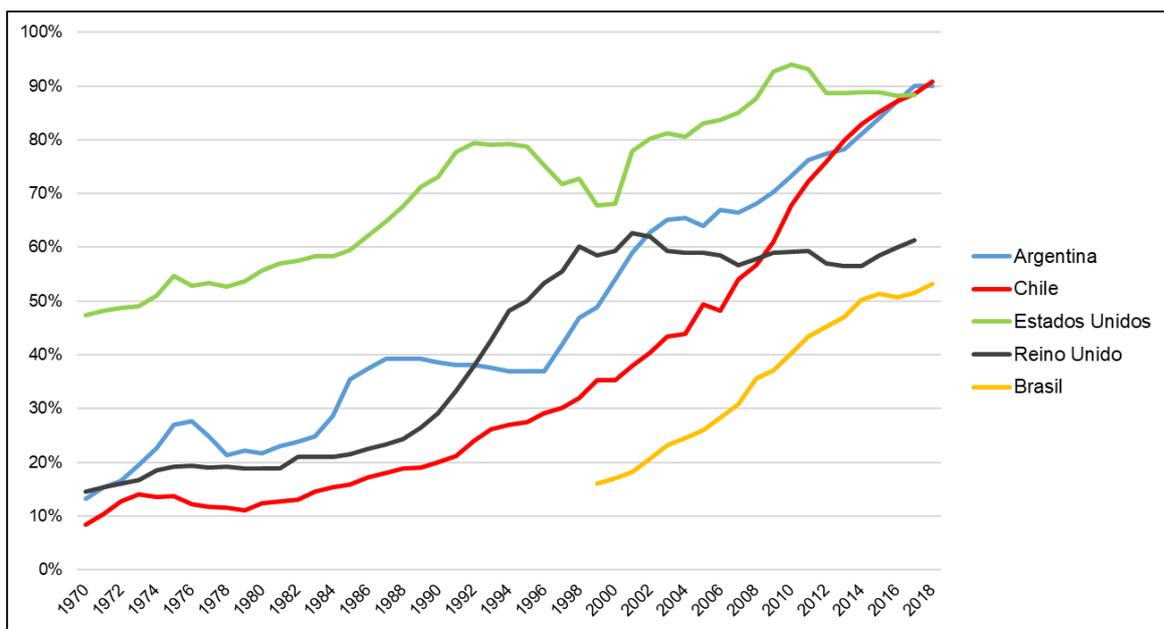
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CASOS ESTUDIADOS A TRAVÉS DE INDICADORES RELEVANTES



Antes de introducirnos en los modelos de financiamiento de la educación superior de cada país a analizar, es pertinente realizar una comparación de los mismos en términos de indicadores relevantes.

En el *Gráfico 2* observamos la tasa bruta² de cobertura de la educación superior en los cinco países estudiados. La misma muestra la relación entre los alumnos matriculados en el nivel superior de educación y la población proyectada en edad de cursar dichos estudios, por tanto, mide la participación de los jóvenes y adultos que se encuentran efectivamente asistiendo a un programa de formación en educación superior. A su vez nos permite observar en que porcentaje se satisface la demanda por educación de nivel superior en los distintos países.

Gráfico 2: Evolución de la tasa de cobertura en educación superior. Período 1970 - 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Podemos ver que para los cinco países bajo análisis se observa una tendencia creciente a lo largo de todo el período observado y principalmente a partir de los años 90. Esto deja en evidencia la expansión masiva de la matrícula en educación superior entre los años noventa

² La tasa bruta de cobertura hace referencia al porcentaje de población que se encuentra cursando el nivel sobre el total de la población en edad teórica para cursarlo. Esta tasa se diferencia de la tasa neta que únicamente tiene en cuenta a los individuos que se encuentran en la edad teórica correspondiente al nivel educativo analizado, tanto en el numerador como en el denominador.

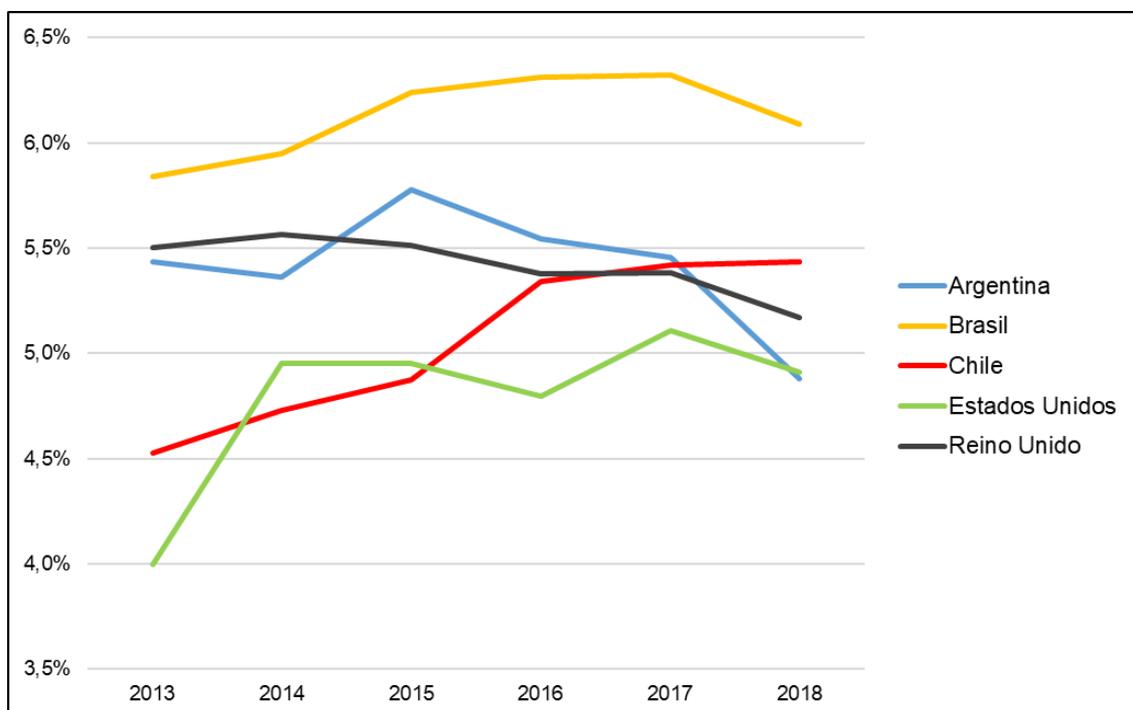


y dos mil, producida por el aumento de la tasa de egreso de la educación secundaria a nivel mundial, como se ha explicado previamente en este trabajo.

Algo importante a tener en cuenta en este punto es el impacto que puede tener una tasa bruta de cobertura del 90% por ejemplo en Argentina y Brasil como podemos ver en el *Gráfico 2*, ya que como hemos mencionado se están teniendo en cuenta alumnos que no entran dentro de la edad teórica para la educación de nivel superior. En este caso la demora de los mismos en obtener sus títulos y egresar genera mayores costos ya que aumenta la cantidad de alumnos, por lo que un alto valor en el indicador podría estar señalando algunas ineficiencias.

Frente a este aumento de la matrícula en todos los países resulta muy interesante analizar el comportamiento y evolución del gasto público en educación superior, y cuanto representa en términos del PBI. En el *Gráfico 3* se presentan los gastos o las participaciones de la educación en su totalidad para los cinco países.

Gráfico 3: Evolución del gasto público en educación en términos del PBI. Período 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

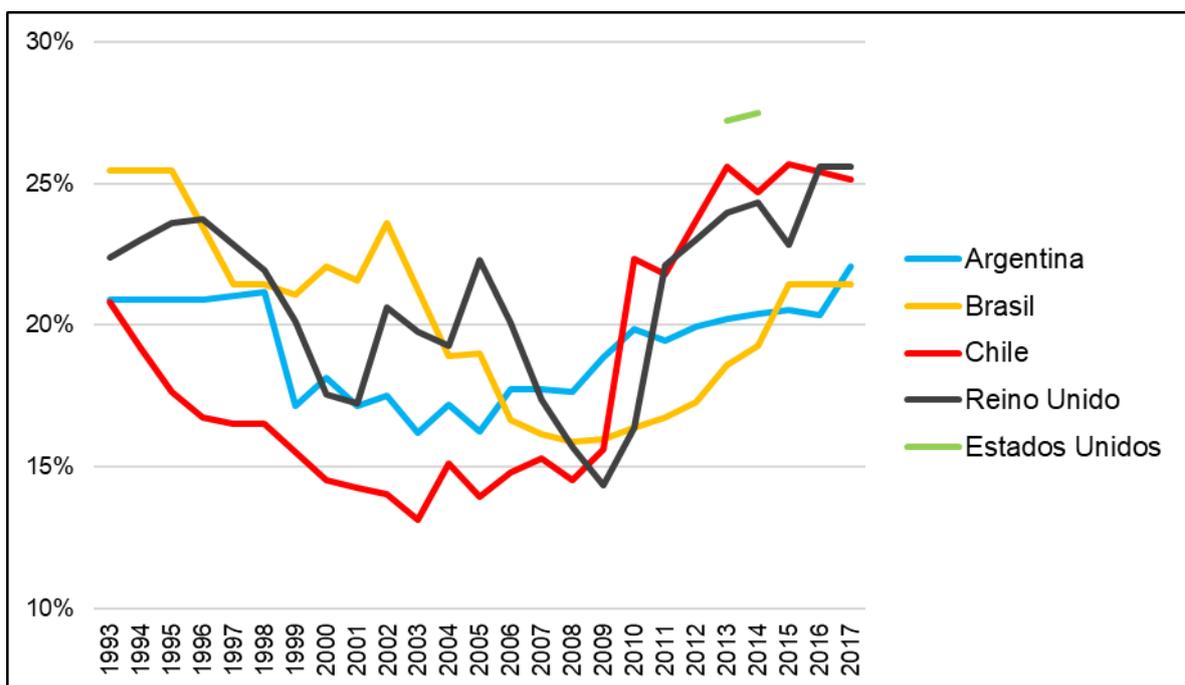
Observando el comportamiento del gasto público en educación total de los últimos años podemos concluir que los cinco países en análisis han mantenido participaciones similares



a lo largo del período exhibido, entre el 4% y 6% del PBI, con algunas oscilaciones. Aunque se debe tener en consideración que los 5 países bajo análisis no sólo pueden tener diferencias en cuanto al modelo de financiamiento de la educación superior como veremos a continuación, sino que también pueden hacerlo en términos del modelo de financiamiento de la educación inicial, primaria y secundaria. Por lo que los valores de gasto observados en el *Gráfico 3* no necesariamente se asignan de igual manera y no representan necesariamente lo mismo para todos los países, aun así, son útiles para el análisis del presente trabajo.

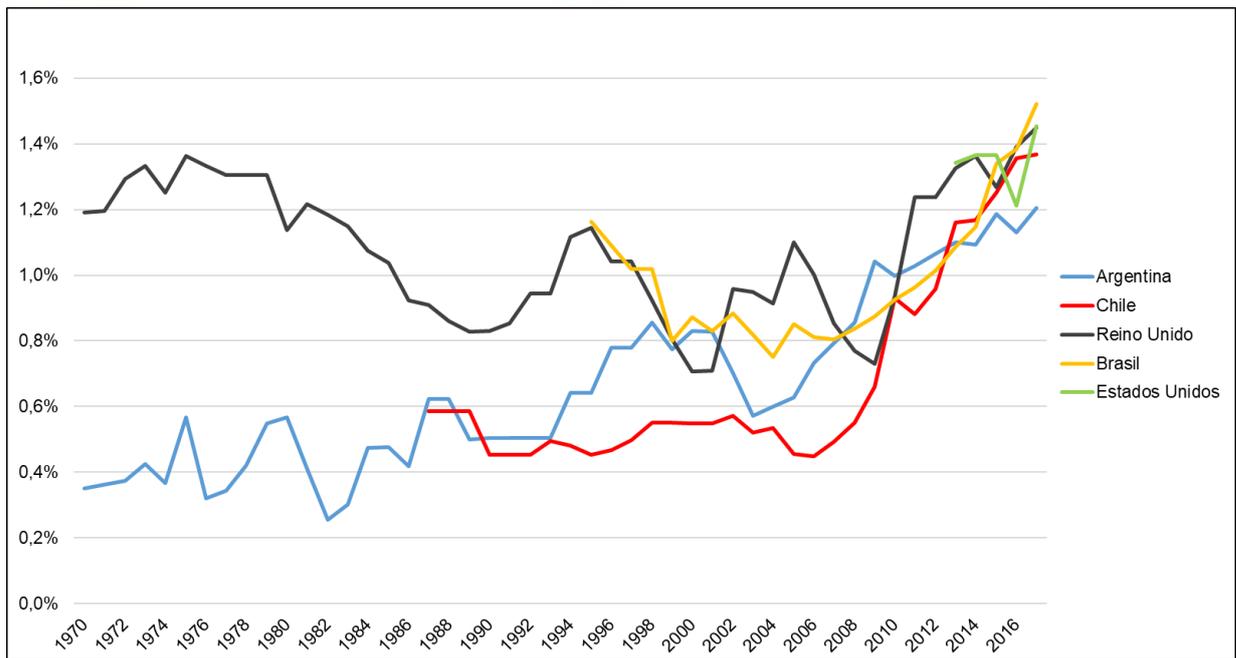
En el *Gráfico 4* se puede apreciar cómo ha ido variando la participación de la educación superior dentro de ese gasto público total en educación, mientras que el *Gráfico 5* nos muestra efectivamente qué porcentaje del PBI se ve representado en el gasto estatal destinado a educación de nivel superior.

Gráfico 4: Evolución del gasto público en educación superior en términos del gasto público total en educación. Período 1993 – 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Gráfico 5: Evolución del gasto público en educación superior en términos del PBI. Período 1980 – 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

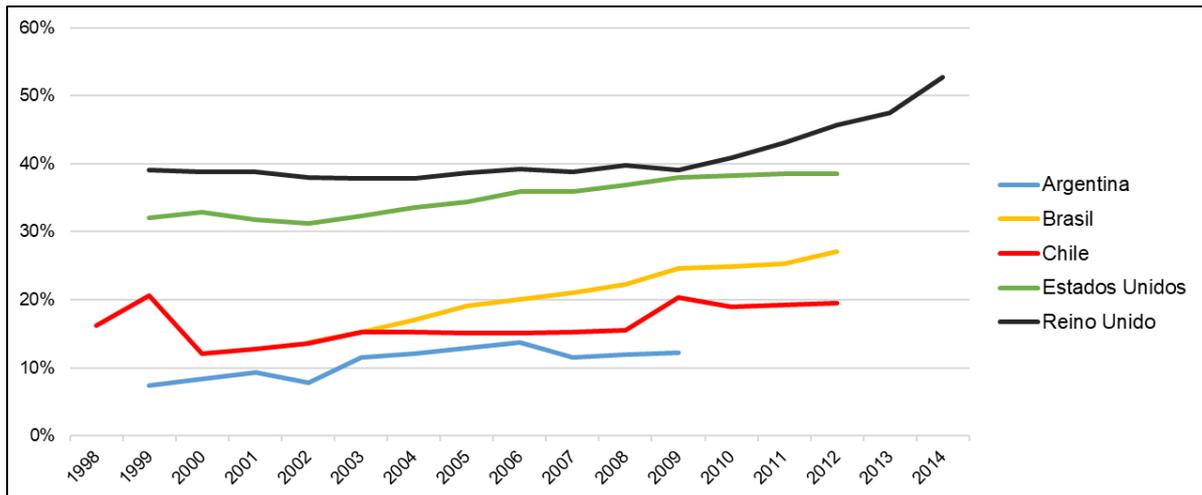
Aproximadamente entre el 20% y 25% del gasto público en educación es destinado a la educación superior en los cinco países analizados, como podemos ver en el *Gráfico 4*

Analizando el *Gráfico 5* vemos que también el gasto en educación superior ha ido aumentando con el tiempo, hasta llegar a que todos los países analizados confluyan en valores cercanos al 1,4% del PBI excepto Argentina que se ubica por debajo, en un 1,2%. A su vez, comparando con el *Gráfico 2* se puede observar que, si bien tanto la tasa de cobertura como el gasto público en educación superior han aumentado, la primera lo hizo en mayor medida y de forma casi ininterrumpida en los 28 años estudiados. Por otro lado, se puede observar que países como Chile o Argentina han tenido aumentos de la tasa de cobertura cercanos al 500%, pasando de valores cercanos al 15% en 1980 a alcanzar tasas de casi 90% en 2018, mientras que los aumentos del gasto en educación superior en términos del PBI para los mismos países y en el mismo período han sido mucho menores.

Este comportamiento antes mencionado tiene sentido considerando que variables como el gasto público en términos del PBI requieren de un mayor período de tiempo para sufrir modificaciones significativas, mientras que la matrícula puede aumentar a un ritmo más acelerado. A su vez, esta diferencia en las tasas de aumento dio lugar, como se vio anteriormente, a que los países hayan tenido que comenzar a incluir nuevas fuentes de financiamiento a sus respectivos sistemas de educación de nivel superior.



En el *Gráfico 6* se puede observar la evolución de la tasa bruta de egreso³ de la educación superior en los 5 países analizados. Este indicador de graduación muestra qué porcentaje de la población en edad de obtener un título de educación superior efectivamente lo ha obtenido.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

El *Gráfico 6* nos permite medir en cierta forma la efectividad de los programas de educación superior en los distintos países a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta que porcentaje de los alumnos matriculados efectivamente obtienen el título. Claramente se observa una diferencia entre los países de Latinoamérica y los países anglosajones. Esto último podría plantearnos las hipótesis de que en Latinoamérica (Argentina, Chile y Brasil en este caso) la matriculación en educación superior ha crecido pero muchos de esos alumnos que ingresan desertan antes de terminar sus estudios, o permanecen dentro de las instituciones educativas más tiempo del estimado sin obtener sus títulos.

Luego de realizar un análisis gráfico general comparando los sistemas educativos de nivel superior de los cinco países involucrados, es pertinente introducirnos en el estudio de cada caso en específico.

ESTUDIO DE CASOS

³ La tasa bruta de egreso se obtiene dividiendo la cantidad de alumnos que egresan de la educación de nivel superior sobre la población en edad teórica de obtener un título de nivel superior.



EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESTADOS UNIDOS

El sistema educativo de nivel superior de los Estados Unidos está compuesto actualmente por más de 4500 instituciones, entre universidades, institutos y “*colleges*”. Estos últimos suelen ser de menor tamaño que una universidad y su oferta académica cubre principalmente las áreas de artes y humanidades, dejando de lado lo relacionado a ciencias exactas. Estas instituciones se dividen entre públicas y privadas; como así también podemos distinguir aquellas que persiguen fines de lucro y aquellas que no. Actualmente de las 4500 instituciones antes mencionadas, se dividen aproximadamente en 50% de gestión pública y 50% de gestión privada.

Las universidades públicas son presididas por una junta conformada por personas elegidas por el estado y reciben una parte del presupuesto estatal. Dependiendo de la institución específica que se encuentre bajo análisis, la relación con el estado puede ser distinta, en algunos casos los activos pertenecen al Estado y puede estar sujeta a ciertas regulaciones estatales. Las instituciones privadas por su parte tienen una junta directiva elegida de manera autónoma y si bien no tienen ningún control por parte del Estado, si necesitan contar con la aprobación y habilitación para poder ejercer sus funciones. A su vez pueden también distinguirse dentro de las instituciones privadas, entre aquellas que responden a alguna comunidad religiosa y aquellas que son laicas.

Las instituciones educativas de nivel superior tanto privadas como públicas en los Estados Unidos suelen definir su propia junta de gobierno la cual actúa de manera independiente y toma decisiones autónomas en materia académica. Esto se debe principalmente a que el derecho a la educación no se menciona en la Constitución estadounidense como una de las obligaciones del Estado y, de hecho, la Décima Enmienda limita la intervención federal en este rubro.

En cuanto a su financiamiento, la educación de nivel superior en los Estados Unidos ha estado marcada por diferentes épocas. Tiene sus orígenes en el siglo XVIII siguiendo el modelo de los *colleges* ingleses, a partir de donde comenzó a crecer sumando cada vez más instituciones y destinando mucho presupuesto estatal a este fin. Su “*época de oro*” se encuentra entre los años 1950 y 1980, luego de la Segunda Guerra Mundial. Este período se caracterizó principalmente por la expansión del sistema de educación de nivel superior, aumentando la capacidad de las instituciones educativas de este nivel y a su vez los presupuestos estatales destinados a dicho fin, llegando a financiar en esa época el 80 por



ciento de los gastos en investigaciones científicas realizados en el país mediante las universidades (Golubov, 2006).

En cuanto a los recursos recibidos por las instituciones públicas, originalmente se determinaba de acuerdo con los insumos que necesitaba cada universidad y a la matrícula anual. En 1996 cerca de treinta estados utilizaban distintas fórmulas en base a un análisis de recursos y procesos para distribuir el presupuesto entre las diferentes instituciones utilizando mecanismos de distribución según inputs. Estas fórmulas eran utilizadas para estimar el monto total a asignar a cada institución de educación superior, principalmente a través de la observación y medición de la relación que existía entre la demanda de educación superior (cantidad de alumnos) y los costos de brindar dicho servicio. Es importante aclarar que estas fórmulas y procesos de distribución estatal no eran iguales ni estaban estandarizados entre todos los estados debido al formato de educación descentralizada que hemos descripto anteriormente (Bernasconi, 2013).

A partir de los años dos mil comienza a generarse un cambio no solo en la forma de asignar los recursos provenientes del Estado si no también en la administración interna de las instituciones de educación superior. Se dejan de lado las políticas expansionistas y los presupuestos crecientes para la educación superior, y comienzan a ser cada vez más preponderantes la eficiencia y la disminución de costos. El financiamiento estatal, que representa aproximadamente el 35% de los ingresos de las instituciones públicas (el resto se obtiene de los aranceles cobrados a los alumnos principalmente), comenzó a dejar atrás los aportes relacionados a los insumos, siendo sustituidos por nuevas fórmulas en base a resultados, incentivos, concursos competitivos, y premios por desempeño (Bernasconi, 2013). Esta nueva dinámica puede adoptar distintas formas, según la voluntad de cada Estado. En algunos casos el monto a asignar se encuentra vinculado directamente a los resultados obtenidos por la institución educativa, aunque debe mencionarse que esta modalidad no es la más utilizada. Por otro lado, lo más común es que los indicadores de performance de la institución sean utilizados como un elemento más por las autoridades responsables de realizar la asignación presupuestaria, quienes a su vez incluyen en su análisis otros elementos tales como indicadores institucionales y del contexto organizacional.

A su vez, Andres Bernasconi (2013) comenta que con la llegada de la *“revolución de la gestión”* y el *“gerencialismo académico”*, términos que hacen referencia a la aplicación en las universidades de estrategias y herramientas derivadas de la administración de



empresas privadas, se comenzó un proceso de traspaso de poder desde los profesores a los administradores, causado por las crecientes exigencias de rendición de cuentas, eficiencia, y resultados. Este cambio se ve reflejado a su vez en el aumento del personal dedicado a este fin, y en la profesionalización de funciones específicas que antes eran realizadas por académicos.

Sumado a estos cambios comienza un proceso de privatización de la educación De nivel superior y un traspaso de costos del Estado a los demás agentes económicos involucrados; sobre esto Andrés Bernasconi (2013) menciona:

“la creciente privatización del sector, incluyendo a los nuevos proveedores con fines de lucro y las exigencias de autofinanciamiento, pesan sobre las instituciones más tradicionales, con la incertidumbre que se instala respecto de la relación entre estos mercados y los valores tradicionales de la academia, como la libertad académica y la autonomía.”

Tanto las instituciones de educación superior públicas como las privadas pueden cobrarles aranceles a sus estudiantes, realizar inversiones y generar ingresos a través de la investigación y de la provisión de servicios. Las instituciones públicas de acuerdo con el tipo de vínculo que tengan con el Estado pueden estar sujetas a restricciones o limitaciones en el monto de los aranceles y puede, por ejemplo, que se les exija que administren los ingresos no provenientes del Estado de manera separada al presupuesto estatal. Sin embargo, actualmente todas las instituciones sean privadas o públicas cobran por sus servicios educativos.

Estados Unidos cuenta con distintos sistemas de préstamos para los estudiantes de nivel superior y sus familias desde hace muchos años. El primer programa denominado Programa de Préstamo Federal Educativo para la Familia (FFELP, por sus siglas en inglés) estuvo vigente desde el año 1967 hasta el 2010. En el Programa FFELP, prestamistas privados (bancos, inversores independientes y otras instituciones financieras) otorgaban fondos estudiantiles garantizados por el gobierno federal a los alumnos y sus familias. El gobierno se encargaba de asegurar a los prestamistas contra el incumplimiento, de tal forma que, si un estudiante se veía imposibilitado para devolver su préstamo, el acreedor recibía un reembolso por dicha pérdida. Estos préstamos constituían una asociación entre el alumno, la universidad, el prestamista y el Estado.

El Departamento de Educación de Estados Unidos lleva a cabo un programa federal de Préstamos Directos a Estudiantes (DLC, por sus siglas en inglés) el cual se encuentra



vigente desde el año 1994. El mismo consta de préstamos a tasas relativamente bajas destinado tanto a los estudiantes como a sus familias. A diferencia del programa FFELP, en este caso el capital es aportado en su totalidad por el Departamento de Educación. El Estado pone especial énfasis en transmitir y fomentar la responsabilidad que implica para el estudiante el obtener un préstamo para financiar su educación de nivel superior. Se encarga de facilitar a los posibles beneficiarios los distintos tipos de ayudas disponibles y sus características específicas; para que el estudiante opte por la opción más adecuada y evitar así posibles inconvenientes con los pagos en el futuro.

Las universidades tienen un rol fundamental a la hora de la asignación de los préstamos ya que son las responsables de garantizar que los mismos sean otorgados sólo a aquellos estudiantes elegibles y sólo por los montos necesarios y permitidos. Tanto en el programa FFELP cuando estuvo vigente y actualmente con el programa DLC, el dinero del préstamo llega a los estudiantes a través de la Universidad o institución correspondiente.

EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL REINO UNIDO

La enseñanza superior en el Reino Unido ha evolucionado de forma extremadamente heterogénea dado que su organización no obedece a una legislación conjunta ni existe un organismo único, encargado de la dirección y regulación de este nivel de enseñanza en todas sus formas.

Las instituciones de educación superior son autónomas, dotadas de una *Carta Real* en la cual se expresan sus poderes, incluido el de conferir títulos y grados. Su organización administrativa varía dependiendo de la institución bajo análisis, pero todas ellas están sometidas a la supervisión del secretario de Estado para la Educación y la Ciencia que está asistido por tres ministros adjuntos.

Hasta principios de los años ochenta el Estado garantizaba la educación de nivel superior a través de gratuidad en muchas universidades y becas para los estudiantes en aquellas instituciones que ya habían instaurado el cobro de matrícula. Pero luego de ciertas reformas comenzó a desprenderse lentamente de algunos costos relacionados a los niveles más altos de educación y a trasladar la carga en mayor medida a los estudiantes y sus familias. Las universidades desde entonces se han ido tornando más empresariales y adoptando formas similares a las corporaciones de negocios, para aprovechar nuevas oportunidades (Parker, Neary, Lambert; 2018).



Este cambio en la estructura del financiamiento de la enseñanza de nivel superior ha generado que se aumente en gran magnitud la oferta y se pueda llegar a más individuos. Aunque no sin antes generar discusiones y opiniones negativas en el mundo académico por la tendencia a un “capitalismo académico”. Foster (2002) comenta que esta forma de administrar las universidades genera una especie de modelo de educación de supermercado, en que el conocimiento se vende envasado en líneas cada vez más flexibles de acuerdo con las necesidades económicas y la demanda de los consumidores. A su vez, esto sucede en un clima de educación superior cada día más mercantilizado a nivel mundial, en el cual se da prioridad a las relaciones con clientes y los intereses comerciales y financieros, por lo que muchas estructuras de la educación superior tanto administrativas como académicas realmente han cambiado (Parker, Neary, Lambert; 2018).

Actualmente todas las instituciones de educación superior en el Reino Unido cobran a sus alumnos por sus servicios indistintamente de si pertenecen al estado o son privadas. El Estado interviene regulando el monto máximo que los establecimientos educativos pueden cobrar, otorgando a cada institución la libertad de establecer su arancel por debajo del mismo. Para que los estudiantes puedan cubrir los gastos de estudio existen sistemas de becas y de préstamos.

El otorgamiento y la gestión de los préstamos para educación de nivel superior se encuentra a cargo de Student Loans Company (SLC), una organización pública creada a principios de los años 90 para diseñar planes de crédito educativo que reconozcan las intenciones políticas de los gobiernos y funcionen obedeciendo los intereses tanto del Estado como de los estudiantes, a diferencia de lo que sucedería con la banca privada tradicional. La SLC se encarga de brindar servicios financieros, en términos de préstamos y subvenciones, a más de un millón de estudiantes cada año, en instituciones a través de los cuatro sistemas educativos pertenecientes al Reino Unido: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

La ayuda financiera que se le otorga a un estudiante depende de la carrera que elija, dónde viva y una serie de características particulares. El financiamiento es otorgado al comienzo de cada ciclo lectivo y generalmente incluye el pago de la matrícula y un monto adicional para gastos de mantenimiento.

Todos estos créditos educativos que comenzaron a crecer a partir de los años noventa y dos mil tienen la característica de ser préstamos vinculados a los ingresos (income contingent loan [ICL]). Los ICL intentan ofrecer, de alguna manera, una opción más justa



para los estudiantes ya que los mismos devuelven el préstamo comprometiendo una proporción de sus ingresos a lo largo de un período previamente establecido, en forma de un impuesto. Este formato es muy utilizado y fomentado dado que ofrece una educación superior gratuita en el punto de entrada y garantiza un pago equitativo.

Algo que diferencia a este modelo del préstamo privado para educación es el riesgo. En el préstamo privado clásico, utilizado por ejemplo en Estados Unidos en algunos casos, el riesgo lo asume completamente el individuo ya que debe devolver el monto total sin importar cuál sea su ingreso futuro y generalmente sin período de gracia. Mientras que en el formato ICL el riesgo es compartido entre el individuo y el Estado, dado que el monto a pagar depende directamente del ingreso que reciba el graduado y en caso de imposibilidad de pago en un período de tiempo menor o igual al acordado, el Estado absorbe la deuda restante (De Gayardon, 2018).

Bruce Chapman (2016) analiza los sistemas de préstamos ICL y menciona que el efecto es positivo ya que no afectan en gran medida al consumo teniendo en cuenta que toman una proporción del ingreso particular de cada individuo, lo cual es muy importante principalmente para los estudiantes que se encuentren en los niveles de ingreso menores. A su vez, tiene en cuenta que la aplicación de este tipo de sistemas de financiamiento conlleva una administración compleja tanto en el otorgamiento de los préstamos como en la identificación de los ingresos para el cobro del mismo. Es por esto que muchos países no han logrado aplicarlo.

Si bien este tipo de préstamos ha sido replicado y utilizado en distintos países fuera del Reino Unido, también existe en el ambiente académico sectores que no los consideran una buena solución para el financiamiento de la educación superior a largo plazo. Ariane De Gayardon, investigadora de la Universidad de Twente ubicada en los Países Bajos, en 2018 cita ejemplos de préstamos ICL en Australia y Nueva Zelanda que demuestran que estos sistemas de financiación para alumnos de educación superior resultan muy difíciles de sostener en el tiempo. El principal factor es la absorción de la deuda restante al momento de la finalización del período de pago por parte del estado, que genera a largo plazo problemas políticos y aumento de tasas en otros tipos de préstamos. También explica que los sectores de recursos más bajos, por su mayor aversión a la toma de deuda, no utilizan este sistema y no tienen forma de financiar sus estudios universitarios. Para la autora:

Lo que nos muestran los ejemplos de estos países es que los sistemas con ICL también son propensos a problemas y decisiones políticas cuestionables. Estos



casos nacionales también demuestran la necesidad de flexibilidad en la implementación y los requisitos de los ICL para poder adaptar el sistema a un contexto económico y social cambiante. (p.26)

EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

La educación de nivel superior en Chile está formada por un sistema diversificado, integrado por tres tipos de instituciones que se ofrecen a quienes egresan de los niveles medios de educación: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

Las Universidades constituyen el más alto nivel de enseñanza, donde se fusionan las funciones de docencia e investigación. Es en este nivel donde se imparten los programas de grados y posgrados. Por otro lado, los Institutos Profesionales otorgan títulos de nivel diferente a los exclusivos de las universidades, principalmente títulos técnicos de nivel superior en distintas áreas. Finalmente, los Centros de Formación Técnica tienen por objeto formar técnicos de nivel superior, con las capacidades y los conocimientos necesarios para responder preferentemente a los requerimientos del sector productivo (público y privado) de bienes y servicios.

La educación superior en Chile se ha visto marcada por diferentes etapas, al igual que hemos mencionado anteriormente en otros casos. Tiene su origen con la creación de la Universidad de Chile en 1843 seguida de la Universidad Técnica del Estado (actual Universidad de Santiago) años más tarde. Algo importante de remarcar, es que la Reforma Universitaria de Córdoba llevada a cabo en Argentina, no tuvo mucho impacto en Chile (a diferencia de los demás países de Latinoamérica) por lo que los alumnos pasaron muchos años sin tener participación en la elección de autoridades y demás miembros de las instituciones. Entre los años 1960 y 1970, el sistema de educación superior chileno estuvo marcado por una fuerte expansión y ampliación, tanto de estructura como de matrícula, financiado principalmente con fuentes estatales (Espinoza y González, 2016).

Luego de este período de expansión y de elevada participación estatal en materia de financiamiento, el sistema de educación superior chileno experimentó una reforma estructural el año 1981. Dicha reforma modificó de manera integral sus cimientos de financiamiento e institucionales, dejando la regulación del mismo en manos del libre mercado y reduciendo ampliamente el rol del Estado en materia de educación superior. Esta legislación fue ratificada en marzo de 1989, donde se creó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que requiere el voto calificado de dos tercios del



Congreso para ser modificada, lo cual ha generado complicaciones a la hora de efectuar algún cambio en esta ley.

Esta legislación se centra en el concepto de *Libertad de Enseñanza*, enfatizando en el derecho a establecer instituciones educativas sin más restricciones que las que vayan en contra de la moral y las buenas costumbres, y en la facultad que poseen las personas de escoger la institución que más les convenga individualmente. Dejando como competencias principales del Estado fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

La regulación impuesta en los años ochenta y las limitaciones del accionar del Estado han causado que el sistema educativo de nivel superior se guie por los mismos mecanismos que rigen el mercado. En ese marco, al obtener este nivel de autonomía, las universidades no quedan sujetas a casi ningún tipo de regulación y la oferta de carreras se realiza en base a las demandas por matrícula, influenciada al mismo tiempo por las campañas de promoción para atraer estudiantes. A su vez en el período 1980-1990 se produjo una disminución del 40% en el gasto estatal destinado a educación superior (cómo podemos observar en el *Gráfico 5*), reflejado principalmente en reducción de sueldos y despidos de personal académico y no académico, lo que llevo a las instituciones a buscar nuevas formas de financiamiento generando que todas ellas cobren aranceles a los estudiantes en la actualidad (Catani, Esquivel, Gilioli; 2005)

Como se ha mencionado anteriormente en Chile ha primado durante mucho tiempo, la concepción del Estado subsidiario. Es por esto que la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) ha planteado a partir de los años 2000 la necesidad de impulsar la gratuidad universal, supeditada a la existencia de una oferta educativa de calidad, de infraestructura apropiada, que sea pluralista y democrática, sin fines de lucro, y que realicen las funciones de investigación, docencia y extensión (Espinoza y González, 2016).

En el año 2016, bajo la presidencia de Michelle Bachelet se aprobó el proyecto de ley de gratuidad universitaria. Dicha ley no implica la gratuidad universal, sino que otorga esta posibilidad a ciertos estudiantes en particular. La gratuidad es un beneficio al que pueden acceder aquellos alumnos que pertenecen a uno de los primeros 5 deciles de menores ingresos y estén matriculados en algunas de las universidades que deciden inscribirse en el programa (33 en la actualidad), incluye el financiamiento del derecho básico de matrícula y los aranceles de la carrera durante su período formal de duración. En el caso de que un alumno se retrase en la carrera y deba cursar más tiempo del estipulado, deberá cubrir los gastos de manera particular. A su vez, el beneficio no incluye costos de titulación,



impuestos y demás gastos adicionales a los aranceles y la matrícula. De esta forma podría considerarse un subsidio a la demanda, dado que sigue al alumno y entrega los recursos a la institución en la que está realizando los estudios.

En el marco de la reforma al sistema de educación superior en Chile es posible observar en la actualidad, en particular en lo que respecta a las distintas modalidades para financiar los estudios, la coexistencia de tres regímenes de financiamiento estudiantil: gratuidad, becas gubernamentales e institucionales, y créditos, siendo estos últimos los más utilizados dados los requisitos necesarios para acceder a los anteriores.

Existen actualmente tres sistemas de crédito estudiantil en Chile:

- i) El *Fondo Solidario de Crédito*, el cual es el primer sistema de créditos para educación superior creado en Chile en el año 1994. Este fondo se financia con fondos públicos, está destinado a alumnos del primer año de las universidades chilenas y cubre un porcentaje del costo del arancel. Para acceder a este financiamiento no se requieren muchos requisitos y la tasa que se cobra es del 2% fija anual, se comienza a pagar después de dos años de haber egresado, por una suma equivalente al 5% del total de ingresos que la persona obtuvo el año anterior. La administración y asignación es descentralizada, por lo que cada Universidad se encarga de su otorgamiento.
- ii) *Crédito CORFO*, utiliza fondos estatales, pero son otorgados, administrados y recuperados por instituciones financieras. Son estas mismas instituciones las que definen la tasa a cobrar y el período de gracia a otorgar al alumno luego de graduado. Generalmente este tipo de préstamos cubren los gastos de matrícula y arancel, más un margen adicional de hasta 20% para otros gastos vinculados directamente con esos estudios. La modalidad más utilizada de cancelación es cuota fija. Este crédito ha crecido en gran magnitud desde su creación a principios de los años dos mil, llegando a abarcar casi un 20% de los créditos para educación superior.
- iii) *Crédito con garantía del Estado (CAE)*, el cual se encuentra vigente desde el año 2005 y representa actualmente cerca del 80% de los préstamos a estudiantes. En este caso el capital es aportado por el sector privado y no se exigen garantías por parte del estudiante ni de su familia, sino que tanto el Estado como la institución educativa involucrada cumplen el rol de garantes, algo similar a lo que sucede con el formato ICL en el Reino Unido. La garantía



entregada por la institución sólo será ejecutada si el alumno abandona sus estudios, mientras que si efectivamente se gradúa la institución se libera de la misma. Por otro lado, la garantía Estado tiene plena vigencia hasta la extinción del crédito. La tasa de interés utilizada se fija en 2% anual y se asigna para todos los años que dure la carrera, incluye el seguro de desgravamen e invalidez (sin costo para el beneficiario) y no existe obligación de pago mientras dure la carrera.

EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL

El sistema de educación superior de Brasil se compone básicamente de dos tipos de instituciones educativas: Públicas (federales, estatales y municipales) y Privadas (comunitarias, confesionales, filantrópicas y particulares).

Todas las instituciones públicas tanto de clasificación federal, estatal o municipal utilizan recursos públicos para su manutención, es decir, utilizan un porcentaje del presupuesto como principal sostén. En todas ellas la educación es gratuita y sólo el 3,5% del presupuesto global lo constituyen recursos producidos por las mismas. Las fuentes de financiamiento del sistema de educación superior privado provienen del pago de las mensualidades por parte de los mismos alumnos, tanto para los cursos de graduación como para los cursos de posgrado.

El período de 1940-1975 en Brasil está marcado por el fuerte crecimiento de las universidades públicas federales, estatales y departamentales. Es una etapa de muchos movimientos de reformas universitarias, que tenían como base la eficiencia administrativa y la importancia de la enseñanza, investigación y extensión como emblema de las instituciones de educación superior. A principios de la década de los 70, se impulsó el desarrollo de cursos de posgrado en Brasil y en el exterior, con vistas a la capacitación avanzada del cuerpo docente brasileño.

La distribución de presupuestos para estas instituciones públicas de educación superior, en su mayor parte, sigue las recomendaciones del Banco Mundial asociadas a la evaluación de procesos: número de estudiantes y de cursos.

Es a partir de los años 90 (luego de la nueva Constitución del 1988) que la homologación de leyes que vinieron a regular la educación superior generó cambios en su estructura y en su financiamiento. Estas nuevas reglamentaciones flexibilizaron el sistema y redujeron



ampliamente el papel ejercido por el gobierno, intentando ampliar el sistema educativo y mejorar en los procesos de evaluación con miras a elevar la calidad.

En el sector público, a pesar del crecimiento de las demandas sociales por educación superior y del creciente encarecimiento de las estructuras básicas e instrumentales de la producción de conocimientos, los presupuestos públicos sufrieron una importante reducción (0,91% del PIB en 1994, 0,51% en 2004 como pudimos ver en el *Gráfico 5*) que llevaron a la degradación de la infraestructura y reducción de los cuerpos docentes.

Esta serie de modificaciones en el sistema de educación superior, sumadas a la expansión de la demanda de educación de este nivel que sucedió a nivel global, entre otras cosas favorecieron el aumento de la oferta de las instituciones privadas. Cristina Lopez Meyer (2010) escribe al respecto analizando los distintos fenómenos y dispositivos legales combinados que favorecieron la expansión del sector privado y menciona los siguientes:

- i. flexibilización de los controles en las instituciones privadas*
- ii. concesión de autonomía universitaria también a las instituciones privadas que demostraban buenos desempeños en los instrumentos de evaluación y control*
- iii. disminución del presupuesto público dedicado a la enseñanza superior*
- iv. disminución de la calidad de las IES públicas*
- v. alza de la demanda de educación superior debido a la intensificación de los procesos de urbanización, del crecimiento de la escolarización en niveles precedentes y del valor económico de los títulos superiores*
- vi. los programas de crédito educativo FIES y PROUNI. (p. 11)*

Frente al fuerte crecimiento de la educación superior privada, actualmente existen en Brasil políticas públicas que puso en marcha el Estado para intentar garantizar, no sólo el acceso sino también la permanencia, en el sistema educativo superior de grupos de jóvenes que antes se encontraban relegados. Las dos propuestas más importantes son el Programa Universidad para Todos (PROUNI) y el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES).

El PROUNI es un sistema de becas que está destinado a candidatos brasileños sin título en educación superior, que hayan participado en la última edición del Examen Nacional de Secundaria (ENEM), con al menos 450 puntos en el promedio de calificaciones. Además, se puede obtener beca completa o media beca dependiendo de los ingresos que presente tanto el estudiante como su familia. Estas becas se otorgan a través de instituciones educativas privadas específicas, las cuales en algunos casos participan en el proceso de selección de los beneficiarios. Cabe aclarar que este beneficio es únicamente para alumnos



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
**CIENCIAS
ECONÓMICAS**

de dichas instituciones educativas privadas y no podría ser utilizado para financiar gastos extra si el alumno estuviese asistiendo a una institución de carácter público.

Por otro lado, el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES) es similar a PROUNI, pero en lugar de becas, ofrece préstamos que permiten financiar los aranceles de universidades privadas en general. El programa también exige rendimientos específicos en el ENEM y tiene un límite de ingresos, pero es más alto que el de PROUNI. Las tasas que se aplican a estos créditos a los que pueden acceder los alumnos varían entre un 3,4% y un 6,5% anual.



CASO ARGENTINO

Analizando la historia argentina, podemos ver que ha estado marcada en distintos momentos por hechos que han modificado el curso de la misma. Las grandes inmigraciones a finales del siglo XIX, las alternancias entre gobiernos democráticos y regímenes autoritarios, y las reformas constitucionales, entre otras cosas, han generado sin dudas cambios rotundos en nuestro país.

De esta forma la educación superior argentina también ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo. Comenzando por una época asociada directamente a la iglesia católica en sus orígenes, pasando por la reforma universitaria en 1918, la suspensión de aranceles universitarios en 1949, hasta llegar a la Ley 24521 (reformada en 2015) que es la que rige el sistema de educación superior actualmente.

Desde la Reforma Universitaria en 1918, en la que luego de protestas por parte de alumnos de la Universidad de Córdoba se logró cambiar el régimen universitario nacional por uno de carácter científico y democrático, el sistema de educación superior argentino se ha caracterizado por ser público y gratuito. Si bien no fue hasta el año 1949 que se eliminaron los aranceles de las universidades, para Julia Rosenberg (2016)

Cuando se habla de la historia de las universidades nacionales, el hecho que comúnmente se registra como hito clave que marcaría un antes y un después es, sin dudas, la reforma de 1918. Nuestra universidad de hoy, pública y gratuita, sería producto de aquel impulso democratizador.

Actualmente el sistema de educación superior argentino se encuentra conformado por 132 instituciones educativas de nivel superior, distribuidas como lo indica el *Cuadro 1*

Cuadro 1: Oferta Institucional según sector de gestión y tipo de institución

Sector de Gestión	Tipo de institución		Total
	Universidades	Institutos universitarios	
Estatal	62	5	67
Privado	50	13	63
Extranjero	1	-	1
Internacional	-	1	1
Total	113	19	132

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)

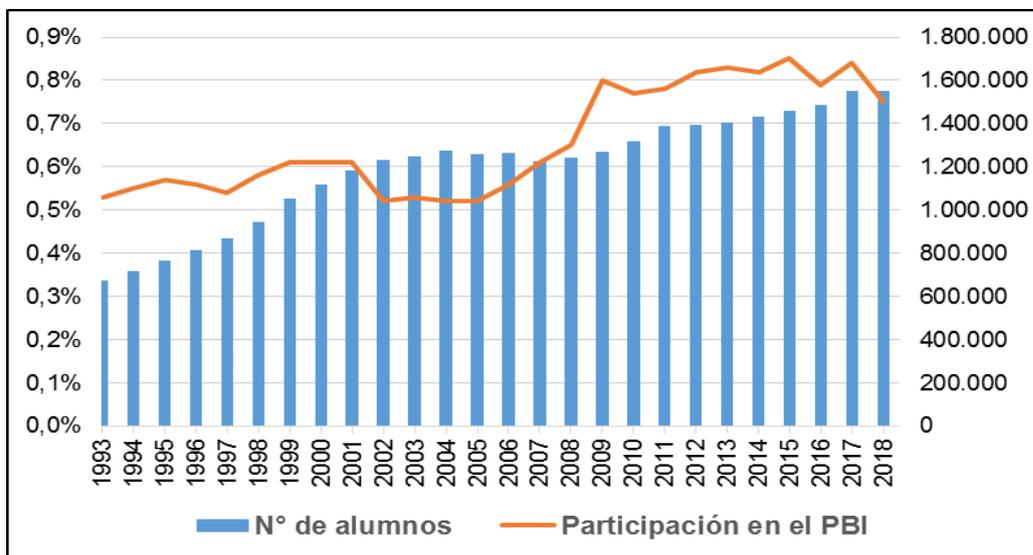


Observando el *Cuadro 1* es posible apreciar la clara la importancia en nuestro país de la educación superior a cargo del estado, siendo uno de los países con más universidades de carácter público de Latinoamérica junto con Brasil.

Esta amplia oferta educativa estatal se debe principalmente a 3 períodos expansivos principalmente, un primer movimiento en los inicios de la década de los 70, en el gobierno de facto de Alejandro Lanusse. Luego en los años 90, donde se crearon 8 nuevas universidades y, por último, desde 2003 hasta la actualidad se produce un tercer movimiento.

Todas las instituciones educativas de nivel superior de carácter estatal o público en nuestro país son completamente gratuitas y cuentan con autarquía financiera. Sin embargo, el presupuesto que reciben estas instituciones ubicado dentro del gasto público en educación superior no ha acompañado el crecimiento visto en la demanda.

Gráfico 7: Evolución de la matrícula estudiantil en Universidades Nacionales en comparación a la evolución del gasto en educación universitaria en términos del PBI. Período 1993 - 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

Como se ve en el *Gráfico 7*, mientras que el número de alumnos pertenecientes a las Universidades Nacionales, las cuales representan el 95% de la oferta estatal de educación superior, ha aumentado de manera sostenida llegando a duplicarse en el período analizado, el presupuesto destinado a dichas instituciones en proporción del PBI ha tenido

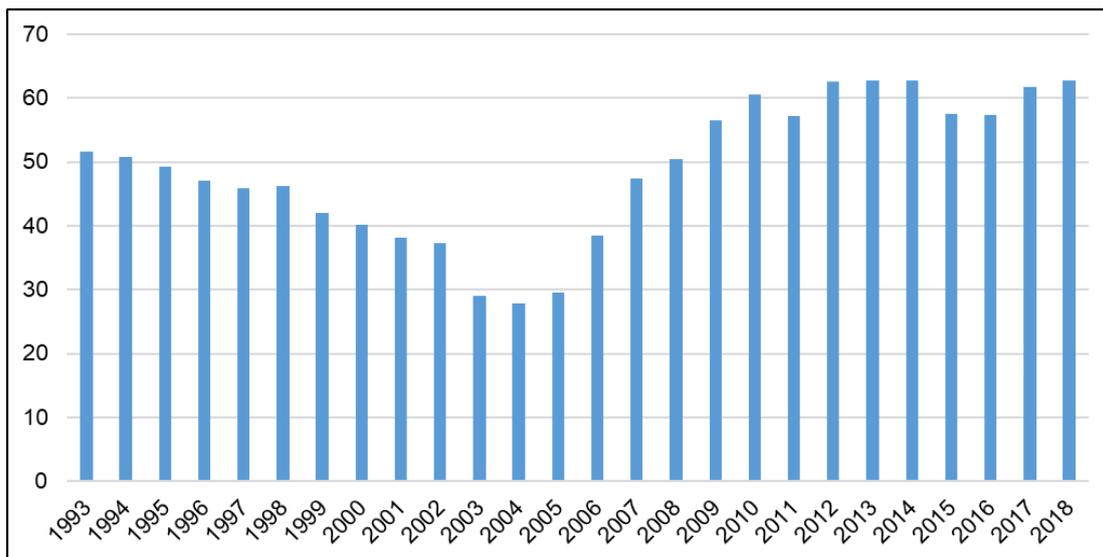


un comportamiento significativamente inestable y apenas ha alcanzado un 50% de aumento entre el 1993 y 2018.

Es importante también remarcar que, si bien este gasto deja de lado el destinado a las instituciones de educación superior no universitarias, como vimos anteriormente ese gasto total en Argentina alcanza el 1,2% del PBI el cual es significativamente menor que el del resto de los países analizados.

En el *Gráfico 8* se muestra el comportamiento del gasto público por alumno en las universidades nacionales a lo largo del tiempo, dato que resulta interesante analizar para complementar el análisis realizado con el presupuesto de las instituciones educativas de nivel superior públicas.

Gráfico 8: Evolución del gasto público universitario por alumno, en miles de pesos del 2018. Período 1993 - 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

Como se puede apreciar en el *Gráfico 8*, el gasto público universitario por alumno ha tenido un comportamiento estrictamente decreciente hasta principios de los dos mil, y luego fue aumentando progresivamente hasta situarse en valores mayores a los iniciales.

Analizando este comportamiento oscilatorio alternando entre aumentos y caídas que han sufrido en los últimos años, tanto el presupuesto destinado a educación superior, como el gasto público por alumno, toma gran relevancia el sistema de distribución secundaria. Al hablar de distribución secundaria, se hace referencia al sistema o mecanismo que utilizan



las distintas instituciones educativas de nivel superior nacionales para distribuir el presupuesto asignado por el Estado. Este ha sido un tema de mucha importancia a lo largo del tiempo y ha sufrido muchas modificaciones, sobre todo en los años noventa y principios de los dos mil.

En el año 1992 se creó la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) con el fin de definir un modelo de distribución de los recursos del Estado entre las universidades de la manera más eficiente posible. La SPU desarrolló entre los años 1992 y 1994, varios modelos de presupuesto, que permitían una vez calculados los presupuestos normativos (basado en los gastos corrientes y de inversión de cada institución educativa) compararlos con los reales, determinando así la brecha existente y que fuese posible corregirla. Pese a ser aprobados, dichos modelos fueron resistidos por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el cual funciona como organismo coordinador de las políticas universitarias y tiene funciones, esencialmente, de coordinación, consulta y propuesta de estrategias de desarrollo universitario.

En el año 2002 se decidió que el 93% del presupuesto total, destinado a solventar gastos de funcionamiento y su distribución continuaría siendo asignado por el porcentaje histórico que tenía cada institución educativa de nivel superior. El 7% restante contemplaría los modelos de distribución propuestos por la SPU. Como puede verse, pese a los continuos esfuerzos por implementar nuevos sistemas de distribución, ha sido un núcleo cuya modificación ha llevado muchos años.

Actualmente la distribución secundaria entre las instituciones de nivel superior de carácter nacional se lleva a cabo teniendo en cuenta una serie de indicadores: alumnos por carrera; tasa de reinscripción en el primer año; localización y duración de las carreras; distribución de la planta docente por dedicación; docentes incentivados, clasificados por área del conocimiento; metros cuadrados edificados y de espacio verde; dependencias clasificadas según nivel de gestión; gasto niveles preuniversitarios; presupuesto función salud, ciencia y técnica; y cursos de ingreso. Esto les permite generar sus presupuestos normativos y es deber final del Estado definir los presupuestos efectivos. Este formato de asignación de recursos en base a indicadores de rendimiento genera una distribución más eficiente que si fuese realizada mediante presupuestos históricos. Sería interesante analizar el correcto cumplimiento de este mecanismo de distribución y la consistencia de los indicadores utilizados, pero ese análisis escapa al objeto de este trabajo.

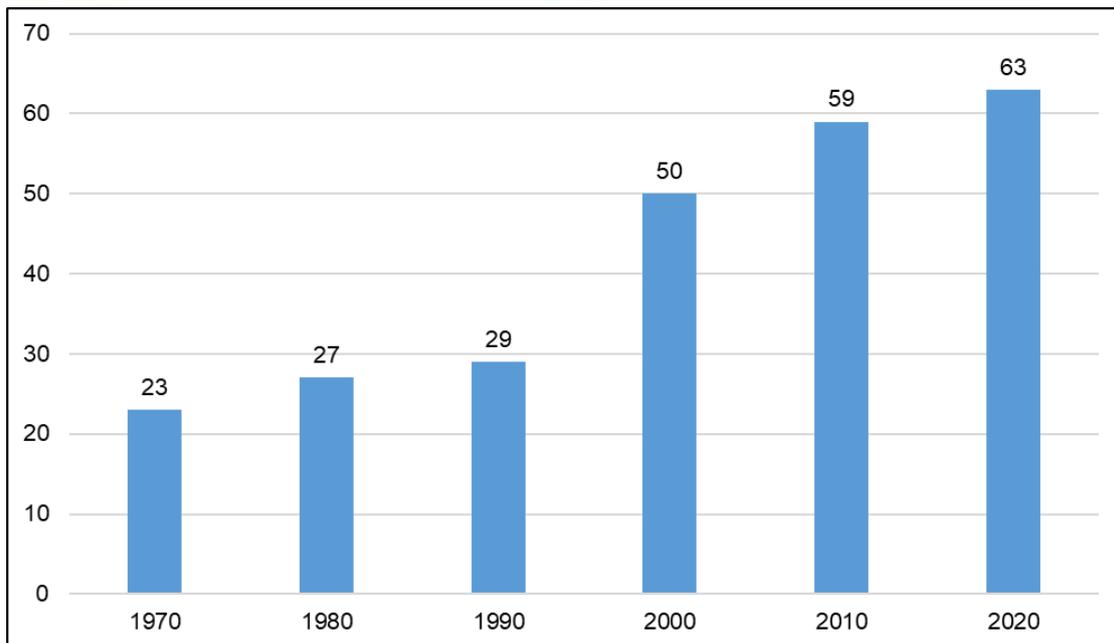


Si bien según lo analizado anteriormente, han existido pequeñas modificaciones tanto en la forma de financiamiento de la educación superior por parte del Estado, como en el presupuesto destinado a la misma y también en la distribución secundaria de este presupuesto, se observa una clara persistencia el modelo de educación pública gratuita en nuestro país y ninguna propuesta de financiamiento mixto ha sido llevada a cabo por parte del Estado. Sobre esto Rocío Bilbao (2011) en su tesis de grado agrega

Como puede observarse entonces, a lo largo de las últimas décadas se han producido fuertes transformaciones en los sistemas educativos que repercutieron en gran medida en el modelo de asignación de los recursos estatales a las universidades nacionales. Sin embargo, los programas de reforma de corte neoclásico encontraron fuertes resistencias en los distintos actores que forman parte del sistema universitario, lo cual impidió reformas sustanciales en materia de asignación de los recursos. (p.16)

Frente a este modelo de financiamiento de la educación superior pública existente actualmente en Argentina y la dificultad del aumento de los presupuestos estatales destinados a la misma, el sector privado ha ido ganando una mayor participación en la oferta educativa de nivel superior.

Gráfico 9: Evolución del total de instituciones educativas de nivel superior privadas. Período 1970- 2020



Existen actualmente en nuestro país 63 instituciones de educación superior privadas, las cuales han buscado satisfacer ese aumento de la demanda de educación superior y tienen una enseñanza dirigida a las nuevas corrientes del mercado laboral.

Como podemos ver en el *Gráfico 9*, hasta el año 1970 existían tan solo 23 instituciones educativas de nivel superior privadas, y la mayoría de ellas estaban ligadas a la Iglesia Católica. Hoy en día ese número ha llegado casi a triplicarse, y observando cómo ha ido avanzando la creación de estas instituciones vemos que su mayor expansión se encuentra entre los años 1990 y 2000. Como vimos anteriormente este período estuvo marcado por una fuerte expansión en las matrículas de las universidades e institutos universitarios a nivel mundial, y coincide con el período de menor crecimiento de los presupuestos para educación superior en términos del PBI, como también se puede apreciar en los *Gráficos 7 y 8*.

El autor Mariano Ben Plotkin (2006) escribe sobre la evolución del sistema educativo de nivel superior privado en Argentina y comenta lo siguiente:

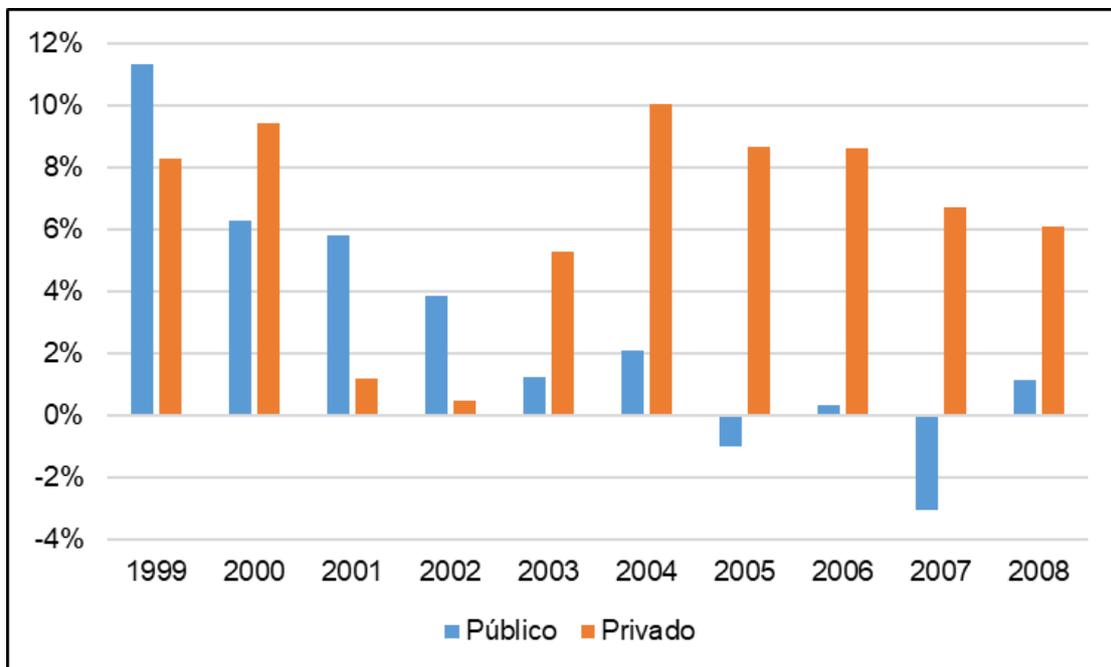
Las nuevas universidades privadas respondían, de alguna manera, a las nuevas condiciones económicas y sociales impuestas en el país como resultado de su incorporación al orden neoliberal [...] A diferencia de las instituciones más antiguas, las nuevas operaban con un número bastante reducido de carreras, por lo general orientadas hacia las ciencias económicas, la administración o las comunicaciones.



Sus propuestas enfatizaban la importancia de valores tales como la eficiencia, la inserción en el mundo y la competitividad.

Para continuar con el análisis, resulta muy interesante detenerse a observar el crecimiento de la matrícula de las instituciones educativas de nivel superior privadas frente a las públicas. Como vimos anteriormente, el deterioro en el presupuesto destinado a las universidades públicas ha generado que muchos estudiantes decidan pagar por sus estudios en universidades privadas incluso teniendo accesible la educación pública gratuita. En el *Gráfico 10* se refleja la evolución de la tasa de aumento de matrícula tanto de las universidades privadas como de las públicas, dejando en evidencia el crecimiento sostenido que ha tenido la matrícula en las instituciones privadas, frente a un comportamiento decreciente de la misma tasa para las públicas. En promedio la tasa de aumento fue mucho mayor en el sector privado, un 6,5% frente a un 2,8% en el sector de gestión pública.

Gráfico 10: Evolución de la matrícula en universidades privadas y públicas. Tasa de crecimiento. Período 1998 - 2008



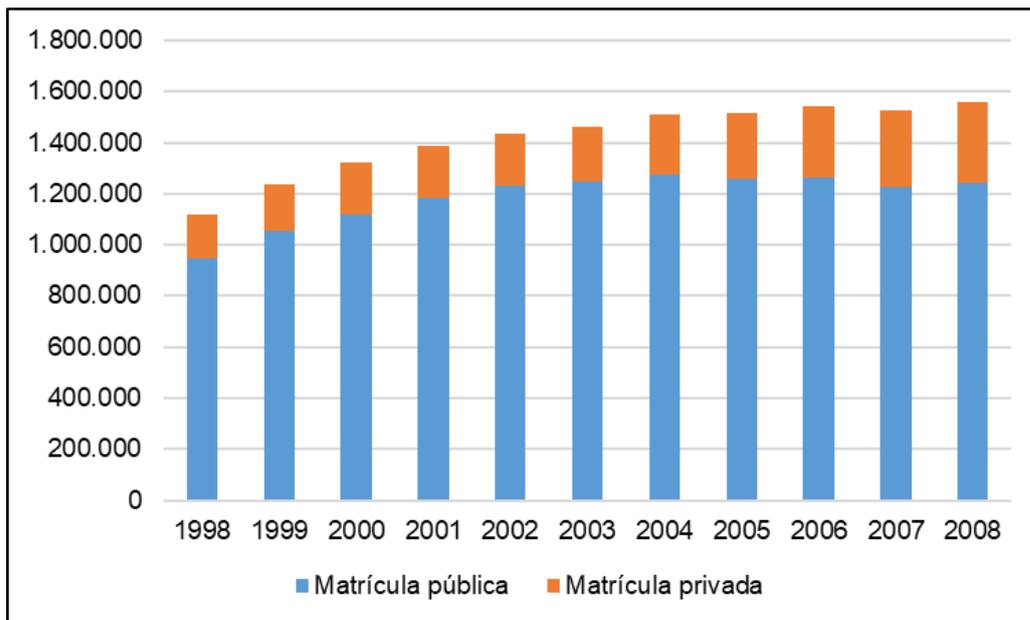
Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Políticas Universitarias

Es importante tener en consideración que, si bien la matrícula en las instituciones educativas de nivel superior de carácter privado ha aumentado en mayor medida que las de carácter público, estas instituciones tienden a ser más pequeñas que las públicas. Esto



genera que la matrícula de las universidades privadas represente un porcentaje menor a las públicas en el total, como podemos ver en el *Gráfico 11*.

Gráfico 11: Evolución de la distribución de la matrícula total entre universidades privadas y públicas. Período 1998 – 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Políticas Universitarias

Como podemos ver en el *Gráfico 11*, las universidades privadas representan un porcentaje del total de matrícula significativamente menor que las instituciones públicas, pero muestran una clara tendencia creciente ya que en 1998 acaparaban el 15% de la matrícula y en 2008 alcanzaron al 20%.

Frente al fuerte aumento de la matrícula de las instituciones de educación superior privadas y la creciente proliferación de las mismas, resulta interesante pensar en medir la calidad educativa de estas instituciones en comparación a las de gestión pública. A diferencia de otros niveles educativos como la primaria o secundaria, la educación de nivel superior es altamente compleja de medir en términos de calidad. Al existir tanta variedad de carreras y de títulos de grado y pregrado, no existe una única unidad de medida de la calidad que pueda llevar a realizar comparaciones válidas. Las pruebas PISA, a nivel internacional; o los operativos Aprender, localmente, resuelven este problema para la educación primaria y secundaria, pero para la educación de nivel superior sigue siendo realmente un desafío la temática de medición de calidad.



CONCLUSIONES

Luego de recorrer los distintos capítulos del presente trabajo, hemos observado como el financiamiento de la educación superior ha sido un tema marcado por fuertes cambios en las últimas décadas a nivel global. A partir de los años noventa y principios de los dos mil, el fuerte aumento de la matrícula en las universidades de todo el mundo, sumado a la dificultad de los distintos países para aumentar sus presupuestos destinados a esta materia generaron el surgimiento de nuevas y diversas formas de financiar dicho nivel de educación.

Es a partir de esta época que el modo de financiación de la educación de nivel superior comienza a acercarse cada vez más a sistemas mixtos, transfiriendo de esta forma algunos costos que antes recaían en el Estado, a los alumnos y sus familias. A si surge el fenómeno “cost-sharing”, permitiendo a muchos estados seguir teniendo un sistema educativo de nivel superior de calidad, frente a un encarecimiento del mismo y, sobre todo, frente a una educación superior cada vez más compleja. La colocación de ciertos aranceles en universidades, los distintos tipos de préstamos a estudiantes y el cobro de tasas por la utilización de los servicios extra académicos, han permitido mantener una educación superior eficiente en ciertos países, mediante su correcta utilización.

Al observar los casos prácticos de los financiamiento de la educación superior en el Reino Unido, Estados Unidos, Brasil y Chile vemos que existen algunos puntos comunes a todos los países. Todos los sistemas educativos analizados se enfrentaron con un fuerte aumento en la matrícula de sus instituciones en el mismo período de tiempo, pero no todos resolvieron este problema de la misma manera. Pudimos ver que Chile fue de los primeros países en privatizar su educación de nivel superior, y con el paso del tiempo ha ido generando cada vez más herramientas de financiamiento para los alumnos y sus familias, intentando excluir cada vez a menos estudiantes. El Reino Unido y los Estados Unidos también incluyeron aranceles en sus instituciones educativas, y han podido desarrollar sistemas de préstamos y becas, que utilizan distintos tipos de reintegro y distintos tipos de beneficios para cada estudiante. Brasil por su parte tiene una estructura educativa de nivel superior principalmente pública y gratuita, pero también ha desarrollado sistemas nacionales de becas y préstamos para estudiantes que accedan a la educación privada, para asegurar su permanencia y facilitar el acceso.



Analizando el sistema de educación superior en Argentina, vemos como ha estado marcado por el formato de universidad pública y gratuita. A pesar de las distintas modificaciones que ha sufrido a lo largo del tiempo y de las propuestas de algunos sectores, la Ley de educación superior 24.521 vigente en nuestro país, prohíbe el cobro de cualquier tipo de tasa o arancel en las universidades públicas nacionales.

Al igual que en el resto del mundo, nuestro país también se ha encontrado con una educación superior cada vez más costosa, compleja y cuya demanda ha presentado un crecimiento exponencial a partir del nuevo milenio. El Estado a su vez no ha sido capaz de satisfacer por completo la demanda existente y los presupuestos estatales destinados a la educación de nivel superior se han comportado de manera inestable en distintos momentos.

El principal problema surge cuando vemos que Argentina, a diferencia del resto de los países analizados en este trabajo, y en contra también de la corriente global desde comienzos del dos mil, no ha incursionado de ninguna manera en nuevas formas de financiar la educación superior. No se ha incorporado en ningún momento al sector privado para trabajar de manera conjunta en el financiamiento de instituciones educativas, ni tampoco se ha desarrollado un sistema consolidado de préstamos o becas para alumnos y sus familias.

Esto explica, en parte, el fuerte aumento del número de universidades privadas en el país en los últimos diez años y el crecimiento de la matrícula en este tipo de universidades frente a las de gestión pública. Las dificultades del Estado Nacional para mantener la calidad del sistema educativo de nivel superior, por este fuerte aumento de costos y las pocas posibilidades de financiamiento no estatal, han llevado a muchos alumnos a decidir pagar por sus estudios universitarios.

El principal elemento que se encuentra para justificar la total financiación y oferta del servicio educativo de nivel superior por parte del Estado en las universidades nacionales e institutos universitarios es la búsqueda de la equidad. Aunque, como hemos visto anteriormente, la gratuidad de la educación universitaria no siempre garantiza igualdad de oportunidades, ni igualdad de acceso al servicio educativo de nivel superior, ya que hay muchos factores que afectan la decisión de los estudiantes que no son tenidos en cuenta. Por otro lado, el constante aumento de costos del servicio educativo de nivel superior para el Estado, frente a las pocas posibilidades de financiamiento, generan una importante pérdida de eficiencia y calidad educativa.



En 2020, en los “Cuadernos de la INAP”, Doberti, Gabay y Levy concluían lo siguiente:

El tamaño del financiamiento público universitario ha sido creciente en el período 1993-2018, pero aún se observa un menor aporte del Estado en relación al PBI que el usual en los países más desarrollados, y un monto por alumno muy inferior debido a que nuestro producto es mucho menor que el de los países más prósperos. En consecuencia, a los efectos de transferir mayores recursos a las instituciones universitarias, el Estado debería aumentar el presupuesto educativo. Otra alternativa sería incrementar la participación del sector privado en el financiamiento educativo, a través de aranceles universitarios, pero esto traería aparejado inevitablemente un aumento de la desigualdad y la segmentación social, ya que resultan muy distintas las capacidades personales y familiares para realizar aportes económicos. (p.43)

Es importante aclarar a su vez, que la historia de la educación superior en nuestro país, como la hemos analizado, genera que sea muy difícil la colocación de cualquier tipo de arancel en las universidades nacionales, debido al alto costo político que esto provocaría. Esto explica, quizás, las pocas modificaciones incluso de los mecanismos de distribución secundaria que ha habido y la poca innovación en materia de financiamiento de la educación superior, mediante cualquier ley que permita algún tipo de “cost-sharing” o modelos de financiamiento mixtos.

Nuestro país se encuentra actualmente frente al desafío de incursionar en nuevos formatos de financiamiento, que liberen parte del costo de la educación superior al Estado, y que permitan a las universidades nacionales recuperar la calidad educativa que las caracteriza. Pueden ser de mucha ayuda los casos prácticos de los países analizados en el presente trabajo para comprobar que pueden generarse vías intermedias de financiamiento sin llegar a privatizar todo el sistema educativo de nivel superior. El caso de Chile por ejemplo nos permite ver que el haber desprendido casi por completo la educación superior del estado le trajo varias complicaciones y generó que muchos estudiantes no pudieran acceder a estos niveles de educación, es por esto que se encuentran hoy en día reevaluando y reestructurando su sistema educativo de nivel superior. Viendo los casos de los demás países, resulta esencial que Argentina plantee seriamente el problema de la dificultad del aumento de los presupuestos destinados a estos niveles de educación y que la incorporación lenta y progresiva del sector privado en el financiamiento puede llegar a ayudar a aumentar la oferta otorgada por el Estado, recuperando y manteniendo la calidad



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
**CIENCIAS
ECONÓMICAS**

y la eficiencia. También resulta importante analizar el sistema de becas y préstamos otorgados por las instituciones educativas, que permitan incluir a la mayor cantidad de alumnos posibles, generando así un sistema educativo de nivel superior más justo y equitativo.

Es la intención de este trabajo fomentar e impulsar el debate académico en esta materia, contribuyendo a la búsqueda de políticas que permitan generar un sistema de educación superior integrado a su vez a los demás niveles educativos, con instituciones eficientes y políticas equitativas para toda la sociedad.



BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Johnstone, D. B. (2004). The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. *Economics of Education Review*, 23(4), 403–410.
- ❖ Johnstone D. B., Arora A., Experton W. (1998). Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo.
- ❖ Mosquera, A. B. (2011). La educación y su efecto en la formación de capital humano y en el desarrollo económico de los países. APUNTES DEL CENES N°. 51 Vol. 30
- ❖ Piffano, H. (2005). Microeconomía aplicada a la educación universitaria. Teoría y práctica comparada. PreBI/SeDiCi/UNLP.
- ❖ Plotkin, Mariano Ben. Capítulo II. El desarrollo de la educación superior privada en la Argentina. En publicación: La privatización de la educación superior y las ciencias sociales en Argentina. Un estudio de las carreras de Psicología y Economía. Programa Regional de Becas, CLACSO, Buenos Aires, Argentina. Junio 2006. ISBN 987-1183-44-5
- ❖ Psacharopoulos, G., & Patrinos *, H. A. (2004). Returns to investment in education: a further update. *Education Economics*, 12(2), 111–134.
- ❖ De Gayardon, A. (2018). Préstamos vinculados a los ingresos: ninguna solución milagrosa. *International Higher Education*, 24–26.
- ❖ Leshanych, L., Miahkykh, I., & Shkoda, M. (2019). Models of financing of higher education institutions in foreign countries. *Baltic Journal of Economic Studies*, 4(5), 145.
- ❖ Diris, R., & Ooghe, E. (2018). The economics of financing higher education. *Economic Policy*, 33(94), 265–314.
- ❖ Sanyal, B. C., & Martin, M. (2006). *Financing higher education: International perspectives*.
- ❖ Delfino, J. A., & Gertel, H. R. (1996). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: Modelos de asignación del aporte público*. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de políticas universitarias
- ❖ Canton, E., Venniker, R., Jongbloed, B., Koelman, J., van der Meer, P., & Vossensteyn, H. (2001). *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. University of Twente.
- ❖ Molle, Santiago M. (2012). *El financiamiento de la educación superior argentina: mercado vs. valores. Un estudio de caso en la Facultad de Ciencias Económicas de la*



Universidad Nacional de Mar del Plata. (Tesis de Licenciatura), Universidad Nacional de Mar del Plata.

- ❖ Bilbao, R. (2011). *El financiamiento de la Educación Superior en Argentina: un análisis sobre la distribución de recursos entre las Universidades Nacionales*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- ❖ Golubov, N. (2006). *La educación superior en Estados Unidos: claves para una lectura (Vol. 9)*. UNAM.
- ❖ Bernasconi, A. (2013). *La educación superior en Estados Unidos en el siglo XXI. Desafíos sociales, políticos y económicos*. *Revista Argentina de Educación Superior*, 233 - 238.
- ❖ Waggoner, G. R. (1973). *La educación superior en Estados Unidos y en Latinoamérica*. *Revista de la Educación Superior*, 3(11), 1-14.
- ❖ Bordón, A. M. (2017). *Educación superior en Reino Unido (Inglaterra)*. Ciudad de Mexico.
- ❖ ESPINOZA, O., (2017). *Acceso al sistema de educación superior en Chile. El tránsito desde un régimen de elite a uno altamente masificado y desregulado*. *Universidades*, (74), 7-30.
- ❖ Espinoza, Ó., & González, L. E. (2016). *La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad*. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, 7(10), 35-51.
- ❖ Catani, A. M., Esquivel, J. C. C., & Gilioli, R. D. S. P. (2005). *La educación superior en Chile: continuidades y desafíos*. *Fundamentos en humanidades*, 6(11), 9-20.
- ❖ López Meyer, C. (2010). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa. Argentina-Brasil*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En *Memoria Académica*.
- ❖ Doberti, J. I., Levy, M., & Gabay, G. (2020). *El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?* *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (7).



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
**CIENCIAS
ECONÓMICAS**



DECLARACIÓN JURADA RESOLUCIÓN 212/99 CD

El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgrede o afecta los derechos de terceros.

Mendoza, 22 de diciembre de 2022

Manuel Guillermo Salas Redmond

Firma y aclaración

29716

Número de registro

40373147

DNI