

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: ARGENTINA, MÉJICO Y BRASIL

Susana Fernández Alfaro

Sara Fernández López

Departamento de Economía Financeira e Contabilidade

Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais

15.782-Santiago de Compostela

Teléfono: 981 56 31 00, extensión 11606

Fax: 981 56 36 37

Correo electrónico: efsf@usc.es

RESUMEN: Desde el punto de vista de financiero, los sistemas de educación superior en los países de América Latina presentan un alto grado de diversidad. No obstante, las crisis económicas que se han sucedido a lo largo de las dos últimas décadas han generado tendencias comunes en la mayoría de ellos. En el presente trabajo se realiza un estudio comparativo de los modelos de financiación de las universidades argentinas, brasileñas y mejicanas, por tratarse de los sistemas de educación superior de mayor tamaño y complejidad de América Latina (Brunner, 1995). Se comprueba que los modelos de financiación, inicialmente diferentes, convergen hacia esquemas similares que comparten muchos de los rasgos de la financiación universitaria de los países desarrollados.

1. INTRODUCCIÓN

La segunda mitad del siglo XX es considerada como la etapa de mayor crecimiento de los sistemas nacionales de educación superior (SNES) de América Latina. Dentro de esta trayectoria se distinguen dos periodos claramente diferenciados: desde 1950 a 1990, cuando tiene lugar la expansión de los SNES, y de 1990 en adelante, cuando la crisis económica se agudiza, llegando a cuestionar la prioridad de la financiación de la educación superior frente a otros niveles educativos.

La primera etapa (1950-90) se caracteriza, fundamentalmente, por cuatro rasgos (Brunner, 1995):

- a) *Crecimiento de la demanda y diversificación institucional.* La matrícula creció desde 270.000 estudiantes, en 1950, a 7,3 millones, en 1990 y la tasa de escolarización de un 1,9% a un 16,8% (Coraggio, 2002). Consecuentemente, el crecimiento en el número de instituciones también fue espectacular; de las aproximadamente 75 universidades, en su mayoría de carácter público, que existían en 1950, se pasó en 1990 a una cifra cuatro veces superior.
- b) *Creciente participación del sector privado.* El promedio de matrícula en el sector privado aumentó del 15%, en 1970, al 38%, en 1995.
- c) *Ampliación y diversificación del cuerpo docente.* La expansión del cuerpo docente surge como producto de programas de desarrollo nacional de recursos humanos, constituyendo una respuesta a la expansión de la matrícula, muchas veces sin las correspondientes credenciales. Entre 1950 y 1990, los docentes de educación superior pasaron de aproximadamente 25.000 a más de 600.000, perteneciendo más del 50% al sector público¹.
- d) *Aumento de graduados y posgraduados.* En 1950, las universidades graduaban en torno a 25.000 estudiantes, la mayoría en estudios de derecho, educación y medicina, mientras que el total regional de titulados profesionales en la población no superaba los 600.000. En 1990, el sistema latinoamericano de educación superior graduaba anualmente a 700.000 estudiantes. Dichos graduados se concentran básicamente en las áreas de educación, comercio y administración, seguidas de ciencias de la salud y, por último, de ingeniería y tecnología.

¹ Sólo un pequeño porcentaje del total, en torno a un 10%, combina actividades de docencia de posgrado y actividades de investigación, concentrándose principalmente en Brasil, México, Argentina, Chile y Venezuela.

La oferta de posgrados supera los 8.000 programas, predominando los masters, que acaparan el 51% del total. Por su parte, la matrícula asciende a 180.000 estudiantes, de los cuales el 75% pertenece al sector público.

A partir de 1990 la situación cambia radicalmente. Los SNES de América Latina se enfrentan a grandes desafíos. El aumento de la demanda genera mayores necesidades de recursos públicos. Sin embargo, las sucesivas crisis económicas de las décadas de los ochenta y noventa provocan que el crecimiento de la matrícula no se vea acompañado de una evolución similar de los recursos, deteriorando notablemente la calidad de la educación superior.

Como consecuencia, surgen reformas encaminadas a transformar las políticas existentes. La mayoría de estos cambios han supuesto transformaciones en el modo de actuar de las instituciones de educación superior (IES) y de los gobiernos, buscando corregir la falta de recursos financieros públicos y el deterioro de la calidad. De hecho, el desarrollo de la educación superior contaba inicialmente con el respaldo financiero de los gobiernos². Sin embargo, las medidas adoptadas en la década de los noventa obligan a los estados a racionalizar los recursos y a promover la generación de fuentes de financiación adicionales. Mediante los procesos de evaluación y acreditación, las administraciones pretenden realizar una distribución más equitativa de los fondos, estableciendo nuevos mecanismos para su asignación. En definitiva, al igual que en los países de la OCDE, en la década de los noventa el antiguo papel del estado como proveedor de recursos deja paso al de evaluador, que pretende distribuir mejor los escasos fondos públicos entre las IES.

Resultado de los procesos previamente resumidos, los SNES latinoamericanos han desarrollado una importante diferenciación institucional, dimensional y funcional. Siguiendo a Brunner (1995), los SNES se pueden agrupar en seis categorías según su tamaño y grado de complejidad (Cuadro 1). Las tres primeros grupos concentran al 90% de la matrícula regional y el 97% del gasto anual en educación superior.

El objetivo del presente trabajo es analizar los modelos de financiación de las IES públicas de Argentina, México y Brasil, así como sus similitudes y diferencias con los aplicados en la mayoría de países OCDE. Se han seleccionada los “SNES de gran tamaño” porque reúnen aproximadamente un 55% de la población estudiantil regional y concentran cerca del 75% de los recursos públicos que los gobiernos latinoamericanos asignan a educación superior.

Tras la introducción, el trabajo se articula en tres apartados. En primer lugar se presentan algunas cifras globales que cuantifican la financiación de los sistemas de educación superior.

² Condición que se definía en diferentes leyes, como la Constitución Federal de 1988, en Brasil, y la Ley 24521/95, en Argentina.

Posteriormente, el análisis se centra en los mecanismos de asignación de recursos públicos a las IES públicas, fundamentalmente universidades. A partir de las similitudes y diferencias existentes en estos esquemas, se establecen, en un tercer epígrafe, las principales conclusiones extraídas de la investigación.

Cuadro 1: Clasificación de los SNES latinoamericanos

GRUPO	PAÍSES	DIMENSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL
GRAN TAMAÑO Y COMPLEJIDAD	Méjico, Brasil y Argentina	Matrícula superior a un millón de estudiantes y con 500 o más IES, fuertemente diferenciadas.
TAMAÑO MEDIO Y AVANZADA MASIFICACIÓN	Perú, Venezuela y Colombia	Matrícula superior a 500.000 estudiantes. Base institucional menos compleja y grados relativamente avanzados de masificación.
TAMAÑO MEDIANO Y MASIFICACIÓN MODERADA	Chile, Cuba y Ecuador	Matrícula de 200.000 - 300.000 alumnos.
TAMAÑO PEQUEÑO-MEDIANO Y MASIFICACIÓN MODERADA	Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Guatemala	Matrícula de 50.000 - 150.000 alumnos. Grado de masificación moderado y tasas de escolarización de del 15 - 20%. Base institucional relativamente sencilla, con menos de 10 universidades oficiales.
TAMAÑO PEQUEÑO CON ALTAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN	Uruguay, Costa Rica y Panamá	Matrícula de 50.000 - 75.000 alumnos. Su tasa de escolarización bruta oscila entre el 20% y el 30%. Base institucional simple y homogénea, predominando el nivel universitario oficial.
TAMAÑO PEQUEÑO CON BAJAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN	Paraguay, Nicaragua y Honduras	Matrícula inferior a 50.000 alumnos. Su tasa de escolarización es inferior o igual al 20%. Su base institucional es simple y poco diversificada, con menos de 10 universidades, existiendo unas pocas oficiales que concentran la mayoría de la matrícula.

Fuente: Elaboración propia a partir de Brunner (1995)

2. INDICADORES DE FINANCIACIÓN DE LOS SNES LATINOAMERICANOS

Desde el punto de vista de financiero, los SNES de América Latina presentan un alto grado de diversidad. Prueba de ello son las grandes diferencias en el gasto público corriente por alumno. En 1994, esta cifra fluctuaba entre \$400 y \$.7000, siendo los casos extremos República Dominicana y Brasil³.

En este epígrafe se aportan cifras generales que describen la cantidad de fondos, tanto públicos como privados, destinados a educación y educación superior. Para ello, se han utilizado los datos de la OCDE⁴ referidos a diferentes años, dotando a la información presentada de cierta homogeneidad.

³ Datos más recientes muestran que estas diferencias se mantienen en el año 2000. Por ejemplo, Argentina gastaba \$7.480, Chile \$4.590 y Méjico \$5.110, frente a otros países como Bolivia \$990 y Honduras \$860. Ledesma (2002).

⁴ OCDE (varios años): *Education at a glance*, Paris: OCDE.

El Cuadro 2 recoge el comportamiento del gasto que se destina a educación para los tres países en los años 1995 y 2000.

Cuadro 2: Gasto en educación como porcentaje del PIB (2000-1995)

EDUCACIÓN	2000			1995		
	Público	Privado	TOTAL	Público	Privado	TOTAL
Argentina (a)	4,5	1,4	5,9	3,4	0,7	4,2
Méjico	4,7	0,8	5,5	4,6	1,0	5,6
Brasil (b)	4,2	0,0	4,2	5,1	0,0	5,1
Media OCDE	4,8	0,6	5,5	4,9	0,75	5,6

(a) El subsidio a hogares se incluye en el gasto privado y los datos de 1995 hacen referencia a 1996.

(b) Los datos de 2000 hacen referencia al año 1999.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003, 1998).

En el año 2000, el porcentaje de PIB destinado a educación por Argentina y Méjico es igual o superior al utilizado por la media de países OCDE (5,5%), sin embargo, Brasil se coloca por debajo de dichos valores. La comparación de estos datos con los del año 1995 muestra una evolución bien diferente para los tres países; mientras Argentina experimenta un aumento importante en su esfuerzo educativo, Brasil reduce drásticamente tal esfuerzo. Por su parte, Méjico se puede hablar de un estancamiento, algo similar a lo que sucede en los países de la OCDE, de la cual forma parte.

La evolución del esfuerzo financiero destinado a educación viene determinada, fundamentalmente, por la evolución del esfuerzo público. El gasto público representa más del 80% del gasto en educación, de ahí que sus aumentos o descensos determinen los aumentos o descensos del gasto total en educación.

Centrándose en la educación superior, el Cuadro 3 recoge el esfuerzo financiero de los tres países en este nivel educativo. Los tres realizan un esfuerzo inferior al de la media de países de la OCDE. De nuevo el porcentaje de PIB destinado a educación superior sufre una evolución diferente para cada país, evolución que viene marcada por el gasto público. En Argentina, el gasto público se incrementa, consecuentemente, el gasto total también aumenta, en Méjico ambos se estancan, y en Brasil disminuyen de forma significativa.

Cuadro 3: Gasto en educación superior como porcentaje del PIB (2000-1995)

EDUCACIÓN SUPERIOR	2000			1995		
	Público	Privado	TOTAL	Público	Privado	TOTAL
Argentina (a)	0,8	0,4	1,2	0,7	0,3	1,0
Méjico	0,8	0,2	1,1	0,8	0,2	1,1
Brasil (b)	0,8	0,0	0,8	1,3	0,0	1,3
Media OCDE	1,0	0,3	1,3	0,9	0,3	1,3

(a) El subsidio a hogares se incluye en el gasto privado y los datos de 1995 hacen referencia a 1996.

(b) Los datos de 2000 hacen referencia al año 1999.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003, 1998).

A la luz de los datos anteriores, se plantea cuál es la importancia que los gobiernos otorgan a la educación y a la educación superior en los diferentes países (Cuadro 4).

Cuadro 4: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del gasto público

	Educación			Educación Superior			Gasto público a educación superior sobre Gasto público a educación					
		2000	1998	1995		2000	1998	1995		2000	1998	1995
Argentina (a)	↑	13,6	---	12,6	↓	2,4	---	2,6	↓	17,7%	22,2%	20,8%
Méjico	↑	23,6	22,4	22,4	←	4,3	4,5	4,2	←	17,7%	20,2%	17,8%
Brasil (b)	↓	10,4	12,0	15,3	↓	2,2	2,9	3,9	↓	19,8%	23,4%	23,5%
Media OCDE	↑	13,0	12,9	12,1	←	2,9	3,0	2,7	←	23,1%	23,8%	19,0%

↑ Crecimiento

↓ Reducción

← Estancamiento

(a) Los datos de 1995 hacen referencia a 1996

(b) Los datos de 1998 hacen referencia al 1997 y los de 2000 hacen referencia a 1999.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003, 2001, 1998)

Méjico confiere una mayor importancia a la educación y a la educación superior dentro de sus presupuestos públicos que el resto de países, superando también la media OCDE.

En general, tiene lugar un ligero incremento del peso que representan los gastos de educación en los presupuestos públicos, salvo en el caso de Brasil. Por el contrario, se produce una reducción o estancamiento de la proporción de gasto público destinado a educación superior. Como consecuencia, se deduce que la educación superior ha perdido prioridad en las políticas educativas públicas frente a otros niveles. Esto se refleja, en la evolución del cociente gasto público a educación superior sobre gasto público. En los tres países analizados este cociente es inferior a la media OCDE en el año 2000, lo cual demuestra la reorientación de las políticas hacia otros niveles educativos. Así lo recomiendan Neira y Portela (2003) al afirmar que la ayuda al desarrollo en materia educativa debería reorientarse, ya que, hasta finales de la década de los noventa, se ha concentrado en la población urbana y en las enseñanzas superiores.

3. FINANCIACIÓN DE LAS IES PÚBLICAS

Los SNES están compuestos por instituciones de carácter público y privado. Los recursos económicos de las primeras son primordialmente de origen público, mientras que los de las segundas se originan mediante el pago por los servicios que ofrecen. El presente análisis se centra en la financiación de las IES públicas y, en concreto, en los mecanismos de asignación de los recursos públicos o “modelos de financiación en sentido estricto” (Fernández, 2001).

El Cuadro 5 muestra la participación pública y privada en la financiación de las IES públicas. No obstante, estos datos no siempre son comparables:

- Por un lado, la información de Brasil no corresponden a la OCDE, sino a Schwartzman (2002) y hace referencia, exclusivamente, a la financiación de las Instituciones Federales de Educación Superior.
- Por otro lado, los recursos privados en Argentina pueden estar sobrevalorados al incluir los subsidios públicos a los hogares.

Cuadro 5: Porcentaje de financiación pública vs privada a las IES públicas (2000)

	PÚBLICO	PRIVADO
Argentina (a)	66,2	33,8
Méjico	79,4	20,6
Brasil (b)	96,5	3,5
Media OCDE	78,6	21,4

(a) Recursos privados incluyen los subsidios públicos a hogares.

(b) No corresponde a la referencia de OCDE sino a Schwartzman (2002)

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003)

En general, las IES generan más de un 20% de los recursos propios en Argentina y Méjico, países que admiten el cobro de matrícula. Sin embargo, se debe mencionar que los recursos privados provenientes del pago de matrículas representan una pequeña parte del total de recursos propios.

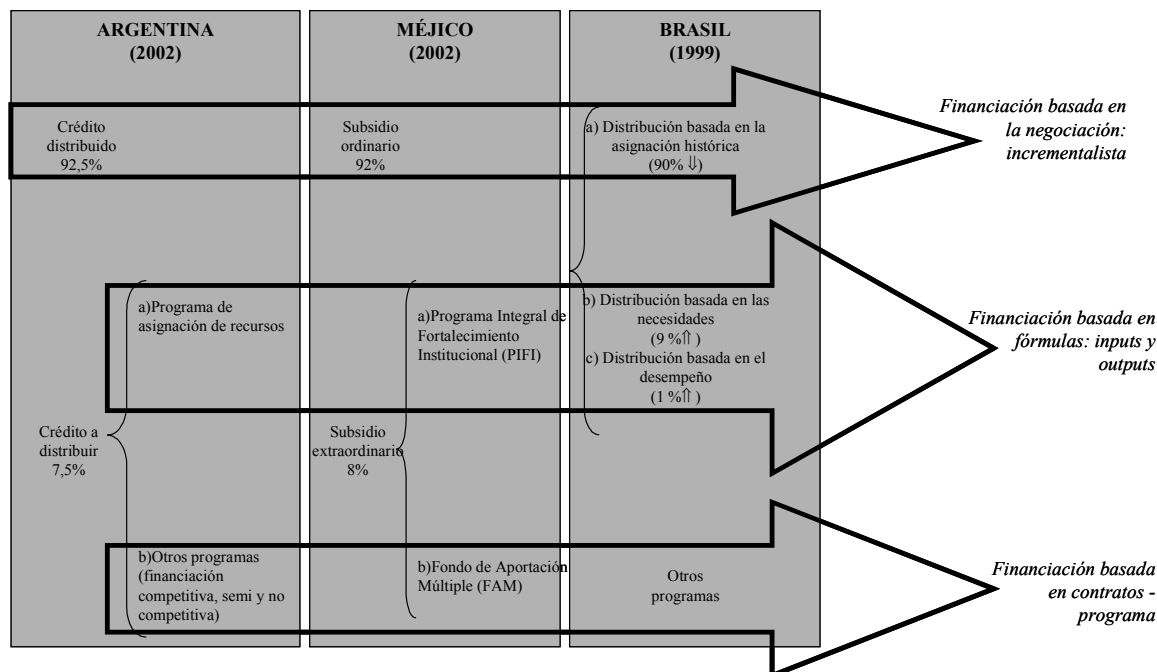
Por lo que respecta a los recursos públicos, la responsabilidad de su aportación es compartida por varias esferas gubernamentales: gobierno federal (Argentina), gobiernos federal y estatales (Méjico), y gobiernos federal, estatales y municipales (Brasil).

¿Cómo se asignan estos recursos públicos? Anteriormente a la década de los noventa, Méjico, Argentina y Brasil utilizaban, de forma prácticamente exclusiva, “modelos de financiación no formales o basados en la negociación”. En éstos, los fondos que reciben las IES son negociados periódicamente entre la administración y la universidad, sin que exista una relación directa entre las actividades desempeñadas por las instituciones y los fondos recibidos. Dentro de los modelos basados en la negociación, la modalidad más extendida son los “modelos incrementalistas” que toman como base el presupuesto del año anterior y, previa negociación, establecer un incremento sobre el mismo, es decir, las asignaciones que se realizan a cada universidad se obtienen por actualización de las asignaciones históricas. Precisamente estos países aplicaban mecanismos incrementalistas.

A partir de los años noventa, los gobiernos comienzan a introducir cambios significativos en los esquemas de asignación de recursos públicos a las IES. La Figura 1 esquematiza los modelos de financiación en sentido estricto de las IES públicas, fundamentalmente del sector universitario (en el caso de Brasil, se hace referencia, exclusivamente, a las Instituciones Federales de Educación Superior).

Tal y como se aprecia, todos los países cuentan con una financiación básica, que financia los gastos anuales de funcionamiento de las IES y una financiación condicionada, destinada a promover mejoras en el sistema educativo (Cuadro 6).

Figura 1: Modelos de financiación de las IES públicas



La financiación “básica” se calcula, fundamentalmente, en base a modelos basados en la negociación. Se toma como punto de partida el presupuesto del año anterior y, tras la negociación, se actualiza en función de la evolución del número de alumnos o de la plantilla de profesorado (caso de Méjico). La financiación básica representa la mayor parte de los fondos que reciben las instituciones. No obstante, su peso está disminuyendo para primar la importancia de la financiación condicionada.

La financiación “condicionada” representa, a principios del siglo XXI, en torno al 10% de los fondos públicos que reciben las instituciones. Sin embargo, estos fondos han ido incrementando su importancia a la largo de la última década y se prevé que mantengan esta tendencia en los próximos años.

El objetivo de esta financiación condicional es fomentar la calidad de la educación superior, mediante programas que mejoren la formación del profesorado, las infraestructuras o la investigación. Para ello, utilizan otros mecanismos de asignación de fondos diferentes al esquema incrementalista: financiación basada en fórmulas, que tienen en cuenta tanto inputs como outputs, y contratos programa.

Cuadro 6: Principales rasgos de la financiación pública de las IES

	FINANCIACIÓN BÁSICA	FINANCIACIÓN CONDICIONADA
Objetivo	Financiar los gastos de funcionamiento	Financiar las mejoras de calidad corrigiendo problemas de falta de eficacia, eficiencia y equidad
Participación en los presupuestos	Elevada (90%)	Reducida (10%)
Tendencia	↓	↑
Mecanismos de asignación	Sistema incrementalista	Fórmulas y contratos - programa

4. CONCLUSIONES

La carencia de recursos experimentada en las últimas dos décadas, unida a las inequidades en su distribución, han dado lugar a importantes reformas en los SNES latinoamericanos. Las reformas de carácter financiero han girado en torno a dos líneas de actuación: la búsqueda de nuevos instrumentos para asignar los recursos públicos a las IES y la diversificación de las fuentes de financiación. Esta evolución ha sido común a los tres países analizados, tal y como había sucedido ya a finales de los ochenta para la mayoría de países OCDE.

En este trabajo el análisis se ha centrado en los mecanismos utilizados para la asignación de recursos públicos. De este modo, se pretende mitigar las desigualdades entre las universidades. En los tres países analizados han predominado los “modelos de financiación no formales”, en particular los modelos incrementalistas. Éstos se utilizan para asignar la práctica totalidad de los fondos públicos hasta principios de la década de los noventa. A partir de esta fecha, se combinan con otros mecanismos de financiación, aunque los esquemas incrementalistas siguen determinando el *grosso* (financiación básica) de los fondos públicos que reciben las instituciones argentinas, mejicanas y brasileñas.

En general, este tipo de modelos no formales, o más bien, de ausencia de modelos, presenta dos desventajas evidentes:

1. No incluyen herramientas que incentiven la eficiencia de las instituciones ni la mejora en la calidad de la educación.
2. Los fondos percibidos vienen determinados por un proceso de negociación entre la administración y la universidad, por lo que se trata de un proceso poco objetivo y transparente.

Por todo ello, Argentina, Méjico y Brasil, al igual que ya hicieron la mayoría de países de la OCDE hace algunas décadas, han ido abandonando este tipo de esquemas y sustituyéndolos por otros basados en sistemas formales de asignación de fondos, donde el reparto de recursos se realiza en base a fórmulas y contratos – programa. Se pretende así primar los criterios de eficiencia, eficacia y equidad. No obstante, estas herramientas todavía determinan una pequeña

parte de los recursos públicos que reciben las IES (financiación condicionada, aproximadamente un 10%). Es de prever que en los próximos vayan adquiriendo mayor importancia.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL (1995): "La enseñanza superior: Lecciones derivadas de la experiencia", Washington D. C., pp. 17-60.
- BRUNNER J. J. (1995): "Educación superior en América Latina: Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000", Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior, Colombia, pp. 1-61.
- CORAGGIO, J. L. (2002): "Construir universidad en la adversidad. Desafíos de la educación superior en América Latina" en CASANOVA CARDIEL, H. (coord.), *Nuevas Políticas de Educación Superior*, Netbiblo, A Coruña, pp. 19-87.
- FERNÁNDEZ, S. (2001): *Modelos de financiación de la educación superior: una aplicación al sistema universitario gallego*, Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- GARCÍA, C. (2002): "Desafíos emergentes y tensiones acumuladas. Educación superior en América Latina" en CASANOVA CARDIEL, H. (coord.), *Nuevas Políticas de Educación Superior*, Netbiblo, A Coruña, pp. 891-127.
- IESALC/UNESCO (2003): "Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe entre 1998-2003", pp. 2-21.
- LEDESMA, J.R. (2002): "Latin America: A Different Reality", *Higher Education in Europe*, vol. XXVII, nº. 4, pp. 467-474.
- NEIRA, I. Y PORTELA, M. (2003): "Cooperación y desarrollo: el papel de la educación en el desarrollo latinoamericano", en SAN SEGUNDO, M. Y ZORRILLA, R. (eds): *Actas de las XII Jornadas de la AEDE*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, pp. 131 – 144.
- OBEIDE, S. (2003): "El Modelo de Asignación de Recursos Presupuestarios, en PUGLIESE, J.C. (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina: Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, SPU, pp. 189-195.
- OCDE (2003): *Education at a glance: OECD indicators 2003*, pp. 181-247. También en www.oecd.org
- OCDE/UNESCO (2002): "Financiamiento de la educación superior, inversiones y rendimiento", *Análisis de los Indicadores Mundiales de la Educación*, pp. 1-21.

SALMI, J. (1998): "Opciones para reformar el financiamiento de la Educación Superior, en La Educación Superior en el siglo XXI", *Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo II, pp. 1-28.

SCHWARTZMAN, J. (2002): "O financiamento do ensino superior no Brasil na década de 90" en ARROSA, M. S.(coord.), *A educação superior no Brasil*, IESALC/UNESCO, pp. 194-222.

UNESCO/IESALC (1998): "Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003", IESALC, pp. 2-10; 15-21.