

7

*Cuadernos de  
Universidades*

La problemática del financiamiento  
de la educación superior en la crisis económica  
de América Latina.

Un análisis desde la economía de la educación:  
de los nuevos desafíos a viejos problemas

*Claudio Rama*





*Cuadernos de*  
***Universidades***

La problemática del  
financiamiento de la educación  
superior en la crisis económica  
de América Latina



Claudio Rama

La problemática del  
financiamiento de la educación  
superior en la crisis económica  
de América Latina

Un análisis desde la economía de la educación:  
de los nuevos desafíos a viejos problemas



Rama Vitale, Claudio

*La problemática del financiamiento de la educación superior en la crisis económica de América Latina. Un análisis desde la economía de la educación: de los nuevos desafíos a viejos problemas.*

En Cuadernos de Universidades. – No. 7 (2017).

Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2017.

ISBN de la colección 978-607-8066-32-2.

138 pp.

Ficha catalográfica del título de la serie:

Cuadernos Universidades . – Vol. 1. –

México: UDUAL, 2017. – ISBN 978-607-8066-32-2

1. Universidades – América Latina.
2. Universidades – El Caribe.
3. Educación Superior – América Latina.
4. Educación Superior – El Caribe.

Primera edición: 2018

D.R. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, A.C.

Centro Cultural Tlatelolco

Ricardo Flores Magón no. 1 - piso 9

Col. Nonoalco Tlatelolco

Delegación Cuauhtémoc

Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-8066-32-2

ISBN: en trámite

Impreso en México

Director de la Colección: José Antonio Ibarra Romero

Coordinación editorial: Jesús Islas Guzmán

Corrección de estilo y redacción de textos complementarios: Analhi Aguirre

Diseño y diagramación: Olivia González Reyes y Laura Macías

Cuidado de la edición: Bonilla Artigas Editores y José Alfredo Cabrera Morales

Fotografía de portada: Vinicius Lima de Castro

Fotografías interiores: pág. 10, Ignacio Ravazzoli; pág. 34 y 124, Joao Enrique

Couto; pág. 40, Vinicius Lima de Castro; pág. 54, Guillermo España; pág. 58,

Samantha Segura Martel; pág. 66 y 100, Juan Francisco Flores Ayala; pág. 72,

Albamarina del Rosario Silva y pág. 106, Ariadna Sabina Martínez

## Contenido

Introducción .....	11
Inicio de las transformaciones en el financiamiento de la educación superior .....	13
Los caminos de la educación superior a escala global y la opción latinoamericana.....	23
El financiamiento diferenciado de la oferta en el sector de posgrado y las características de estos mercados universitarios .....	29
Cambios en el financiamiento del sector privado universitario .....	35
La dinámica del financiamiento de la educación superior desde los años 2000 .....	41
Diferenciación institucional y diferenciación del financiamiento .....	55
Mayores recursos financieros, nuevos ejes de políticas universitarias y masificación universitaria .....	59
El nuevo escenario del decrecimiento de la expansión de la matrícula.....	67

Nuevo contexto del financiamiento de la educación superior en la región .....	73
Los basamentos conceptuales del gasto público en educación superior.....	77
Marco del financiamiento público a la educación superior y las desigualdades de las tasas de retornos en América Latina .....	81
El aumento del egreso de profesionales universitarios en América Latina y los problemas de empleabilidad .....	89
Los impactos en los mercados laborales del mayor egreso de profesionales universitarios .....	93
La tendencia a la caída de los retornos profesionales y la fijación de salarios mínimos profesionales .....	101
La expansión de la educación virtual como diferenciación y respuesta a los incrementos de costos .....	107
Tendencias y transformaciones en el financiamiento de la educación superior .....	119
Crisis y ajustes diferenciados en el financiamiento público.....	125
Conclusiones y recomendaciones.....	129
Bibliografía .....	133







## Introducción

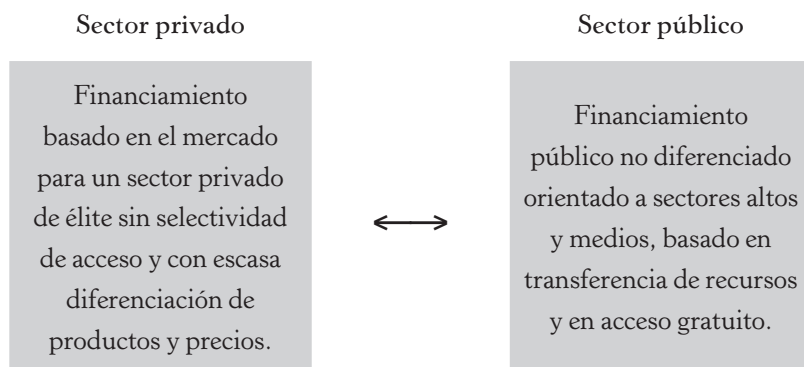
La educación superior en América Latina se estructuró desde sus inicios como un sistema caracterizado por una fuerte presencia pública, muchas veces monopólica, con un acceso reservado y reducido de sectores medios y altos, y de una presencia marginal por parte de las instituciones privadas, de tipo de élite y, además, fundamentalmente católicas. El acceso en el sector público no siempre fue gratuito en su génesis, pero en el marco de la lógica su gobernanza caracterizada por la autonomía y el cogobierno, el modelo de financiamiento tendió a derivar hacia la introducción o generalización de acceso gratuito. La expansión de la cobertura fue una derivación de ello. El carácter reducido de la matrícula, centrado en sectores de altos ingresos, hizo viable desde el lado presupuestal esta opción de financiamiento económico de la educación superior pública. Este modelo abrió las puertas a tensiones futuras sobre dichos flujos al producirse el incremento de la matrícula para nuevos sectores sociales, asociado a los recursos públicos. Con la masificación y el aumento de costos, la problemática del financiamiento y la calidad se transformó en una tensión permanente entre universidades y gobiernos.

La gratuidad en el acceso, más allá de que éste pudiera ser más o menos selectivo, conformó un modelo dual o binario de la educación superior a escala regional, en términos de su financiamiento. El Cuadro 1 visualiza las características de este modelo dual en su fase inicial, en los contextos de una educación de élites en general, y donde el sector privado era escaso y aún más selectivo. Este es el

modelo de financiamiento que caracterizó a las décadas antes de 1960, cuando la matrícula privada alcanzaba apenas al 16% del total y la cobertura universitaria no superaba el 5% en la región, con fuertes diferenciaciones entre algunos pocos países, preferentemente con los del sur que tenían una mayor cobertura frente al resto.

La gratuidad se constituyó en el eje central de la educación superior pública y contribuyó al aumento continuo de la cobertura mediante el acceso de sectores medios. Sin embargo, dadas las limitaciones estructurales para alcanzar a toda la población joven, la gratuidad derivó en un sistema dual de acceso público (gratuito total o parcial) y privado (arancelado) y, con ello, a la creación de una dinámica de tasas de retornos diferenciadas entre los egresados del sector público y privado por sus diversos costos.

Cuadro 1. Modelo de financiamiento universitario simple dual



## Inicio de las transformaciones en el financiamiento de la educación superior

Este modelo dominante de funcionamiento comenzó a sufrir cambios a medida que se expandió la demanda de acceso y que los sistemas universitarios iniciaron su masificación. Aunque la génesis de los procesos es difícil de determinar, y varió de país en país, se puede considerar que la dinámica universitaria y de su financiamiento universitario en América Latina en las décadas de los 70 a 90 soportó cambios procedentes de un creciente desequilibrio entre el aumento de la demanda y las menores capacidades de acompañamiento financiero. Esto se producía más allá de las restricciones en los ingresos públicos en los diversos países por la dimensión del crecimiento de la demanda. Las limitaciones presupuestales se hicieron mayores en los años 90, en la llamada década perdida para la mayor parte de los países latinoamericanos, cuyas economías al tiempo iniciaban cambios estructurales originarios de la apertura externa, la caída de las exportaciones y el inicio de cambios en el patrón de producción y de exportaciones, que a su vez iban a impulsar un aumento de demanda de profesionales.

El desequilibrio derivado del aumento de las demandas y el menor aumento de los recursos presupuestales se asocia a la dinámica de la educación en su modalidad presencial que funciona bajo una lógica productiva de relación directa entre matrícula, costos por alumno y calidad. La educación presencial es un proceso productivo que se basa en un triángulo de equilibrio entre calidad, costos

y cobertura, donde la calidad es una función directa de los costos e inversa de la cobertura (Daniel, 1998).

Cuadro 2.



La educación constituye una función de producción que varía según la tecnología del proceso de enseñanza y aprendizaje, teniendo una relación directa con las variables de costo, calidad y cobertura, por lo que todo incremento de cobertura deberá requerir bajo el modelo presencial una contraparte de aumento del financiamiento correlacionado si se pretende mantener o incrementar la calidad. En general, en el modelo presencial, la calidad de la educación se apoya en el trabajo en el aula y está asociada al docente, al trabajo y capital humano del alumno, así como a la infraestructura edilicia (Rama, 2012). Ello determina que la educación presencial se constituya en una función económica lineal, donde hay una relación lineal de costo, cobertura y calidad. A medida que aumentan los costos cubiertos, aumenta la calidad si crece en igual proporción la cobertura. Si esta crece más, se produce una caída de la calidad, que puede ser expresada como una necesidad de mayor presupuesto o de un exceso de cobertura. En tal sentido, se puede conceptualizar que el paradigma educativo

tradicional se basa en una estructura tecnológica por la cual la calidad de la educación es directamente proporcional a su costo e inversamente proporcional a su matrícula. Este escenario se produce en una dinámica donde el aprendizaje depende de pocas variables significativas dadas fundamentalmente por el stock de capital humano de los participantes, de las pedagogías de enseñanza, de las competencias del docente y de la infraestructura.

Bajo este modelo, con escasa tecnología y basado fundamentalmente en lo que se ha llamado la TLP (tiza, lengua y pizarrón), la pérdida de calidad se produce cuando el aumento de la cobertura no está correlacionado con el aumento de los recursos financieros para al menos conservar los costos por estudiante.

Esta tensión para mantener los equilibrios en el modelo educativo se torna también difícil, ante la tendencia de aumento de los costos educativos como mecanismo de incremento de la calidad. Igualmente, a medida que se expande y complejiza el conocimiento bajo una tecnología de enseñanza centrada en un modelo docente tradicional, los costos de la enseñanza aumentan.

El modelo de William J. Bowen y William G. Baumal permite visualizar la tendencia al aumento relativo de los costos educativos, a partir de la similitud de la educación con el caso de los espectáculos en vivo que fue el objeto de su estudio (Tofler, 1968). Ellos llegaron a la conclusión de la existencia de una situación crítica como resultado de la fatalidad del aumento de los costos de las actividades presenciales. El modelo por ellos formulado sostiene que los costos de las actividades educativas presenciales tienen una tendencia inherente a aumentar más rápidamente y de manera más persistente y acumulativa que la tasa de inflación o el costo de vida. Ello por cuanto la educación es un sector “arcaico” donde es dominante el trabajo docente intensivo, con mano de obra altamente calificada y bajo un modelo donde no es posible aumentar la productividad. Dado el

esquema de equilibrio de cobertura, calidad, costos, un aumento de productividad, o sea con los mismos recursos e insumos, aumentar la cobertura, produce una caída de la calidad de los aprendizajes. A diferencia de la educación presencial, los sectores modernos, vinculados a la producción mecanizada en serie, sí se benefician de los ahorros de costo derivados de las innovaciones técnicas. En el sector educativo y bajo un paradigma presencial, los productos son frutos del trabajo humano, y no pueden ser reemplazados por tecnología como acontece en otros sectores. Bajo este enfoque, se soporta el basamento explicativo del nivel creciente de los costos de la educación bajo el paradigma de la enseñanza presencial.

Ante este cuadro de mayores demandas de acceso, de inicio de dinámicas de aumento de costos y de limitaciones financieras el acceso a través de la educación pública gratuita o de cambiar el modelo tecnológico tradicional del proceso de enseñanza - aprendizaje, los países de la región, al igual que a escala mundial, se vieron enfrentados a diversas opciones de política pública:

### **Incluir las opciones de cobro en las matrículas de las universidades públicas, especialmente para los sectores de altos ingresos**

Esta opción de introducir el cobro de la matrícula, especialmente en el grado, o incluso en una parte de ellos al transferir parte de los costos educativos a los beneficiarios del servicio, se desarrolló con distinta proporción e intensidad en Chile, Colombia, México, Costa Rica, Paraguay y Ecuador. En Argentina y Uruguay, esa opción se incorporó en sus respectivas normativas, aun cuando en estos países sólo se expandió en el posgrado. En Chile, el arancelamiento impuso precios similares entre el sector público y privado desde los 80 en el



marco de la dictadura y de una transformación radical del sistema de educación superior. En Ecuador el arancelamiento se expandió desde 1994 y se reafirmó en la Constitución de 1998. En México las autonomías universitarias derivaron que fuera un proceso diferenciado por universidades. El arancelamiento en casi todas partes donde se impulsó, resultó en protestas estudiantiles, ya que el modelo de gobernanza de cogobierno determinaba una gran dificultad para imponer aumentos de precios de las matrículas para quienes a la vez estaban representados en los órganos decisorios donde se fijaban esos aranceles. Niveles de cogobierno estudiantil y aranceles están asociados fuertemente. En la UNAM esta política de ajuste presupuestal, más allá de su baja intensidad, fue el detonante de la ocupación estudiantil. En este contexto, las opciones de cobro de aranceles fueron bajas, y casi predominantemente, se orientaron hacia las áreas de posgrado y educación continua en casi toda la región, con la excepción de Brasil que conformó un modelo altamente selectivo de élites y gratuito, tanto en el grado como en el posgrado. En algunos países como Bolivia y Guatemala, se estableció que el posgrado se debía financiar por aranceles obligatorios. En algunos casos, como en la Universidad de Quilmes (Argentina), Universidad Nacional Abierta y a Distancia (Colombia) o Universidad Nacional Estatal a Distancia (Costa Rica), se arancelaron con bajos precios y diversos mecanismos los estudios de educación a distancia, pero sin selección de acceso.

### **Seleccionar en términos académicos mediante cupos**

Otra opción fue la limitación de la demanda vía el establecimiento de una selección de acceso a través de cupos o exámenes. Ello se produjo en varios países, y especialmente en Brasil, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Cuba y Paraguay. Ello tuvo sus propias diferenciaciones

institucionales dadas por la existencia de distintos niveles de costos, calidades y selectividades de acceso de las universidades. La diferenciación del sector público se asoció a distintos niveles de inversión económica y de calidad de las instituciones de educación superior, que se expresaban a su vez en diferentes demandas de ingreso y de selección vía cupos y exámenes. En Perú la selectividad introducida derivó a su vez en mayores ingresos financieros a las instituciones resultado del pago por la realización de la prueba de evaluación a los estudiantes para acceder a la Universidad y por la creación de ámbitos de formación –preuniversitarios– arancelados, cuyo rol era el conformarse como los mecanismos dominantes de acceso a la educación universitaria gratuita pública.

La selectividad ayudó a la diferenciación institucional y de modalidades, especialmente a través de la oferta de educación a distancia en Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela en un primer momento. En México favoreció la expansión de las universidades estatales y tecnológicas; en Venezuela una tipología más amplia con menos autonomía llamadas las universidades experimentales y en Argentina universidades nacionales localizadas principalmente en el conurbano de Buenos Aires.

### **Modelo de masificación sin selectividad**

Otra opción fue una masificación de la cobertura a través de la ausencia de limitaciones absolutas o relativas en los accesos, tal como se dio en Argentina, Uruguay, Bolivia, Guatemala y República Dominicana que mantuvieron modelos de gratuidad y de apertura, con baja o nula selección de conocimientos o de cupos. Estas igualmente tuvieron múltiples especificidades, dadas por ciclos básicos con exámenes, restricción a la cantidad de cursos a repetir, o cupos en las

asignaturas o en algunas carreras que mostraban los impactos en la calidad de los sistemas de acceso abiertos. La masificación sin selectividad en el sector público provino en una tendencia a la conformación de macro universidades. Este tipo de modelos determinó inversamente el perfil del sector privado, en tanto servicio complementario al público, con tendencia hacia una mayor orientación hacia la calidad y una demanda más encaminada hacia las clases medias y altas.

### **Diferenciar las instituciones de educación superior pública**

La diferenciación y/o la regionalización institucional fue una de las respuestas acontecidas en la región ante el aumento de las demandas de acceso y las limitaciones políticas a la arancelización. Facilitó la existencia de cupos y niveles selectivos diferenciados con distintos niveles de costos. El objetivo era reducir los costos por alumno que se produjo más intensamente en Venezuela, México, Costa Rica, Perú y Argentina, que aumentaron su diferenciación institucional y se tendió a expresar en una mayor tipología de universidades. La regionalización de la educación superior pública en varios casos fue acompañada además por una regionalización del financiamiento. En México, impulsó el pasaje de un financiamiento federal a un financiamiento compartido con los estados de las universidades estatales. En Argentina, la educación terciaria se transfirió a los gobiernos provinciales que dispusieron recursos. En Brasil, hubo una expansión de las universidades estatales, cuya génesis fue en los años 40 en el estado de San Pablo, y que se expandió posteriormente a los 26 estados del país e implicó una diferenciación del presupuesto público al ser financiadas exclusivamente por los gobiernos estatales. Se crearon también universidades municipales

especialmente en la región sur del país que, aunque predominantemente se financiaron por los aranceles, tuvieron beneficios y recursos de este tercer nivel del estado. En Colombia, tanto el Gobierno de Medellín como el de Bogotá pasaron a tener una red de universidades o instituciones de educación superior propias y financiadas. En Argentina, varias provincias, entre las cuales Santa Fe, Córdoba y San Luis han iniciado los procesos de creación de universidades provinciales, hicieron que su financiamiento descansara exclusivamente en esos gobiernos del interior.

La diferenciación institucional en el sector público derivó lentamente en la introducción de fórmulas de asignación de recursos que atendían a las especificidades de las formas de producción y sus costos específicos. En tal sentido, la diferenciación institucional fue la base para la diferenciación del financiamiento, ya que el gasto o presupuesto por alumno se distinguió entre las diversas institucionales. Ello se produjo entre las instituciones nuevas y las más tradicionales, así como entre las ofertas presenciales y las de distancia. Los casos de mayor diferenciación en el costo y el financiamiento estuvieron dados por las instituciones a distancia y las instituciones de mayor nivel de calidad, con más posgrados y ofertas complejas en los campos de salud e ingeniería.

La nueva oferta de educación a distancia que se expandió en la misma época implicaba un cambio en la estructura de producción incorporando otra lógica de articulación entre los costos, la cobertura y la calidad, al introducir otros componentes como los recursos de aprendizajes y alterar la proporción entre estudiantes, profesores (o tutores) y requerimientos de infraestructura. Ello implicó el inicio de un tipo de educación diferenciada con una función económica también diferenciada y que no se conformaba como una ecuación lineal.

## Reducir el tamaño del sector público

La casi totalidad de los países no redujeron el tamaño absoluto del sector de educación superior público, sino su tamaño relativo proporcional frente al del sector privado. Salvo en el caso de Cuba, donde no existe sector privado y donde el ajuste económico y social en el llamado “periodo especial” llevó a una reducción del presupuesto universitario en los años 90, en una dinámica extremadamente rígida ya que allí además los cupos de acceso a la universidad se asociaban a la creación posterior de puestos de trabajo para los egresados dado el modelo estatal de exclusivo empleo público de entonces (Martin, 2004). Por eso, la relación directa entre ingresantes al sector universitario y gasto público agregaba además la creación futura de puestos de trabajo profesionales en el estado para el ejercicio profesional. Posteriormente, el país ajustó esa articulación entre los accesos y los puestos de trabajo profesionales, limitando esas oportunidades para el caso de los egresados de la educación a distancia, de la educación nocturna y de la política de municipalización, que correspondían a estudiantes ya insertos en los mercados de trabajo terciarios. Fue este desacople en el financiamiento lo que facilitó la amplia política de municipalización de la educación superior posterior y que implicó pasar de una política de ajuste a una política de diferenciación institucional (creando el sector terciario de la municipalización) para equilibrar necesidades de oferta y demanda.

Los procesos anteriores en distinta proporción y en función del grado de selectividad (más otras variables, entre las cuales los ingresos económicos o los niveles de calidad), determinaron el nivel de expansión de la cobertura privada y la mercantilización de los sistemas terciarios, y en tal sentido, una transición –vista a nivel macro– desde un modelo de financiamiento gratuito, dominante y por ende de un financiamiento público basado en el presupuesto, a un

financiamiento binario, en cual a su vez se fue expandiendo a medida que las demandas de acceso se hacían mayores, que los costos de la educación aumentaban y que ante sistemas selectivos o de menor calidad, las personas orientaban su demanda hacia el sector privado.

En este escenario, el porcentaje de cobertura privada de la educación superior creció más del doble que el crecimiento de la educación pública y llevó a que al final de la década del noventa, la educación privada estuviera cerca del 48% de la matrícula regional. De hecho, representó que el financiamiento fuera por ende superior al 50% si agregamos la matrícula de posgrado en su mayoría arancelada y los sistemas públicos con algún nivel de aranceles como en Ecuador (hasta la constitución del 2008), Chile, Colombia, Paraguay, Costa Rica y México.

## Los caminos de la educación superior a escala global y la opción latinoamericana

La transición entre sistemas universitarios de élites a sistemas de masas constituye una dinámica tendencial a escala global con sus diferentes momentos históricos y que en todos los casos ha planteado la necesidad de introducir ajustes en los tradicionales mecanismos de financiamiento. Ello se expresó en un conjunto de opciones de política pública para responder a los nuevos desequilibrios entre la oferta y la demanda de educación superior, en tanto la demanda de acceso a la educación superior fue –y continúa siendo– una situación que ha atravesado a las distintas regiones, variando según el grado de transformación hacia dinámicas productivas con mayor intensidad de incorporación de conocimientos. En Estados Unidos, fue un proceso que arrancó fuertemente en la década del 50, en Europa en la del 60, en América Latina en la del 70 y 80, en Asia en la del 80 y 90, y en África desde los inicios de este siglo.

Este abanico de opciones de políticas fue el eje de la diferenciación de los sistemas de educación superior a escala global. Tomando en consideración los distintos momentos en los cuales se producía la expansión de las demandas de acceso, los diversos países y regiones desarrollaron distintas estrategias de equilibrar la oferta y la demanda en los nuevos contextos, que correspondieron a los esquemas referidos anteriormente o a una combinación de ellos. Más allá de la diversidad de situaciones en los países que tornan compleja la generalización, hubo entonaciones de políticas regionales dominantes.

En tal sentido se produjeron las siguientes orientaciones en los diversos continentes:

- a. En Europa, por ejemplo, la expansión de las demandas y el ingreso de sectores no de élite llevaron a la voluntad de reducir el gasto público en sus inicios, introducir la participación de beneficios de mercado en la gestión, crear nuevos mecanismos para otorgar recursos por parte de los poderes públicos centrales y promover las contribuciones de otras secretarías públicas en el financiamiento de la educación superior. Con diversa intensidad, se crearon mecanismos de cobro de la matrícula por parte de las instituciones públicas y hubo una muy baja expansión del sector privado. Tal política fue acompañada, aunque en forma leve, por la diferenciación institucional y la creación de nuevas universitarias y especialmente de instituciones de educación. Las instituciones europeas tenían una alta dependencia de los gobiernos. Todo ello se tradujo en una mayor autonomía de las universidades. Hubo también destacados niveles de ayuda financiera directamente a los estudiantes (OECD, 1995).
- b. En Estados Unidos, por su parte, el sistema de cobro se estableció con más intensidad. Hubo una fuerte diferenciación entre instituciones universitarias y terciarias. Además del financiamiento de los hogares, existió una fuerte política de becas pública y de estímulos a la investigación competitiva que determinó un gasto público y privado alto y similar.
- c. En Asia, en general, el sector público se estructuró gratuito, con muy alta selectividad y calidad, en tanto que el sector privado se estructuró como de absorción de demanda. El gasto público se centró en las universidades de élites de investigación. El sector privado constituye el actor dominante.
- d. En África, el financiamiento público a la educación superior ha sido escaso y se brinda por instituciones públicas gratuitas con



acceso altamente selectivas y durante mucho tiempo con fuertes restricciones para la expansión de la educación privada. A ello se agregaban fuertes limitaciones en los países musulmanes al acceso de las mujeres a la educación superior.

- e. América Latina tomó un camino con algunas características propias y diferenciadas, dado por el establecimiento de una selección del acceso al sector público y el carácter gratuito del servicio gratuito. La demanda excedente bajo este modelo se derivó al sector privado, lo cual se asoció a la existencia de recursos personales para permitir el acceso de pago, ya que no se crearon sistemas de créditos significativos. Tal dinámica mostró una tasa de evolución significativa de la cobertura respecto a otras regiones del mundo con una creciente desigualdad entre las tasas de retorno públicas y privadas. La masificación y la tensión entre demandas y ofertas, en varios países de América Latina en los 90, coincidió con luchas políticas para superar las dictaduras y con varias transformaciones en la dinámica universitaria y de los mercados profesionales:
- I. Estancamiento, y/o reducción y/o cambios en los mecanismos de asignación de los presupuestos públicos a la educación superior
  - II. Cambios en las demandas de competencias del trabajo con aumentos en los retornos profesionales
  - III. Liberalización y apertura a la oferta privada antes limitada o prohibida en varios países.

Estas nuevas dinámicas de transformación de las economías y las demandas sociales produjeron una expansión de los accesos a los sistemas de educación superior en América Latina que, dadas las limitaciones de la gratuidad, contribuyó a la diferenciación por la vía de la expansión de las instituciones privadas y con ello a consolidar un

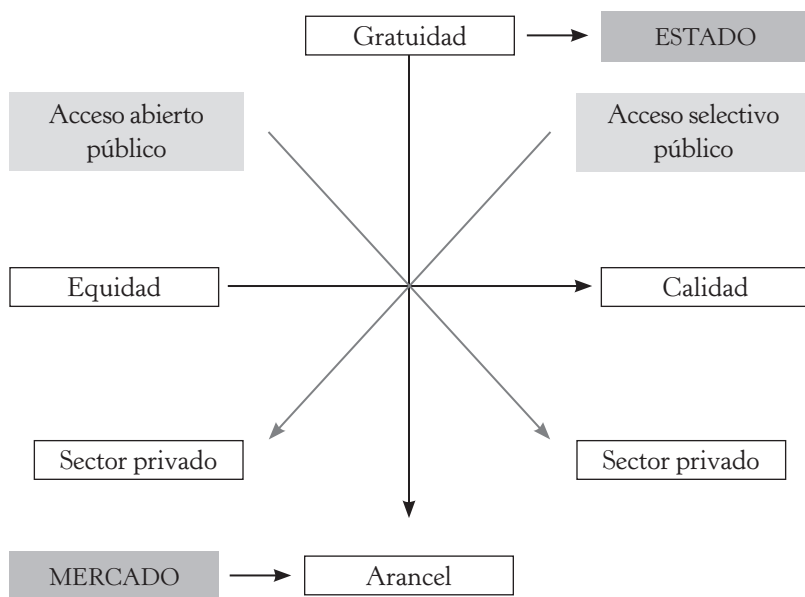
modelo dual o binario público privado. Se fue pasando rápidamente de un modelo público tradicionalmente dominante, sustentado en la autonomía y el cogobierno, con accesos abiertos gratuitos en términos financieros, hacia un modelo dual con relativa selectividad y diferenciación en términos académicos a través de cupos o exámenes, y con una alta correlación entre la cobertura y la incidencia privada: a medida que la educación superior se masificó, la educación privada aumentó. Se produjo fundamentalmente para los estudios en el nivel de grado y pregrado públicos, ya que el posgrado tuvo una cobertura extremadamente limitada y mantuvo su génesis arancelada. La privatización del posgrado no estuvo sin embargo asociada a su masificación, sino a constituirse en el casi único espacio de competencia y de generación de recursos extra presupuestales para las universidades públicas.

Esta diferenciación institucional fue la respuesta a las demandas de acceso y se expresó en el pasaje de un sector privado exclusivamente compuesto por instituciones de élites, en su mayoría de orientación religiosa, bajo fundaciones o asociaciones sin fines de lucro y con altos precios de las matrículas, hacia un modelo dual junto a nuevas instituciones locales de educación superior, en su mayoría familiares, orientadas a la absorción de las demandas de sectores de menos ingresos económicos, con bajos niveles de selectividad y costos menores. Lentamente la educación pública se tornó relativamente más selectiva en los accesos y la nueva oferta privada, más diversificada, con accesos arancelados diferenciadamente. El financiamiento privado pasó a diversificarse socialmente, facilitando distintas escalas de precios y calidades de las ofertas a través de una oferta de tipo dual: por un lado para sectores de élites en las instituciones privadas existentes, y para el acceso de capas medias y medio bajas que no accedían a las selectivas universidades públicas (por capital humano)

ni a las selectivas universidades privadas de élite (por capital dinero y por capital cultural).

Esta diferenciación al interior del sector público, así como de su modelo de financiamiento, fue determinante en la conformación de una estructura de la educación superior en la región impulsada por la gratuidad pública y complejizado por cuatro ejes diferenciados por el carácter selectivo o no del ingreso al sector público. Ello estructuró un funcionamiento del financiamiento público tal como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Estructura del financiamiento tradicional en América Latina



Este cuadro no conforma un sistema de educación superior dual definido a partir de la gratuidad pública, pero con diferenciación por selectividad en el acceso y sobre el cual como derivación se estructuran las lógicas del sector privado. Sin embargo, este modelo tradicional de financiamiento mostrado en el Cuadro 3 se conformó predominantemente a nivel de los estudios de grado en América Latina, ya que en este nivel se ha consolidado la gratuidad pública. Ello conformó la dinámica de mercados universitarios fragmentados, en el cual se carece de competencia entre el sector público y privado, dado que los precios y cantidades del sector público son administrados y dependen de las transferencias y decisiones políticas, en tanto que el sector privado se financia por el mercado.

## El financiamiento diferenciado de la oferta en el sector de posgrado y las características de estos mercados universitarios

La organización del sistema de educación superior de América Latina sobre la base de la estructura del financiamiento fragmentado se conformó a nivel de los estudios de grado. Sólo en este nivel se consolidó la gratuidad pública, ya que el grado, salvo en el caso de Brasil, se mantiene con un carácter predominantemente arancelado en toda la región, hecho que conformó una dinámica de funcionamiento de mercados universitarios duales: el mercado del grado, en el cual se carece de competencia mercantil real entre el sector público y el privado, dado que los precios y cantidades del sector público son administrados y dependen de las transferencias y decisiones políticas, en tanto que el mercado de la oferta del sector privado se financia por aranceles con relaciones de calidad y precios diferenciadas en la decisión de compra.

A diferencia de la dinámica administrada en el mercado del grado universitario, el mercado de posgrado funciona bajo relativas reglas económicas. El financiamiento está atado a resultados y diferencia en precios según calidad y escala. El posgrado se estructura en forma competitiva con mayor similitud de situaciones entre la oferta y la demanda pública y privada. Aunque no es objeto de análisis, esta dinámica puede permitir suponer que en tanto existen dinámicas más competitivas, la calidad de los procesos de aprendizaje en este nivel puede ser superior y más eficiente.

En tal sentido el posgrado en América Latina se estructura en mercados relativamente competitivos, donde las ofertas en términos de precios y cantidades por parte de las instituciones se realizan más acorde a lógicas económicas. Sin embargo, la realidad es que las universidades públicas ofrecen tanto pregrado como posgrado, que no siempre son unidades de costos diferenciadas, por lo que la dinámica no es de competencia perfecta, sino que existen transferencias internas y por ende se conforman precios administrados. Esta dinámica ha permitido que la oferta pública haya tendido a diferenciarse entre un tipo de oferta de carreras de tipo académica que no compite con el sector privado y una oferta de carreras de tipo propiamente profesional donde se compite con el sector privado por precios. En los casos donde las universidades reciben financiamiento público, tanto a nivel de grado o de posgrado, y la oferta no se produce en condiciones de gratuidad, se produjo una competencia altamente imperfecta en los mercados universitarios, en tanto las estructuras de costos públicas son diferenciadas.

Esta situación desigual crea beneficios de unos actores en relación a otros, con niveles de oferta diferenciada por parte de los proveedores con recursos no de mercado. Ello tendría viabilidad si el oferente que recibe subsidios actúa en sectores y mercados (investigación, determinadas ofertas curriculares o niveles) en los cuales no es posible la existencia de ofertas en condiciones de mercados competitivos. Esta dinámica dual impulsa el desarrollo de becas o condiciones de gratuidad o subsidio en los posgrados académicos. El acceso a posgrados gratuitos, vía becas o directamente por oferta sin arancel, constituye un nuevo escenario del financiamiento de la educación superior en el cuarto nivel. Del financiamiento dual de carácter simple se está pasando a un modelo más complejo de financiamiento, tanto en el posgrado, en las becas por la creación de amplios sistemas

de apoyo a los estudiantes para estudiar en el sector privado, especialmente en el sector público y para la investigación.

En este escenario del posgrado, la oferta pública en condiciones de gratuidad y de subsidio, se asocia a la creación de externalidades y también a ofertas que no es posible realizar en condiciones de mercado, como por ejemplo aquellas referidas a formación docente. El aumento de recursos tiende a una mayor cantidad de ofertas en este nivel, especialmente de maestrías de investigación, doctorados, nichos muy selectivos o de ofertas de investigación. Estos subsidios o transferencias no se realizan en términos competitivos ya que el sector privado ha tendido a ofertas profesionales de mercado.

La cobertura del posgrado es aún de élites, con el 4.18% a nivel de maestría y 0.74% a nivel del doctorado con un peso más destacado del sector privado, fundamentalmente en el nivel inferior. Es mayor el peso privado en los niveles de especialización no médicos. Una parte importante del financiamiento de los ingresos del sector privado proviene de este nivel. En el caso del sector público, el financiamiento extra presupuestal o de mercado procede predominantemente de estos niveles.

Cuadro 4. Matrícula por nivel de la educación superior en América Latina (2015)

Nivel	Estudiantes	Porcentaje
5 (pregrado)	2,759,705	14.3%
6 (grado)	15,590,705	80.77%
7 (maestría)	807,378	4.18%
8 (doctorado)	143,670	0.74%
Total	19,301,635	100%

Fuente: UNESCO. UIS, *Database*.

Aun cuando el posgrado (sin incluir especializaciones) es relativamente un sector pequeño, su tasa de crecimiento del egreso es superior respecto a la tasa de egresos de los estudios de grado. Sin embargo, es de destacar que su incidencia en la matrícula es decreciente, dado el fuerte crecimiento que ha tenido la matrícula en el grado. Su eficiencia terminal es también mayor.

Los estudios y las certificaciones de posgrado constituyen el mecanismo de los profesionales de aumentar sus expectativas de salarios adicionales y de escaparse a la tendencia a la sobre oferta profesional y a la caída de los salarios profesionales. Es la forma de elitización de los profesionales en el contexto de la masificación de los títulos. A la vez, es la expresión de una dinámica de los mercados que, ante una sobre oferta profesional, selecciona para el acceso a los puestos de trabajo profesional, en primera fila a los detentores de certificaciones superiores, que a su vez tienen más productividad laboral. Ello, en tanto el nivel universitario de posgrado, representa el ámbito de mayor creación de valor asociado a los conocimientos especializados que se localizan en este nivel y a roles superiores y más complejos en la división social y técnica del trabajo profesional.

Históricamente este nivel ha sido casi el único ámbito real de generación de recursos extra presupuestales de las universidades públicas, así como un sector de generación de altas rentabilidades por estudiante de las instituciones privadas que hoy tienen la mayor cobertura en este mercado en la región, como resultado de una mayor eficiencia competitiva frente al sector público y un perfil de oferta más cercano al mercado. El mercado de posgrado con la caída de los retornos profesionales se expande, se torna más competitivo y conforma dinámicas más complejas, que impulsan el aumento de su innovación, profesionalismo, virtualización y flexibilización tanto en el sector público como en el privado. Al tiempo, esto está impulsando en el mercado de posgrado presiones sociales y políticas para



la reducción de los aranceles y para facilitar el aumento de la matrícula, además de una mayor equidad en el acceso.

En este escenario la problemática financiera está entrando de lleno en el sector de posgrado que antes era marginal a las discusiones por su baja matrícula. Es una situación diferenciada a escala global. En Brasil, las ofertas de posgrado públicas son gratuitas y la selectividad se hace en función de cupos y controles de calidad al sector privado. En Argentina, Uruguay e inclusive México, los posgrados públicos tienden a diferenciar los posgrados académicos de acceso selectivo gratuito y los profesionales que se arancelan.



## Cambios en el financiamiento del sector privado universitario

La nueva fase abrió un proceso de diferenciación institucional en el sector privado que se estructuró entre un sector de élites y un sector de absorción de demanda que ha ido derivando en una diferenciación en el financiamiento. En algunos pocos países como Ecuador, Chile y Nicaragua, las anteriores instituciones sin fines de lucro mantuvieron u obtuvieron un financiamiento público, aparte de los ingresos por aranceles. Aunque en la mayoría, el financiamiento del sector privado fue procedente del mercado, el financiamiento en términos de orígenes sociales, de los productos, de la calidad, de los precios y de su elasticidad-precio fueron diferenciándose entre las instituciones. La lógica del mercado y del financiamiento fue produciendo la diferenciación institucional y educativa. Al tiempo contribuyó al aumento de la cobertura privada, e incluso de su incidencia.

El crecimiento de la cobertura privada se expresó en un aumento del gasto familiar directo en la educación superior, que se produjo con el acceso creciente de sectores sociales con menos ingresos y por ende con menos capacidad de pago que limitaron los aumentos de precios. En sus inicios, la educación privada tuvo una alta capacidad de trasladar costos y tener una correlación con los ingresos familiares. Sin embargo, a medida que aumentó la matrícula y se agregaban sectores de menos ingresos, sumada la carencia de estructuras de financiamiento a los estudiantes, los costos de los servicios educativos no siempre pudieron ser trasladados impactando en las tasas de

retornos de las universidades. En múltiples países como Costa Rica, Ecuador, Colombia y Argentina entre otros, la regulación pública limitó los incrementos arancelarios.

El acceso a la educación superior en horarios nocturnos y sabatinos, así como el inicio de la expansión de la educación a distancia con precios menores fue parte de la respuesta a ese proceso. Hubo además modificaciones institucionales que impulsaron cambios en el financiamiento. En un primer momento, el ingreso de grupos familiares y empresarios aportaron el financiamiento a las instituciones. Empero, lentamente se ha ido entrando en una lógica de gestión más profesional, especialmente en los países que habilitaron la prestación del servicio educativo por sociedades anónimas con formas de gestión bajo lógicas de lucro, lo cual facilitó el ingreso de inversiones económicas externas al sector, incluyendo inversiones internacionales, así como financiamientos procedentes de la bolsa de valores. Con ello, la lógica del financiamiento a las instituciones comenzó a alterarse y tornarse más empresarial, lo cual impulsó un modelo por el cual la inversión en la infraestructura de las instituciones no estaba asociada al flujo presente de recursos de las matrículas, sino que las inversiones se realizaban previamente. Ha sido un escenario distintivo de los grupos empresariales de Brasil, asociado a un proceso de concentración por la vía de compra de instituciones, y factor determinante para facilitar crecimientos más rápidos de la matrícula privada.

El crecimiento de los países que admiten la oferta *for profit* y gestionar las instituciones por sociedades anónimas expresó una nueva lógica en el financiamiento universitario. Tal impulso fue factor de tensiones cuando se realizaba sin la existencia de marcos legales que lo habilitasen como en Chile. El impulso desde el sector privado para introducir estos modelos de gestión se produjo en algunos países como Perú y Costa Rica, pero al tiempo, hubo fuertes cambios

normativos y políticos que lo limitaron, tal como se dio en Ecuador, Chile y Colombia

Cuadro 5.  
Marco jurídico de la oferta universitaria en América Latina

Situación jurídica <i>for</i> y <i>non profit</i>	Países
Países donde el marco normativo permite la gestión de instituciones de educación superior a través de sociedades anónimas	México
	Honduras
	Costa Rica
	Perú
	Bolivia
	Brasil
	Panamá
	Paraguay
	El Salvador
	Dominicana
Países donde el marco normativo de gestión universitario obliga a ofertar por instituciones sin fines de lucro	Venezuela
	Nicaragua
	Guatemala
	Colombia
	Ecuador
	Chile
	Argentina
	Uruguay

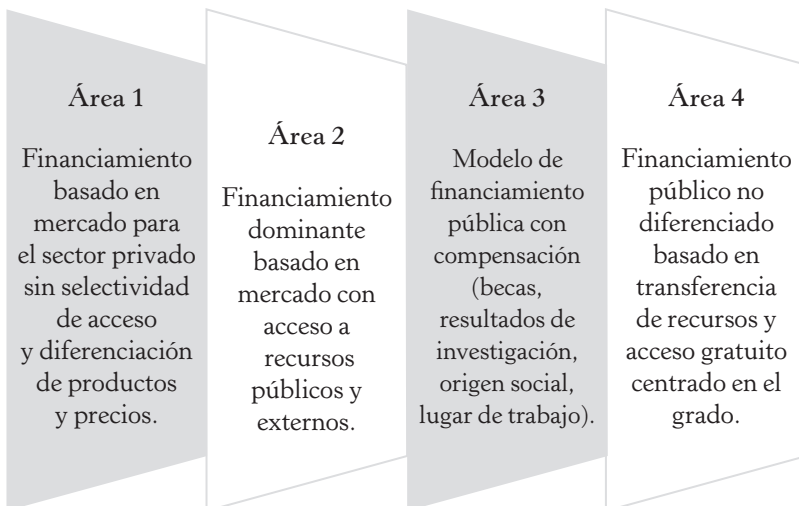
Fuente: Rama, Claudio (2014). El negocio universitario *for profit* en América Latina. Revista de Educación Superior.

En esta fase se inició el proceso de incremento del financiamiento público a la educación superior a través de becas tanto a nivel de grado como de posgrado, especialmente a sectores sin capacidad de pago, el aumento de la gratuidad del posgrado, el cambio de los mecanismos de financiamiento a la investigación, así como el establecimiento de sistemas más complejos de distribución de los recursos públicos. Todo ello introdujo una política diferenciada en las bases tradicionales del financiamiento público a la educación superior y que se verán con más intensidad desde los años 2000 en adelante. Igualmente, el financiamiento tradicional del sector privado comenzará a cambiar, tanto por el ingreso de inversiones externas, el cambio en las formas de competencias en el mercado de posgrado, el aumento de la gratuidad pública por el aumento de cupos y becas, así como por el aumento del inanciamiento público en el sector de investigación. Ello introducirá cambios en el modelo tradicional simple de financiamiento dual o binario simple estructurado por un sector público gratuito con financiamiento al grado a las instituciones en transferencias no diferenciadas y un sector privado arancelado. En tal sentido, se crea una nueva dinámica en el financiamiento, caracterizada por el pasaje desde un financiamiento dual simple a un modelo dual complejo, con diversidad de estructuras de compensación o de diferenciación como se refiere en el cuadro siguiente.

El modelo de financiamiento más complejo no alteró significativamente la estructura dominante del financiamiento simple de la demanda que mantuvo el modelo dual dominante, pero mostró nuevas formas incipientes de diferenciación del financiamiento que se desarrollaron con más intensidad posteriormente.

Cuadro 6.  
Modelo de financiamiento dual complejo

Sector privado		Sector público	
Instituciones A	Instituciones B	Individuos A	Individuos B







## La dinámica del financiamiento de la educación superior desde los años 2000

La dinámica de crecimiento de los 80 y los 90 donde el sector público tuvo tasas de crecimiento del 2 al 3% interanual, en tanto que el sector privado tuvo tasas de más del doble, se constituyó en el motor central del aumento de la cobertura, terminó sentando las bases de crecientes niveles de resistencia a la mercantilización de la educación superior, que se expresó en la formulación de un nuevo discurso político que promovió la educación como un “bien público” en América Latina. La inequidad que producía la selectividad, tanto en término de distintas tasas de retornos, como de limitaciones de accesos por los ingresos económicos de las familias y por su capital cultural, fueron la base de nuevas dinámicas políticas y financieras de la educación superior desde los años 2000.

El debate alrededor de las posturas ante la Organización Mundial del Comercio sobre la apertura del servicio educativo al comercio global fue un incentivo para impulsar la educación como un bien público sujeto a la regulación pública y la limitación a la competencia global y el ingreso de proveedores externos. La década del 90, por las diversas limitaciones de acceso a los estudios tanto en el sector público como en el privado, dejó represada una alta demanda de miles de bachilleres que no lograron continuar sus estudios y que alimentaron las bases de un nuevo sector que pasó a llamarse “nini” y que generaba otra base social proclive al cambio en la política universitaria.

La formulación de nuevas políticas coincidió con el fin de la década perdida y el inicio de un nuevo ciclo expansivo de crecimiento económico que se empezaba a producir gracias a los aumentos en los precios de las materias primas derivado del nuevo rol de China, India y Rusia en el mercado y la amplia apertura al comercio mundial en la mayor parte de los países. En esas luchas políticas por mayores presupuestos, los temores a una mayor expansión privada y la acumulación de bachilleres sin continuidad escolar, se sentaron las bases conceptuales y políticas de nuevas alianzas entre universidades públicas y proyectos políticos que llevaron a un crecimiento importante de las transferencias públicas desde los gobiernos hacia las instituciones de educación superior, un impulso a una mayor diferenciación institucional pública y al tiempo la creación de sistemas de investigación en el cual se comenzaron a alocar los recursos y el establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad para controlar y limitar la oferta privada. Esos se constituyeron en los ejes dominantes de la política universitaria en la década de los 2000.

En sus inicios los proyectos políticos de Chávez (Venezuela), López Obrador (México), Morales (Bolivia), Correa (Ecuador), el Frente Amplio (Uruguay), Ortega (Nicaragua), el peronismo (Argentina) y el petismo (Brasil) se apoyaron en esas resistencias a la educación privada y la demanda de más recursos públicos. Las alianzas políticas y sociales que se consolidaron en tales contextos fueron un componente fundamental de los cambios políticos y educativos producidos desde los años 2000. El eje de la nueva política en casi todos los países de la región se basó tanto en imponer sistemas de aseguramiento de la calidad y entre ellos más destacadamente el control del licenciamiento de instituciones y de programas de educación superior a nivel nacional, con lo cual se produjo una drástica detención general del ingreso de nuevas instituciones de educación superior en

varios países, incluyendo el cierre directo de instituciones en Ecuador y El Salvador.

Como segundo eje se produjo una revalorización de la oferta pública. El crecimiento de los aportes financieros fue la base del aumento de matrículas del sector público, de la calidad, de la investigación, de los salarios docentes y de las infraestructuras, así como de la cantidad de instituciones de educación superior públicas. Este proceso de incremento del gasto público tuvo varios ejes:

### **Aumento del porcentaje del gasto educativo en educación superior dentro del gasto público en educación**

El gasto público en educación superior está aumentó su incidencia en relación a los demás niveles educativos tal como se aprecia en el cuadro siguiente en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Guatemala y Uruguay.

Cuadro 7. Evolución quinquenal del porcentaje del gasto público educativo en educación superior

País	2000	2005	2010	2014	Aumento interanual
Argentina	18.1	16.2	19.9	20.2	+ 0.79 %
Bolivia	2.9	..	29.9	27.0	- 0.48 %
Brasil	22.1	19.0	16.4	18.2	-1.38 %
Chile	14.5	14.0	22.3	25.6	+ 4.14
Colombia	19.9	13.8	22.1	17.7	- 0.83 %
Costa Rica	19.4	..	18.4	20.5	+ 0.39 %
Cuba	17.6	22.1	..	22.3	+ 1.70 %
Ecuador	5.2	..	35.8	32.3	+ 13.48 %

*(continuación)*

País	2000	2005	2010	2014	Aumento interanual
El Salvador	6.7	11.1	12.2	8.2	+ 1.45 %
Guatemala	..	..	11.3	12.3	+ 2.14 %
Honduras	..	..	..	18.5	-
Jamaica	..	22.1	21.8	17.6	- 2.5 %
México	..	17.5	19.7	22.1	+ 2.63 %
Nicaragua	..	..	26,0	..	-
Panamá	25.3	..	..	..	-
Paraguay	17.3	..	18.5	22.4	+ 1.86 %
Perú	..	10.7	13.8	16.8	+ 5.15 %
Uruguay	20.5	21.8	..	26.8	+ 1.93 %

Fuente: UNESCO. UIS, *Database*.

Como se verifica en 11 países de la región la incidencia del gasto en educación superior respecto al total del gasto educativo aumentó y se redujo sólo en 4. En los casos de aumento, fueron superiores a los decrecimientos de la incidencia. Ecuador, Chile y Perú fueron los casos de mayor incidencia en los aumentos con estructuras demográficas diferenciadas.

El escenario de la distribución de los fondos públicos para el sector educativo en general muestra un aumento bastante generalizado del porcentaje del aporte al sector universitario y terciario. Indica que el sector universitario se apropió de una porción creciente de los fondos educativos. Ello asociado, tanto a un cambio en los procesos demográficos como en Uruguay, un aumento de la importancia del sector universitario y de la cobertura privada en educación media como en Costa Rica o Chile. Sin embargo, no todos los países se movieron en la misma dirección como se ve a continuación:

Cuadro 8. Cambio en el financiamiento público a la educación superior respecto al gasto educativo total

País	Aumento o disminución total	Años	% Aumento o reducción anual en el período en referencia
Argentina	3.2	14	0.23 %
Bolivia	2	15	0.13 %
Brasil	-4.7	13	-0.36 %
Chile	11.1	13	1.17 %
Colombia	1.7	15	0.11 %
Costa Rica	4.4	15	0.29 %
Cuba	9.2	8	1.15 %
Ecuador	18.7	13	1.44 %
El Salvador	1.7	11	0.15 %
Guatemala	1.4	7	0.2 %
México	-2.5	12	-0.21 %
Panamá	-3.9	12	-0.32 %
Paraguay	5.1	12	0.42 %
Perú	1.8	12	0.15 %
Uruguay	6.3	11	0.57 %
Venezuela	24.7	3	<b>-8.23 %</b>

Fuente: UNESCO. UIS, *Database*.

La distribución del presupuesto público entre los sectores educativos en los países de la región constituye un elemento determinante en la definición final del financiamiento público. Hay aquí un escenario de definición en el plano de la política, y por ende de las dinámicas

de conflicto y negociación. Ha sido este un escenario en pugna, de difícil definición técnica, dado los costos diferenciados de los distintos niveles educativos, así como de los niveles de cobertura. Sin duda las estructuras demográficas diferenciadas de cada uno de los países constituyen una variable de primera importancia.

Este escenario se ha resuelto por vía de la fijación de un criterio para el sector universitario. Dominantemente, ha significado un porcentaje del presupuesto como sucede en Nicaragua y Panamá. En Honduras, el porcentaje del presupuesto nacional ha sido asignado a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), por lo que las otras universidades públicas creadas no han tenido ese marco de garantía de un nivel presupuesta. Inversamente, en otros países, como República Dominicana, el establecimiento de un porcentaje del presupuesto nacional se ha dado para la educación preuniversitaria, siendo del 4% del PIB. En este escenario, el restante 0.33% del presupuesto que es el asignado a la educación superior pública, y casi exclusivamente para la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), es resultado de la negociación y el conflicto.

Esta distribución del gasto público está también asociada al crecimiento poblacional y tendrá un impulso, al agotarse el bono demográfico, hacia un mayor gasto en educación superior, como eje de la educación permanente, especialmente en los posgrados.

### **Aumento del gasto público en educación superior como porcentaje del producto bruto de los diversos países**

Este segundo ítem refiere al crecimiento del porcentaje del gasto en educación superior como porcentaje del producto interno bruto. En tal sentido, como se ve en el cuadro siguiente, hubo un aumento generalizado del gasto en educación superior como porcentaje del

Cuadro 9. Porcentaje del gasto público en educación terciaria como porcentaje del PBI

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	0.77	0.83	0.83	0.70	0.57	0.60	0.62	0.73	0.79	0.86	1.04	0.99	1.02	1.06	1.10	1.09	..
Aruba	0.51	0.50	0.58	0.58	..	0.48	0.54	..	..	..	..	..	..	1.36	1.48	1.23	..
Barbados	1.37	1.27	1.72	1.73	1.75	1.86	1.75	..	1.54	1.52	1.59	1.91	..	1.70	2.03	2.58	..
Bolivia	1.37	1.58	..	1.56	1.38	..	..	1.53	..	2.04	2.40	2.27	1.98	1.61	1.69	1.91	..
Brasil	0.80	0.87	0.83	0.88	..	0.75	0.85	0.81	0.80	0.84	0.87	0.93	0.96	0.95	1.09	..	..
Chile	..	0.54	..	0.56	0.51	0.53	0.45	0.45	0.49	0.55	0.66	0.93	0.89	0.97	1.17	1.17	1.26
Colombia	0.84	0.70	0.74	..	..	0.54	0.55	..	..	0.86	0.93	1.07	0.92	0.96	0.87	0.97	0.96
Costa Rica	0.94	0.91	0.93	0.97	..	0.92	..	0.97	0.98	1.03	1.15	1.22	1.27	1.32	1.41	1.50	1.60
Cuba	1.08	1.35	1.43	1.68	..	2.24	2.33	2.07	2.98	..	..	..	..	..	..	..	..
República Dominicana	..	..	..	..	..	..	..	..	0.30	..	..	..	..	..	..	..	..
Ecuador	0.12	0.06	..	..	..	..	..	..	..	..	1.31	1.61	1.58	1.60	1.61	2.12	2.16
Guatemala	..	..	..	..	..	..	..	0.35	0.33	0.34	..	0.32	0.36	0.38	0.35	0.36	0.41
Honduras	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0.89	..	0.98	1.08	0.98	0.90
Jamaica	..	..	1.15	1.04	0.63	0.74	1.02	..	1.10	0.97	1.26	1.39	1.25	1.07	1.10	1.05	0.95
México	0.76	..	0.64	0.91	0.87	0.84	0.86	0.82	0.87	0.91	1.04	1.02	0.93	1.01	1.05	1.13	..
Panamá	1.19	1.21	1.09	1.18	..	1.01	..	..	..	..	..	..	0.71	0.71	..	..	..
Paraguay	..	0.79	0.72	0.64	0.68	0.55	..	..	0.68	..	..	0.70	1.67	1.11	..	..	..
Perú	..	..	..	0.35	0.39	0.41	0.30	0.38	0.36	0.45	0.45	0.40	0.46	0.53	0.55	0.52	0.64
Uruguay	0.51	0.50	0.59	0.50	0.54	0.61	0.59	0.63	..	..	..	..	1.17	..	..	..	..
Venezuela	..	..	..	..	..	..	..	1.74	1.58	..	1.55	..	..	..	..	..	..

producto en todos los países de la región, con excepción de Venezuela y Panamá donde se redujo 38%. Se constatan aumentos importantes, siendo el caso más notorio, casi espectacular, el de Ecuador que pasó de 0.12% en 1999 a 2.16% en el 2014 y que representó 1666 veces de aumento. El resto los crecimientos más fuertes fueron de Cuba (176%), Chile (133%), Uruguay (129%), Aruba (141%), Barbados (88%), Costa Rica (70%), Perú (64%), México (49%), Argentina (42%), Bolivia (39%) y Brasil (36%).

Como resultado de estas realidades, la mayor parte de los países de América Latina (de donde se tiene información) destinan más del 1% del PIB a la educación superior pública, con excepción de Colombia, Guatemala, Perú y Panamá.

### **Aumento de la cantidad de instituciones públicas**

El aumento del gasto estuvo también asociado a la diferenciación institucional y a la creación de nuevas instituciones de educación superior públicas en toda la región, especialmente en México, Brasil, Venezuela y Argentina. Aún en los países con poca cantidad de IES públicas como Panamá, Uruguay, Costa Rica y República Dominicana se produjo la creación de nuevas universidades o instituciones de educación superior. La existencia de monopolios quedó reducida a Guatemala y El Salvador. Constituyó también una diferenciación institucional con la creación de universidades tecnológicas, a distancia, regionales o especializadas. El aumento generalizado de la cantidad de instituciones públicas en la región fue una derivación de las demandas regionales, de la existencia de recursos financieros y de un nuevo paradigma sobre la forma de cubrir las demandas regionales y los enfoques de la regionalización. Al tiempo ello correspondió a un aumento de la diversidad que se expresó en un aumento



de las tipologías universitarias, tales como universidades multiculturales, de seguridad nacional, tecnológicas, virtuales, politécnicas, especializadas, etcétera. La regionalización y la especialización de la educación superior facilitaron la introducción de cambios en los modelos financieros con un aumento del aporte de los gobiernos regionales. En México, el continuo proceso de creación de universidades estatales que alcanzó a los 32 estados derivó en un acuerdo de distribución de los aportes financieros entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. En Brasil, la expansión de las universidades estatales tuvo un financiamiento dominante de los estados.

Cuadro 10. Nuevas instituciones públicas de educación superior en la región desde los años 2000

Argentina	17 universidades nacionales desde el 2003, que representó un aumento del 32.1% de las universidades nacionales (Fernandez y Oloriz, 2017).
Brasil	Entre 2004-2011 se crearon 60 nuevas instituciones públicas (27% de incremento en el total de las universidades públicas), 16 federales, 35 estatales y 9 municipales. Regionalización pública en el 2 nivel del estado y luego 3.
Chile	El proceso en Chile ha sido diferenciado y tardío, pero también se ha expresado en creación de universidades públicas con la formación de dos universidades estatales en las dos regiones que carecían de esos servicios. También se crearon 15 institutos tecnológicos.
Ecuador	Se crearon 4 universidades, llamadas emblemáticas (asociadas a los temas de agro, ciencia y tecnología, artes y educación) centradas en la investigación y localizadas en el interior, con una dotación muy importantes de recursos públicos. Ello se produjo en el mismo contexto en que se cerraban universidades privadas.

México	Entre 2006-2012, nuevas 140 IES públicas: 43 nuevas universidades tecnológicas, 34 universidades politécnicas, 23 institutos tecnológicos estatales, 22 institutos tecnológicos federales, 13 universidades públicas estatales, federales o interculturales y 5 centros regionales de formación docente. Además se crearon 96 campus de IES existentes y la Universidad a Distancia.
Paraguay	El sector universitario público pasó de 1 universidad en 6 en 1996 y 8 en el 2008, y el sector privado por su parte pasó de 4 en 13 /1996, 35 / 2008 y 46 al 2014.
Perú	Hay 26 departamentos y 195 provincias en el país. Entre el 2000 y el 2011, se crearon 21 universidades públicas con lo cual se pasó de 51 universidades públicas.
Venezuela	La cobertura universitaria regional pasó del 49% en 1970, a 37% en 1980, a 29% en 1990 y a 25% en el 2000. Entre 1999 y 2011 se crearon 20 nuevas universidades y 15 universidades politécnicas territoriales derivadas de la transformación de los institutos y colegios universitarios entre 2011 y 2014. Las nuevas universidades predominantemente tuvieron un perfil especializado y localizadas en el interior.
Uruguay	Se creó la segunda universidad del país, la Universidad Tecnológica (UTECH), con lo cual la diferenciación se expresó también en el fin del monopolio universitario público que estuvo vigente más de 150 años.

El aumento del gasto asociado a nuevas instituciones como parte de la diferenciación institucional también derivó en un aumento de las fuentes de fondos públicos con el aumento de aportes de gobiernos regionales, estatales o de otros ministerios u organismos públicos. La expansión institucional fue la base para el incremento de la matrícula pública, así como también para el traslado de estudiantes de IES públicas o privadas hacia las nuevas instituciones como en Argentina y México.

## Aumento generalizado del producto interno bruto de los distintos países

El cuarto elemento refiere al aumento del PIB en los países de la región en el periodo referido, asociado al crecimiento de los precios de las materias primas para algunos países o de la expansión de la demanda de Estados Unidos, del aumento de las remesas de los migrantes, del turismo, de las inversiones y de las exportaciones.

El aumento del PBI de los países, del porcentaje destinado a la educación y dentro de éste del porcentaje destinado a la educación superior fue la base del aumento de la matrícula pública. Ello produjo al tiempo un aumento de la dependencia de las IES públicas respecto a los presupuestos públicos. En tal sentido, se produjo una reducción del peso del mercado en el financiamiento público y un aumento de la dependencia del presupuesto estatal pero con una mayor diversidad de orígenes de los fondos. El aumento de la incidencia estatal en los presupuestos de los ingresos en las universidades públicas estuvo asociado a la escasa generación de los recursos propios por parte de las universidades públicas, dado el modelo de gratuidad y las fuertes dificultades de generación de recursos extra presupuestas.

Cuadro 11. Relación entre recursos públicos y otros en las universidades públicas

País	Recursos propios	Recursos públicos	Otros
Argentina	19%	79%	2%
Bolivia	18%	75%	7%
Colombia	20%	70%	10%
Costa Rica	10%	85%	5%
Panamá	5.7%	94.3%	

*(continuación)*

País	Recursos propios	Recursos públicos	Otros
Perú	37.8% (1)	62.2%	
Dominicana	20%	80%	
Uruguay	2.1%	90.1%	7.8%
Promedio	16.57	79.45	

Notas: En Perú, los recursos propios son los ingresos de exámenes de admisión y cursos propedéuticos y los cánones mineros. En Uruguay, otros son los impuestos a egresados. En Bolivia, los otros son los cánones mineros de algunas universidades.

En esta línea, las IES vieron una reducción del peso del mercado en el financiamiento a la educación superior, y un aumento de la incidencia pública pero con una mayor diversidad de orígenes financieros. Especialmente destacaron los organismos de financiamiento a la investigación, los organismos de financiamiento de becas, los gobiernos regionales, y algunas leyes que ataron recursos a transferencias a las universidades como en Bolivia, Perú, Colombia y Uruguay. Al tiempo se expresó en una mayor complejidad en las determinaciones y los criterios del financiamiento.

El aumento de los gastos en educación superior pública contribuyó decididamente a un aumento del acceso gratuito. Ello se produjo por la vía del aumento de las plazas y de las becas a los estudiantes. En varios países, el crecimiento de los ingresos y las transferencias al sector universitario permitió el aumento de la gratuidad. Por ejemplo, Uruguay, incorporó la gratuidad en toda la educación fiscal en la Ley General de Educación del año 2009 aunque su impacto ha sido reducido, ya que se mantiene el carácter arancelado de algunos posgrados. En Argentina, además de una ley que amplió el concepto de gratuidad limitando el arancelamiento de los estudios, se declaró el

día de la gratuidad de la enseñanza universitaria en conmemoración del Decreto de Perón de Supresión de los Aranceles Universitarios el 22 de noviembre de 1949. El mayor impacto en el aumento de la gratuidad en la región ha sido en Ecuador con la aprobación de la Constitución del 2008 y la Ley de Educación Superior y más recientemente en Chile, que primero a través de establecer menores tasas en los créditos, luego otorgar becas gratuitas, desde el 2015 por medio glosas presupuestales que incorporaron la gratuidad para los quintiles más bajos de ingresos inicialmente y con la aprobación de la Ley de Gratuidad, ha ido recorriendo un camino hacia la gratuidad, aún parcial pero en una línea general similar a la región. Así, con la aprobación en los últimos años de marcos normativos de gratuidad de la educación superior pública en Argentina, Uruguay, Chile y Ecuador, prácticamente está totalmente generalizado un modelo de gratuidad en casi toda la región, más allá de sus particularidades. El grado más amplio de gratuidad, en el grado, se da en Uruguay donde el estudiante no pierde su inscripción ni su gratuidad bajo ninguna situación académica, de edad, de repetición o de faltas, pero al mismo tiempo es el país que más ha avanzado a un sistema de impuesto o pago diferido a los egresados universitarios del sector público.

Ello perfila la consolidación y generalización de un modelo de gratuidad pública, con alta dependencia de los recursos públicos para viabilizar el aumento de la matrícula pública como expresión central de la educación como un bien público. La gratuidad ha tendido a limitar los mecanismos de ingresos adicionales al presupuesto público por parte de las universidades y un avance hacia una mayor regulación estatal en el actual contexto por los montos, los criterios y las fórmulas de asignación. Siguiendo el modelo de regulación de Trow, se puede asumir que la educación superior pública en la región, al calor de las dinámicas de financiamiento se ha ido corriendo desde una regulación académica hacia una regulación estatal.

# CONVERSACION



- Hola, como le va?  
te

- ¿En que le puedo ayudar?

¿Le puedo ofrecer esta. Si no  
le puedo ofrecer una más cara.

¿Le puedo ofrecer una más cara?

¿Le puedo  
ofrecer esta?

¿Le puedo  
ofrecer esta?



## Diferenciación institucional y diferenciación del financiamiento

Varios son los ejes en los cuales se mueve el sistema de financiamiento a la educación superior en América Latina, tanto en el sector público como privado, como hemos referido. En la región es un escenario de financiamiento fragmentado y diferenciado de acuerdo al grado de selectividad y calidad. Sin embargo, ello no se da exclusivamente entre el sector público y privado, sino al interior de ambos sectores que cubren diferentes sectores con diferentes modelos y recursos.

Como hemos apuntado, en los últimos años ha aumentado el grado de diferenciación institucional de los sistemas de educación superior y, fundamentalmente, del sector público, pero se ha asociado no meramente a nuevas instituciones, sino también a diferenciaciones en el financiamiento. En tanto las distintas tipologías institucionales o niveles de servicios públicos de educación superior tienen a su vez distintas estructuras de costos, ofertas y coberturas sociales. También tienen distintos tipos de capacidades políticas para conseguir recursos o plantas docentes más jóvenes. En algunos países la negociación colectiva es nacional para la determinación salarios (Argentina), mientras que en otras son propias de cada institución.

La diferenciación de los costos es más elevada entre la educación presencial y la educación a distancia, pero también entre institucionales nacionales y regionales, o entre universidades profesionales y tecnológicas.

En este sentido el gasto por alumno que mostramos a continuación, aun cuando puede no ser un indicador preciso por la existencia de altas varianzas en los modelos educativos, nos muestra la relación entre el financiamiento y la cobertura exponiendo que los incrementos presupuestales en algunos casos estuvieron correlacionados con incrementos de la matrícula en tanto que en otro no se dio. Ello marcaría inversamente el impulso a mejoramiento de niveles de calidad. Estudios más en detalle deberían indicar si el aumento del financiamiento contribuyó a la calidad, al aumento de la matrícula o a la diferenciación institucional. Estudios realizados en los años 2000 mostraban en Colombia y Venezuela la alta diferencia del presupuesto por alumno entre las instituciones, y donde en un borde, el de mayor presupuesto por alumno, estaban las instituciones de mayor calidad y selectividad, en tanto que en el otro borde, el de menores costos por alumno, estaban las universidades a distancia. Así, los presupuestos por alumno no permiten dimensionar la matrícula, aunque pueden orientar en relación a niveles comparativos de calidad de los sistemas públicos, dada la ecuación que vincula en forma proporcional la cobertura con los costos e inversamente con la calidad para la misma modalidad.

Cuadro 12. Total gasto público por alumno

País	2009	2010	2011	2012	2013
Colombia	2,760	3,124	2,650	2,780	2,480
Ecuador			3,013	3,068	
Chile		2,930	2,911	3,180	3,839
Perú		972			
Argentina			3,159		



País	2009	2010	2011	2012	2013
Brasil	3,683	3,962	4,129	<b>4,117</b>	
México	6,277	6,209	5,932		
Venezuela	3,453				
Panamá			3,335	3,611	
Paraguay		1,375			

Fuente: Instituto de Educación de la UNESCO. IUS

La introducción de fórmulas de distribución y la existencia de fondos diferenciados han sido los mecanismos más utilizados para la distribución diferenciada institucionalmente de recursos. Sustenta tipologías universitarias con estructuras de costos diferenciadas de pregrado, grado, posgrado, educación a distancia, así como otras tipologías (formación docente, formación tecnológica, etcétera), y a las diversas áreas disciplinarias. Los ejes dominantes han sido sin embargo entre instituciones orientadas más a la docencia o que incluyen la investigación.



MIRÓ

## Mayores recursos financieros, nuevos ejes de políticas universitarias y masificación universitaria

La expansión de la matrícula del sector público se derivó de la diferenciación institucional, del aumento de los recursos presupuestales y del establecimiento de limitaciones a la expansión de la matrícula privada. Hubo además una diversificación de las fuentes financieras, pero dentro del sector público con una mayor dependencia de los recursos estatales. La diferenciación se dio por universidades por el gasto por alumno. Durante el periodo se mantuvo e incrementó la alta dependencia de fuentes públicas en tanto no hubo procesos significativos de incremento de los ingresos extra presupuestales. La diversificación se dio por el aporte de financiamientos a la investigación y de becas procedentes de otros ámbitos públicos o de gobiernos regionales. Fue una relativa diferenciación de las fuentes de recursos públicas con un aumento del grado de complejización de las condiciones de las transferencias públicas. El financiamiento se amplió con destino a becas, a investigación y a posgrados. Al interior de las universidades, los sistemas adicionalmente introdujeron diferenciaciones al impulsar sistemas menos asentados en la antigüedad con una mayor valorización de escalas salariales por formación o producción académica. Muchos de estos sistemas se asociaron a fondos o sistemas de estímulos competitivos.

La expansión pública estuvo también favorecida por las limitaciones a la competencia, especialmente privada, que se dio por la vía

de un mayor control sobre la oferta privada por la vía de mayores exigencias de calidad que derivaron en un encarecimiento de los costos y en múltiples limitaciones a la oferta a través de estándares superiores y mayores fiscalizaciones generales. Hubo también el cierre puntal de universidades, especialmente en Ecuador, Chile, El Salvador y Panamá. En los casos de Chile y Ecuador el cierre de las universidades privadas resultó en un gasto público importante por concepto de reubicación de los estudiantes. Hubo mayor atención a limitaciones al ingreso de nuevos proveedores privados en casi todos los mercados, salvo en los casos de Perú y México. Las limitaciones a la oferta transfronteriza fueron generalizadas y pocos países facilitaron el ingreso de proveedores internacionales, entre los cuales México, Costa Rica y Brasil.

En este contexto de revalorización de lo público, se formularon nuevas políticas de aseguramiento de la calidad más rígidas para el sector privado, que propendieron a sistemas más homogéneos de la oferta educativa y que facilitaron un encarecimiento constante de los costos de las ofertas tanto públicas como especialmente de las universidades privadas. En algunos países (Costa Rica, Brasil y Perú), inclusive las exoneraciones tributarias que tenían las instituciones privadas fueron retiradas o reducidas. En Costa Rica se pasó a pagar impuestos a la renta por las universidades por lo cual todas pasaron a tener de hecho lógicas de lucro. En Brasil y Perú, los pagos establecidos que no se realizaban pasaron a cubrirse mediante becas. En Ecuador los sistemas de subsidios económicos a algunas universidades privadas pasaron a tener contraprestación mediante becas. Nuevas normativas en Brasil, Bolivia y Panamá obligaron a las instituciones privadas a otorgar becas. En este sentido y en distinta intensidad, fueron cambiando en este tiempo las dinámicas económicas y financieras, tanto por los niveles de los recursos, los

costos educativos, los proveedores así como por los enfoques sobre las formas de cubrir la demanda y del financiamiento.

Como referimos el crecimiento del sector público se asoció al aumento de los recursos presupuestales a la educación y de una nueva estructura de costos por el aumento de la regulación, así como a nuevas concepciones asociadas a la educación como un bien público en casi toda la región. En el sector privado, el crecimiento de las escalas permitió, junto a la limitación al ingreso de nuevas universidades, cubrir los mayores costos.

Igualmente hubo una incorporación de tecnologías de comunicación e información, que contribuyó a modificar la estructura de costos de la gestión y convino una oferta educativa con ecuaciones de costos diferenciadas. Más allá de una relativa tendencia histórica inherente a la caída de la eficiencia de las instituciones ante dotaciones adicionales de recursos, hubo un aumento de los niveles de eficiencia por las escalas superiores, y especialmente en el sector privado, gracias a la incorporación de tecnologías de gestión informáticas.

También impactó en la estructura de costos de la oferta el aumento de la oferta de educación a distancia que se fue generando, a medida que aumentaban los costos y la competencia. Todo ello derivó en un aumento de las escalas y la irrupción de una tendencia hacia la concentración de la matrícula en unas pocas instituciones. Todas estas dinámicas tendieron a favorecer una mayor diferenciación de las universidades tanto públicas como privadas.

El aumento de las demandas de acceso de las familias y un escenario restrictivo sobre la oferta privada como mecanismo para cubrir las demandas y principalmente del ingreso de nuevos proveedores favoreció escalas más grandes de las instituciones de educación superior privadas locales. En todos los países, una cantidad pequeña de IES cubre un porcentaje cada vez mayor de la matrícula privada.

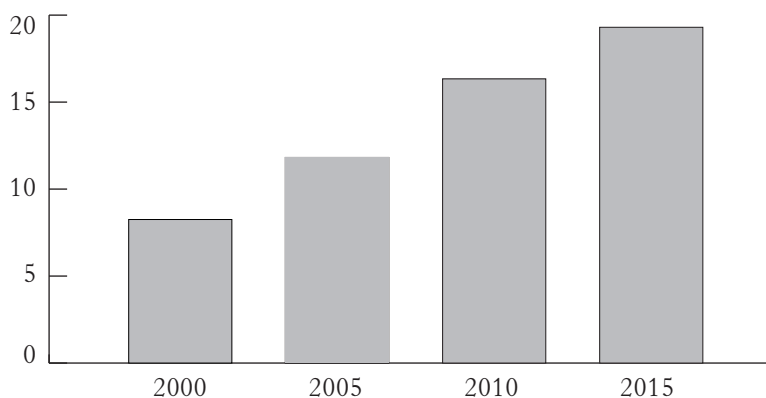
Más regulaciones, más competencia pública, mayores costos y menos competidores nuevos, condujeron hacia una nueva tendencia caracterizada por la concentración institucional en el mercado universitario. Se inició la transición desde una fase donde el crecimiento de la matrícula total privada se producía asociado a una mayor diferenciación institucional y al ingreso de nuevos proveedores, a la fase actual caracterizada por una concentración institucional con universidades con mayores escalas y un muy limitado ingreso de nuevos competidores. Son los crecientes requerimientos de calidad y el aumento de las competencias lo que impulsa escalas superiores de las instituciones universitarias y facilitan un crecimiento de la matrícula, caracterizado por una dinámica donde unas pocas instituciones asumen tasas superiores de crecimiento frente a las otras. La concentración se pudo realizar en varios casos, y primordialmente en Brasil, por compra de universidades y la constitución de grandes conglomerados universitarios y por el ingreso de capitales externos. Los modelos de gestión por sociedades anónimas o la tercerización de servicios fueron los mecanismos para el ingreso de capitales y al tiempo fueron las formas que coadyuvaron a la concentración en algunos mercados.

Mayores estructuras de costos y controles, aumento de los ingresos de las familias tradicionalmente de menos recursos, mayores escalas, una gestión informatizada y más profesional, fueron las bases que facilitaron la mayor concentración institucional y la escalabilidad de la educación superior. En este crecimiento fue determinante también el ingreso de grupos internacionales y en algunos países como Perú, Brasil, Panamá, Costa Rica y Honduras, marcos legales que permitieron la gestión por sociedades anónimas, y el lento pasaje desde modelos de gestión familiares a más profesionales y el funcionamiento de dinámicas de tipo de universidades de segundo piso, distinguidas por brindar servicios a las instituciones directa-

mente a los estudiantes. Todo ello permitió el aumento de escalas de las universidades privadas, lo que fue la base de estructuras de producción más amplias para soportar los costos de las regulaciones.

Este aumento del sector privado facilitó el aumento de la matrícula privada y que ella superase la del sector público desde el 2015. Así, la matrícula global de educación superior en esta diversidad de situaciones se disparó en ambos sectores y permitió que más que se duplicara entre el 2000 y el 2015 con un incremento promedio interanual del 5,83% en el período.

Cuadro 13. Matrícula quinquenal de la educación superior en América Latina (en millones de estudiantes)



Fuente: UNESCO / UIS, *Database*.

El crecimiento de la matrícula de la educación superior fue superior al crecimiento de la población de 18 a 24 años y, en tal sentido, significó un incremento de la tasa de cobertura, la cual pasó del 24.5% en 1999 al 53.3% en el 2014, lo cual implicó un crecimiento de más del doble con un crecimiento anual del 5.3% de la cobertura.

Cuadro 14. Porcentaje de cobertura de la educación superior en América Latina

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
24.5%	24.3%	26.5%	28.8%	30.8%	32.1%	33.9%	36.6%
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
29.3%	43.3%	44.9 %	46.4	50.3%	51.8%	53.1%	53.3%

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadística UIS.

El crecimiento tuvo un relativo equilibrio entre ambos sectores, con un leve aumento superior del sector privado, el cual superó el 50% de incidencia hacia el 2015.

Cuadro 15. Evolución del porcentaje de la matrícula de educación superior cubierta por el sector privado

País	1999	2000	2005	2008	2010	2012	2014
Argentina	..	..	..	26.9	27.1	26.0	..
Bolivia	..	21.3	..	..	..	..	..
Brasil	63.1	65.4	71.8	71.9	72.7	71.4	..
Chile	..	72.4	..	78.0	81.9	84.4	84.5
Colombia	66.5	64.0	50.0	44.7	44.6	46.6	47.9
Costa Rica	..	..	..	..	..	52.6	51.9
Dominicana	..	..	..	..	..	57.6	57.4
Ecuador	..	..	..	35.3	..	37.8	..
El Salvador	71.7	70.8	65.3	66.4	66.6	67.7	69.2



*(continuación)*

País	1999	2000	2005	2008	2010	2012	2014
Honduras	..	21.0	..	33.5	40.1	40.2	36.4
Jamaica	..	44.5	28.6	39.0	96.0	..	..
México	28.4	30.4	32.7	33.3	32.3	31.7	30.6
Panamá	..	..	21.0	31.0	36.4	36.2	..
Paraguay	..	..	56.8	64.5	69.8	..	..
Perú	..	..	51.1	..	..	..	..
Puerto Rico	..	..	..	..	71.3	75.1	..
Uruguay	..	..	13.6	11.9	13.8	..	..
Venezuela	..	43.6	..	28.0	..	..	..

Fuente: UNESCO. UIS, *Database*.

La mayor incidencia del porcentaje de cobertura privada indicaba un financiamiento dominante del mercado a través de aranceles y más destacadamente en el mercado de educación a distancia, en el mercado de posgrado, en el mercado de pregrado (estudios técnicos) y con menor incidencia en el mercado de grado. Sin embargo, dicho crecimiento se fue aminorando a medida que la matrícula fue aumentando. Tal escenario tuvo un impacto mayor cuando los países de la región aminoraron su crecimiento económico desde el 2014.



## El nuevo escenario del decrecimiento de la expansión de la matrícula

La matrícula de la educación superior predominantemente en América Latina como se observa en el cuadro 15 se realiza particularmente en los sectores de altos ingresos, por las limitaciones a la terminación del ciclo anterior de los estratos menores, por las limitaciones de acceso al sector público que seleccionan por capital cultural y por las limitaciones al acceso al sector privado que filtra por ingresos económicos de las familias a través de los aranceles. En este proceso los mecanismos de créditos son casi inexistentes. Ha marcado un crecimiento acotado a los sectores sociales de mayores ingresos, lo cual también ha derivado en recortes geográficos, vistas las altas desigualdades territoriales de acceso en todo el continente. Esta dinámica se ha expresado en la alta desigualdad social de la distribución de la matrícula de la educación superior en la región como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 16. Distribución social de la matrícula de la educación superior y niveles de inequidad social en América Latina (año 2010)

País	% cobertura 5 Quintil	% Cobertura 1 Quintil.	Factor de diferencia de la cobertura entre los quintiles 5 y 1
Argentina	53.1%	19.9%	2.7
Chile	61.6%	21.2%	2.91
México	43.8%	15%	2.92

*(continuación)*

País	% cobertura 5 Quintil	% Cobertura 1 Quintil.	Factor de diferencia de la cobertura entre los quintiles 5 y 1
Ecuador	49.3%	15.6%	3.16
Paraguay	45.7%	7.8%	5.86
Colombia	52.8%	8.6%	6.14
Dominicana	48.6%	5.5%	8.84
Panamá	42.5%	4.6%	9.24
Honduras	30.2%	3.2%	9.44
Brasil	47%	5%	9.4
Costa Rica	51.2%	5%	10.24
Uruguay	55.9%	4.2%	13.31
El Salvador	39.3%	2.4%	16.38
Nicaragua	27.2%	4.1%	6.63

Fuente: UNESCO. IUS, *Database*.

La alta cobertura de los sectores de altos ingresos y las limitaciones al acceso a los sectores de bajos ingresos derivan en una alta desigualdad de la educación superior en la región, lo cual introduce dificultades para mantener el alto crecimiento futuro de la matrícula y con ello una presión por encontrar caminos en el financiamiento. Se apoya además en las limitaciones al crecimiento del empleo profesional y las limitadas estructuras de financiamiento diferido. Es este un escenario que se torna más complejo cuando se analiza la alta concentración de la matrícula en los sectores de altos ingresos y las limitaciones de acceso de los sectores excluidos, la tendencia a la caída de los retornos de los profesionales universitarios que reducen la propensión a estudiar, y especialmente en la educación privada, así como el aumento continuo de los costos que ha tenido la educación tanto pública como privada como resultado de la políticas de asegu-

ramiento de la calidad. Las estructuras de becas han constituido los mecanismos para palear estas situaciones que implican aumentar las transferencias adicionales a las que ya involucra la gratuidad pública. El crecimiento de las estructuras de becas en toda la región en los últimos años muestra una de las bases del crecimiento de la matrícula, expresan la diferenciación de las estructuras financieras, pero incrementan aún más el encarecimiento del costo por estudiante. Todos los indicadores revelan además la eficacia de las estructuras de becas y créditos sobre los resultados de los aprendizajes.

Ello muestra que la gratuidad para algunos sectores sociales puede ser una condición necesaria para el acceso, pero no es suficiente y se requieren políticas más focalizadas.

De acuerdo a lo planteado, los datos manifiestan que, aunque la educación superior ha venido creciendo en forma sostenida, este crecimiento se está aminorando y está en proceso de decrecimiento. Se constata un agotamiento del potencial de crecimiento de la matrícula en los sectores de altos y medios ingresos, lo cual obliga a analizar los escenarios de los financiamientos y de los costos educativos en forma más aguda para viabilizar el ingreso, permanencia y egreso de sectores de menos ingresos económicos. Si tomamos periodos quinquenales de la expansión de la matrícula, se aprecian los siguientes guarismos:

Cuadro 17. Variación anual en períodos quinquenales de la expansión de la matrícula de educación superior

2000 - 2005	7.43%
2005 - 2010	6.70%
2010 - 2015	3.39%
Total del período 2000 - 2015	5.83%

Si analizamos el decrecimiento año a año, también se considera la reducción continua del crecimiento de la matrícula de educación superior tal como se devela en el cuadro siguiente:

Cuadro 18. Decrecimiento de la tasas de expansión de la matrícula de ES e AL (períodos desde 1999 a 2012)

Crecimiento anual 1999 – 2012 - (13 últimos años)	6.21%
Crecimiento anual 2002 – 2012 - (10 últimos años)	5.64 %
Crecimiento anual 2005 – 2012 - (7 últimos años)	5.35%
Crecimiento anual 2007 – 2012 - (5 últimos años)	4.48%
Crecimiento anual 2009 – 2012 - (3 últimos años)	3.53%
Crecimiento anual 2011 – 2012	2.52%

El decrecimiento se asocia a las desigualdades de los sistemas de educación superior de la región en múltiples áreas. Entre ellas destacan las desigualdades de calidad y pertinencia; de ingresos y de sectores sociales que son agravadas en el egreso; de localización de la oferta agravada para los sectores de menos ingresos, así como para la población étnica. Igualmente hay una inequidad de acceso en el interior de los países por carencia de educación a distancia y de radicación de instituciones presenciales. Hay además inequidades de género con extrema desigualdad para la población masculina en los sectores C y D. Se puede destacar igualmente inequidad de regulación en múltiples países (como por ejemplo, Guatemala, República Dominicana, Bolivia y Uruguay de falta de lógicas sistémicas con la existencia de alta diferenciación de los estándares públicos y privados. Entre otras desigualdades cabe referir a la baja oferta técnica y tecnológica con la existencia de una alta oferta profesional, que se suma a las desigualdades sociales de los países de la región.

Estas desigualdades universitarias en la matrícula a que nos referimos no están asociadas a los niveles de desigualdades socioeconómicas medidas por el índice de Gini. Como se observa en la comparación entre los niveles de desigualdad universitarios y los niveles de índice de Gini, no hay correlación, sino que las desigualdades refieren más a las características de los sistemas universitarios. Costa Rica y Uruguay, los países con menores niveles de desigualdades socioeconómicas, están entre los países con mayores desigualdades universitarias junto a El Salvador. A diferencia, Chile y Argentina tienen los menores niveles de desigualdades tanto universitarias como socioeconómicas, pero comparten con México similares niveles bajos de desigualdades universitarias, aunque las desigualdades socioeconómicas son distintas.

Cuadro 19. Desigualdades universitarias frente a las desigualdades del índice de Gini

País	Año	Índice de Gini.	Desigualdad Universitaria (diferencia de la cobertura entre los quintiles 5 y 1)
Argentina	2012	43.57	2.67
Chile	2012	50.84	2.91
México	2012	40.07	2.92
Ecuador	2012	46.57	3.16
Paraguay	2012	48.01	5.86
Colombia	2012	53.53	6.14
Dominicana	2012		8.84
Panamá	2012	51.90	9.24
Honduras	2012		9.44
Brasil	2012	52.67	9.4
Costa Rica	2012	48.61	10.24
Uruguay	2012	41.32	13.31
El Salvador	2012	41.80	16.38
Nicaragua	2012	45.73	6.63





## Nuevo contexto del financiamiento de la educación superior en la región

En la última década, la problemática del financiamiento de la educación superior salió de la agenda política en América Latina, dada la relativa holgura de recursos y transferencias, asociado al crecimiento de los recursos y a que la incidencia de la educación superior privada se mantuvo relativamente estable.

Sin embargo, en el contexto de las nuevas restricciones económicas desde los años 2014 y 2015 en adelante se está planteando un relativo regreso al contexto de limitaciones y desequilibrios entre demandas y ofertas de recursos, y especialmente de transferencias adicionales. Hay una nueva situación económica que ha reducido las holguras económicas en la mayor parte de los países de la región como resultado de la caída de los precios de las materias primas, la caída de la inversión y de las remesas. En otros países, aunque el crecimiento no ha sido fuertemente afectado por las caídas de los ingresos externos, el mantenimiento de altos déficit fiscales ha limitado el crecimiento. Todo ello marca una situación diferenciada de los países dada la dependencia económica de las materias primas y del grado de incidencia de la reprimarización de la estructura de exportación que han tenido la mayoría de las economías y las sociedades latinoamericanas en los años 2000. Incluso en los casos de un patrón de exportación más centrado en productos manufactureros como México que se benefició de las exportaciones a los Estados Unidos, por otros motivos, como las potenciales restricciones al

ingreso de sus productos en Estados Unidos, están planteando un escenario similar de restricciones económicas. Más allá de las diferencias por países, ello deriva en adicionales limitaciones en el financiamiento público a la educación superior que supone facilitar un mayor peso de las tendencias hacia el cambio de las dinámicas del financiamiento que hemos detectado. En este escenario regional, parece irrumpir una nueva dinámica diferenciada por la introducción de ajustes fiscales y presupuestales, leves aún, como consecuencia de las limitaciones referidas, tanto a través de los menores incrementos en los presupuestos públicos como por la reducción de ingresos de los gastos de las familias. Ello ha traído de regreso la discusión sobre el financiamiento de la educación en América Latina.

Desde el lado financiero se están produciendo ajustes, tanto en el sector público como en el privado por el lado del sector público expresado en limitaciones al crecimiento histórico, e incluso en la reducción de los presupuestos, en este caso, tanto a través de reducciones en términos reales mediante procesos inflacionarios o directamente vía la reducción de los montos nominales transferidos. Los casos más impactantes están siendo Venezuela por la alta dependencia del petróleo y en menor dimensión Brasil por la caída del Producto Interno Bruto y del presupuesto, y Ecuador por la caída del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado de donde provienen las transferencias a las universidades. Pero más allá de estos casos, vemos reducciones en Bolivia, Colombia, México y Argentina en distinta dimensión. En educación el ajuste se produce en las áreas de inversión, de becas y de investigación que son a la vez las áreas donde se había innovado en el financiamiento.

Por el otro lado del sector privado, la reducción se produce desde el lado de los gastos de las familias, en tanto éstos cambian sus decisiones respecto a sus patrones de consumo. La elasticidad de los ingresos familiares sobre la demanda educativa no es directamente

proporcional en todos los casos. Más que caída de los ingresos per cápita se aprecian aumentos del desempleo. Este incremento en algunos contextos ha derivado en corto plazo en una mayor propensión al gasto educativo familiar, gracias a una alteración de la estructura del gasto de consumo e inversión y al des-ahorro de los ingresos generados para su transformación como inversión en capital humano. Es una forma de responder el desempleo mediante una mayor inversión en educación que hacen las familias.

Sin embargo, en el mediano plazo se tiende a producir una caída del gasto en inversión educativa privada con un aumento de la propensión al ingreso a la educación pública gratuita y la búsqueda de menores costos en las matrículas a través de la educación a distancia, de instituciones con menores costos, de cursos nocturnos que implican menos costos de oportunidad, de estudios técnicos de menos duración.

Más allá de que estamos acercándonos a un problema de escasez relativa de recursos (público y privado), dadas las tasas diferenciadas de crecimiento de la demanda de accesos y de los recursos de las familias y de los países, se abre una discusión sobre las prioridades del gasto en la política, en las formas de asignación, en los niveles de eficiencia en el gasto, en el origen de los fondos, en los resultados de esos aportes y en los sectores beneficiados y excluidos. También correlacionado con ello se crea un nuevo escenario en el financiamiento del sector privado, vinculado a cómo aumentar la matrícula que sólo es posible en los sectores de menores ingresos económicos. En este escenario retoma una problemática nueva sobre las limitaciones al financiamiento de la educación superior en un contexto con muy superiores escalas, demandas, costos y exigencias de calidad. En algunos países, el debate deriva a la selectividad en el acceso y por ende al financiamiento. En otros se buscan nuevos mecanismos para garantizar los recursos mediante fijar un porcentaje del producto o

del presupuesto nacional. En otros se debate en cómo generar recursos adicionales por parte de las instituciones de educación superior. Los debates se localizan también alrededor de la existencia de financiamientos públicos al sector privado y sobre su conveniencia asociado a una re-definición sobre lo “público” o lo “estatal”, sobre si los posgrados o la investigación deben de ser financiados por el Estado o cómo garantizar los flujos públicos a futuro. O inclusive si se puede seguir dando la misma ponderación a la calidad, o si es pertinente financiar a sectores de altos ingresos. Estas preguntas y problemas irrumpen en toda la región y marcan parte de la agenda de la educación superior en el contexto de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) del 2018.

## Los basamentos conceptuales del gasto público en educación superior

El gasto público en educación superior varía su rol en los diversos países en función de los niveles de los recursos y las concepciones sobre los beneficios privados y públicos de dichos gastos, sobre las concepciones en relación a la prestación pública o privada de ese servicio y sobre la dinámica histórica de los sistemas. El rol histórico de la universidad inicialmente en la evangelización y la colonización, y posteriormente en la construcción de las naciones en la etapa republicana, le dieron también sustentabilidad a dicha oferta pública. En el siglo XX el rol de la educación en la movilidad social se constituyó en el factor impulsor al aumento del gasto y de su creciente acceso gratuito. El grado de diferenciación de los sistemas asimismo determinó el nivel del gasto. Igualmente, el nivel de movilización social ascendente fue determinante por los costos políticos de las transferencias financieras a los sectores de menos ingresos que han impactado en ello. El presupuesto nacional en esta línea constituye una especie de “piñata” por la cual compiten los diversos actores sociales y su distribución es un resultado de posibilidades y fuerzas políticas y lo mismo acontece con el presupuesto universitario.

También es de destacar las diversas concepciones que sustentan el gasto público y que marcan sus diversas entonaciones. Algunos definen como causas que sustentan el gasto público en educación superior los efectos del derrame o externalidades sobre otros sectores,

las restricciones o fallas del mercado, las asimetrías de información y la equidad y distribución de ingresos que permite (Brunner, 2007).

Se podrían considerar diversos enfoques que soportan el gasto universitario entre los cuales se pueden destacar:

### **Enfoques de la sociología política americana “policy”**

La entrega de bienes y servicios educativos gratuitos por parte de los gobiernos se destina a quienes no tienen capacidad de pago para alcanzar a ellos bajo las reglas de mercado. El financiamiento tiene como fin el que puedan acceder a dichos servicios en forma gratuita o a precios menores, y busca la contraprestación de apoyos políticos y de legitimación de esas políticas públicas bajo un enfoque de *policy*. Ello se sustenta en la capacidad del Estado de imponer tributos y en la escasa capacidad política de detener estos actos por parte de quienes los pagan. La política de subsidio es finalmente un equilibrio entre minorías que pagan y mayorías que reciben en el contexto de sociedades democráticas y de votos a favor y en contra a esas políticas.

### **Enfoque de bienes públicos**

El subsidio total o parcial a la oferta educativa para determinados sectores constituye una forma de socialización de los costos de dichos servicios. Los grupos que asumen estos costos están frente a una dinámica por la cual, además de pagar los impuestos para que otros grupos sociales o geográficos accedan a esos bienes y servicios, deben cubrir sus accesos. La gratuidad completa es una forma de igualdad de tasas de retornos y no tener para estos sectores un acceso a bienes y servicios en forma arancelada. Esta socialización de los bienes públicos tiende a la reducción de las ofertas privadas o de financiamiento bajo mercado, en tanto, quienes pagan por servicios de igual calidad o

eficiencia tienen tasas de retornos menores. Constituye una política de tributación separada del uso del servicio y se basa en el concepto de que son bienes públicos que deben tener una financiación para su acceso a aquellos que no están en capacidad de pagarlos y que requieren una atención proactiva financiera que les permita dotarse de un capital, en este caso de conocimiento, que les compense su situación de desigualdad social de origen. La gratuidad es una forma de asumir un esquema de “polizone” para quienes pueden pagarlo, pero a la vez es la forma de alcanzar tasas de retornos iguales.

### **Enfoque del desarrollo**

El objetivo de la creación de capital humano a un costo menor y subsidiado facilita una formación mayor de los recursos humanos en las sociedades y los mercados de trabajo, y por ende facilita la realización de cambios en la matriz productiva de los países creando oportunidades a las empresas para alcanzar nuevos perfiles de producción más complejos al dotar de mano de obra profesional mediante un acceso a una educación a menores costos. Si bien hay beneficios individuales de la educación, se asume que las externalidades del capital humano son superiores y que están en la base del desarrollo aportando beneficios colectivos mayores.

### **Enfoque de la sociología francesa**

La oferta en condiciones de gratuidad o subsidios constituye el mecanismo para la conformación de procesos de movilidad social ascendente y de consolidación de nuevas estructuras de clases por la vía de crear determinados monopolios de competencias soportadas en las certificaciones profesionales, así como superiores niveles de capital humano. El aumento de la cantidad y calidad de la educación

se correlaciona con mejores niveles de salud, de esperanza de vida, de ahorro, de equidad de géneros y de seguridad entre otros.

### **Enfoque centrado en los derechos sociales**

El financiamiento público es el resultado de la conquista de determinados derechos sociales por parte de la sociedad, y que se han creado y legitimado en los ámbitos políticos y legislativos, como derivaciones de dinámicas sociales de luchas por el acceso a bienes públicos gratuitos o subsidiados. La declaración de los Derechos Humanos –como derecho de primera generación– es el basamento que este enfoque de política pública, y el financiamiento público es la base de la acción del Estado, y por ende de la educación como un derecho de segunda generación para permitir el logro del “derecho humano” a la educación.

### **Enfoque centrado en el cambio social**

Los subsidios a la oferta y la gratuidad impulsan el aumento del capital humano especializado y crean un capital social que permite no sólo la reproducción ampliada del capital, sino el aumento de la división social y técnica del trabajo, y por ende mayores niveles de la producción y más complejidad en el desarrollo de los mercados, y menores costos y nuevas estructuras sociales con la diferenciación del trabajo. La inclusión del conocimiento aumenta la complejidad de las tareas y crea nuevas actividades e intercambios que aumentan el empleo y el desarrollo endógeno de las sociedades.

La gratuidad facilita que la gente se oriente a invertir en educación y difiera el trabajo o el consumo, permitiendo mayores perspectivas de mediano y largo plazo a la sociedad. La externalidad es el eje del financiamiento de los beneficios individuales que son devueltos a través de la tributación personal a las rentas del capital humano profesional



## Marco del financiamiento público a la educación superior y las desigualdades de las tasas de retornos en América Latina

Bajo el modelo dominante del acceso gratuito en el sector público en América Latina, la oferta arancelada constituye un residual dadas las limitaciones financieras para cubrir todas las demandas sociales de acceso. También puede ser visto complementariamente como una oferta diferenciada por calidad, diversidad de oferta o localización respecto a la educación gratuita. En el primer caso, el acceso privado sería la opción en caso de no acceder a la gratuidad, y en la segunda, la gratuidad sería un servicio para quienes no pueden alcanzar los niveles de calidad, localización o diversidad. Cualquiera de las opciones estructura mercados de educación superior diferenciados.

La gratuidad se sostuvo bajo un financiamiento público que se estructuró bajo un enfoque inter generacional. Se expresó en una lógica por el cual el Estado impone impuestos a la población actual para cubrir una gratuidad o subsidios para el acceso a unas personas sin ingresos económicos (supuestamente), pero que posteriormente, con el aumento de su productividad y su ejercicio laboral profesional, recibirían salarios superiores con lo que se conforman como mayores contribuyentes fiscales. Esta realidad aumenta a medida que se masifica la matrícula y el egreso, y que se desarrolla una dinámica tributaria crecientemente basada en impuestos a las personas físicas y donde las rentas profesionales adquieren un rol más importante en los ingresos fiscales. Este enfoque se sostiene en el supuesto de

la teoría del capital humano por el cual las personas que adquieren una educación superior y/o se titulan tienen rentas superiores por el aumento de su productividad derivado de sus competencias superiores. Bajo este enfoque general, el financiamiento público que soporta la gratuidad y/o los subsidios son de hecho reintegrados al Estado, por lo que el gasto público en condiciones de gratuidad sería de hecho arancelada y constituiría simplemente un adelanto financiero (vía gratuidad en el acceso) a cuenta de los tributos futuros que se aportarían. La gratuidad y los subsidios, tanto si fueran a la oferta o a la demanda, de hecho no existen sino que son mecanismos que facilitan el acceso en tiempo presente pero que corresponden a servicios que son pagados por las propias personas que acceden, a través de su tributación futura. Al adagio de que ninguna comida es gratis, le agregan que proviniendo del Estado, siempre tiene costos presentes o futuros. Esa gratuidad es lo que facilita que la gente invierta en educación, la cual no se realizaría en igual cantidad si no hubiera gratuidad, dada la mayor propensión de la gente al consumo y no a la inversión (o el ahorro), así como por la estructura desigual de los ingresos y rentas familiares.

Los defensores de este enfoque no serían sin embargo sólo los estudiantes, sino también los profesores y las instituciones de educación superior, en tanto el financiamiento se realiza a las instituciones y no a los estudiantes, ya que ellos reciben además beneficios adicionales en la fricción del gasto por las ineficiencias universitarias o por la posibilidad de crear servicios de mayor calidad. Para algunos no sólo serían trabajadores protegiendo sus empleos o los fines públicos, sino además condiciones laborales y salarios beneficiados. Para otros, en tanto son especialistas, realizan una función no transferible a otro sector, ya que las transferencias a las instituciones de educación superior permiten que la oferta consolide estructuras y políticas que no se pudieran conformar en dinámicas de mercado

que son inestables en el largo plazo y que no garantizan curvas de experimentación y construcción de niveles de calidad y eficiencia de costos.

Este enfoque del financiamiento público, el acceso gratuito y el pago diferido se apoyan además en que de las competencias laborales de los profesionales y técnicos que han estudiado generan un conjunto de externalidades positivas para quienes no accedieron a la educación superior, los cuales se beneficiarían a futuro de los impuestos presentes que ellos pagan y que financian a quienes acceden a una educación superior gratuita aun no siendo ellos beneficiarios actualmente de estos servicios universitarios. Ello refiere a las tasas de retornos sociales frente a los retornos individuales. Estas personas—y también sectores sociales específicos—por sus bajos ingresos y capital cultural no logran beneficiarse de la gratuidad o los subsidios públicos a la educación superior. El gasto en educación superior sería regresivo para ellos, en tanto ingresan en menor proporción a la educación superior que los sectores provenientes de los quintiles más altos, o que incluso ingresan y egresan de instituciones con menor nivel de calidad o que tienen tasas de deserción más altas y menos titulación. El enfoque tradicional se basa en que el costo social es mayor que el costo privado que determina que los retornos individuales sean mayores que los retornos sociales. Ello a nivel general más allá que tiende a variar en cada uno de los mercados de educación superior como el grado, el pregrado, el posgrado o la educación tecnológica, profesional o a distancia.

Este enfoque, sin embargo, no toma en cuenta las posteriores trayectorias universitarias, al no incluir las variables de tiempo en el ejercicio laboral y los niveles de la tributación futura de los egresados. La equidad o desigualdad sólo pueden analizarse desde una perspectiva de largo plazo, y ello implica necesariamente introducir las variables de tiempo e incluir el tema de la tributación especial.

En tal sentido se deben analizar las externalidades futuras que se crean y que benefician a quienes no acceden a la educación superior gratuita o subsidiada, las cuales pudieran compensar la falta de acceso a los beneficios de la gratuidad.

Se pudiera sostener que se mantiene la desigualdad de origen, ya que aquellos que no acceden a una educación gratuita y que aportan con sus impuestos se benefician de las externalidades, al tiempo que quienes acceden a la educación superior tendrían tanto los beneficios derivados de su mayor productividad individual gracias a su formación, y además del beneficio de las externalidades que se generan colectivamente. Sin embargo estos sectores aportarían mayores impuestos futuros que en parte compensan su acceso gratuito, mediante un pago diferido.

En esta dinámica, la gratuidad sólo sería en el tiempo presente, ya que ellos pagarían en forma diferida con su inserción laboral profesional en impuestos asociados a accesos preferentes.

Este círculo virtuoso de impuestos inter temporales o desfasados en el tiempo (gratuidad ahora, pago tributario posterior) concibe que la gratuidad en el acceso constituye el mecanismo para facilitar la adquisición de capital humano a quienes carecen de capital dinero para financiar ese proceso y que a través de su movilidad social ascendente gracias a los estudios logran devolver esos gastos. Se puede argumentar que sin la gratuidad de acceso, no podrían acceder los sectores de menos ingresos, y por ende las externalidades sociales que se pudieran crear –así como impuestos futuros– serían inferiores al no facilitarse el acceso y la masificación. Habría una ineficiencia social al limitar el acceso. Ello en tanto diversos sectores no tendrían ni los recursos en tiempo presente para cubrir los gastos de colegiatura ni tampoco la certidumbre de cuáles serían sus ingresos futuros para arriesgarse a invertir en educación superior y perder también los ingresos futuros asociados a los costos de oportunidad. En tanto

la educación es una inversión a tiempo futuro, la gratuidad en tiempo presente como subsidio total o parcial mediante algún tipo de transferencia que abarate los precios y socialice los costos presentes constituye el mecanismo de incentivo para que las personas —que por definición prefieren el consumo presente a una inversión futura— alterarían su natural propensión al gasto destinando sus costos de oportunidades y sus rentas presentes a una inversión a futuro, en este caso estudiando, más allá de la incertidumbre de los resultados. En este escenario la gratuidad sólo existe en tiempo presente y es meramente un diferimiento del pago de esos servicios por quienes adquieren un capital humano y competencias o certificaciones superiores.

En este supuesto de pago futuro, sin embargo, quien recibe la gratuidad no conoce la relación entre el subsidio presente (gratuidad) y el pago posterior (tributación) y si es una relación equilibrada ni en cuándo afecta la tasa de retorno por la realización de sus estudios. Igualmente, aquellos que no acceden a una educación subsidiada, y que por ende tendrán tasas de retorno distintas (sin educación y menos tributación), también desconocen en qué medida será afectada su capacidad competitiva en los mercados laborales. Ello por sobre oferta de profesionales que ocupan sus puestos, por ejemplo, o porque estudiaron en la educación privada y tienen tasas de retornos menores y menos capacidad de aceptar salarios profesionales más bajos.

Estas realidades llevan a la necesidad de introducir el análisis de los retornos de los diversos grupos y sectores y de concebir una dinámica del financiamiento de la educación superior a través de fondos alimentados por una porción de los impuestos a las rentas profesionales. Ello permitía dotar de estabilidad al flujo continuo de recursos y contribuir a una equidad mayor, estableciendo una correlación entre rentas personales del capital humano y transferencias intergeneracionales para viabilidad y estabilizar la gratuidad de las

instituciones públicas. En este contexto, se deben diferenciar las estructuras impositivas a la renta en función de los accesos a bienes gratuitos o no, concibiendo los gastos particulares en educación superior como inversiones en capital humano y necesarias de ser consideradas tributariamente como inversiones.

La articulación conceptual entre gasto público actual y tributación futura tiene una observación crítica en tanto los gastos presentes de la educación gratuita no pueden ser compensados en su totalidad con los impuestos futuros de los profesionales, ya que si las personas no tuvieran tasas de retornos positivas (después de impuestos) no sacrificarían tiempo y rentas presentes —que siempre existen más allá de la gratuidad— para estudiar. Si hubiera un diferimiento total de los costos de la gratuidad, y todos ellos fueran compensados con las tributaciones a las rentas salariales del capital humano posterior, se anularía el objetivo de adquirir capital humano por parte de las personas, con miras a adquirir beneficios se perdería el estímulo para adquirir esas capacidades con miras a un beneficio futuro. En el caso de la existencia de subsidios la situación sería igual, más allá de que el desequilibrio sería menor, en tanto hay una coparticipación en los costos presentes, pero como los impuestos futuros son iguales para los diversos niveles de ingresos, tanto para aquellos que estudiaron gratuitamente como los que tuvieron pagos parciales o totales, implicaría tasas de retornos diferenciadas dependiendo de los pagos o no de aranceles realizados.

En tanto la educación es una inversión a futuro, y por ende con riesgos, siempre las personas requerirán retornos positivos para sacrificar sus ahorros presentes. Igualmente, más allá de la gratuidad, existen costos de oportunidad u otros costos asociados adicionales a los estudios. Esta realidad deriva en un enfoque por el cual más allá de la gratuidad, si los beneficios futuros no son positivos y significativos comparativamente, las personas no estarían propensas y

dispuestas a estudiar en la proporción que se requiere para generar las externalidades requeridas por la sociedad y las demás personas. En síntesis, o hay retornos elevados o el gasto público, vía gratuidad o crédito, debe cubrir esas brechas si se desea una dotación de recursos humanos profesionales suficientes para cobijar las necesidades del desarrollo socio económico. En el actual contexto de evolución social hacia estructuras productivas con mayor intensidad de capital humano, se necesita una dotación de profesionales superior a la demanda para viabilizar una oferta de trabajo con más densidad tecnológica. La gratuidad en el acceso en tiempo presente contribuye a la existencia de una sobre demanda por estudiar y por ende una posterior sobre oferta profesional.

Como segundo elemento que abona en la discusión del supuesto de la equidad de la gratuidad, cabe referir a los muy bajos niveles de acceso, menor cobertura e ínfimo egreso de estudiantes provenientes de los quintiles de menores ingresos. En todos los países de la región se observa que los sectores de bajos ingresos muy escasamente acceden a la educación superior y que, por ello, el gasto en educación superior es una inversión regresiva socialmente. Algunos análisis han mostrado que cuando el nivel selectivo es menor, la inversión en educación superior es positiva para los sectores medios, y regresiva para los sectores altos, y cuando es altamente selectiva, la regresividad del sector alto desaparece y alcanza a ser regresiva para los sectores medios y bajos. Las selectividades o discriminaciones contribuyeron al carácter desigual socialmente del gasto educativo en educación superior, limitando los beneficios de la gratuidad.

En general los retornos de las personas con educación superior son positivos y significativos, y además son superiores para quienes acceden a una educación gratuita o subsidiada. Estos beneficios son mayores cuanto la masificación es menor. Los retornos sin embargo son diferenciados bajo modelos duales público-privado de

financiamiento. Igualmente dependen de la oferta y demanda de profesionales en los mercados laborales y de los niveles de equilibrios o desequilibrios entre oferta y demanda profesional. El aumento de la oferta a escala global impulsa al tiempo un cambio de los patrones de producción y una caída de los retornos profesionales, y éstos a su vez se tornan cada vez más desiguales y diferenciados en la presencia de modelos universitarios fragmentados del financiamiento del tipo público-gratuito y privado-arancelado.

El financiamiento dual –o una gratuidad y un arancelamiento limitado– en un contexto de masificación tanto pública y privada amplía las desigualdades universitarias, al aumentar las diferencias de retornos entre los egresados públicos y privados. Este desequilibrio –de tipo estructural– aumenta por el hecho de que las rentas profesionales estén cambiando a escala global y tengan una caída continua de las tasas de retorno de los profesionales. A ello contribuye también el encarecimiento de los costos educativos. Esta tendencia se manifiesta en todas las economías asociada a su propio desarrollo, y se relaciona al continuo crecimiento de la oferta de profesionales y a los procesos de complejidad mayor del trabajo y la sustitución de tareas manuales simples que erosiona las tradicionales tasas de retornos elevadas de los profesionales. El aumento de los profesionales universitarios constituye una constante que reconfigura los mercados laborales, tanto de los profesionales como de los otros sectores, sean administrativos o técnicos y crea un ejército de reserva de profesionales. Esto se expresa en el aumento de los egresados universitarios, el aumento del desempleo profesional y la mayor emigración profesional, que incluso impone cambios en los mercados de no profesionales como técnicos y administrativos que están siendo reemplazados por profesionales.



## El aumento del egreso de profesionales universitarios en América Latina y los problemas de empleabilidad

Históricamente los salarios de los profesionales han sido superiores a los salarios de las personas sin formación en la región.<sup>1</sup> Ello ha sido resultado de que los retornos en educación terciaria son superiores en los países en desarrollo por la escasez de capital humano especializado (Psacharópulos, 1980, 1994). A escala global, y específicamente en la región, en la década del 90, tal brecha de desequilibrios en los mercados de trabajo y educación se incrementó y los ingresos de los trabajadores profesionales con título aumentaron más que los salarios de las personas sin formación especializada (Weller, 2004). Ello como resultado de la apertura económica, del cambio tecnológico y del inicio de una transformación en el padrón de acumulación de capital que incrementó la demanda de trabajo con mayor capacitación.

Sin embargo, a medida que está aumentando el egreso universitario, las dinámicas de los mercados laborales muestran desde la década del 2000 que los diferenciales salariales en algunos países de la región no parecen estarse ensanchando en igual dimensión que en el pasado.

<sup>1</sup> Ha habido muchos estudios en la materia. Sin embargo, a pesar de haberse comprobado exhaustivamente que la inversión en capital humano a través de una mayor educación formal es un determinante importante de los ingresos de los jefes de hogar, en un estudio de México se verificó también que los factores de carácter territorial y social, así como el tamaño del establecimiento y el tipo de actividad económica son relevantes en la determinación de los ingresos de los jefes de hogar (Varela y Urciaga, 2012). Igualmente impactan la calidad de la institución, el género y el tipo de mercado laboral.

Ello respondería además a cambios en las políticas públicas con un persistente aumento del salario mínimo que ha reducido la tasa de retorno profesional comparativamente a otros sectores con menos formación. Asociado a ello se asiste a un aumento del desempleo profesional y de la emigración. Es claro que en general los diferenciales salariales son estructurales y se afilian al impacto del aumento de la formación profesional en el incremento de la productividad, el cual deriva –aunque en diversa proporción en función de los niveles de desempleo y competencia, así como de la calidad de las instituciones– en aumentos de los salarios y menores niveles de desempleo.

Así –salarios y empleo– son los componentes que han impulsado el largo ciclo de aumento continuo de la matrícula universitaria y la propensión de las familias a la inversión en educación superior. Ello se apoya además en la teoría del capital humano que plantea que la educación es una inversión que genera beneficios salariales asociados a la productividad de las competencias profesionales adquiridas. Este marco conceptual se concibe como un modelo simple de causa efecto, y en el cual el nivel de remuneración de los mercados y los costos directos e indirectos educativos establecen la tasa interna de retorno de la inversión en formación, lo cual fija la dimensión de la demanda. Sin embargo, la determinación de los salarios está afectada a la dinámica de oferta y demanda de trabajo, y no a los niveles educativos, afectada directamente por el aumento de la matrícula y específicamente de los egresos. Éstos, más allá de las altas tasa de deserción, muestran una tendencia a su aumento como resultado del aumento de la eficiencia y diferenciación de las instituciones, la mayor articulación educación mercado, la expansión de la cobertura privada, la feminización de la matrícula en tanto las mujeres muestran una mayor eficiencia de titulación, así como por la flexibilización de las formas de titulación y la reducción de los tiempos de estudios del grado.

En tal sentido en los últimos años se está produciendo en América Latina y el Caribe un cambio radical en la dinámica universitaria y de los mercados laborales gracias al incremento de la cobertura y el aumento del egreso profesional. La relativa situación histórica de carencia de profesionales universitarios en la región está cambiando significativamente a medida que aumenta la oferta de egresados universitarios (Rama, 2014). Como se visualiza en el cuadro siguiente, la tasa de crecimiento anual de los egresados profesionales de la región alcanza una dimensión importante de 6.07% en un período de 15 años. Esta tasa viene reduciéndose: en el periodo 2010-2015 fue del 3.1 %, en el 2005 al 2010 fue de 4.95 % y entre el 2000 y el 2005 tuvo un explosivo crecimiento de 10.29 %. Al igual que la matrícula, las tasas de egreso vienen decreciendo.

Cuadro 20. Evolución de los graduados universitarios en el grado, maestría y doctorado en América Latina

Graduados	2000	2005	2010	2015	Aumento Anual
Grado	977,852	1,559,971	1,963,018	2,261,846	5.75%
Maestría	30,936	84,482	129,339	167,794	10.66%
Doctorado	7,101	13,078	18,465	29,222	9%
Total	1,015,889	1,657,531	2,110,822	2,458,862	6.07 %
% Posgrado en egreso	8.01%	7%	5.9%	3.75%	-4.93%

Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología –Iberoamericana e Interamericana– (RICYT).

Más allá del decrecimiento, el crecimiento de los egresados universitarios es resultado de múltiples variables, entre las cuales aparecen el aumento de los recursos económicos de los hogares que reduce la

deserción y aumenta la eficiencia de titulación, procesos educativos más flexibles y con mayores niveles de regionalización que permiten el ingreso y el egreso de más estudiantes de los sectores con menos niveles de egreso como los trabajadores y las personas del interior. El aumento de la titulación es incentivado a su vez por una tendencia a la reducción de los años de estudio y el aumento de los estudios técnicos. Estudios nocturnos y un mayor peso de la educación privada que tienen tasas de titulación superiores también han contribuido. También la feminización de la matrícula ha facilitado el aumento del egreso resultado de una mayor eficiencia de titulación de las mujeres. Masificación de la matrícula y aumento del egreso son ejes de las dinámicas educativas, que implica un cambio en los mercados laborales. El aumento de la matrícula en educación a distancia en la región también está incidiendo en mayores niveles de egreso. En Brasil, por ejemplo, para el 2012 la cobertura de la educación superior alcanzó a 15.8% de la matrícula, siendo entre los nuevos estudiantes el 31% (Hoper, 2014).

## Los impactos en los mercados laborales del mayor egreso de profesionales universitarios

El crecimiento del egreso en todos los países ha sido superior al aumento de las economías nacionales y de la población económicamente activa, cambiando la composición de los mercados de trabajo. El aumento del egreso ha sido relativamente absorbido en las últimas décadas, gracias a la modernización de la estructura productiva asociada a la apertura, el cambio tecnológico y la expansión de modelos de exportación primarios con mayor valor agregado por incorporación de más tecnologías gracias al aumento de los precios internacionales. Ello se expresó en un aumento continuo de la proporción de profesionales en la población económicamente activa (PEA) que ya oscila entre el 8% y el 19%. El indicador sobre la población de más de 25 años en algunos países es superior: en Costa Rica alcanza al 24%.

La incorporación de tecnologías en el proceso económico asociado a la mayor apertura impacta en la demanda de trabajadores calificados y profesionales (Carnoy, 2006). Desde los 90, la apertura económica incrementó la competencia en los distintos mercados y más inversiones en tecnologías han redundado en mayor empleo profesional. Sin embargo, el nivel del egreso profesional está siendo superior y está derivando en una complejización de los mercados laborales profesionales con un aumento de ellos en la migración, con un crecimiento del empleo profesional en puestos previamente ocupados por técnicos o administrativos, y un retraso en su ingreso al mercado de trabajo, mediante una continuación de la formación

a través de la realización de estudios de postgrados. En este proceso se da una caída relativa de los salarios de los profesionales. Ello en algunos mercados como el de Colombia, deriva en que los salarios de los egresados de los programas acreditados tengan 10% mayor de salario. También se constata un aumento del nivel de desempleo de los profesionales y una reducción de la diferencia salarial entre hombres y mujeres.

No existe un equilibrio general entre la oferta y la demanda de profesionales, sino que ambos mercados tienen sus propias determinaciones independientes. En tanto el crecimiento de la matrícula y del egreso a escala regional tiende a ser superior a la demanda local de empleo, que deriva en una tendencia estructural hacia la sobreoferta y a la sobre calificación de educación superior. Esta es, a su vez, facilitada por las propias características de los desequilibrios estructurales de los mercados de oferta y demanda, como por la existencia de mercados internacionales de colocación de excedentes de personal profesional. La OECD ha analizado estos procesos a escala global como derivación de cambios en los perfiles demográficos en los países centrales y la demanda de profesionales externos (OECD, 2012). La tendencia a la sobre oferta profesional y por ende a la sobre calificación es estructural en estos mercados como mecanismo de selección del ingreso al trabajo, favorecido por la gratuidad. Este incremento de la competencia entre los profesionales se está expresando además en la emigración profesional, y se conforma en un componente estructural de los mercados profesionales. Los niveles de desempleo profesional y las tasas de retorno, junto con la demanda externa de trabajo y las posibilidades de ocupar otros trabajos se constituyen en impulsores de la emigración profesional.

La sobre oferta y la sobre calificación se constituyen en expresiones de los desequilibrios y también en formas de funcionamiento estructural en los mercados laborales profesionales. Sin embargo,

también actúan como mecanismos para acotar los aumentos salariales reconstruyendo niveles de equilibrio entre oferta y demanda de trabajo profesional. Igualmente, la sobre oferta promueve la sobre calificación y aumentos de formación y facilita la movilidad profesional ante mercados internacionales que demandan profesionales y técnicos más calificados como parte de la división internacional del trabajo.

El aumento de los egresados universitarios está impactando en múltiples dimensiones en los mercados de trabajo y educativos.

### **Incorporación en el mercado formal en puestos de perfil profesional**

Los cambios productivos con la modernización tecnológica están promoviendo la expansión del sector formal de las economías con un mayor componente del trabajo profesional. El ejercicio profesional se basa en una lógica de diagnóstico y respuesta y para ello se requiere más información y competencias. Hay entonces una directa relación entre su trabajo y el uso de equipos y aplicaciones informáticas, que impone un tipo de empleo profesional asociado a la informática. El empleo profesional está en estrecha correlación con la expansión del sector servicios, del empleo en el Estado y en áreas modernas de exportación. La oferta y el empleo profesional es altamente diferenciada por profesiones y lentamente el mercado tenderá a absorber con mayor intensidad a los profesionales provenientes de instituciones con certificaciones acreditadas como forma de asignar puestos de trabajo en un escenario competitivo. El Observatorio del Mercado Laboral en Colombia muestra que los egresados de los programas acreditados tienden a recibir mayores niveles de remuneración. El

acceso dominante profesional ha sido en primera instancia en el Estado y aumenta crecientemente el empleo en el sector privado.

### **Sustitución de puestos de trabajos no profesionales**

La sobreoferta de profesionales deriva en su incorporación en mercados de trabajo que antes eran ocupados por personas de menor formación. Siguiendo el “efecto fila” planteado por Thurow y Arrow, en función de las certificaciones y de su calidad se produce una sustitución de empleos por personas sin certificación por profesionales a los mismos salarios. El ingreso de personal técnico y profesional o inclusive de desertantes universitarios en esos puestos promueve un mejoramiento de la productividad, que cambia los mercados laborales mediante la renovación de los puestos de trabajo. Impacta también en los patrones de emigración de trabajadores de baja formación y en los componentes del desempleo. La sustitución de puestos técnicos o administrativos por profesionales se asocia en muchos casos a certificaciones de baja calidad, de instituciones o programas no acreditados o a distancia, o en campos profesionales con alta saturación de oferta de egresados.

### **Aumento del desempleo profesional**

El aumento de los egresados profesionales y técnicos en América Latina tiende a ser superior a su absorción tanto en los mercados formales como informales, creándose una tendencia de largo plazo al aumento del desempleo profesional. Este se constituye en un ejército de reserva laboral profesional que impacta en los salarios y en la emigración profesional. Al tiempo impacta inversamente sobre esta



tasa de desempleo de otros sectores de menor formación. Al aumentar el desempleo profesional, la tasa de retorno se reduce ya que disminuye a la vez la probabilidad de conseguir empleo (Adrogué, 2006). El nivel de desempleo profesional es sin embargo altamente diferenciado por países, inscrito a la distinta composición de los mercados de trabajo profesionales y a los niveles de saturación y diferenciación de los diversos mercados profesionales. Así, los niveles de desempleo de los profesionales tienen múltiples determinantes, destacándose el área de conocimientos, la realidad económica de los mercados, el tipo de institución de donde se proviene, el género, e inclusive la familia y origen social de los egresados (Vries y Navarro, 2011). Sin embargo a escala regional se aprecia un crecimiento constante y continuo de los niveles del desempleo profesional en las últimas dos décadas que ha llevado según CEPAL este desempleo del 4.69% en 1990 al 6.63% en el 2010. De punta a punta hay un 40% de aumento del desempleo en 20 años. El escenario posterior ha continuado a medida que la población económicamente activa ha ido aumentando la proporción de profesionales universitarios.

### **Propensión a la emigración profesional**

Aunque el impacto más significativo del aumento del egreso es el empleo profesional, también se constata un aumento de la propensión a la emigración profesional. Hay un incremento de la proporción de profesionales dentro de la masa emigrante en varios países. Tal emigración se da con más intensidad en los países en los cuales el desempleo profesional es más alto, en aquellos en los cuales la tasa de retorno profesional es relativamente más baja comparativamente a nivel internacional, en los países donde el crecimiento del producto es menor y donde el egreso profesional es mayor. En muchos casos,

los emigrantes profesionales tienden a ser aquellos que no logran insertarse en los mercados laborales locales. Otros motivos como los políticos tienen también su impacto en el caso de Venezuela o de seguridad en el caso de México. En Brasil, México, Argentina, Venezuela, Uruguay o República Dominicana se constata un aumento de la emigración de profesionales y técnicos universitarios que se conforma como una corriente de exportación y un drenaje continuo de capital humano. Los datos de las visas de profesionales en Estados Unidos muestran su correlación con los aumentos de los egresos en la región (Aragónés y Salgado, 2011).

Los desequilibrios de los mercados educativos locales se tienden a ajustar en el marco de un nuevo contexto económico mundial que valoriza más intensamente los recursos altamente capacitados y que presiona por un aumento de la emigración profesional. Hay un patrón migratorio global que se está profundizando y desde la crisis del 2009 se expresa en la expulsión de los antiguos emigrantes de baja calificación y a la par en un aumento de la migración selectiva capacitada (Aragónés, 2011).

### **Ingreso tardío al mercado de trabajo y continuación de los estudios**

El aumento de la formación de capital mediante estudios de postgrado se constituye en una de las expresiones de los desequilibrios entre la educación y el trabajo. La sobre oferta de profesionales de grado impulsa la sobre calificación en un contexto de mayor especialización de las demandas laborales. Tal aumento de la formación de capital humano se entronca con la internacionalización educativa para adquirir dichas competencias. Los postgrados se constituyen en una educación internacional en tanto a escala nacional no se pueden

ofrecer todas las especializaciones disciplinarias y expresan los conocimientos de la creciente sociedad de la información (Rama, 2007). Además de los estudios de postgrado a escala local, asistimos a una demanda por estudios de postgrado internacionales.

Estudios de seguimiento de egresados muestran una mayor propensión a continuar estudiando asociado a los niveles competitivos de las profesiones, a la duración de los estudios de grado, y a las tasas de retorno diferenciadas de ambos mercados (grado y postgrado y al interior de estos) (Forero y Ramírez, 2008).

El postgrado también se constituye como un mecanismo asociado a la emigración en tanto constituye un mecanismo de selección de ingreso a los mercados laborales externos y una estrategia personal de sobrevivencia a través de la emigración profesional. Ello se expresa en la alta participación de los estudios en el extranjero en el total de postgrados de la región y en el dato de que hasta el 20% de los que terminan los estudios en el extranjero no regresan a sus países de origen. El carácter gratuito de los estudios públicos facilita esta dinámica, más allá de la participación de egresados de instituciones privadas, que permite mostrar que hay una prima positiva salarial para ambos tipos de egresados.



## La tendencia a la caída de los retornos profesionales y la fijación de salarios mínimos profesionales

El mayor salario de los profesionales y las menores tasas de desempleo constituyen los motores centrales de la demanda de la formación profesional y del sacrificio de rentas y costos de oportunidad para invertir en la formación profesional. Junto a otras causas, marca el aumento de la cobertura y del egreso. Tal dinámica de la oferta, ante una demanda laboral más rezagada y menor, impacta en los mercados profesionales y en los salarios. Ello ha creado una tendencia a escala global a la caída de las tasas de retornos de la inversión educativa, con más impacto a los sectores de menos ingreso y procedentes de instituciones de menor calidad. En los países en desarrollo ello alimenta una emigración ante mercados laborales profesionales estrechos. La reducción del salario relativo, resultado de ese cambio entre la oferta y demanda, constituye un desestímulo a los estudios e impacta negativamente a través de las externalidades en las capacidades de la sociedad. La gratuidad del sector público en la región impulsa a las personas de ingresos menores a destinar tiempo y esfuerzo a su formación con miras a dotar a la sociedad de los profesionales requeridos, pero también contribuyen a la emigración y menores retornos. Esta caída de los retornos replantea el análisis de la educación superior y del financiamiento desde el ángulo del mercado de trabajo y lleva a buscar una mayor regulación del mercado de trabajo profesional mediante un mayor control de las certificaciones,

de mínimos de formación de calidad, y especialmente del establecimiento de salarios mínimos profesionales. Es claro además que el mayor impacto de este proceso de caída se da en el sector privado que reduce los estímulos al gasto y en la propia eficiencia del financiamiento público.

### **El salario mínimo profesional**

La expansión de la matrícula y del egreso universitario al introducir cambios en la población económicamente activa, plantea la necesidad de encarar el establecimiento legal de una estructura de salarios mínimos profesionales con miras a garantizar la continuación del ciclo de la formación profesional y limitar la potencial desvalorización del trabajo profesional, aunque pudiera detener la construcción de capital humano especializado vía los posgrados que es hoy uno de los mecanismos de escapes del problema de la sobre oferta profesional.

Ello se plantea ante una dinámica de mayor oferta frente a la demanda y de caída de los retornos profesionales, los cuales a su vez presionan por una mayor gratuidad pública o procesos educativos más cortos, flexibles y de menores costos. Es una dinámica que crea problemas en la formación a largo plazo y sin duda en la captación de matrícula privada en un contexto donde se está encareciendo la educación por las demandas de calidad.

La introducción de un salario mínimo profesional tiene sin embargo fuertes limitaciones y complejidades de instrumentación. Por una parte la regulación del ejercicio profesional está altamente fragmentada y en muchos países privan concepciones constitucionales asociadas a la libertad del ejercicio profesional. Igualmente hay una carencia de organismos gremiales de profesionales y una alta diversidad de campos y tareas profesionales. El ejercicio profesional

además, aunque tiene una mayor incidencia en régimen de dependencia, mantiene en algunas profesiones un alto peso del ejercicio profesional independiente.

La regulación del ejercicio profesional es altamente diferenciada en América Latina. Mientras que en algunos países de la región recae en los organismos gremiales, en otros es mandato del gobierno central, en tanto que en otros descansa en los segundos niveles de los países, en los estados, departamentos o provincias. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, la necesidad de una regulación salarial sobre estos mercados se ha ido expresando en diversas iniciativas y acciones para su establecimiento en varios países de la región. Es claro que el aumento de los egresos universitarios está cambiando estos mercados profesionales y aún se carece de claros sistemas de regulación del ejercicio profesional. En varios mercados profesionales se constata que los colegios profesionales o los gobiernos están estableciendo políticas de fijación salarial. Tal situación se diferencia según los marcos normativos de la regulación del ejercicio profesional en los diversos países. En ello incide fuertemente además el carácter obligatorio o no de la colegialización, y si es monopólico por parte de un sólo colegio profesional. Más allá de las regulaciones a nivel de los colegios profesionales se constata que en la fijación del salario mínimo hay fuertes diferenciaciones por tipos de trabajo y entre ellos se comienza a visualizar aquellos del sector terciario. En Costa Rica la regulación del salario mínimo privado a la vez incluye un mínimo universitario, desde el cual los colegios pueden establecer sus propios niveles mínimos para los distintos profesionales.

Así, el nuevo contexto de recomposición de los mercados profesionales deriva en diversos impactos, entre los cuales se destaca la presión hacia la fijación de las remuneraciones profesionales. Esta se expresa en forma aislada en acciones de algunos colegios profesionales y en algunos países, pero de hecho debiera constituirse en

un componente de la política pública a futuro. Actualmente la política pública se focaliza en la expansión de la oferta a través de la gratuidad y la oferta privada estimulando la formación de recursos humanos, en un contexto donde las tasas de retornos son superiores respecto a los retornos de las personas sin formación terciaria. Los niveles de desempleo, los tiempos de desempleo antes del ingreso a los mercados de trabajo y la propia tasa de retorno son los factores que impulsan a las personas a la demanda educativa con miras a alcanzar esos posicionamientos en los mercados de trabajo como resultado de la adquisición de capacidades y competencias superiores. Se constata sin embargo el decrecimiento de la expansión de la matrícula.

Al tiempo que aumentan los egresos y tienden a caer los retornos salariales, hay una mayor presión hacia una mayor gratuidad educativa, en parte expresado en el enorme crecimiento de las políticas de becas en los últimos años en casi toda la región, lo cual a su vez renueva la problemática de mayores egresos y más caídas de las tasas de retornos y de los salarios profesionales. Es un ciclo automático difícil de escaparse. En este ciclo en construcción como derivación de la masificación, el sector privado será el sector más afectado, constatándose en la región ve situaciones donde la matrícula se acerca al salario de enganche inicial de los profesionales, así como la propia cobertura y las perspectivas futuras.

El sistemático incremento del desempleo profesional en América Latina, como resultado de las nuevas dinámicas de los mercados de oferta y demanda profesional, puede ser analizado desde el lado de una escasa demanda de trabajo profesional o desde el enfoque que planteamos desde el lado de la existencia de una sobreoferta, pero bajo ambas miradas se enunciará en cambios en los niveles de salarios, en el desempleo y en la emigración profesional. Deberá comenzarse a regular el establecimiento de ejercicios laborales y tareas que tendrán que ser realizadas por profesionales como acompañamiento a



la fijación de salarios mínimos. Sin ello, el abandono y la deserción universitaria seguirá teniendo mercados laborales cuasi profesionales. En la región, históricamente han existido bajos niveles de desempleo profesionales y salarios elevados como resultado de ese desequilibrio en términos de la oferta de egresados y de menor demanda de profesionales. Esos salarios profesionales expresaban dos componentes: por un lado, el capital humano adquirido en términos de aporte a la productividad y, por otro, los niveles de equilibrios de oferta y demanda de trabajo. Este segundo componente es el que está cambiando y el aumento del egreso impacta en la relación salario productividad y reduce los retornos de los egresados. En algunos mercados se formula en una mayor diferencia entre los salarios de los egresados de los programas acreditados y una mayor prima por los estudios de postgrado. Pero más allá de estas dinámicas, el impacto del mayor egreso que la demanda finalmente deteriorará el salario de los profesionales a nivel del grado desestimulando el sacrificio de estudiar. El inicio de políticas de fijación de salarios mínimos profesionales marca una forma de resolver el problema con miras a mantener el incremento de la cobertura y de los egresos, mostrando que el salario mínimo profesional estará en la agenda universitaria a futuro con creciente intensidad.



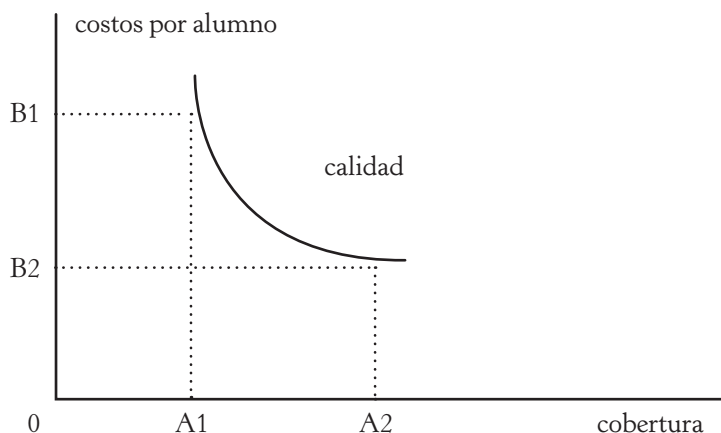
## La expansión de la educación virtual como diferenciación y respuesta a los incrementos de costos

Los incrementos de los costos educativos con la regulación y la demanda de mayores niveles de calidad no sólo están impactando en la caída de los retornos profesionales, sino que además están impulsando cambios en los modelos educativos tradicionales con una propensión a la incorporación de la educación a distancia y virtual. Ello se conforma como un impulsor más importante en el sector privado. La región está inserta en una dinámica de expansión de la educación no presencial, coligado no sólo a una demanda que busca mayor flexibilidad, sino también a ofertas educativas a menores costos. La creciente virtualización es parte de estos procesos vinculados a las variables económicas, tanto desde la demanda, como desde la oferta a costos menores en un contexto incrementado por la saturación de la cobertura de los sectores de altos ingresos y a problemas de los retornos facilitados por el aumento de los costos.

Además, con la incorporación de lo digital, cambia la lógica económica de la educación a distancia. La incorporación de lo virtual en la enseñanza produce un cambio en la incidencia de las industrias culturales tornándose más eficiente un mayor peso de sus productos que implica cambio en lógicas de los costos, de la calidad y de la cobertura, y permite pasar a una ecuación caracterizada por una curva,

donde los costos unitarios por alumnos no son constantes y donde la función de la educación es exponencial y decreciente sus costos por alumnos, como se ve en el cuadro a continuación.

Cuadro 21. Modelo de educación virtual  
(función exponencial decreciente)



La lógica del nuevo modelo de la educación virtual actúa sobre las estructuras de costos en varias dimensiones, tal como veremos a continuación.

### Cambios en la estructura de los costos de formación virtual

La educación virtual es una modalidad de acceso a través de la red e incorporación de componentes tecnológicos asociada al incremento de la conectividad y el autoaprendizaje y que implica un cambio en la estructura de costos relativos educativos. En tanto expresión de

la utilización intensiva de la microelectrónica, del *software* de programación y de recursos de aprendizaje digitales y en red, se asocia a los patrones de precios y costos de sus componentes que permiten menores costos unitarios a medida que aumentan las escalas gracias al peso de los recursos de aprendizajes. Permiten sustituir trabajo humano directo para alcanzar el aprendizaje, cambiando el rol del docente, y alterando las lógicas anteriores de cómo alcanzar la calidad, aumentar la cobertura y reducir los costos. Genera un aprendizaje significativo con una lógica económica asociada a la digitalización, el uso de industrias educativas como Internet, las plataformas informáticas, el *software* de autoaprendizaje y los objetos de aprendizaje digitales. La modalidad de la educación virtual a distancia introduce cambios en la centralidad en el aula, en el rol de los docentes, en las modalidades de acceso, en el rol educativo de la industria cultural y en la posibilidad de multimodalidades con diversidad de grados de híbridas y de integración entre la educación presencial y la virtual, en función de óptimos de eficiencia de costos, de calidad pedagógica y de cobertura que crea una nueva función de producción educativa, con una ecuación de costos diferenciada y decreciente por estudiante a medida que aumenta la matrícula.

Las bases de esta nueva función educativa radican en los siguientes componentes:

1. La tarea docente se fragmenta entre profesores, asesores, tutores, diseñadores, programadores, etc., con distintos regímenes salariales y de contratación y negociación, así como competencias diferenciadas, lo cual implica diferenciación de los precios y costos de esas tareas, y sus productos del trabajo integrado e interdisciplinario se reutilizan con escalas superiores. La diversidad de costos, trabajos y productos que se articulan en el proceso se constituye en uno de los ejes del cambio del modelo económico. El trabajo deja de

ser docente e implica nuevos tipos de trabajos y roles en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Se desarrolla la subcontratación del trabajo y se contractualizan muchas de las relaciones de trabajo que no son continuas.

- II. Localización de tutores, diseñadores, profesores, etcétera; en regiones de los países de menores costos de vida, con distintas estructuras de agremiación, colegialización o sindicalización y con remuneraciones diferenciadas, propendiendo a la localización del trabajo en los mayores niveles de eficiencias de trabajo y de contratación. También otros insumos se obtienen bajo subcontratación inclusive internacional. El trabajo deja así de ser exclusivamente nacional.
- III. La tarea educativa se centraliza en guiar el autoaprendizaje y se focaliza en aumentar los tiempos de estudio de los estudiantes y el uso de diversidad de recursos didácticos para la adquisición de las competencias. Implica una transferencia de costos al usuario y cambian sus costos de oportunidad y de traslado. Igualmente aumentan los costos en lo referente al aumento de las tareas de planificación, supervisión, producción de recursos de aprendizaje y evaluación. La atención también individualizada cambia los tiempos de trabajo. El autoaprendizaje pone el centro en seguimientos externos individualizados y robotizados, así como en recursos de aprendizaje más focalizados y personalizados con mayores escalas.

Estos ejes de cambio inclusive están llevando lo digital en red hacia procesos de automatización del proceso de enseñanza, definida como “la sustitución de habilidades humanas por operaciones automáticas programadas realizadas por una máquina” (Fainholc, 2009). En esta dinámica se carece de tutores y se alcanza una

dinámica de cambio total del docente que inclusive abandona el rol de tutor y donde el rol directo del docente en el proceso de enseñanza desaparece por sustitución tecnológica.<sup>2</sup> Ello que constituyen los “Masivo Open On Line” Courses (MOOCs) ya han comenzado a ser habilitados en los procesos de enseñanza y en las normativas de la educación a distancia como en Ecuador que permite que hasta el 15% de los cursos a distancia puedan ser MOOCs.

### **Cambios en los costos de los recursos de enseñanza**

El costo de los materiales didácticos y de los diversos recursos instruccionales bajo el modelo presencial, estaban relativamente incluidos en el marco de los costos de los servicios bibliotecarios. En la educación a distancia se había establecido como eje del proceso educativo la producción de textos propios en papel como guías didácticas. En la educación virtual, tal dinámica ha ido cambiando para incluir una enorme diversidad de modalidades de recursos didácticos. Mientras algunas instituciones y marcos normativos exigen la producción de una guía didáctica específica de la asignatura y que acompaña el sistema de tutoría, en otros casos se tiende a utilizar libros de texto de mercado o repositorios de recursos de aprendizajes digitales. La tendencia a la producción de materiales propios o comprados permite una articulación más coherente y orientada del aprendizaje. Ello introduce una vieja polémica referida al uso del texto único que mostraba un modelo educativo centralista. Los esquemas más recientes tienden a sistemas más abiertos de diversidad

<sup>2</sup> Véase las diversas experiencias recientes, como la de la Universidad de Stanford: <http://pervys-cienciaytecnologia.blogspot.com/2012/03/inician-cinco-cursos-gratuitos-en-linea.html>

de recursos didácticos y apoyo en micro videos junto a herramientas informáticas de autoaprendizaje con mayor intensidad en el uso de recursos de la web. La propiedad intelectual es uno de los determinantes en el análisis de los costos de los materiales instruccionales.

### **Cambios en los costos de lo digital**

La lógica digital asociada a la microelectrónica y la programación informática impacta transformando las dinámicas tradicionales de la economía de la educación por la incidencia de esos componentes tecnológicos en la oferta educativa (Freeman y Perez, 1998). La sustentación de este cambio es derivado de la tendencia a la caída de los costos informáticos planteado en la Ley de Moore que establece que cada dieciocho meses se duplica la capacidad de procesamiento de los ordenadores (chips), mientras que a la vez los costos se mantienen constantes como resultado de la miniaturización de los circuitos y de la capacidad de incorporar más circuitos en un único chip. Con ello caen los costos de los equipamientos y se abarata la educación virtual. Esta ley verificada pero no sustentada aun teóricamente, abarata la transmisión, el almacenamiento, la producción y el consumo de contenidos digitales. También los costos de acceso y conectividad en red caen, gracias a la formulación de la Ley de Metcalfe, que establece que el valor de una red es proporcional al cuadrado del número de nodos de esa red. A través de esta ley, la expansión de la red y el incremento de las conexiones aumentan el valor de Internet y refuerzan la aplicación de modalidades digitales de enseñanza en red, en tanto se abarata el acceso digital individualizado a la información para los consumidores en línea. La Ley refiere a las externalidades positivas de las redes de información asociado a la cantidad de usuarios.



La fórmula desarrollada se expresa en  $V: n(n-1)$  (donde  $V$  es el valor de Internet y  $N$  el número de nodos de la red, y nos dice que el valor está relacionado a la cantidad y facilidad de acceso y de uso, por lo que el costo per cápita de los usuarios tiende a caer a medida que aumenta la red. La utilidad está dada por la escala de uso que crece por las externalidades positivas, lo cual agrega mayor valor y facilita la propia expansión de los procesos digitales, dado el aumento del consumo por menores costos.

La ley de Moore y la Ley de Metcalfe se constituyen en determinantes de la caída de los costos tecnológicos. Ello implica una curva que impulsa la sustitución y el ahorro de los costos laborales. Es una derivación del propio modelo digital donde “los ordenadores, el *software*, los nuevos equipos y sistemas de comunicación y, en general, todas las tecnologías digitales, mejoran, amplifican e incluso, en algunos casos, sustituyen a la mente humana”. (Vilaseca y Torrent, 2005). La Ley de Moore y de Metcalfe se retroalimentan. La caída de los costos bajo la Ley de Moore deriva en un aumento del consumo a través del acceso en red, lo cual, dada su retroalimentación con la Ley de Metcalfe, abarata aún más el valor de las redes y facilita su mayor expansión por el aumento de los usuarios. Tal proceso impulsa el aumento de la oferta y demanda de intangibles en forma digital como expresión de las nuevas formas de producción y de consumo en la sociedad capitalista de la información en red. Los costos de la informática son decrecientes en el largo plazo. Sin embargo hay una diferencia entre costos fijos y costos variables. Se considera que la actualización de los *software* es más costosa que los equipamientos, así como que el abono mensual a una conectividad de banda ancha es mayor que el *hardware* y *software* así como el diseño de un sitio web puede ser menos costoso que su mantenimiento y actualización (Sacco, 2004).

## Cambio en las escalas de la educación

La escalabilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje es el impacto más importante, ya que se cambian los costos marginales creando economías de escala con costos decrecientes. Ello implica una modificación de la función económica tradicional de la educación presencial gracias a la incorporación de tecnologías digitales, de *software*, *hardware*, conectividad y recursos de aprendizaje.

La educación virtual, en tanto se basa en un modelo tecnológico en red y de producción digital, habilita la existencia de escalas abandonando el modelo de costos modular de la educación presencial y con ello alterar la relación de costos, cobertura y calidad que caracteriza a la educación presencial. La educación virtual y la presencial se diferencian técnicamente y derivan en distintas escalas y distintos niveles de equilibrios entre las tres variables referidas a partir de incorporar tecnologías de comunicación e información digitales. La educación presencial es una función lineal pero a diferencia, en la educación virtual lo digital actúa sobre la función técnica de producción, al cambiar la estructura de insumos con la modificación del rol de los docentes, la mayor intensidad de recursos de aprendizaje y el uso de tecnologías de *soft* y *hard* que sustituyen el factor del trabajo docente tradicional por otros tipos de trabajos en red.

Como referimos, el cambio más importante de las estructuras de costos, está asociado a la escala del proceso educativo y a la sustitución del trabajo humano directo, que viabiliza tendencia a la configuración de megauniversidades y escalas supranacionales, en tanto ellas permiten estructuras de cobertura con costos unitarios inferiores.

La modalidad virtual, en tanto tiene un acceso en red, su estructura de costos está asociada a conectividad, equipamientos, formas distintas de producción educativa y de acceso de los consumidores a los servicios educativos. Tales incorporaciones de insumos facilitan

la sustitución de trabajo docente por capital tecnológico y permiten que la educación se aproveche de los beneficios de los incrementos de la productividad. Es esa incorporación de insumos tecnológicos, que determina la capacidad de este modelo educativo de beneficiarse de los avances de la productividad y el aumento de la intensidad del uso de las industrias culturales digitales y la mayor eficiencia de costos.

Esta dinámica fue analizada por Baumol quien verificó que en tanto la educación presencial tradicional es una actividad intensiva en trabajo no se beneficia de los incrementos de la productividad de los sectores intensivos tecnológicamente. Ello produce una tendencia a su encarecimiento relativo por el impacto del aumento de los costos laborales de la educación presencial en relación a los costos de la educación con componentes tecnológicos digitales.<sup>3</sup> Tal característica marca el funcionamiento de la educación presencial con una estructura de precios no asociada a la productividad y con una tendencia estructural al incremento de los costos por encima de su productividad real. El modelo de Baumol generado para las actividades culturales presenciales es extensivo a todos los espectáculos en vivo con alto componente de saberes incluidos y que no pueden ser automatizados. La educación tradicional era una expresión muy clara de esta realidad, que ha propendido a la necesidad de financiamientos externos, fundamentalmente públicos o desgravaciones impositivas para el sector privado, dados los costos elevados de las actividades presenciales.

<sup>3</sup> Tal realidad no implica que los salarios se ajusten a la productividad, sino que la formulación del modelo general de equilibrio de Walras demostró que los salarios tienden a un equilibrio general, pero sin duda, se producen rezagos en estos ajustes, vinculados a política pública o presión social y sindical.

## **Cambio en los procesos de producción y en los mercados de los insumos**

La educación virtual se escapa además de las estructuras de costos nacionales, con lo cual deja construir ecuaciones económicas con costos internacionales. Ello por cuanto su estructura productiva discontinua y fragmentada de los procesos educativos permite la conformación de óptimos paretianos en el uso de los diversos componentes del proceso educativo que facilitan la localización o producción de los segmentos de la producción en función de ventajas competitivas y de las diferencias de costos relativos a escala internacional. Los componentes básicos de la educación virtual como los tutores, profesores, asesores, materiales instruccionales, canales de transmisión, derechos de autor o estructuras laborales, etc. se pueden localizar diferenciadamente a escala internacional en función de las diferencias de costos de los países.

## **Cambios en los costos de traslado**

La reducción de los costos contribuye en un aumento de las demandas por este tipo de educación. Entre ellas podemos referir el ahorro de los gastos y tiempos de desplazamiento, así como de los costos de conectividad y de equipamientos que se transfieren a los participantes. En nuestras ciudades, al igual que en las áreas rurales, los costos de traslado están aumentando sensiblemente en las últimas décadas.<sup>4</sup> El proceso de enseñanza en la residencia de los participantes reduce los costos de traslado, al tiempo que deriva a los estudiantes los

<sup>4</sup> Un estudio para la ciudad de México muestra los flujos y los tiempos de traslado y sus implicancias en los costos (Rodríguez Lara, y otros, 2010).

costos de equipamiento y conectividad. La flexibilidad del sistema también actúa en relación a los costos de oportunidad al permitir el ajuste de esos costos a los tiempos neutros de los estudiantes lo cual permite que éstos no pierdan sus posibilidades de estudiar y no tengan costos de oportunidad, sino que realicen los estudios en sus horarios libres. Con ello se facilita el acceso de las personas que trabajan o alejadas de los centros de estudio. Se calcula que las personas tienen normalmente 14 horas semanales de tiempos neutros de traslado.<sup>5</sup>

### **La flexibilidad como mecanismo de reducción de costos de oportunidad**

La flexibilidad de los sistemas de educación virtual es muy diversa y está asociada a las características mismas del modelo educativo. No es sólo una variable pedagógica, sino que tiene una fuerte incidencia en los costos de oportunidad y en los costos directos e indirectos para los participantes. La definición entre un modelo sincrónico o asincrónico, o con actividades presenciales fijas, es un componente determinante en el análisis de la oferta y la demanda, en la calidad y en los costos de los servicios educativos. La tendencia a la terciarización de los servicios e insumos educativos en función de eficiencia de costos y de gestión en la educación virtual se torna más viable, en tanto el fraccionamiento técnico permite diversidad de modalidades pedagógicas, de modelos de simulación, de aprendizajes no lineales

<sup>5</sup> Conferencia del Rector del TEC de Monterrey en Bogotá en el Ministerio de Educación, refiriéndose al proyecto de que los cursos tengan apoyo de IPOD con las clases –conferencias-grabadas de los docentes.

a través de hipermedios para dar cabida a la diferenciación disciplinaria y óptimos de costos locales e internacionales.

Dentro de las tendencias a la producción tanto sincrónica como asincrónica es de destacar la automatización de los procesos de enseñanza, que como muestran los programas experimentales va a implicar la desaparición del tutor y del docente directo por un trabajo docente previo en la preparación de los ambientes educativos, en un aumento de los costos administrativos y de programación, así como un cambio en la lógica del proceso educativo que se focaliza en la preparación de los materiales, la planificación de los cursos, la preparación de los sistemas de evaluación automatizados, la filmación de clases o conferencias, etcétera. En este caso, más que un abaratamiento de los costos, implica un cambio en el rol de los docentes y una capacidad de mayores escalas.

## Tendencias y transformaciones en el financiamiento de la educación superior

Hemos analizado, cómo se está comenzando a observar, más allá de los contextos diferenciados de limitaciones en el gasto público y privado en educación superior, un aumento de los costos, una caída de los retornos profesionales y el impulso al aumento de la matrícula a distancia o la incorporación de tecnologías de laboratorio o de recursos de aprendizaje en las aulas. Estas tendencias van a confluir con algunas nuevas dinámicas que se estaban gestando en el financiamiento universitario.

Más allá de la orientación política e ideológica de los gobiernos en la región, se aprecia que en la fase del auge se han ido introduciendo algunos cambios en los mecanismos tradicionales de financiamiento a la educación superior, tanto en lo referido al financiamiento del sector público, como del sector privado. Tales modificaciones son leves, en tanto no se han alterado las formas dominantes del financiamiento, pero muestran nuevas tendencias que comienzan a diferenciar los escenarios económicos y financieros tradicionales entre los gobiernos, los mercados y las universidades públicas y privadas.

En el escenario que se gesta, se aprecian cambios del modelo simple binario o dual de financiamiento que caracterizó a la región, dado por la gratuidad en los estudios de grado bajo financiamiento estructurado mediante transferencias públicas y acceso de mercado en el posgrado en el sector público, junto a un acceso privado bajo

matrícula de mercado sin subsidios directos públicos tanto en el grado como en el posgrado.

Este cambio que analizaremos del patrón tradicional se constata con una diversidad de situaciones y de intensidades por países. Las mutaciones han caminado en los siguientes ejes conceptuales:

### **Desde financiamientos no diferenciados a financiamiento selectivos**

Se está introduciendo en distinta intensidad una política pública que promueve el pasaje desde los modelos de financiamientos tradicionales indiferenciados e inerciales tipo bolsa asociados a la cantidad de estudiantes a modelos de financiamiento con más componentes de calidad y/o de equidad a través de fórmulas más complejas de asignación. Estas tienen una alta diversidad y pueden incluir variables de cobertura, pertinencia, calidad, equidad, origen social o geográfico, eficiencias de titulación, investigación, etc. También pueden incluir coeficientes de corrección que otorguen financiamientos adicionales o mejorados según carreras o campos específicos del conocimiento que se quiera expandir. Esta selectividad en general tiende a focalizarse en los financiamientos de los estudios de grado, aunque también se da en el posgrado. Se diferencian por un enfoque más centrado en la equidad o en la calidad y no meramente en la cantidad de estudiantes como han sido las formas tradicionales de asignación de recursos. Algunas formas de selectividad en el financiamiento se asocian a las acreditaciones. En el caso de Ecuador, no sólo existe una fórmula, sino que ellas tienen factores correctivos asociados a la tipología de instituciones, que es a su vez resultado de los procesos de evaluación y acreditación.



## **Desde un enfoque centrado en la equidad a un enfoque en la meritocracia**

Este tipo de política pública de financiamiento promueve el pasaje desde modelos centrados exclusivamente en la matrícula a modelos que se centran en la calidad, y en tal sentido desarrollan esquemas de asignaciones de recursos con indicadores de resultados asociados a la calidad de los procesos. En Ecuador para el 2012, la escala de presupuesto anual en las universidades “D” era 1,478 dólares por estudiante; para las “C”, de \$1,792; para las “B”, \$1,917, y para las “A”, \$2,941. Era parte de una política de ajuste y modificación de las asignaciones graduales que alcanzó el 100% de los objetivos para el año 2017. Hoy está en análisis de cambio.

Esto modelos se desarrolla en forma más pura a nivel de los posgrados, tal como se da en Brasil y México asociados a la categoría del posgrado o a los indicadores en el Padrón de Excelencia respectivamente.

## **Desde modelos estatales a modelos públicos**

Se aprecia en este escenario varias tendencias. Durante la fase expansiva de los recursos, hubo un aumento del financiamiento a las universidades estatales, pero también un relativa apertura a incluir recursos atados a resultados al sector privado. Más allá de las transferencias institucionalizadas existentes en Nicaragua, Chile y Ecuador, asociadas a las universidades sin fines de lucro preexistentes a los momentos de cambio de las normas de esos países, en los últimos años ha habido un aumento generalizado de recursos a las instituciones privadas, fundamentalmente centrados en la investigación y en becas, a través de procesos concursables o atados a

resultados. El financiamiento a la investigación de quienes trabajan en universidades privadas a tenido destaque en Brasil, México, Colombia, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay entre otros países. El sistema de financiamiento en la mayoría de los casos es a los investigadores y no a las instituciones. En muchos casos se realizaron transferencias a través de la exoneración de impuestos a cambio de becas (Brasil y Costa Rica). En algunos casos se suprimieron las exoneraciones a cambio de inversiones que habían habilitado normas anteriores (Perú). Estos contextos han sido muy puntuales y escasos. Ello tienden a promover un paradigma nuevo caracterizado por un pasaje desde un financiamiento exclusivo a las instituciones estatales hacia modelos de financiamiento que más allá de la figura jurídica de la institución, incluyen en diversa proporción y en régimen de relativa igualdad de competencia, a las instituciones privadas. El programa Ser Pilo de Colombia es uno de ellos con fuertes polémicas.

### **Desde modelos colectivos no individualizados de financiamiento a sistemas individualizados**

Se está produciendo una relativa evolución desde financiamientos a las instituciones a financiamientos específicos, a estudiantes e investigadores fundamentalmente, que se centra en sus características y/o en sus resultados. Ellos son fuertemente diferenciados. En Uruguay, por ejemplo, hay 22 líneas de programas de becas estudiantiles, más allá de la existencia de gratuidad en el acceso público a la educación superior. Los resultados de aprendizaje están altamente correlacionados a los programas y a las becas. La asociación del financiamiento a resultados del aprendizaje (notas o cantidad de cursos que se puede tomar, procedencia geográfica, origen social,

religión, condición económica, carrera donde estudia o nivel del estudio), se estructuran al interior de los mecanismos selectivos, en los criterios de pérdida de los subsidios o de la gratuidad o directamente asociados a los resultados de los aprendizajes. El financiamiento a través de becas manifiesta un crecimiento importante, y de hecho constituye un complemento o una diferenciación de la gratuidad, estableciendo subsidios diferenciadas a los estudiantes. En algunos casos son becas por sector de ingreso y en otras las becas son adicionales y están asociadas a resultados de aprendizaje, mantenimiento de promedio de notas fundamentalmente. Constituye un financiamiento diferenciado o compensado. Más destacado es el financiamiento directo a los investigadores asociados a sus resultados de investigación. Este escenario diferenciado, aun siendo bolsas específicas para distribución de recursos por parte de las instituciones, establece financiamientos diferenciados para las personas y sus situaciones específicas diferentes (investigador, productos, origen social, raza, resultados de la enseñanza). En muchos casos, las condiciones no se asocian al financiamiento básico, sino a las becas o subsidios complementarios que se pierden al no cumplirse un conjunto de requisitos sociales y académicos.



## Crisis y ajustes diferenciados en el financiamiento público

En los noventa se produjeron ajustes en los presupuestos públicos que derivaron en una expansión de la educación privada y limitaciones al crecimiento público. Este continuó creciendo pero no acompañó con igual intensidad toda la expansión de la demanda que fue superior y que pasó a ser cubierta por el sector privado dado el mantenimiento de la gratuidad y los ajustes cuantitativos a la cantidad de estudiantes. En aquella época, los ajustes presupuestarios a la baja, tanto en términos nominales como reales, fueron escasos. La situación dominante fue que los presupuestos públicos se mantuvieron en términos reales o que crecieron en términos vegetativos, y no cubrieron, en régimen de gratuidad o subsidio, la demanda adicional que ingresaba en los mercados universitarios.

Desde los 2000, no ha habido una caída de significativa general de los recursos gubernamentales a la educación superior, sino que éstos han aumentado con intensidad y han permitido facilitar el aumento de la matrícula pública. Sin embargo, desde mediados de la actual década han vuelto a presentarse problemas de recursos y el financiamiento no crece en igual intensidad. En algunos casos como Venezuela y en menor intensidad Ecuador, ha sido más agudo. Además hay ajustes tanto de tipo real u nominal variando en los distintos países. El crecimiento de la inflación en Venezuela, Brasil y Argentina es uno de los ajustes tradicionales en curso que está implicando caída de los salarios reales y de los recursos

de las universidades públicas. En otros países, como Colombia y México, hay reducciones nominales de las transferencias a las universidades públicas. En Brasil hay una caída de las transferencias que se realizaban a las instituciones privadas junto con ajustes reales vía inflación para las instituciones públicas. En México se están reduciendo los recursos en términos nominales y se está buscando transferir las obligaciones a los Estados. En Ecuador, los recursos a las universidades están indexados a los impuestos a la renta, al impuesto al valor agregado y a los ingresos petroleros, por lo que al caer esos ingresos se produce un ajuste automático de las transferencias a las universidades en términos nominales.

En un primero momento hubo una retracción más general de los recursos proveniente del sector externo, y la transferencia de esos impactos se dio tanto en el frente fiscal público como en los ingresos familiares, por lo que algunos ajustes se están produciendo tanto en el sector público como en el sector privado. En el actual contexto, la región está retomando su crecimiento pero a tasas inferiores a los de la década del 2000 y al mismo tiempo en un contexto tanto político como universitario diferenciado. Se aprecia con más intensidad un decrecimiento del crecimiento de la matrícula como se ha analizado y que requiere concebir nuevas fuentes de recursos financieros genuinos. Es una realidad es curso que no permite visualizar un escenario claro regional de las dinámicas que se están construyendo. Sin embargo, cabe plantear algunas hipótesis.

### **Flexibilización de las exigencias de acceso a los sectores públicos y privados**

Caída de la matrícula, al menos en el sector privado, por la vía de elasticidad de los precios en un contexto de aumento del desempleo

y caída de los ingresos familiares, la cual pudiera llevar a un aumento de la presión por un mayor acceso al sector público. Tal dinámica pudiera derivar en una relativa flexibilización de las restricciones y limitaciones de calidad tanto en el sector público como en el sector privado. Cohortes más numerosas y flexibilización de los procesos de apertura de nuevos cursos serán una de las primeras derivaciones.

### **Aumento de la concentración del sector privado con tendencia a mayores ofertas a distancia**

A medida que aumentó la competencia y que se introdujeron controles de calidad, se produjo un aumento de la escala de las instituciones privadas y un mayor nivel de profesionalización en su gestión. En el sector privado, se produjeron ajustes en múltiples instituciones incapacitadas de continuar funcionando con los mayores costos por la regulación y con menores cohortes y estudiantes. La crisis de las microuniversidades se apreció especialmente en Paraguay, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, así como especialmente en México, y derivó en procesos de cierre o de fusión de instituciones de educación superior. En los mercados donde se admiten lógicas *for profit* como Costa Rica, México y Brasil entre otros, se asiste a mayores fusiones y concentraciones. En este contexto de competencias y de aumento de costos, en casi todos los países se presencia un aumento de la oferta a distancia, con ingreso de proveedores externos o de procesos de tercerización académico de la oferta a distancia para socializar los costos y tener mayores escalas con menores precios de oferta.

## Redistribución de los recursos públicos

En algunos países como Chile en proceso de instauración de la gratuidad, los recursos se estarían redistribuyendo para cubrir la nueva situación. En los casos donde se puedan llevar adelante ajustes de calidad u ofertas públicas altamente diferenciadas en costos, se apreciará un aumento de la cobertura con menos costos por alumno. Es posible suponer que continuarán diferenciándose las universidades tanto públicas como privadas y funcionando con estructuras de costos por alumnos diferenciadas. Ello creará tensiones en relación a los estándares de calidad y el reconocimiento de tipologías universitarias. Tal dinámica derivará en discusiones sobre la diferenciación de las transferencias por alumnos. En este contexto, la discusión sobre las transferencias fiscales a la educación privada será objeto de discusión en Ecuador y en Chile. En Chile habrá menos recursos al sector privado. En Ecuador, el ajuste está en resolución en relación a un ajuste igual o diferenciado al sector público y privado. Es lógico pensar ajustes en el sector de posgrados privados en lo referidos a los financiamientos públicos.

En los demás países es supponible que se continuarán produciendo ajustes en los fondos concursables de investigación (Argentina, México, Uruguay y Colombia) y en las becas (República Dominicana, Brasil y Colombia donde el programa Ser Pilo reducirá su incidencia en el financiamiento, con impacto en las universidades privadas. El sector de posgrado será un sector afectado en las transferencias, que pasará a ser más autofinanciado, como ya es en casi toda la región.



## Conclusiones y recomendaciones

1. El financiamiento de la educación superior pública en América Latina y el incremento de los ingresos de las familias han aumentado significativamente desde los años 2000 permitiendo que la educación superior en general tenga importantes tasas de crecimiento que han permitido alcanzar tasas elevadas de cobertura. Como resultado de ello se aprecia una dinámica de incremento de la oferta profesional que plantea tendencias a la reducción de los retornos y los salarios. Se deben establecer mecanismos para permitir la continuación del crecimiento del financiamiento público y privado, y a la vez crear mecanismos que no desestimulen la realización de los estudios por las personas.
2. El financiamiento a la investigación no se ha incrementado en igual proporción y se deben formular políticas que permitan alcanzar el 1% del PIB dedicado a la investigación. Los Estados deben aumentar los recursos públicos e impulsar políticas que favorezcan la inversión privada en la investigación mediante sistemas de desgravaciones tributarias. La investigación básica y especialmente la aplicada son resultado de fuertes políticas de alianzas entre el mercado, el estado y la academia y la experiencia internacional muestra la fuerte asociación a mecanismos de incentivos y desgravaciones impositivas. La debilidad de la investigación universitaria tiene como una de sus bases, la estrechez del financiamiento.
3. La educación superior en la región muestra fuertes desigualdades e inequidades sociales en el acceso, proceso y egreso, de los sectores de menores ingresos, y que se expresa en bajos niveles de cobertura. Ello requiere políticas de financiamiento más focalizadas para

encontrar soluciones y compensar tales situaciones. Ha habido un aumento de la gratuidad en el acceso y el crecimiento de políticas de becas estudiantiles, pero se requieren políticas con mayor intensidad que permitan mayor equidad en el acceso a la educación superior.

4. Se constata un decrecimiento de las tasas de expansión de la matrícula en los últimos años como resultado del relativo agotamiento de la cobertura en los sectores de mayores ingresos, problemas de empleabilidad, costos crecientes y tasas de retornos decrecientes, lo cual obliga a idear mecanismos que contribuyan a mantener las tasas de crecimiento históricas y el acceso de los sectores marginados. El avance de la región requiere mayores niveles de cobertura y de egresos de profesionales y técnicos especializados. En tal sentido, se requiere desarrollar políticas de financiamiento tanto para el acceso al sector público como al sector privado.
5. Hay una tendencia estructural del aumento de los costos educativos por la vía de las exigencias de los sistemas de aseguramiento de la calidad y de los requerimientos educativos que implica el ingreso de sectores de menos recursos, y que requiere especiales atenciones individuales y políticas de compensación financiera proactivas.
6. La educación virtual con calidad está creciendo en la región y se constituye en uno de los mecanismos para favorecer el incremento del acceso de sectores con situaciones especiales laborales o sociales y con menores costos por estudiantes. Constituye un sector con escasa regulación de sus procesos de trabajo y que debe integrarse a las dinámicas de los marcos de regulación salarial al interior de las instituciones, impulsando dinámicas que facilitan su funcionamiento como cuerpos académicos integrados.
7. Se constata que las instituciones públicas presentan complejas dificultades de diversificación financiera, por lo que el aumento de su matrícula requiere concebir el carácter estructural permanente

de los recursos públicos y buscar mecanismos y fuentes que den estabilidad a los recursos.

8. El acceso en condiciones no aranceladas ha ido aumentando en la región en los últimos dos quinquenios con nuevos marcos normativos en varios países, lo cual plantea nuevas demandas financieras, en un contexto donde el crecimiento de los recursos fiscales a la educación superior se ha ralentizado o incluso han caído en varios países de la región. Gracias a estos cambios, se ha producido parte del aumento de la cobertura. No siempre, sin embargo, la gratuidad beneficia a los sectores de menores ingresos. No obstante, es de destacar que este acceso gratuito es sólo en el corto plazo, ya que las rentas profesionales tienen elevadas tasas de tributación en los diversos países. La estructura de tributación a las rentas profesionales hace que el acceso gratuito termine siendo devuelto en forma diferida a través de la tributación a las rentas profesionales.
9. Deben explorarse nuevos mecanismos para asegurar el financiamiento público, y, en tal sentido, es pertinente asociar los retornos de los profesionales y los ingresos tributarios que generan a los Estados, dentro del concierto de las fuentes de recursos financieros destinados al financiamiento universitario.
10. El acceso de personas de los mismos niveles sociales a una dinámica de educación tanto gratuita como arancelada crea tasas de retornos altamente diferenciados que deben ser compensadas en las estructuras de impuestos a las rentas en el marco de políticas que propendan a la equidad. La caída de los retornos profesionales se constituye en un escenario creciente en los diversos mercados que obliga a pensar en nuevos escenarios de las políticas públicas, entre los cuales la fijación de salarios mínimos profesionales.
11. La educación es una inversión que realizan las personas y como tal debe ser tratada en términos tributarios promoviendo desgravaciones para quienes inviertan en educación.



## Bibliografía

- Aboites, J. & Soria, M. (2008). *Economía del conocimiento y propiedad intelectual*. Universidad Autónoma Metropolitana: Siglo XXI: México.
- Adrogué, C. (2006) *Desempleo y retornos de la educación superior en Argentina (1974-2002)*, Buenos Aires: IAE- UCEMA.
- Aragónés, A.M.; Uberto, S. (2001). *Mercados del trabajo en la economía del conocimiento y el fenómeno migratorio. El caso de Estados Unidos (1990 – 2006)*. In. Aragónés, A.M. (editora). *Mercados de trabajo y migración internacional*. México: IIEC-UNAM, p. 79-138.
- Brunner, J.J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios*. Universidad Diego Portales, Santiago.
- Carmoy, M. (2006). *La economía de la educación*. Barcelona, UOC.
- Daniel, J. (1998), *Mega-universities & knowledge media. Technology strategies for higher education*, Kogan Page, London.
- Easterly, W. (2002). *O espetáculo do crescimento*. Ediouro: Rio.
- Fainholc, B. (2009). *Diccionario práctico de tecnología educativa*. Alfagrama, Buenos Aires.
- Fernandez, J.M. y Oloriz, M.G. (2017). *El impacto de la expansión del sistema universitario nacional en la matrícula universitaria*. XVII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria. Mar del Plata, Argentina.

- Forero, N.; Ramirez, M. (2008). *Determinantes de los ingresos laborales de los graduados universitarios durante el período 2001 – 2004*. Bogotá: Universidad de Rosario.
- Freeman. C y Perez. C (1998). “Structural crisis of adjustment, Business Cycles and investment behaviour” en *Technical Change and Economic Theory*. <http://www.carlotaperez.org/papers/StructuralCrisesOfAdjustment.pdf>
- Gurgand, M. (2005). *Economie de l'education*. La Decouverte: Paris.
- Hoper. (2014). Análise setorial do ensino superior privado. Brasil /2014, *Foz de Iguazú*: Hoper Educação.
- Ioschepe, G. (2004). *A ignorancia custa um mundo*. Francis: São Pablo.
- Léveque, F. (1998). *Économie de la propriété intellectuelle*, La Decouverte, Paris.
- Martin, Elvira (2004). *La educación superior en Cuba*. IESALC, Caracas.
- Mordochowicz, A. (2004). *Discusiones de economía de la educación*, Losada, Buenos Aires.
- OCDE. (2012). *La educación superior hacia el 2030*. México: Instituto Internacional de Investigación en Tecnología Educativa.
- Pérez, C. (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero, Siglo XXI*, México.
- Peter, O. (2002). *La educación a distancia en transición. Nuevas tendencias y retos*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Pires, V. (2005). *Economia da educação (para além do capital humano)*, Cortez, São Pablo.
- Psacharopulos, G. (1980). Higher Education in Developing Countries: A cost-Benefit Analysis (*Staff Paper* No. 440). Washington DC. World Bank.
- Psacharopulos, G. (1994). *The economic impact of education*. Washington DC, World Bank.

- Rama, C. (2012). “La nueva lógica de la economía de la educación con la virtualización” pp. 153-172, en *Morocho, Mary y Rama, Claudio, Las nuevas fronteras de la educación a distancia*, UTPL, Virtual Educa, Loja.
- Rama, C. (2007). *Los postgrados de América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento*. México: UDUAL.
- Rama, C. (2014). Nuevas dinámicas de los mercados laborales y educativos de profesionales con la masificación de la cobertura y la expansión del egreso. In. ARAGONES, A.M. (coordinador) *Crisis económica y migración ¿Impactos temporales o estructurales?* México: UNAM Instituto de Investigaciones Económicas. p. 201-236.
- Rama, C. (2009). *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*. Santo Domingo: UNICARIBE.
- Rodriguez Lara, María Elena y Terrazas, Revilla, Oscar (2010), *Los desiertos urbanos de la educación superior. Estudio de las áreas no atendidas por las instituciones de educación superior en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Sacco, A. (2004). “Variables ocultas que dificultan la utilización de las tecnologías en instituciones educativas”. [http://www.antoniosacco.com.ar/docu/variables\\_ocultas.pdf](http://www.antoniosacco.com.ar/docu/variables_ocultas.pdf)
- San Segundo, J.M. (2001). *Economía de la educación*, Síntesis educación. España.
- Toffler, A. (1968), *Los consumidores de cultura*. México: Grijalbo.
- Toussaint, N. (1979). “La economía de la información”, *Oikos-tau*. UNESCO. Instituto de Estadística. *Database*.
- Varela, R.; Urciga, J. (2012). “Diferencias salariales en México: una perspectiva de educación y actividad económica.” *Revista de Educación Superior*. XLI, 2 (162), p. 25-43.

- Vilaseca, J. y Torrent, J. (2005). *Principios de economía del conocimiento. Hacia una economía global del conocimiento*. Madrid: Pirámide.
- Villa, L. (2001). *Economía de la educación*, Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Vries de W.; Navarro, Y. (2011). ¿Profesionistas del futuro o futuro taxistas? Los egresados universitarios y el mercado laboral en México”, *RIES*, v. 2, n. 4, p. 2-27.
- Weller, J. (2004). El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia. *Revista de la CEPAL*, v. 84, p. 159 - 175.





*La problemática del financiamiento de la educación superior en la crisis  
económica de América Latina. Un análisis desde la economía  
de la educación de los nuevos desafíos a viejos problemas*  
se terminó de imprimir en marzo de 2018

En su composición se utilizó el tipo Horley Old Style.  
Para los interiores se utilizó papel bond ahuesado de 90 gramos  
y para la portada papel couché de 300 gramos.  
La edición consta de 500 ejemplares.