

ess ● Educación  
● Superior y  
● Sociedad  
●  
● Año 16  
● Número 1  
● 2011  
●  
●

## Perspectivas sobre el Financiamiento de la Educación Superior



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

● **IESALC**  
● Instituto Internacional para  
● la Educación Superior  
● en América Latina y el Caribe  
●  
●  
●  
●  
●



© Instituto Internacional de UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe IESALC, 2008.

**Depósito Legal** pp 79-0031 (2da etapa).

**ISSN** 0798-1228.

**Publicación semestral /Tiraje:** 500 ejemplares.

**Coordinación de producción:**

Minerva D'Elía  
Ayurami Rodríguez

**Diseño gráfico y diagramación:**

Gaetano Iannuzzi  
ergaetano@gmail.com

**Apartado Postal:** N° 68.394,  
Caracas 1062-A, Venezuela.

**Tel** :+58 (212) 286.1020

**Fax** :+58 (212) 286.0326

**E-mail:** [ess@unesco.org.ve](mailto:ess@unesco.org.ve)  
[www.iesalc.unesco.org.ve/ess](http://www.iesalc.unesco.org.ve/ess)

La Revista de Educación Superior y Sociedad (ESS) es una publicación registrada en las siguientes bases de datos e índices:

Directorio de LATINDEX  
<http://www.latindex.unam.mx>

- IRESIE: Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa.  
<http://www.unam.mx/cesu/iresie>.



**REVISTA EDUCACION Y SOCIEDAD**

Nueva Época

**EDITORIA GENERAL**

*General Editor*

Hebe Vessuri

**EDITOR INVITADO**

*Guest Editor:*

Pedro Henríquez Guajardo

**Director**

**CONSEJO CONSULTIVO EDITORIAL INTERNACIONAL**

*International Consulting Editorial Council*

Carmen García Guadilla (*Venezuela*)

Ana Lúcia Gazzola (*Brasil*)

Jorge Landinelli (*Uruguay*)

María José Lemaitre (*Chile*)

Elvira Martín Sabina (*Cuba*)

Marcella Mollis (*Argentina*)

Luis Piscocoya Hermoza (*Perú*)

Renato Janine Ribeiro (*Brasil*)

Gustavo Rodríguez Ostría (*Bolivia*)

Xiomara Zarur (*Colombia*)

**DIRECTOR**

Pedro Henríquez Guajardo a.u

ess

## • Educación • Superior • y Sociedad

La revista *Educación Superior y Sociedad* es una publicación semestral, editada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, con sede en Caracas, Venezuela.

La revista *Educación Superior y Sociedad* está consagrada a publicar resultados de investigación; identificar brechas de conocimiento y nuevas prioridades de investigación; traer al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; promover la investigación en y sobre la educación superior; disseminar información sobre políticas y buenas prácticas; contribuir al establecimiento de puentes entre los resultados de la investigación y la formulación de políticas; facilitar y estimular arenas inter-nacionales e inter-epistémicas para el intercambio de ideas, experiencias y el debate crítico; estimular la organización de redes y la cooperación entre actores, fortaleciendo las condiciones para la innovación en la educación superior; fortalecer una plataforma comunicacional para investigadores y un repositorio de investigaciones relacionadas con la educación superior en los distintos países de la región.

Todos los artículos firmados son responsabilidad de sus autores y no de la revista, ni de IESALC, ni de las instituciones a las que pertenecen los firmantes.

---

*Educación Superior y Sociedad is a bi-annual journal published by the International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC) from UNESCO, located in Caracas, Venezuela.*

*The Educación Superior y Sociedad is dedicated to publishing research results; identifying knowledge gaps and new research priorities; bringing to the domain of debate current issues and problems; promoting research in and on higher education; disseminating information about policies and good practices; contributing to establish bridges between research results and policy formulation; facilitating and fostering international and inter-epistemic arenas for the exchange of ideas, experiences and critical dialogue; fostering the organization of networks and cooperation among social actors, strengthening the conditions for innovation in higher education; reinforcing a communication platform for research and a repository of research related to higher education on the countries of the region.*

*All signed articles are the exclusive responsibility of their authors, and not of the journal, IESALC, or the institutions to which they belong.*

*A revista Educação Superior e Sociedade é uma publicação semestral, editada pelo Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe (IESALC), da UNESCO, com sede em Caracas, na Venezuela.*

*A revista Educação Superior e Sociedade está consagrada a publicar resultados de pesquisas; identificar lacunas de conhecimento e novas prioridades de pesquisa; trazer ao âmbito do debate questões e problemas atuais; promover a pesquisa em e sobre a Educação Superior; divulgar informações sobre políticas e boas práticas; contribuir para o estabelecimento de pontes entre os resultados da pesquisa e a formulação de políticas; facilitar e estimular arenas internacionais e inter-epistêmicas para a troca de ideias, experiências e ao debate crítico; estimular a organização de redes e a cooperação entre atores, fortalecendo as condições para a inovação na Educação Superior; fortalecer uma plataforma comunicacional para pesquisadores e um repositório de pesquisas relacionadas com a Educação Superior nos diversos países da região.*

*Todos os artigos assinados são responsabilidade de seus autores e não da revista, nem do IESALC, nem das instituições as quais seus autores pertencem.*

Índice

	Pág
EDITORIAL	
<i>EDITORIAL</i>	
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	
<b>Guest Editor: Pedro Henríquez Guajardo.</b> _____	13
1. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES ENTRE LOS AÑOS NOVENTA Y LA PRIMERA DÉCADA DEL 2000	
<i>THE FUNDING OF ARGENTINE HIGHER EDUCATION: CHANGES AND CONTINUITIES BETWEEN THE 1990S AND THE FIRST DECADE OF THE 2000</i>	
<i>FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ARGENTINA: MUDANÇAS E CONTINUIDADES ENTRE OS ANOS 1990 E A PRIMEIRA DÉCADA DE 2000</i>	
<b>Ana García De Fanelli.</b> _____	17
2. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL	
<i>PÚBLICO E PRIVADO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL</i>	
<i>THE PUBLIC AND THE PRIVATE IN HIGHER EDUCATION FUNDING IN BRAZIL</i>	
<b>Jorge Abrahão De Castro y Paulo Roberto Corbucci.</b> _____	37
3. CONVENIOS DE DESEMPEÑO Y SU APORTE EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE	
<i>PERFORMANCE AGREEMENTS AND THEIR CONTRIBUTION TO THE FINANCING OF HIGHER EDUCATION IN CHILE</i>	
<i>CONVÊNIOS DE DESEMPENHO E SEU APORTE NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE</i>	
<b>Jorge Yutronic, Ricardo Reich, Daniel López, Emilio Rodríguez, Juan Pablo Prieto, Juan Music.</b> _____	53

4. AVANCES Y RETOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO  
*PROGRESS AND CHALLENGES IN THE COLOMBIAN EDUCATIONAL SYSTEM*  
*PROGRESSOS E DESAFIOS NO SISTEMA EDUCACIONAL COLOMBIANO*  
**Javier Botero Álvarez.** \_\_\_\_\_ 79
5. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA  
EN COSTA RICA  
*PUBLIC HIGHER EDUCATION FINANCING IN COSTA RICA*  
*O FINANCIAMENTO DA EDUCA,MO SUPERIOR PÚBLICA NA COSTA RICA*  
**Henning Jensen Pennington.** \_\_\_\_\_ 91
6. WORLDWIDE TRENDS IN FINANCING HIGHER EDUCATION:  
AC CONCEPTUAL FRAMEWORK  
**D. Bruce Johnstone.** \_\_\_\_\_ 105

## FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

### PRESENTACIÓN

PEDRO HENRÍQUEZ GUAJARDO

Durante las últimas tres décadas, América Latina se ha visto enfrentada –en lo que hace referencia al desarrollo educativo–, en primer lugar, a un crecimiento progresivo y acelerado del acceso a la educación secundaria, particularmente durante las décadas de los ochenta y noventa. Antes de esto, solo algunos países con mayor tradición en el esfuerzo educativo podían dar esta tarea por superada; la inmensa mayoría enfrentó este reto más recientemente. En segundo lugar, y como una de las consecuencias de esto, las últimas dos décadas se han caracterizado por una demanda creciente de plazas en educación terciaria, desde pregrado a niveles de especialización y postgrado, y la consiguiente demanda de apoyo económico de las familias para que sus hijos e hijas puedan enfrentar este nivel educativo.

Estos desafíos han sido vividos por los Estados y por las sociedades latinoamericanas desde la diversidad de realidades, tanto socioeconómicas como políticas, que pueblan nuestro lado del mundo y que nos llevan a responder a idénticas demandas sociales de modos totalmente distintos y, en algunos casos, contrapuestos.

En este marco tenemos que, a pesar del esfuerzo de los Estados para responder a la mayor demanda de plazas universitarias desde el fortalecimiento y la expansión de las universidades públicas, se da también una fuerte expansión de instituciones privadas de Educación Superior, dado que desde lo público no se dan todas las condiciones financieras y/o políticas para hacer frente a los nuevos desafíos; particular impacto tienen en esto las crisis económicas. Lo que diferenciará políticamente a los gobiernos será el sostenimiento en el tiempo del esfuerzo fiscal para apoyar a sus propias universidades y el tipo de exigencias y controles en que se desarrollen las iniciativas privadas.

En este escenario, América Latina oscila desde realidades como la brasileña y la argentina, por ejemplo, que particularmente en el siglo XXI han optado decididamente por fortalecer y expandir la oferta pública y de paso aumentando la regulación sobre la privada, a realidades como la chilena, en que se ha dado una expansión privada prácticamente sin límites y, por el modelo de financiamiento de la universidad pública, ésta ha llegado a cobrar a sus estudiantes aranceles que nada tienen que envidiar a los de las universidades privadas. Este tipo de modelo, a pesar del enorme esfuerzo que significa el sistema de convenios de desempeño, que se hace entre el Estado y las instituciones universitarias, no ha logrado un desarrollo equitativo en lo relativo a acceso y a calidad de la oferta educativa; de hecho, hoy es el país de la región en que más fuertemente se manifiesta el descontento masivo de estudiantes, docentes y población en general con el sistema educativo, tanto terciario como secundario, y uno de los puntos más cuestionados es precisamente el sistema de financiamiento y los sistemas de control y fiscalización; es decir, finalmente lo que se cuestiona es el rol del Estado en el desarrollo educativo para toda la población y no, como viene siendo hasta ahora, sólo para quienes son más carentes.

Los esfuerzos de expansión y de mejoramiento de la equidad y la calidad de nuestros sistemas universitarios nos llevan a la necesidad de pensar de forma reflexiva en sus sistemas regulatorios, en los de financiamiento y en las expectativas que tanto sus Estados como sus ciudadanos depositan en ellos.

En este sentido, se hace imprescindible el desarrollo de conocimiento comparado que ayude a quienes habitamos esta parte del planeta, así como a sus gobiernos y representantes políticos y universitarios, a aprender de las experiencias de los otros y a colaborar mancomunadamente en la búsqueda de soluciones. Desde dicha perspectiva, esta serie de artículos que ponemos a su disposición constituyen un aporte a la reflexión que debemos desarrollar en este ámbito, tanto especialistas como gobernantes y ciudadanos comunes y corrientes, estos últimos cada vez más informados, creando opinión y también presión, sobre sus sistemas políticos y sobre su institucionalidad educativa. IESALC, a través de su revista *Educación Superior y Sociedad*, pretende aportar a este desafío reflexivo, revisando y presentando aspectos significativos de la política de Educación Superior de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, además de un marco conceptual sobre las tendencias a nivel mundial del financiamiento de la Educación Superior.

Finalmente, nos gustaría cerrar esta invitación a leer nuestra revista con una cita que nos convoca a recordar el sentido último de la institucionalidad universitaria, y que nos deja abierta una invitación a avanzar en su desarrollo, en la revisión y actualización de sus fines y hacernos cargo de las esperanzas que se depositan en ella: “Las instituciones de Educación Superior, a través de sus funciones principales, que son la investigación, la enseñanza y el servicio a la comunidad, llevadas adelante en el contexto de la autonomía institucional y la

libertad académica, deberían aumentar su foco interdisciplinario y promover pensamiento crítico e incentivar a la ciudadanía para que contribuya al progreso y al avance de la sostenibilidad del desarrollo, la paz, el bienestar, el crecimiento y la realización de los derechos humanos, incluyendo la equidad y el género”<sup>1</sup>.

Caracas, octubre de 2011

---

<sup>1</sup> Tercer numeral Declaración final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, realizada en París entre el 5 y el 8 de julio de 2009, bajo el auspicio de la UNESCO.

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES ENTRE LOS AÑOS NOVENTA Y LA PRIMERA DÉCADA DEL 2000

*THE FUNDING OF ARGENTINE HIGHER EDUCATION: CHANGES AND CONTINUITIES BETWEEN THE 1990S AND THE FIRST DECADE OF THE 2000*

*FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ARGENTINA: MUDANÇAS E CONTINUIDADES ENTRE OS ANOS 1990 E A PRIMEIRA DÉCADA DE 2000*

ANA GARCÍA DE FANELLI

Resumen

En este artículo examinamos, en primer lugar, si hubo cambios en los montos y en las fuentes de financiamiento de la educación superior en la Argentina durante la última década. El análisis se centra, en particular, en el sector más importante en términos de cobertura de matrícula y complejidad organizacional, el de las universidades nacionales. En segundo lugar, se estudian los mecanismos de asignación de fondos públicos a las universidades y a los estudiantes puestos en marcha en el 2000, subrayando también la presencia de continuidades y rupturas frente a la política pública de los años noventa. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre las oportunidades que se abren frente a la mayor disponibilidad de recursos financieros para el sector, a la par que se plantean cuáles son los principales desafíos a enfrentar para que estos recursos contribuyan con la mejora de la equidad y calidad de la educación superior.

Palabras claves: financiamiento de la educación superior, políticas públicas de educación superior, universidad, Argentina

## Abstract

*In this paper we first examine whether there have been changes in the amount and in the sources of funding higher education in Argentina during the last decade. The analysis focuses, in particular, on the most important sector in terms of enrollment coverage and organizational complexity – the national university sector. Second, we study the mechanisms used in the 2000s to allocate public funds both to the institutions and to the students, highlighting the continuities and breaks in relation to the public policy of the nineties. Finally, we conclude with some reflections on the existing opportunities in the current context of increasing financial resources for the sector and on the main challenges to confront so that these augmented resources contribute to improving higher education equity and quality.*

*Key words: higher education funding, higher education policies, university, Argentina*

## Resumo

*Neste artigo examinamos, em primeiro lugar, se houve mudanças nas quantias e nas fontes de financiamento da Educação Superior na Argentina durante a última década. A análise se centra, em particular, no setor mais importante em termos de cobertura da matrícula e complexidade organizacional das universidades nacionais. Em segundo lugar, estudamos os mecanismos de liberação de fundos públicos para as universidades e para os estudantes em 2000, destacando também a presença de continuidades e rupturas frente à política pública dos anos 1990. Finalmente, concluímos com algumas reflexões sobre as oportunidades que se abrem diante da maior disponibilidade de recursos financeiros para o setor, a par de quais são os principais desafios a enfrentar para que estes recursos contribuam com a melhoria da equidade e qualidade da Educação Superior.*

*Palavras chaves: financiamento da Educação Superior, políticas públicas de Educação Superior, universidade, Argentina*

## Introducción<sup>1</sup>

En el contexto de un sistema de educación superior que se expandía en el número de instituciones y de alumnos, el financiamiento de la educación superior argentina en los años noventa se caracterizó por la incorporación de nuevos instrumentos de asignación de fondos y por la volatilidad del gasto, expresión de los vaivenes de la macroeconomía. Tras la crisis económica del 2001-2002, producto de la caída del régimen de convertibilidad, las finanzas educativas se vieron seriamente afectadas y la política pública ingresó en un impasse, pues lo urgente era garantizar el funcionamiento básico de las instituciones. En el periodo que se abre en el 2003, caracterizado por un crecimiento sostenido del producto, se expande el gasto público a la par que se da continuidad a algunas de las políticas iniciadas en los años noventa, aunque con algunas transformaciones en los patrones de asignación.

Este artículo tiene por objetivos analizar, en primer lugar, si hubo cambios en el nivel y en las fuentes de financiamiento destinadas a la educación superior en la Argentina durante la última década. En segundo lugar, se estudian los mecanismos de asignación de fondos a las instituciones y a los estudiantes puestos en marcha en la primera década del 2000, subrayando también la presencia de continuidades y rupturas frente a la política pública de educación superior de los años noventa. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre las oportunidades que se abren frente a la mayor disponibilidad de recursos financieros para el sector, a la par que se plantean cuáles son los principales desafíos a enfrentar para que estos recursos se plasmen en acciones de mejora de la equidad y calidad del sistema de educación superior.

Cabe aclarar que si bien se hará referencia a algunos datos que corresponden al financiamiento del sector terciario no universitario, este artículo se enfoca centralmente en el análisis del sector universitario, particularmente el conformado por las universidades nacionales.

## Fuentes y niveles de financiamiento de la educación superior

Previo al análisis de las fuentes y del nivel de financiamiento de la educación superior argentina, realizaremos una breve presentación de la composición institucional y de la dinámica de la matrícula.

El sistema de educación superior de la Argentina está compuesto por un sector universitario y un sector superior no universitario, en ambos casos con presencia de instituciones de gestión estatal y privada. Mientras que el sector universitario está bajo la jurisdicción nacional, el superior no universitario está a cargo de los gobiernos provinciales. Este último está compuesto por más de dos mil instituciones destinadas a la formación de docentes y de técnicos especializados en diversas áreas profesionales. Como se aprecia en el Cuadro 1, dos de cada tres estudiantes del nivel superior se encuentran en el sector universitario, en particular en las universidades nacionales.

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Juan Doberti, por los comentarios realizados a una versión previa de este artículo, y a Adriana Broto por su colaboración en brindar información sobre el sector universitario nacional.

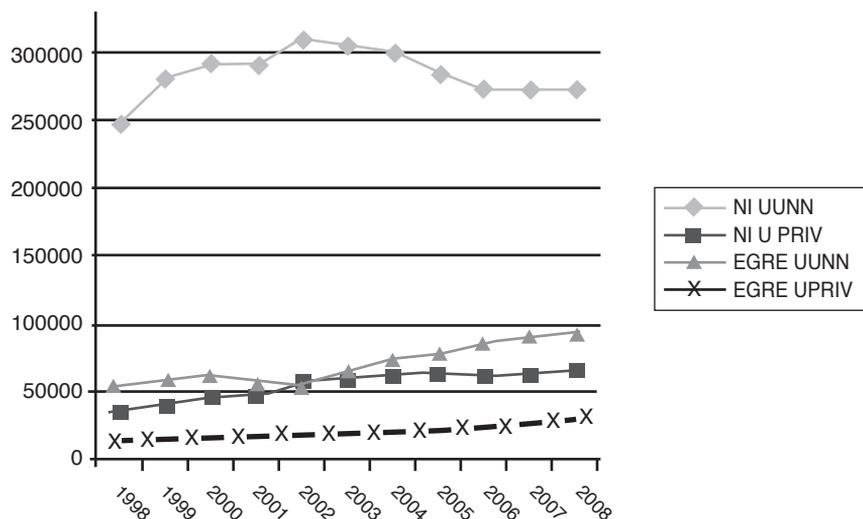
**Cuadro 1. Sistema de Educación Superior de la Argentina, 2008**

Sector	Universitario		Total	Terciario no Universitario		Total
	Estatad	Privado		Estatad	Privado	
Matriculada Grado y Posgrado	1.343.598	337.085	1.680.683	329.042	278.191	607.233
Participación Matriculada (en %)	80	20	100	54	46	100
Número de Instituciones	48	59	107	913	1.139	2.052

Fuente: Ministerio de Educación 2008 (Anuario de Estadísticas Universitarias 2008) y DINIECE, Relevamiento Anual 2008.

Las universidades nacionales tuvieron su etapa de gran expansión de la matrícula durante los años ochenta y noventa. Acompañando el crecimiento de la economía, desde el año 2003 se observa una desaceleración del ritmo de expansión del sector estatal y un mayor dinamismo del sector privado (véase el Gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución Nuevos Inscriptos y Egresados Universidades Nacionales (UUNN) y Privadas (U PRIV) 1998-2008**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los Anuarios de Estadísticas Universitarias, varios años.

En este gráfico también se aprecia uno de los problemas de funcionamiento de las universidades argentinas: el bajo número de egresados respecto del total de los nuevos inscriptos en cada año. Como aspecto positivo, en el gráfico se puede apreciar una mejora en la graduación en los últimos años.

## Las fuentes de financiamiento

La principal fuente de financiamiento de las universidades estatales es el gobierno nacional, quien asigna fondos de acuerdo con las leyes de presupuesto. En efecto, tanto en el año 1998 como en el 2008, la mayor parte de los recursos de ejecución presupuestaria total del sector universitario estatal provinieron del Tesoro Nacional (véase cuadro 2).

**Cuadro 2. Argentina: Distribución de la ejecución Presupuestaria total de las Universidades Nacionales clasificada por fuente de financiamiento ( en %), 1998,2008**

Fuente	1998	2008
Tesoro Nacional	90,6	87
Recursos propios	9,4	13
Total	100	100

Fuente: Ministerio de Educación, 1998, 2008

Las otras fuentes de financiamiento de las universidades nacionales se agrupan en la categoría de “recursos propios”. Estos comprenden ingresos por aranceles de los estudios de posgrado (el nivel de grado en las universidades nacionales es gratuito) y venta de servicios técnicos, consultorías, capacitación, etc. y otros fondos vinculados con ingresos generados por las propias universidades a partir de su relación con el sector productivo (véase el Cuadro 2). Como reflejo del peso diferencial de estas actividades en las distintas universidades y carreras, en algunos casos la participación de los recursos propios en el total del presupuesto universitario supera ampliamente este promedio (Ministerio de Educación, 2008). Estos recursos se asignan en su mayor parte a las mismas actividades que los generan, quedando como uso de libre disponibilidad para la universidad normalmente el 10% del total. Cabe de todos modos tener presente que una parte de los recursos propios que obtienen las universidades nacionales no se reflejan en la ejecución presupuestaria pues se realiza a través de fundaciones con personería jurídica propia vinculadas con las instituciones.

En el año 2008, mientras que los fondos del Tesoro Nacional financiaron el 96% de los salarios del personal de las universidades nacionales, los recursos propios se destinaron a cubrir el 38% de los gastos en bienes de consumo, el 47% de los pagos a servicios no personales (e.g. servicios de electricidad, gas, teléfono, contratos por prestación de servicio de enseñanza en el nivel de posgrado o de servicios técnicos y consultorías), el 17% de las inversiones en equipamiento e infraestructura (bienes de uso) y el 19% de las transferencias (e.g. becas y subsidios de investigación de las universidades) (Ministerio de Educación, 2008).

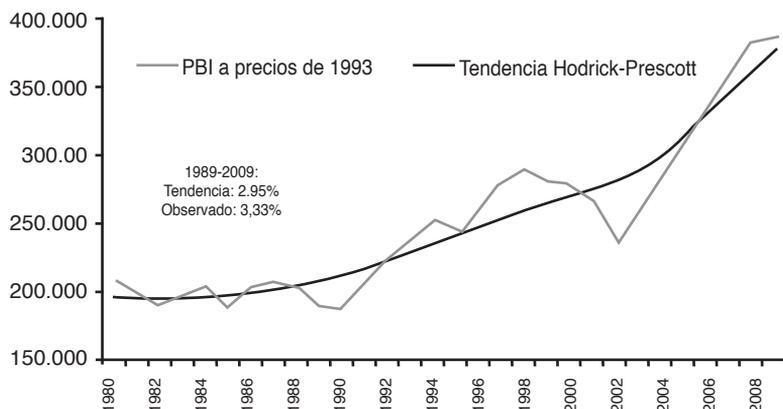
Con relación al origen de los fondos que financian las actividades de las universidades privadas, su fuente principal de ingresos es el cobro de aranceles a los estudiantes de grado y posgrado. Se estima que esta fuente cubre el 90% de los ingresos totales. Por su parte, las ventas de servicios (actividades de capacitación, servicios de consultoría e ingeniería)

representan aproximadamente un 3%. El resto de los ingresos provienen de donaciones de empresas, fundaciones y otros aportantes (4%) y de subvenciones estatales para las actividades de I&D (0.5%). El resto (2,5%) corresponde a ingresos no especificados (Del Bello, Barksy y Giménez, 2007).

## La evolución del gasto en educación superior

Como puede observarse en el gráfico 2, en los últimos veinte años la Argentina presenta dos períodos de aceleración fuerte del crecimiento. Estos ocurren entre 1991-1998 y luego de 2002. Dichos dos períodos están separados por los años de la prolongada crisis a que dio lugar la caída del régimen de convertibilidad. Esto sugiere dos puntos a tener en cuenta para nuestro análisis de la evolución del gasto en educación superior. Primero, la Argentina recuperó la capacidad de acelerar el crecimiento luego de la década perdida de los ochenta. Segundo, esto se dio en un contexto en que la histórica inestabilidad macroeconómica no desapareció. Estos dos aspectos hacen que por un lado hayan aumentado los recursos del sector público para hacer políticas públicas, pero por otro, siga siendo complicado mantener en el tiempo las iniciativas debido a la inestabilidad macroeconómica.

Gráfico 2. Evolución de la economía argentina 1980-2009



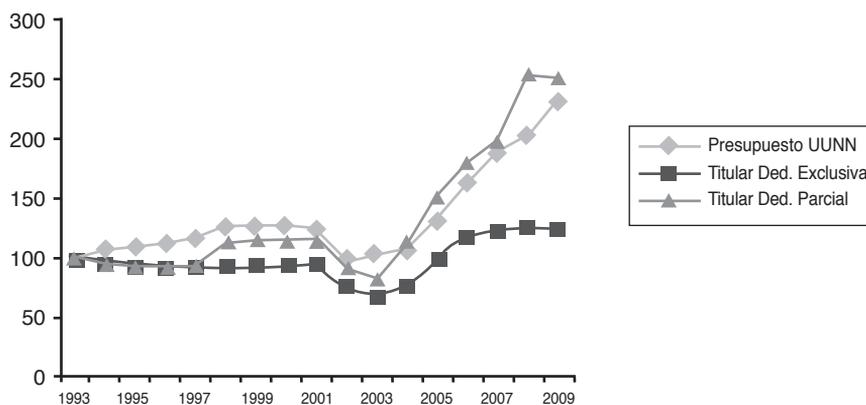
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (<http://www.indec.gov.ar>)

En el contexto del crecimiento económico que tuvo lugar luego de la crisis del 2001-2002, en el año 2005 se sanciona la Ley de financiamiento educativo (Ley N° 26.075) a través de la cual el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se comprometen a elevar gradualmente el porcentaje de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar la meta de 6% del PIB en el año 2010. En el caso particular del sector universitario nacional, la inversión se elevó de 0,59 % del PIB en el año 1998 a 0,71% en el año 2008. Si a dicho guarismo le

sumamos el gasto en educación superior no universitaria<sup>2</sup> y una estimación del gasto privado en educación universitaria<sup>3</sup>, llegaríamos a una inversión aproximada en educación superior pública y privada equivalente al 1% del PBI. Cabe resaltar que dicha inversión implica un esfuerzo financiero de la sociedad argentina considerable, similar al realizado en el año 2007 por países como Alemania (1.1%), Italia (0.9%), España (1.1%), aunque inferior al promedio de los países de la OECD (1.5%) (OECD, 2010).

Tomando en cuenta exclusivamente la evolución del gasto público en educación universitaria en la Argentina desde comienzos de los años noventa hasta el año 2008, se aprecia la recuperación experimentada desde el año 2003 (véase el Gráfico 3). Esta mejora ha sido principalmente reflejo del aumento del salario real de los docentes y del personal administrativo de las universidades nacionales. La participación del gobierno, acordando con los gremios docentes nacionales y con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)<sup>4</sup>, una escala de aumentos uniformes para el conjunto de las universidades nacionales según categoría docente, antigüedad y dedicación, implicó además un movimiento contrario al proceso de descentralización salarial impulsado por la gestión de los noventa y plasmada en la Ley de Educación Superior del año 1995. Cabe destacar de todos modos que, tanto por falta de recursos incrementales para los aumentos salariales como por obstáculos políticos para llevar adelante un proceso de descentralización salarial en universidades tradicionales y de gran tamaño, la política impulsada en los años noventa tuvo sólo un impacto relevante en algunas universidades creadas en ese momento.

**Gráfico 3. Índices de cambio del presupuesto de las UUNN y de los salarios de los profesores titulares con dedicación exclusiva y parcial con antigüedad promedio. Argentina, 1993-2008 (En valores constantes de 1993)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación ([http://www.me.gov.ar/spu/salarios/ay1\\_dexc.html](http://www.me.gov.ar/spu/salarios/ay1_dexc.html)) y Anuarios de Estadísticas Universitarias, varios años.

<sup>2</sup> En el año 2008 se invirtió en educación superior no universitaria 0,18% del PBI. Este valor resulta del cociente entre el total de presupuesto destinado por las provincias a dicho fin (1.851.912.745 de pesos corrientes publicado en la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo 2010) y el PBI de dicho año (1.032.758 millones de pesos corrientes).

<sup>3</sup> En Del Bello, Barsky y Giménez, (2007) se estima que en el año 2006-2007, los ingresos totales del sector universitario privado representarían aproximadamente el 17% de los ingresos totales destinados al sector universitario.

<sup>4</sup> El CIN está integrado por los rectores de las universidades nacionales.

Con relación al patrón seguido por estos aumentos salariales que se han dado desde el 2004, en el gráfico 3 se observa que los cargos de dedicación parcial (10 horas por semana) fueron los que más se beneficiaron en términos relativos de la mejora salarial. Ello permitió que la distancia entre el salario de los docentes con dedicación exclusiva y parcial se acortara, siendo en el 2008 la relación entre uno y otro de 4:1 mientras que en el año 1993 era de 9:1. La actual estructura salarial según dedicación guarda entonces proporción con la dedicación horaria formal de estos cargos.

Si bien los aumentos salariales que se dieron desde el año 2004 en adelante fueron de gran importancia para mejorar el muy bajo nivel de remuneración de los docentes universitarios, no lograron revertir el achatamiento de la pirámide de cargos. Por el contrario, acortó aún más la distancia entre lo que gana un profesor de la máxima categoría (titular) y lo que percibe un auxiliar docente. En 1993 esta distancia era de 1,6 veces y en el 2008 de 1,5. Ello implica que existen pocos incentivos, en términos de recompensas monetarias, para ocupar cargos de mayor responsabilidad y reconocimiento académico. Sin embargo, esta distorsión en la estructura de incentivos es funcional con la actual rigidez del sistema de cátedra, que dificulta la movilidad ocupacional ascendente (García de Fanelli, 2008a).

Como efecto de este aumento salarial, y de un incremento menor en términos reales en gastos tales como la inversión en equipamiento, publicaciones e infraestructura (bienes de uso), el peso relativo de los gastos en personal sobre el total del presupuesto de las universidades nacionales creció en términos relativos mientras que los gastos de bienes de uso disminuyeron. En términos reales, entre el año 1998 y el 2008, el gasto en personal en la ejecución presupuestaria total aumentó 61% y los gastos en bienes de capital un 10%<sup>5</sup>. El 3,3% que las universidades nacionales destinaban en promedio a la inversión en bienes de capital en el 2008 (Ministerio de Educación, 2008) puede compararse con el 9,3% que en promedio invertían en el 2007 los países de la OECD en tal finalidad (OECD, 2010).

## El gasto por alumno

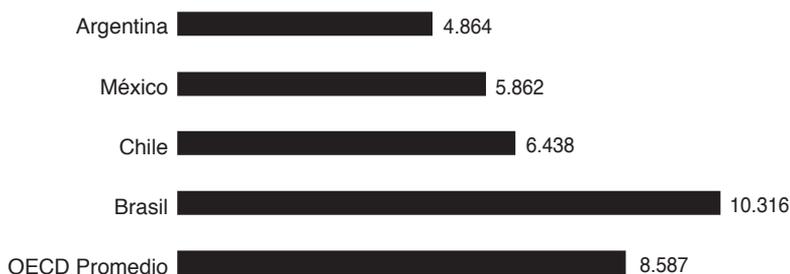
Un indicador adecuado para medir los recursos financieros disponibles para afrontar las principales actividades de las universidades es el gasto por alumno. A los fines de comparar dicho gasto en la Argentina en un plano internacional, hemos calculado un indicador que permite aproximarnos al que utiliza la OECD (véase Gráfico 4)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Para este cálculo se tomaron en cuenta los montos en pesos corrientes que figuran en los Anuarios de Estadísticas Universitarias de los años 1998 y 2008 como gastos en personal y los bienes de uso dentro de los créditos presupuestarios totales.

<sup>6</sup> Dado que la OECD utiliza el concepto de alumno de tiempo completo equivalente, en el denominador hemos incluido sólo los nuevos inscriptos y los alumnos reinscriptos que aprobaron dos materias en el año previo. Cabe además destacar que el dato promedio de la OECD corresponde a la educación superior (en algunos casos pública más privada) y en el caso de la Argentina sólo hemos tomado en cuenta la educación universitaria pública.

Gráfico 4. Gasto por alumno en educación terciaria (en dólares PPP) 2008



Aclaraciones

(1) OECD, Brasil y México corresponde al año 2007

(2) Brasil y Argentina sólo instituciones públicas

(3) En el cálculo de alumnos de la Argentina se tomó en aprobadas el año previo en las universidades nacionales cuenta los nuevos inscriptos y los reinscriptos con dos o más materias

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Education at a Glance 2010 y Ministerio de Educación 2008 ( Anuario de Estadística Universitaria 2008)

En este gráfico se observa que, a pesar de que el aumento en el presupuesto público destinado a la educación universitaria en la Argentina ha sido considerable, el gasto por alumno es menos de la mitad del promedio de los países de la OECD<sup>7</sup> y se encuentra por debajo de los otros tres países latinoamericanos sobre los cuales informa *Education at a Glance 2010* (OECD, 2010). Cabe destacar al respecto que, en contraste con lo que ocurre en el sector universitario estatal de estos tres países, las universidades públicas de la Argentina tienen en su mayoría sistemas de admisión de baja selectividad<sup>8</sup>. Ello implica que absorben una parte muy importante del conjunto de la demanda de educación superior. Además, en oposición al caso especialmente de las universidades estatales chilenas, en las argentinas no se cobran aranceles a los estudiantes de grado.

Otro rasgo a destacar del gasto por alumno en las universidades nacionales de la Argentina, es la gran dispersión de este indicador según institución. En el cuadro 3 hemos incluido información sobre el gasto corriente por alumno en tres de las universidades de mayor tamaño, el valor promedio y los valores mínimo y máximo presentes en el año 2008. El factor principal que podría estar explicando esta dispersión es el tamaño de la matrícula. Se parte así del supuesto de que existen economías de escala que permiten distribuir los costos fijos salariales (autoridades y administrativos) y no salariales en las universidades de gran tamaño. Otro factor de relevancia es la composición de la oferta en términos de carreras con distinto costo por alumno. Es precisamente la ausencia de datos válidos y confiables sobre este último indicador el que impide precisar claramente si esta dispersión se justifica sobre la

<sup>7</sup> Recordemos además que el gasto por alumno de la OECD corresponde al conjunto de la educación superior. Normalmente la educación superior no universitaria presenta un costo por alumno considerablemente más bajo que la educación universitaria.

<sup>8</sup> Aun cuando en algunas universidades nacionales, o carreras dentro de las mismas, se han comenzado a implementar cursos o pruebas de admisión, no existe un número máximo de vacantes a cubrir, lo cual explica la baja selectividad del proceso.

base de criterios objetivos de costos y economías de escala entre las instituciones<sup>9</sup>. Se debe además tener presente que este indicador incluye en algunas instituciones universitarias, tal como la Universidad de Buenos Aires, gastos que corresponden a la provisión de servicios de salud a través del hospital universitario. En tal sentido, el gasto por alumno dedicado exclusivamente a la enseñanza en éstas es en realidad inferior al que figura en este cuadro.

**Cuadro 3. Argentina. Gasto corriente por alumno en las universidades nacionales, 2008 (en pesos argentinos)**

<b>Institución</b>	<b>Gasto corriente por alumno</b>
Universidad de Buenos Aires	<b>4942</b>
Universidad Nacional de Córdoba	6054
Universidad Nacional de La Plata	6091
<b><i>Promedio del sector</i></b>	<b><i>5721</i></b>
Valor mínimo	2490
Valor máximo	12241

Fuente: Ministerio de Educación 2008 (Anuario de Estadística Universitaria 2008).

En el caso de las universidades privadas, Del Bello, Barsky y Giménez (2007:197-199) realizaron una estimación del ingreso por alumno sobre la base de los balances de las instituciones más representativas del sector privado. Según los autores, en el año 2004, el ingreso por alumno en el sector privado ascendía a 3.017 pesos frente a 1.859 correspondiente al presupuesto por alumno de las universidades nacionales en igual año. Los autores explican esta brecha entre ambos sectores en función de cinco factores: (1) el mayor tamaño promedio de las universidades nacionales frente a las privadas, lo cual daría lugar a economías de escala; (2) siendo que el componente mayor de costos en ambos sectores es el de los recursos humanos, en las privadas el número de alumnos por docente y no docente es menor, la dedicación de los profesores es más personalizada y los sueldos son relativamente mayores; (3) la mayor importancia que tienen las partidas destinadas a instalaciones y requerimientos tecnológicos en las privadas; (4) las universidades estatales no tienen endeudamiento financiero, recurriendo al Estado para solventar su déficit y sus inversiones, mientras que las públicas pueden emplear parte de su recaudación para destinarla a amortizaciones e intereses de su pasivo y (5) el stock de capital de las universidades estatales es mayor, disponiendo de terrenos y edificios de cierta antigüedad mientras que las privadas deben realizar nuevas inversiones para expandirse. De los aspectos señalados por estos autores, es posible plantear una hipótesis alternativa sobre el segundo factor. Si bien no existen datos que permitan refutar la afirmación realizada sobre salarios superiores en el sector privado, consideramos más plausible la vigencia de esta hipótesis sólo en un pequeño número de instituciones de elite del sector privado. En el resto, es muy probable que el sector público otorgue en promedio remuneraciones superiores a éste.

<sup>9</sup> El modelo de distribución según una fórmula consensuada entre la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional trata de introducir algunos criterios objetivos en la distribución del presupuesto entre las universidades.

Por su parte Del Bello, Barsky y Giménez (2007) aclaran que otros tres factores que caracterizan a las universidades estatales frente a las privadas pueden actuar en sentido contrario al resultado encontrado previamente: (1) desarrollan más programas de investigación; (2) las universidades de gran tamaño como la UBA poseen centros hospitalarios que son muy costosos y (3) desarrollan más carreras científicas que requieren algo nivel de inversión en capital.

En una proyección a futuro de los indicadores utilizados en esta estimación, los autores señalan que la brecha a favor del sector privado en el costo por alumno se iría acortando debido a los aumentos del presupuesto público proyectados al momento de escribir el trabajo para los años 2006 y 2007.

## Asignación de fondos a la educación superior

Si bien el grueso del presupuesto público destinado al sector de universidades nacionales continúa siendo asignado bajo el mecanismo tradicional, manteniendo los montos previos por institución y negociando incrementos en función del crecimiento del gasto universitario, una proporción de los presupuestos desde 1993 hasta la actualidad se distribuye de acuerdo con nuevos mecanismos de financiamiento.

Los instrumentos de asignación incorporados desde los años noventa buscan alinear objetivos entre los gobiernos y las universidades nacionales. Una de las características distintivas de las universidades públicas de la Argentina es que reciben fondos del estado pero, al mismo tiempo, gozan de considerable autonomía de gobierno y son autárquicas administrativamente. La autonomía implica que no cabe esperar una alineación automática entre los objetivos perseguidos por la autoridad central (en tanto representantes de la sociedad) y los buscados por la organización universitaria. Sin embargo, el hecho de que los fondos provengan de la tesorería general abre la posibilidad de que las autoridades utilicen su política de asignación para enviar señales y crear incentivos que promuevan una gestión orientada al uso eficiente de los recursos públicos y a la mejora de la calidad, pertinencia y equidad del sector.

Estos mecanismos de financiamiento se han dirigido centralmente a la oferta, es decir, a las instituciones, o a agentes dentro de éstas, como los docentes o grupos académicos nucleados en cátedras o facultades. La única excepción al respecto es el financiamiento a la demanda a través del Programa Nacional de Becas Universitarias, el cual ha tenido históricamente un alcance limitado dentro del total de recursos financieros destinados al sector, por lo reducido del monto y de la población atendida.

En materia de distribución de recursos, el primer paso de la gestión que se inició en 1993 en la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) fue asignar a las universidades nacionales un monto global y descentralizar la fijación del salario de los recursos humanos, para después experimentar con el uso de fórmulas en la distribución secundaria del presupuesto entre las instituciones. Con el propósito así de ir modificando el procedimiento negociado e inercial, las autoridades de la SPU pusieron en marcha en los años 90 una fórmula, por la cual se distribuyó una pequeña proporción del monto total de los presupuestos de 1997 y 1998 utilizando para ello criterios para la asignación de los gastos de enseñanza. Esta

experiencia era considerada por las autoridades como un ensayo para probar técnicamente el instrumento y para lograr consensos políticos entre los principales actores involucrados. De alcanzarse estos objetivos, la meta era ir aumentando progresivamente la proporción del monto global que se canalizaría por esta vía. El programa se suspendió al asumir en 1999 la nueva gestión pero a fines del año 2001 ya estaba en estudio una nueva formulación del mismo en acuerdo entre la SPU con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). El nuevo modelo de pautas para la asignación de recursos a las universidades nacionales fue aprobado en el año 2003 y está integrado por dos criterios de distribución. El primero, diseñado por la SPU, realiza una estimación del presupuesto requerido por cada universidad para atender, en condiciones estándares, sus actividades académico-científicas. Se espera que este presupuesto normativo detecte las brechas existentes entre la situación presupuestaria ideal y la vigente en cada universidad. Para ello se calcula el presupuesto normativo docente, de las autoridades superiores, del personal administrativo y de los otros gastos de funcionamiento. Como resultado final se asignan fondos adicionales a aquellas universidades cuyo presupuesto real se halla por debajo del normativo. El segundo modelo, diseñado por el CIN, distribuye fondos entre el conjunto de las universidades nacionales en función de indicadores que tratan de medir la existencia de economías de escala, la complejidad de la oferta académica y la actividad académica en cada universidad. Si bien esta política ha persistido en el tiempo y el instrumento se ha ido perfeccionando, la proporción del presupuesto total que se asigna por este medio es aún muy baja. En el año 2007 representaba apenas el 2% del total del presupuesto asignado a las universidades nacionales. No obstante ser su porcentaje muy bajo, el mismo se incorpora al presupuesto tradicional de las universidades, lo cual implica que tiene un efecto recursivo<sup>10</sup>.

Como también era parte de los objetivos de la modernización universitaria de los años noventa la mejora de la actividad de enseñanza, se incorporaron instrumentos de política especialmente diseñados para tal fin. Uno de estos fue el Programa de Incentivo para Docentes - Investigadores por el cual se le otorga un plus salarial a aquellos docentes que, tras ser ubicados en una categoría en función de su trayectoria académica y profesional, realicen simultáneamente actividades de investigación. Dentro de las asignaciones especiales de fondos, este programa es uno de los pocos que continuó sin mayores cambios hasta el presente. Sin embargo, el monto destinado al mismo se redujo 60% en términos reales entre el año 1998 y el 2008. Cabe además tener presente que a lo largo de estos diez años se incorporaron al cobro del incentivo 2.946 nuevos docentes-investigadores (Ministerio de Educación, 2008, 1998). Como consecuencia de esta disminución en términos reales de los fondos, el incentivo actualmente tiene un impacto mucho menor, particularmente si tenemos presente el porcentaje de incremento que el mismo supone sobre los salarios docentes. Nuestra estimación para el año 2008 es que el incentivo representaba aproximadamente entre un 5% y un 10% de incremento sobre el total de las remuneraciones brutas que en promedio percibían los docentes universitarios que realizan docencia e investigación. En el año 2000, en cambio, el incentivo representaba entre un 22% y un 58% de las remuneraciones brutas, dependiendo de la categoría del investigador y su dedicación a la misma (García de Fanelli, 2005). No obstante, a pesar de la disminución de su relevancia en tanto incentivo económico para promover la investigación en el cuerpo docente, el Programa de Incentivos

---

<sup>10</sup> Información suministrada por la SPU.

ha continuado teniendo efectos sobre la distribución de los fondos públicos destinados a ciencia y tecnología entre las universidades y el estar categorizado dentro del Programa confiere a su portador/a prestigio académico.

Además de estos instrumentos de financiamiento, desde los noventa se incorporaron distintos programas especiales tendientes a promover reformas e iniciativas en las universidades nacionales según prioridades definidas por los gobiernos. Esta lógica de asignación según contratos que comenzó en la gestión de los años noventa, continuó en los años posteriores. No obstante, han ido variando los tipos de programas, en función de los objetivos perseguidos por los gobiernos en cada caso, y en algunos instrumentos, el procedimiento de selección de los beneficiarios de los fondos.

En particular, durante las gestiones que se sucedieron al frente de la SPU desde el año 2003, los contratos buscaron impulsar la mejora de la calidad de las instituciones y las carreras, promover la articulación entre la escuela media y la universidad, fortalecer carreras prioritarias para el desarrollo del país, inducir el vínculo entre los distintos actores universitarios con la sociedad y el sector productivo y contribuir con el proceso de integración regional e internacionalización del sistema universitario argentino<sup>11</sup>. Como se puede observar en el cuadro 4, tomando como ejemplo la distribución de fondos entre los principales programas especiales existentes en el año 2008, uno de los más relevantes en términos de montos comprometidos es el programa de calidad universitaria.

**Cuadro 4. ACuadro 4. Distribución de Fondos Públicos a las Universidades Nacionales en Programas Especiales 2008 (en pesos corrientes)**

<b>Programas</b>	<b>Monto</b>	<b>En %</b>
Incentivos a Docentes Investigadores	74.362.295	35,5
Calidad Universitaria	104.642.464	50,0
Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional	2.941.477	1,4
Nacional de Voluntariado Universitario	6.355.479	3,0
Promoción de la Universidad Argentina	4.833.677	2,3
Infraestructura Universitaria	681,618	0,3
Otros Fondos Desarrollo Universidad Argentina	15.437.996	7,3
<b>Total</b>	<b>209.255.006</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Educación, 2008

Dentro de este programa de calidad se implementaron los instrumentos más novedosos de la primera década del 2000 y con impacto probable más claro sobre el cambio universitario.

<sup>11</sup> Para un análisis de los programas especiales de la década del 90 y sus impactos sobre la equidad interinstitucional, la eficiencia y la calidad de las universidades nacionales, véase García de Fanelli (2005). Para una descripción de los objetivos de los programas vigentes en el 2010, véase la página de Internet del Ministerio de Educación de la Argentina: [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar).

Un antecedente de este programa lo constituye otro instrumento incorporado por la SPU a mediados de los años noventa con igual fin, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), que contaba con financiamiento internacional otorgado por el Banco Mundial. Su objetivo era promover la mejora de la calidad de la enseñanza en las universidades nacionales a través de la provisión de fondos para ciertas líneas específicas definidas como prioritarias por el gobierno utilizando para ello un mecanismo competitivo de selección de los proyectos a financiar. El análisis de su implementación muestra que la distribución de fondos premió en particular a aquellos grupos disciplinarios más consolidados en términos académicos y de investigación, con mayores capacidades para formular e implementar buenos proyectos de reforma (García de Fanelli, 2005). Es factible, por lo tanto, que el FOMECA haya tenido un impacto muy positivo sobre la enseñanza del núcleo duro de las disciplinas con mayor desarrollo científico en la Argentina, pero es poco probable que haya impactado en igual medida sobre el grueso de la matrícula de grado, volcada a las carreras profesionales y a las ciencias sociales y humanas de corte académico y profesional.

Tomando en cuenta la experiencia del FOMECA, el gobierno incorporó en el 2005 un novedoso instrumento para la mejora de la calidad universitaria con financiamiento exclusivamente del Tesoro Nacional: los contratos-programa plurianuales. El propósito estratégico detrás de esta política pública fue dar respuesta desde el estado a las debilidades detectadas en el funcionamiento institucional de las universidades, tras los procedimientos de evaluación externa llevadas adelante desde 1995 por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Constituyó, por tanto, una estrategia para ligar los resultados de las evaluaciones institucionales de calidad con el diseño de instrumentos de financiamiento orientados a colaborar con la mejora del sistema. Para la elaboración del plan piloto que se implementó en tres universidades nacionales se tomó como ejemplo la experiencia de Francia y de la Comunidad de Cataluña (García de Fanelli, 2008b).

La asignación de fondos se realizó en el marco de contratos trianuales firmados entre cada una de las universidades y el gobierno, donde las primeras se comprometieron a alcanzar los objetivos fijados en los mismos y el segundo a proveer los fondos para ello. Los objetivos, metas e indicadores se expusieron tras un análisis del proyecto institucional de cada universidad. Este último, a su vez, era producto de los resultados de las evaluaciones externas realizadas por la CONEAU y de las autoevaluaciones institucionales que precedieron a este procedimiento. Para la universidad, por tanto, fue una oportunidad de establecer prioridades de financiamiento en función de la definición de planes estratégicos de mejora y modernización tras conocer los resultados de los procedimientos de evaluación de la calidad. Para el gobierno, ha sido una instancia novedosa de relación con las universidades, revelando así un comportamiento proactivo frente a los resultados de la evaluación de la calidad.

Si bien la implementación de los contratos-programa en el plano global de las instituciones no ha avanzado en la Argentina lo esperado, limitándose por el momento a tres casos piloto<sup>12</sup>, la política de contractualización tuvo sus frutos en el nivel de las carreras. En efecto, la SPU puso en marcha proyectos de mejoramiento de las carreras de grado reguladas por

---

<sup>12</sup> Los tres casos han sido las Universidades Nacionales de Cuyo, Sur y Patagonia Austral. El total de pesos invertidos entre los años 2006 y 2009 asciende a 83 millones. La inversión acumulada representa un 6% del presupuesto asignado por las universidades en el periodo (Broto, 2009).

el estado<sup>13</sup> tras los procesos de acreditación que las mismas realizan frente a la CONEAU. Un ejemplo de ello es el PROMEI (Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería). Se trata de fondos provistos con un mecanismo plurianual y presentan como elemento positivo partir de una visión de la complejidad del problema a solucionar. Atiende así a los distintos objetivos de la política universitaria: pertinencia, pues ingeniería es definida por el gobierno como una carrera prioritaria; equidad, pues se otorgan fondos para mejorar la retención de los estudiantes y becas; calidad, pues apunta a la mejora de los planes de estudio, del cuerpo académico y del equipamiento y las bibliotecas; y eficiencia, pues busca alcanzar un uso más racional de los recursos humanos y físicos existentes al crear Ciclos Generales de Conocimientos Básicos<sup>14</sup> y al promover la cooperación interinstitucional. En particular el PROMEI ha facilitado que la mayoría de las carreras que fueron acreditadas sólo por tres años, debido a que debían cumplir con ciertos compromisos de mejora para alcanzar los estándares fijados por la CONEAU, lograran acreditarse por otros tres años más. Permitió además mejorar algunos indicadores de insumos y de procesos de las carreras de ingeniería, tales como el aumento de los docentes con dedicaciones exclusivas, el mejoramiento de los laboratorios y del equipamiento, la incorporación de un sistema de tutorías, la articulación entre instituciones para facilitar la transferencia de estudiantes en el primer año de las carreras, el aumento de cargos para las disciplinas de ciencias básicas durante dicho año, entre otros<sup>15</sup>.

En suma, este nuevo tipo de contrato entre el estado y las universidades, resultado de aprendizajes previos tras las políticas públicas de los años noventa, surge como una respuesta a las actividades de acreditación y evaluación de la calidad, evitando que éstas sólo se remitan a constatar las debilidades presentes. Muestra así el accionar del estado brindando oportunidades de mejoramiento de estas carreras en el marco de una política pública de carreras prioritarias para el desarrollo económico y social del país. En particular, esta política de contractualización resulta de un proceso interactivo de toma de decisión en el cual participan diversas instancias del gobierno y actores del campo de la educación superior y aquellos que ponen en marcha las acciones en las unidades académicas de las universidades nacionales (autoridades y docentes).

En términos de los mecanismos de asignación a la demanda (los estudiantes), en la actualidad continúa vigente el Programa Nacional de Becas Universitarias puesto en marcha en 1996, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades. Estas becas buscan facilitar el acceso y la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado<sup>16</sup>. Como puede observarse en el Gráfico 5, los montos destinados a este programa se elevaron en términos reales entre el año 1998 y el 2008. Una estimación realizada por Adriana Broto correspondiente al año 2005 da cuenta que las becas

---

<sup>13</sup> Las carreras reguladas son aquellas comprendidas en el art. 43 de la Ley 24.591 de 1995. Se refieren a todas las carreras cuyo ejercicio profesional pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes.

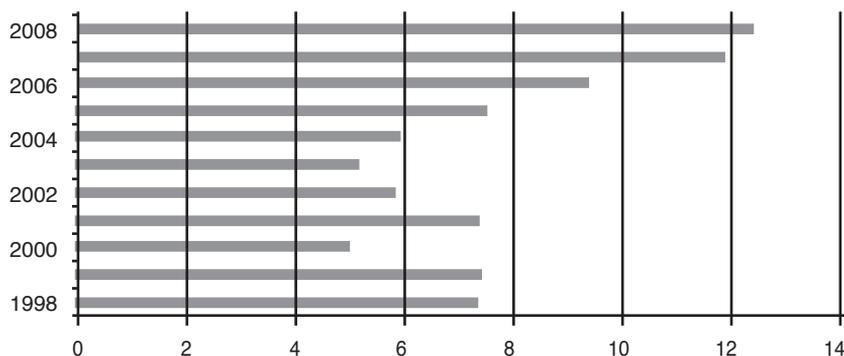
<sup>14</sup> Los Ciclos Generales de Conocimiento Básico consisten en el diseño de un ciclo común dentro de los planes de estudio de familias de carreras. Para ello se busca promover consensos sobre los contenidos y habilidades que se requieren en la formación durante los dos primeros años y en formular equivalencias para que se reconozca lo realizado de modo automático. Ello favorece la movilidad de los estudiantes y la articulación y flexibilidad del sector universitario público.

<sup>15</sup> La autora de este artículo se encuentra en este momento realizando una investigación sobre la formulación e implementación del PROMEI en la Argentina.

<sup>16</sup> Con posterioridad se incorporaron líneas especiales para alumnos con capacidades diferentes y descendientes de pueblos originarios.

disponibles del Programa de Becas Universitarias cubrían a la población de estudiantes más pobres (indigentes) que asisten en las universidades nacionales (Broto, 2007).

Gráfico 5. Evolución de los montos del Programa de Becas Universitarias en millones de pesos constantes de 1998



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Educación 2006 y 2008 (Anuario de Estadísticas Universitarias 2006 y 2008).

En el 2009 se crearon otros dos programas de becas, en estos casos focalizados en aspirantes o estudiantes de bajos recursos económicos que desean inscribirse o estudian carreras consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país. En el caso de las Becas Bicentenario, los estudiantes son tanto los que asisten a establecimientos universitarios como a los superiores no universitarios estatales. Sin embargo, tienen una magnitud muy reducida y funcionan como un residuo del financiamiento básico a la oferta.

En suma, estos programas de becas apuntan centralmente a cuestiones de equidad en el acceso y permanencia de los sectores de menores recursos económicos y en los dos nuevos esquemas, tienden a promover carreras tecnológicas consideradas prioritarias para el país.

## CONCLUSIONES

El crecimiento económico de la Argentina en los últimos años ha brindado una oportunidad única para la necesaria inversión en capital humano, requisito para la mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos y para el desarrollo económico del país. Los datos sobre evolución del gasto educativo en general y sobre el gasto en educación superior en particular dan cuenta del crecimiento de tal inversión, acompañando la dinámica de expansión de la economía. Cabe de todos modos preguntarse por los desafíos que enfrenta la asignación de este gasto, tanto en términos de la determinación de prioridades entre distintas partidas, como respecto a los mecanismos utilizados para la distribución del mismo entre las instituciones y los estudiantes.

El foco de la inversión en educación superior en la década del 2000 ha sido el aumento salarial de los docentes y de los no docentes universitarios. Dado los bajos niveles salariales previos, esta política es de gran importancia para recompensar la actividad de enseñanza e investigación dentro de las universidades nacionales, generando además incentivos para atraer a jóvenes graduados existentes en el país o en el exterior, revirtiendo así la fuga de cerebros. Pero para ello es importante no sólo garantizar un nivel salarial apropiado en el mediano y largo plazo, sino disponer de una estructura de cargos que sea permeable a la promoción de los jóvenes, reconociendo sus avances dentro de la carrera académica. Por el contrario, algunos estudios realizados sobre la estructura ocupacional docente permiten observar que existe rigidez en la promoción dentro de la pirámide jerárquica de los puestos académicos (García de Fanelli, 2008a). Asimismo, deberían fortalecerse los mecanismos de gobierno y gestión que favorezcan una política de recursos humanos orientada a promover el logro de los fines colectivos de las instituciones.

Por otro lado, tanto para garantizar niveles mínimos de seguridad en los laboratorios y en los edificios, como condiciones adecuadas para el ejercicio de las actividades de enseñanza e investigación, se requiere elevar los gastos de funcionamiento y de inversión en bienes de capital dentro del presupuesto de las universidades nacionales.

En torno a los mecanismos de asignación de fondos, la lógica de financiamiento sobre la base de la determinación de un monto global, empleando además fórmulas y contratos para asignar una proporción del presupuesto universitario, sigue las líneas trazadas en la década del noventa. En los años 2000 se trató de perfeccionar estos instrumentos, como es el caso de la fórmula acordada entre la SPU y el CIN. Algunos mecanismos, tales como el Programa de Incentivo a los Docentes-Investigadores, continuaron en funcionamiento, pero con una reducción importante en términos reales. Otros, como los contratos de asignaciones específicas (o programas especiales), cambiaron sus objetivos, poniéndose un acento mayor en la búsqueda de compromiso social por parte de las universidades y en la mejora de la pertinencia y la equidad, entre otros aspectos vía el financiamiento de la demanda a través de becas orientadas a carreras prioritarias y a sectores de bajos ingresos.

Dentro del conjunto de mecanismos de financiamiento, la innovación más importante de la última década respecto de los años noventa, ha sido la puesta en marcha de un programa de calidad universitaria, entre cuyos componentes se encuentran los contratos programa y los proyectos de mejoramiento de las carreras acreditadas por la CONEAU. La asignación según contratos programa presenta varias ventajas sobre los tradicionales mecanismos de

financiamiento universitario. Tal como lo revela su aplicación en el caso francés, los contrato programa constituyen un instrumento apropiado para fomentar la acción colectiva dentro de las universidades dado que descansa en la realización de un plan estratégico o proyecto institucional de la universidad. En el caso argentino este último debe ser además reflejo de los procesos de autoevaluación institucional y evaluación externa realizadas por la CO-NEAU. Por otra parte, los fondos se asignan contemplando la heterogeneidad de misiones y modelos organizacionales de las universidades, garantizando la posibilidad de reformas de mediano plazo gracias a su asignación plurianual. Al momento de escribir este artículo no se había realizado aún una evaluación del impacto de las experiencias piloto y tampoco es claro que sea una política que la actual gestión amplíe a futuro al conjunto del sector universitario. El principal obstáculo para ello es la cantidad de recursos financieros que ésta demanda, particularmente si se extiende a las universidades nacionales de mayor tamaño.

Aun cuando esta política de contractualización no haya avanzado en el plano de las universidades, en los últimos años la SPU ha utilizado la lógica de los contratos programa para la asignación de fondos públicos a las carreras de grado que han debido someterse a procesos de acreditación por ser consideradas de interés público. Un ejemplo de ello es uno de los proyectos de mayor envergadura en términos de fondos y alcance en el número de carreras, el Proyecto de Mejora de las Carreras de Ingeniería. Los resultados preliminares que se conocen sobre la implementación del programa permiten anticipar que sus impactos han sido positivos.

De continuar entonces el contexto favorable en el plano económico, una política pública de financiamiento de la educación superior que busque centralmente la mejora de la calidad y la equidad en la asignación del gasto público de educación superior tiene al menos cuatro desafíos. El primer desafío es realizar un balance de los impactos alcanzados por los programas puestos en marcha en la primera década del 2000, sobre la calidad, equidad y relevancia de las actividades de enseñanza e investigación que llevan adelante las universidades. Esto permitirá profundizar en aquellas líneas más promisorias, introduciendo las medidas de corrección necesarias en los criterios e instrumentos de asignación utilizados. El segundo desafío es otorgar mayor peso, dentro del total de recursos asignados, a los mecanismos de asignación (fórmula y contratos) que promuevan el fortalecimiento de la gestión y la transparencia en el uso de los recursos públicos, previo la mejora en la calidad de los indicadores utilizados a tal fin. El tercer desafío es elevar los recursos financieros destinados a equipamiento, infraestructura, laboratorios y al fortalecimiento institucional del posgrado, nivel que no ha recibido suficiente atención en la última década. Finalmente, con el propósito de mejorar la calidad y de legitimar los procedimientos de acreditación de carreras y evaluación institucional, sería aconsejable otorgar mayor impulso a los instrumentos que ligan los resultados de calidad con el financiamiento, si el estudio de impacto de tales programas así lo recomienda. Estos instrumentos, tales como los contratos programa o los de mejoramiento de la calidad de las carreras, tienen capacidad de promover mejoras y acompañar cambios en las instituciones, respetando la autonomía y la heterogeneidad del sector.

## REFERENCIAS

Broto, A. (2009). Instrumentos de asignación de recursos públicos para la mejora de la calidad universitaria. Presentación en Power Point. Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Broto, A. (2007). El financiamiento de la educación superior en la Argentina. Presentación en Power Point. Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, 2010. [Documento en línea] Disponible: <http://www.me.gov.ar/cgecse/geduccion.html>

Del Bello, J. C., Barsky O., y G. Giménez. (2007). La universidad privada Argentina. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

DINIECE, 2008. Relevamiento Anual (2008). [Documento en línea] Disponible: [http://diniece.me.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=2&id=8&Itemid=19](http://diniece.me.gov.ar/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=2&id=8&Itemid=19)

García de Fanelli, A. (2008)a. Estructura ocupacional docente y esquema de incentivos en las universidades argentinas: transformaciones desde los años ochenta. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales 48 (189): 31-60.

García de Fanelli, A. (2008)b. Contratos-Programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades. IIPE-UNESCO, Ministerio de Educación, Buenos Aires.

García de Fanelli, A. (2005). Universidad, organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional. Miño y Dávila-Fundación OSDE, Buenos Aires.

INDEC. (2010). Evolución del PBI. [Documento en línea] Disponible:<http://indec.gov.ar>.

Ministerio de Educación. (2008). Anuario de Estadística Universitaria 2008. Buenos Aires.

Ministerio de Educación. (2006). Anuario de Estadísticas Universitarias 2006. Buenos Aires.

Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura. (1998). Anuario de Estadística Universitaria 1998. Buenos Aires.

OECD. (2010). Education at a Glance 2010. OECD Indicators. Paris.

## BIONOTA

Ana García de Fanelli es Licenciada y Doctora en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y Magíster en Ciencias Sociales de FLACSO. Se desempeña como Investigadora del CONICET y Directora e Investigadora Titular del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Sus líneas de investigación principales son políticas de educación superior comparadas y financiamiento universitario. Como docente de grado, posee una extensa trayectoria en la Carrera de Sociología y la Carrera de Economía de la UBA y en la Carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad de San Andrés. Es además docente de posgrados de gestión y financiamiento de la educación superior en distintas universidades de la Argentina, tales como la Universidad Nacional de Mar del Plata, Tres de Febrero y la Cátedra UNESCO de la Universidad de Palermo. Ha publicado diversos libros y artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras. Email: anafan@cedes.org

## PÚBLICO E PRIVADO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

## THE PUBLIC AND THE PRIVATE IN HIGHER EDUCATION FUNDING IN BRAZIL

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL

**JORGE ABRAHÃO DE CASTRO**

**PAULO ROBERTO CORBUCCI**

### Resumen

Este texto tiene como objetivo analizar la evolución de la financiación principal de la educación superior en Brasil a lo largo de sus dos últimas décadas, con el fin de identificar las tendencias que asume la política brasileña de educación y las posibles implicaciones de estos con el fin de la expansión y democratización del acceso a este nivel de educación. Como lo demuestra el texto, la responsabilidad de financiar la educación superior en Brasil ha sido compartida entre los sectores público y privado, con tendencia de crecimiento para el segundo. Por lo tanto, se analizan las principales acciones y medidas adoptadas por los gobiernos después de la Constitución de 1988, con el fin de la expansión de la educación superior. Por otra parte, es claro que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países miembros de la OCDE, Brasil domina la oferta del sector privado. Pero, aunque la participación sigue siendo predominante en este sector, se han promovido cambios en la dirección de la política federal a partir del 2003, con el objetivo de dar más importancia a su red de educación de un aumento significativo de las inversiones en su expansión, así como de modificación del marco regulatorio para el sector privado, en ambos casos apuntan a que el objetivo de ampliar y democratizar el acceso a la educación superior, garantizando estándares mínimos de calidad.

Palabras clave: Financiación de la educación superior, públicas y privadas, las políticas educativas, la ampliación y democratización del acceso.

## Abstract

This text analyses the evolution of the main funding of higher education in Brazil through the last two decades, trying to identify the trends assumed by Brazilian education policy and their possible implications, with the aim of expanding and democratizing access to this level of education. As the text shows, the responsibility of funding higher education in Brazil has been shared between the public and the private sector, with the trend to growth of the second one. Therefore, we analyse the main actions and measures adopted by government since the 1988 Constitution with the aim of expanding higher education. On the other hand, it is clear that, different from what happens in the majority of OECD member countries, in Brazil prevails the supply of the private sector. But although the participation continues to be predominantly in this sector, changes have been promoted in the orientation of the federal policy since 2003, with the aim of raising the importance of its education network through a significant increase of investments geared to its expansion, as well as changes in the regulatory framework for the private sector; in both cases changes aim at broadening and democratizing access to higher education, guaranteeing minimal quality standards.

Keywords: funding of higher education, public and private, educational policies, access broadening and democratization

## Resumo

Este texto tem por objetivo principal analisar a evolução do financiamento da educação superior no Brasil ao longo das duas últimas décadas, no intuito de identificar tendências assumidas pelas políticas educacionais brasileiras e possíveis implicações destas para efeito da ampliação e democratização do acesso a este nível de ensino. Conforme é apresentado pelo texto, a responsabilidade pelo financiamento da educação superior no Brasil tem sido compartilhada entre os setores públicos e privado, com tendência de crescimento por parte deste último. Desse modo, são analisadas as principais ações e medidas introduzidas pelos governos pós-Constituição de 1988, para efeito da expansão deste nível de ensino. Além disso, evidencia-se que, diferentemente do que ocorre na maioria dos países-membros da OCDE, no Brasil predomina a oferta pelo setor privado. Mas, apesar de ainda ser preponderante a participação deste setor, vêm sendo promovidas mudanças de orientação da política federal, a partir de 2003, com vistas a atribuir maior importância à sua rede de ensino, mediante ampliação significativa dos investimentos em sua expansão, assim como pelas modificações introduzidas no marco regulatório do setor privado que, em ambos os casos, apontam para os objetivos de ampliar e democratizar o acesso à educação superior, assegurados padrões mínimos de qualidade da oferta.

Palavras chave: Financiamento da educação superior, Público-privado, Políticas educacionais, Ampliação e democratização do acesso.

## Introdução

O financiamento dos gastos com a educação superior no Brasil está distribuído entre setores públicos e privados. Existe atualmente uma grande dificuldade para se ter os dados concretos destes valores, principalmente para o setor privado. No entanto, um dado que pode sinalizar as responsabilidades na área são as matrículas neste nível de ensino, uma vez que os gastos tendem a acompanhar em certa medida oferta de vagas, que cada instituição oferece.

As matrículas tem crescido constantemente desde a metade dos anos 90, principalmente puxadas pela expansão da rede privada, o que leva a crer na ampliação do privado na participação do financiamento desse nível de ensino. Este maior comprometimento privado pode ser consequência da ampliação da demanda propiciada pela ampliação da renda das famílias verificadas nos últimos anos, mas também, devido a implantação de linhas de crédito e estruturas de incentivos tais como renúncias fiscais do Estado.

Depois de muitos anos estagnados, a partir da metade da década 2010, também houve crescimento da oferta e matrícula na rede pública. Este movimento que pode ser decorrência do aumento da prioridade da área de educação nos gastos do governo e no que diz respeito ao ensino superior, pode ter ocorrido uma mudança de paradigma sobre a participação do Estado na oferta deste nível de ensino.

Estes movimentos combinados atualmente podem estar moldando uma nova estrutura de responsabilidades de financiamento para o ensino superior. Neste sentido, este texto tem por objetivo principal analisar a evolução do financiamento da educação superior no Brasil, ao largo das duas últimas décadas, no intuito de identificar tendências assumidas pelas políticas educacionais brasileiras e possíveis implicações destas para efeito da democratização do acesso a este nível de ensino.

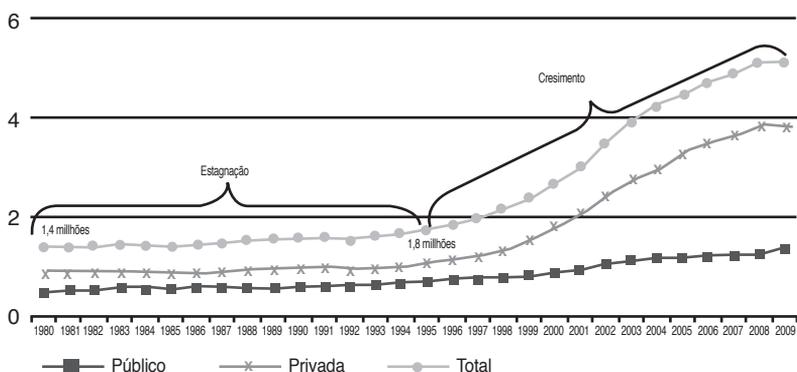
## Trajatória do ensino superior no Brasil

Para se entender a questão do financiamento da educação superior no Brasil nos últimos anos, faz-se necessário conhecer um pouco dos principais embates que se estabeleceram ainda na década de 80, também conhecido como década perdida para a educação brasileira.

Os anos de 1980 constituíram período *sui generis* na história recente do Brasil, pois corresponderam a uma fase de transição entre o esgotamento dos efeitos do Milagre Econômico dos anos 70, que selou o fim da “legitimidade” do regime militar instaurado em 1964, e a abertura política que redundou na Constituição de 1988, a qual conferiu uma série de direitos sociais que viriam a ser implementados na década de 1990 (CORBUCCI, 2002).

Na educação superior, os anos de 80 e começo dos anos 90 foram marcados por estagnação do crescimento das matrículas, contrastando com a tendência verificada na década antecedente, como pode ser constatado no Gráfico 1, a seguir. De acordo com estes dados, houve aumento de 400 mil matrículas no período 1980-1995, que representou crescimento de apenas 27%, enquanto na década anterior o crescimento foi da ordem de 210%.

Gráfico 1 - Evolução das matrículas no ensino superior – 1980-2008



Fonte: Inep/MEC  
Elaboração própria

Esta estagnação não acompanha por sua vez, a expansão da educação básica, particularmente o ensino médio, ocorrida nas décadas de 1980 e 1990 que contribuiu para ampliar ainda mais a demanda por vagas na educação superior, decorrente da desaceleração da expansão ocorrida até o final da década de 1970.

No que diz respeito a oferta pública de vagas ela ficou estagnada neste período, devido em grande medida ao fato de que as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) estarem em processo de consolidação física e de recursos humanos. São exemplos disso as lutas corporativas de seus quadros de pessoal encabeçaram a agenda de demandas do movimento docente nos anos de 1980. De acordo com Castro (1997), havia a necessidade de dar continuidade aos investimentos realizados na década de 1970, o que “demandaria continuidade dos gastos em obras e equipamentos e aumento do gasto para manutenção e custeio relativos aos investimentos já realizados.” É importante salientar que neste período os recursos públicos estiveram fortemente constrangidos pela crise e pela baixa prioridade dada ao setor.

Já a oferta privada também enfrenta gargalos devidos ao baixo rendimento das famílias, o que não propiciava a ampliação da demanda. Além disso, a regulação era bastante restritiva a ampliação das vagas na área privada, além de haver poucas estruturas de incentivos fiscais aos gastos nesta área.

No entanto, vai surgir um importante fator no financiamento da educação que é a aprovação da Emenda Calmon, em 1982, que instituiu a vinculação de parcela da arrecadação de impostos ao orçamento da educação. Apesar disso, segundo Velloso (1992), a União teria deixado de cumprir esse preceito constitucional, na medida em que teria aplicado, em 1984, pouco mais de 9% de sua receita de impostos, em vez dos 13% estabelecidos pela Emenda Constitucional.

A constituição de 88 vai ser importante como marco regulador e de reafirmação da estruturas de financiamento, mas que não vai trazer conseqüências imediatas para o financiamento do ensino superior, o Gráfico 1 mostra que as matrículas não se alteram no período seguinte.

No governo Collor de Mello cresceu a pressão política sobre o então Conselho Federal de Educação (CFE), no sentido de agilizar procedimentos para a autorização de novos cursos de graduação e o reconhecimento de instituições de ensino superior (IES) privadas. Apesar das tentativas de ampliar a oferta de vagas pela via privada, o que se observou no período 1990-1992 foi justamente o contrário, uma vez que houve redução de mais de 55 mil matrículas em cursos de graduação em instituições privadas, o equivalente a uma redução de quase 6% no total de matrículas. Em parte, este fato pode ser explicado pela estagnação econômica desse período, assim como pela retirada de circulação de volume considerável de recursos financeiros, devido ao confisco da poupança e dos depósitos bancários promovido no início.

A ascensão de Itamar Franco trouxe pequena trégua na implementação do projeto de expansão da educação superior pela via privada. Assim, entre 1992 e 1994, o crescimento das matrículas nas instituições de ensino públicas atingiu 9,7%, enquanto no setor privado foi de apenas 7,1% (v. Gráfico 1). Porém, com a extinção do CFE, em 1994, e a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), com menor poder deliberativo, criaram-se as bases institucionais que viriam a favorecer a implementação do modelo de expansão da educação superior adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

A gestão do presidente Fernando Henrique foi iniciada com a criação do CNE, em lugar do extinto CFE, o que facilitou os processos de autorização de cursos e reconhecimento de instituições de ensino. Além disso, criou em 1999, o Fies, como mecanismo de financiamento ao estudante do ensino superior, como uma tentativa de permitir o acesso ao ensino superior privado (ver detalhes sobre este fundo na seção 5.1, a seguir Quanto ao setor público, o governo federal passou a cobrar das Ies a ampliação da oferta de vagas sem comprometer-se com maior aporte de recursos. A suspensão de realização de concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos, a despeito da corrida às aposentadorias verificada em seu primeiro mandato presidencial, assim como a redução significativa dos investimentos em infraestrutura e equipamentos, sobretudo no período 1995-1998, corroboravam tal orientação da política adotada pelo MEC àquela época. Assim, entre 1995 e 2002, o crescimento das matrículas no ensino superior dobrou a oferta, sendo criadas cerca de 1,8 milhões de vagas, sendo que o setor privado foi o responsável por cerca de 80% deste valor (v. Gráfico 1).

O governo do presidente Lula continuou a ampliação da oferta com o acréscimo de mais 1,6 milhões matrículas, no período 2003-2009. No entanto, sua gestão foi marcada especialmente pela expansão e melhorias de eficiência das Ies, assim como pela ampliação dos mecanismos regulatórios sobre o setor privado, no intuito de condicionar sua expansão à oferta de ensino de qualidade. Por fim, pode-se afirmar que as iniciativas voltadas à democratização do acesso não se reduziram à ampliação de vagas, mas também à redução das iniquidades de acesso e permanência devidas à renda e raça/cor.

A expansão das Ifes foi viabilizada pelo aumento do número de universidades, mediante a criação de novas instituições, o desmembramento daquelas com campi em mais de uma localidade e pela transformação de instituições de ensino isoladas. No que se refere ao aumento de eficiência, foram firmados compromissos entre as Ifes e o MEC, pelos quais seriam transferidos recursos adicionais por intermédio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Como contrapartidas, as Ifes se comprometeram a elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos.

Um resultado dessa orientação da política de educação superior pode ser verificado a partir dos dados do Censo da Educação Superior de 2009 (v. Gráfico 1), que mostram que as Ifes registraram taxa de crescimento maior que a das instituições privadas. Trata-se de fato significativo, que não ocorria desde 1994.

Por outro lado, a instituição do ProUni, por sua vez, viabilizou a utilização de parte da capacidade instalada do setor privado que se encontrava ociosa, mediante concessão de bolsas de estudo a estudantes com renda familiar per capita de até 3 salários mínimos, tendo como contrapartida do Governo Federal a renúncia fiscal de alguns tributos (ver detalhes sobre este programa na seção 5.2, a seguir). Deste modo, ampliou-se o acesso à educação superior àquele segmento populacional que, pelas vias normais, teria poucas chances de ingresso e, sobretudo, de permanência neste nível de ensino.

## Público e o privado no ensino superior no Brasil e em outros países

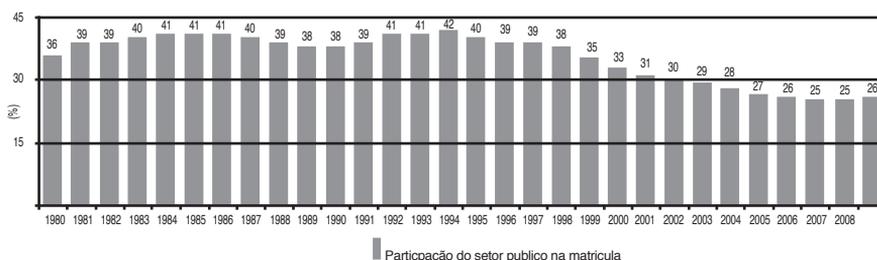
A trajetória de expansão da participação do setor privado, intensificada na segunda metade da década de 1990, foi respaldada pela prevalência orientação política neoliberal que prosperou na América Latina ao longo da década de 1990. No caso da educação superior, o entusiasmo expansionista ignorou ou, no mínimo, subestimou os limitantes da implementação desta orientação de política econômica num contexto social marcado por extremas desigualdades socioeconômicas.

Apesar de ter havido crescimento excepcional das matrículas com taxas de dois dígitos, isto se limitou ao período 1998-2003. Desde então, o aumento das matrículas passa a ser decrescente, a ponto de em 2009 tornar-se negativo. Não fosse a instituição do ProUni, em 2005, é possível que os índices viessem a ser ainda mais desfavoráveis.

Entre 1994 e 2008, a proporção de matrículas em instituições públicas decresceu de cerca de 42% para apenas 25%. Portanto,  $\frac{3}{4}$  das matrículas totais na educação superior neste último ano concentrava-se no setor privado. Somente em 2009 essa tendência é ligeiramente revertida por conta do aumento de matrículas nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o que levou a um pequeno aumento da participação das IES públicas no total de matrículas (v. Gráfico 2).

Esse maior dinamismo da rede federal no biênio 2008/2009 resultou do aumento de investimentos realizados pelo MEC, sobretudo em infraestrutura e na manutenção das Ifes, conforme será analisado na seção seguinte. No entanto, é inequívoca a tendência de expansão do setor privado no Brasil, nos anos recentes.

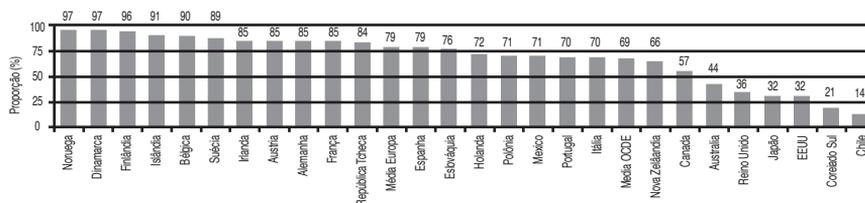
Gráfico 2 – Proporção das matrículas públicas no ensino superior – 1980-2008



Fonte: Inep/MEC  
Elaboração própria

Enquanto no Brasil predomina a oferta pelo setor privado, entre os países membros da OCDE verifica-se situação oposta. Cerca de 69% dos recursos investidos neste nível de ensino são de natureza pública. Tal proporção é ainda maior quando se reduz a amostra aos países europeus. Neste caso, amplia-se em dez pontos percentuais (p.p.) a parcela dos gastos públicos, conforme pode ser constatado pelo o Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3 - Participação do setor público no financiamento da educação superior em países selecionados da OCDE



Fonte: OCDE/Education at a glance 2010  
Elaboração própria.

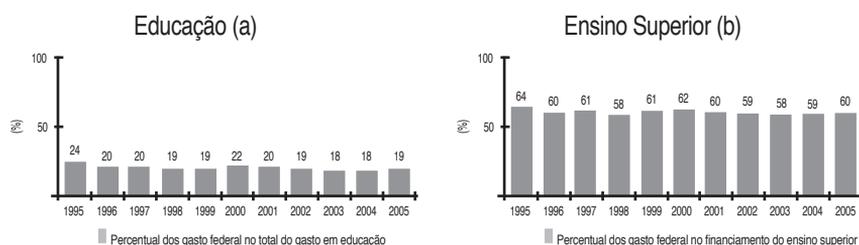
Conforme se observa no gráfico acima, os países do norte da Europa lideram em termos de maior participação pública no financiamento da educação superior. Em situação oposta se encontram os anglo-saxões e os do Leste Asiático. Cabe ainda ressaltar que o Chile, único representante sul-americano na OCDE, é o que registra menor proporção de gastos públicos, enquanto o México se situa em patamar superior à média dos países integrantes desta organização.

Apesar de não existirem dados mais precisos sobre a participação do setor privado no financiamento da educação superior no Brasil, a elevada proporção de matrículas nas IES privadas evidencia tendência oposta àquela que é predominante na OCDE. O Gráfico 2 mostra que entre 1980 e 1994 houve oscilação na proporção de matrículas em instituições públicas e privadas, mas, entre 1995 e 2008, a tendência declinante das primeiras foi inequívoca.

## Mecanismos de financiamento diretos do Estado ao ensino superior

As responsabilidades educacionais conjugadas à estrutura de financiamento podem ser convertidas em valores monetários, que, assim transformados, fornecem uma dimensão dos gastos da educação por nível/modalidade. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas necessidades educacionais, que definem a partir daí a responsabilidade do Estado com maior ou menor abrangência, e na maior parte do tempo em contínua. É importante lembrar que a educação pública em estruturas federativas faz com que cada ente federado tenha diferentes atribuições, tanto em termos de responsabilidades quanto de prioridades de atuação, reforçado pela necessidade de manutenção e expansão de seus respectivos sistemas de ensino, veja no Gráfico que o governo federal é responsável por 20% do gasto educacional brasileiro. No caso do ensino superior é sabido que o grande responsável pelo financiamento do gasto é o governo federal, girando em torno de 60% de todo o gasto, como pode ser observado no Gráfico 4, a seguir.

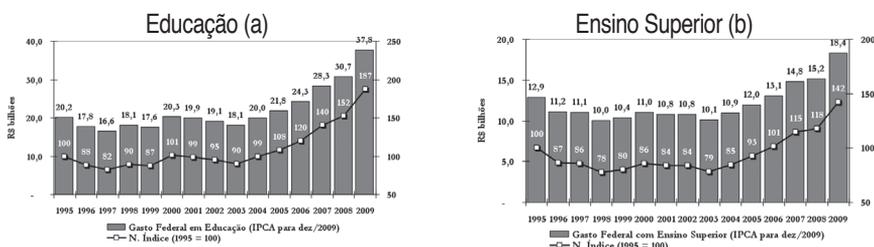
Gráfico 4 – Responsabilidade do governo federal no total do gasto em educação e no ensino superior – 1995-2005



Fonte: Disoc/IPEA. Elaboração própria

Tendo em vista a importância desta esfera de governo para o financiamento do ensino superior é fundamental analisar o que ocorre com os gastos nos últimos anos. Para tanto, são apresentados no Gráfico 5 os resultados das estimativas de gasto realizadas na área educacional e no ensino superior pelo governo federal, com valores corrigidos para 2009 pelo IPCA médio<sup>1</sup>.

Gráfico 5 – Gasto federal em Educação e no ensino superior – 1995-2009



Fonte: Disoc/IPEA. Elaboração própria

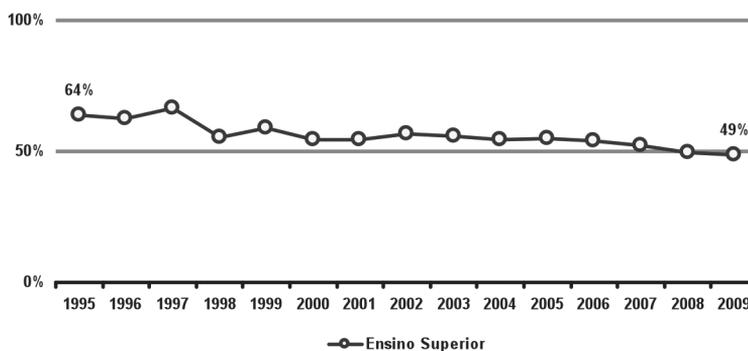
<sup>1</sup> A utilização de valores corrigidos permite uma noção da evolução do gasto descontando-se os valores que representam apenas a correção e manutenção do poder de compra.

Os dados revelam uma ampliação real do gasto total em educação realizado governo federal no período transcorrido entre 1995 e 2009, saindo de R\$ 20,2 bilhões para R\$ 37,8 bilhões, um crescimento real de 87% em 15 anos, equivalente a 5% ao ano. (v. Gráfico 2 (a)). Esse crescimento não ocorreu de forma constante – houve anos em que os aumentos giraram em torno de 15,1% e outros em que atingiu apenas 1% e outros em que houve decréscimo. Por outro lado, também se observam dois momentos de quedas dos recursos: entre 1996 e 1997, quando os recursos caem 3,7%; e entre 2002 e 2003, quando caem 1,9%. Daí em diante os recursos crescem constantemente quase dobrando de importância.

Já os dados do ensino superior têm o mesmo movimento observado para o gasto em educação, saindo de R\$12,9 bilhões para R\$18,4 bilhões de reais, este crescimento foi de 42%, valor bem menor que aquele verificado para educação como um todo (v. Gráfico 5 (b)). O diferencial é o ritmo de crescimento que foi menor, sendo de cerca de 3%. Portanto, o que puxou mais os gastos federais no período foram os demais gastos realizados pelo governo e não os gastos no ensino superior.

Por isso, mesmo observa-se no Gráfico 6, a seguir, que a importância relativa deste nível de ensino nos gastos educacionais decaiu bastante no período. Saindo de 64% de peso relativo nos gastos para menos que 49%, no decorrer do período. Isto revela outra atitude e comprometimento da esfera federal na área de educação, rompendo o padrão até então vigente, de grande dominância de gastos para o ensino superior.

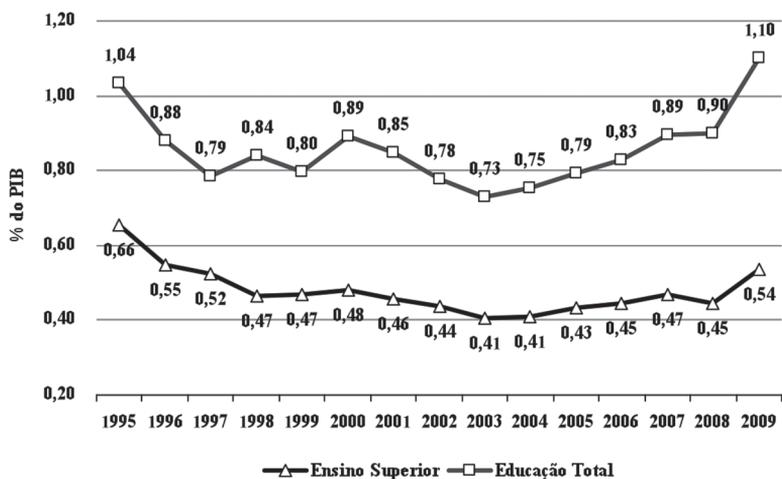
Gráfico 6 – Percentual de gasto no ensino superior do governo federal – 1995-2009



Fonte: Disoc/IPEA. Elaboração própria

Este mesmo movimento pode ser observado quando se utiliza outro indicador do financiamento da educação que é a proporção do PIB que é investida em educação. Conforme mostra o Gráfico 7, os gastos do governo federal oscilaram sempre abaixo de 1% do PIB no período 1996 a 2008, chegando mesmo a representar cerca de 0,73% do PIB, em 2003, a partir desta data recupera importância até superar a marca de 1995, quando chega a 1,1% do PIB em 2009.

Gráfico 7 – Percentual de gasto no ensino superior do governo federal – 1995-2009



Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração própria

Este mesmo movimento é verificado para o caso do ensino superior, apenas com um detalhe que é que neste caso a recuperação do poder de gasto ocorre, mas não é tão vigorosa quanta aquela verificada para os gastos totais. Antes de significar menor aporte de recursos para educação, isso indica aumento dos dispêndios em outros níveis e modalidades de ensino. A educação básica e a profissional de nível técnico foram, certamente, as maiores beneficiadas.

## Mecanismos de financiamento indireto do Estado ao ensino superior

### *Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies)*

O Fies foi instituído em maio de 1999, para substituir o então Crédito Educativo (Creduc). Este novo fundo foi concebido para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o Creduc, cujos níveis de inadimplência inviabilizavam a concessão de novos créditos e, por conseguinte, sua continuidade.<sup>2</sup> Para tanto, foram estabelecidas salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda familiar mínima. Para o candidato ter acesso ao financiamento a apresentação de fiador com comprovação de renda mensal de pelo menos o dobro do valor da mensalidade a que estará sujeito o estudante ou, então, de dois fiadores cujos rendimentos individuais atendam ao mínimo estabelecido. Além disso, o risco futuro de inadimplência seria compartilhado entre o Governo Federal, as instituições de ensino e o agente financeiro.

<sup>2</sup> Em junho de 1999 a inadimplência havia atingido 66% do total financiado.

Assim, No primeiro processo seletivo, realizado em 1999, foram contemplados cerca de 67 mil estudantes, de um total de 131 mil candidatos inscritos. Portanto, contingente bastante acima daquele atendido na última seleção do Creduc, ocorrida em 1997, pela qual somente 29 mil estudantes teriam sido contemplados.

Ao estudante beneficiário do Fies caberia manter-se regularmente matriculado, não podendo afastar-se do curso por período superior a um ano e ter bom desempenho acadêmico (mínimo de 75% de aprovação nas disciplinas cursadas).

Quando de sua criação, o Fies financiava até 70% do valor da mensalidade cobrada pela instituição de ensino (com juros de 9% ao ano e sem correção monetária), sendo que nos primeiros doze meses a partir da conclusão ou interrupção do curso, a amortização do empréstimo deveria corresponder ao valor da parcela da mensalidade não financiada. Após esse período, o saldo devedor poderia ser parcelado em até uma vez e meia o período em que o estudante foi beneficiário do programa.

Em 2005, foram introduzidas duas modificações importantes no Programa. A partir de setembro daquele ano, a cobertura de financiamento, que antes podia chegar a 70% do valor da mensalidade a ser paga à instituição de ensino superior, foi reduzida para até 50% desse total. Outra medida adotada pelo MEC foi a de conceder, a bolsistas parciais do ProUni, que arcam com a metade do valor da mensalidade cobrada pela instituição de ensino, financiamento de até 50% desse valor. Ou seja, seus encargos durante o período de formação poderiam reduzir-se a apenas 25% do valor da mensalidade cobrada pela instituição de ensino.

Em seguida, a Lei nº 11.552, de novembro de 2007, ampliou a cobertura do financiamento para até 100% do valor das mensalidades. Se, num primeiro momento, esta ampliação poderia ser vista como vantajosa, teve efeito contrário sobre o número de contratos firmados naquele ano.

Por intermédio das Portarias do MEC, de 31 de março de 2008, ampliou-se a articulação entre Fies e ProUni, de modo a atender estudantes beneficiários de bolsas parciais, bem como priorizar aqueles matriculados em cursos considerados prioritários (licenciaturas em matemática e ciências) e naqueles que tivessem obtido conceito 4 ou 5 no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).

De 1999 a 2009, foram beneficiados cerca de 567 mil estudantes. No entanto, a partir de 2006 reduz-se a quantidade de contratos novos a cada ano, de modo que o número de financiamento em 2009 correspondia a menos da metade do total contratado em 2005. A possível explicação para este fato é que o ProUni, instituído neste ano, passou a ser mais atrativo que o Fies para aqueles estudantes que se encontravam na faixa de renda elegível deste programa.

## Programa Universidade para Todos (ProUni)

A instituição do Programa Universidade para Todos (ProUni) foi respaldada por dois fatos concretos. Em primeiro lugar, pela baixa taxa de frequência de jovens de 18 a 24 anos à educação superior e, em particular, daqueles pertencentes aos estratos de menor renda. Além disso, ampliava-se a ociosidade da capacidade instalada das IES privadas, uma vez que o

aumento da oferta de vagas não vinha sendo acompanhado pelo crescimento da demanda ou, pelo menos, da capacidade de ocupá-las pelos demandantes potenciais.

O ProUni foi inicialmente encaminhado ao Congresso Nacional sob formato de projeto de lei, em maio de 2004. Mas, diante da possibilidade de sua tramitação se estender ao ponto de não haver tempo hábil para ser implementado no ano seguinte, o Executivo o reenviou ao Legislativo por meio de Medida Provisória (MP), em setembro do mesmo ano. A referida MP alterou alguns pontos do projeto de lei original, ao ampliar o universo de potenciais demandantes do programa. Além dos que haviam cursado todo o ensino médio em escolas públicas, também poderiam beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como portadores de necessidades especiais.

A MP estabeleceu dois tipos de bolsas de estudo: integral e parcial de 50%. Para obter o benefício da bolsa integral, o candidato não poderia dispor de renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário mínimo (SM). A modalidade de meia bolsa foi outra inovação introduzida pela MP; neste caso, para estudantes cuja renda *per capita* não excedesse o limite de três SM. Também foi vedada a concessão de bolsas aos estudantes portadores de diploma de curso superior.

Em seu primeiro ano de implementação, a instituição de ensino superior que aderisse ao programa deveria conceder uma bolsa de estudos para cada nove estudantes regularmente matriculados, respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da instituição. Além disso, a distribuição de bolsas deveria respeitar a mesma proporção da composição étnica da unidade federada em que estivesse localizada a referida instituição de ensino. Em contrapartida, as IES participantes do ProUni ficariam isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior – cursos de graduação e sequenciais de formação específica.

Posteriormente, ao ser transformado em lei, o ProUni incorporou algumas modificações em relação à proposição encaminhada pelo Poder Executivo. A principal delas foi a que reduziu de 10% iniciais para 8,5% da receita anual da instituição de ensino o valor a ser concedido sob a forma de bolsas de estudo. Além das bolsas correspondentes a 50% do valor da mensalidade, que resultaram de negociação prévia à edição da MP, também foi instituída a modalidade de bolsa no valor de um quarto da mensalidade.

O ProUni suscitou diversas reações, sendo as mais contundentes oriundas do meio universitário e dos defensores da educação pública e gratuita. Para estes, os recursos que deixariam de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser utilizados na ampliação da oferta de vagas pelas redes de ensino públicas. Outro argumento contrário à criação deste programa era o de que o poder público iria comprar vagas já existentes e ociosas, e de qualidade duvidosa.

Porém, quando se confrontam os montantes que deixam de ser arrecadados e o contingente de beneficiários do programa, constata-se que o custo por aluno se situa em patamar bastante baixo. Além de o custo não ser elevado, é pouco factível que aportes adicionais de recursos desta monta às Ifes pudessem ampliar a oferta de vagas na mesma proporção que aquela viabilizada pelo ProUni.

De acordo com Beghin *et al* (2010), a estimativa de renúncia fiscal devida ao ProUni, em 2010 atingia R\$ 625 milhões. Considerando-se que o estoque de bolsistas neste ano havia atingido quase 750 mil estudantes, tem-se um gasto per capita da ordem de R\$ 830,00. Portanto, trata-se de um subsídio que é oferecido a cada estudante referente a um ano de estudos.

O ProUni encerrou o exercício de 2009 com cerca de 596 mil estudantes beneficiados. Este contingente correspondia, naquele ano, a 16% do total de matrículas em cursos de graduação nas instituições de ensino privadas. A título de comparação, no primeiro ano de representava apenas 3% do total de matriculados, conforme pode ser observado pela tabela 1.

Outra constatação que se depreende da tabela acima diz respeito à redução da taxa de ocupação das bolsas ofertadas. Os últimos processos seletivos têm evidenciado que parcela significativa das bolsas ofertadas tem ficado ociosa. Se, em 2005, a taxa de ocupação das bolsas ofertadas correspondeu a 85%, em 2005, em 2008 havia caído para apenas 55%.

Deve-se considerar que a perversa correlação entre renda e educação (frequência/rendimento escolar) ainda é marcante no Brasil, de modo que a ampliação do acesso à educação superior ao público-alvo do ProUni poderá encontrar como limitante a baixa conclusão da escolaridade básica, sem a qual o ingresso no nível de ensino subsequente fica inviabilizado.

**Tabela 1 - Ensino de graduação nas IES privadas: matrículas, ingressos e bolsistas ProUni - Brasil - 2005 a 2009**

Discriminação	2005	2006	2007	2008	2009
Matrículas (a)	3.260.967	3.467.342	3.639.413	3.806.091	3.764.728
Ingressantes (b)	1.108.600	1.151.102	1.183.464	1.198.506	1.157.057
Bolsas ofertadas pelo ProUni (c)	12.275	138.668	163.854	225.005	247.643
Bolsas concedidas pelo ProUni (d)	95.608	109.018	105.570	124.607	161.354
Estoque de bolsas concedidas (e)	5.608	204.626	310.196	434.803	596.157
e/a	2,9	5,9	8,5	11,4	15,8
d/b	8,6	9,5	8,9	10,4	13,9
d/c	85,2	78,6	64,4	55,4	65,2
c/b	10,1	12,0	13,8	18,8	21,4

Fonte: Inep/MEC e SisProUni/MEC  
Elaboração própria

## Considerações finais

O financiamento da educação superior no Brasil está distribuído pelos setores público e privado. Nas duas últimas décadas tem havido crescimento ininterrupto da participação deste último no total de matrículas, o que comprova a opção política de ampliação da participação privada no financiamento desse nível de ensino. Se, por um lado, a regulação mais flexível permitiu a ampliação de IES privadas e o aumento de investimentos privados destinados a ampliar a oferta de vagas, por outro, o aumento das receitas e a viabilidade dos lucros no setor só se tornou possível pelo crescimento da demanda da população por este tipo de educação. Este crescimento foi propiciado pela aumento da renda das famílias, mas, também pela implantação de linhas de crédito subsidiadas, tais como o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), a concessão de bolsas de estudos pelo Programa Universidade para Todos (ProUni) por meio de renúncia fiscal, assim como ocorre por meio da dedução de despesas educacionais no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Estes diversos componentes para assegurar e ampliar a demanda, que podem ser entendidos como mecanismos indiretos de financiamento, por bens e serviços educacionais do setor privado foi utilizado pelos governos como opção para tentar assegurar a ampliação do acesso ao ensino superior.

É importante também salientar que os dados mostraram que mais recentemente o governo federal voltou a elevar seus gastos diretos neste nível de ensino. Apesar de não acompanhar o crescimento dos gastos total em educação, o ensino superior de responsabilidade direta do poder público voltou a ter um crescimento expressivo de gastos. Este crescimento, entretanto não foi capaz de alterar a atual estrutura de matrículas, com o setor público sendo bastante minoritário na oferta.

Quando se comparam as estruturas de financiamento do ensino superior do Brasil e de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), verifica-se que o primeiro se encontra em situação oposta à da maioria dos integrantes desta organização. Ou seja, enquanto lá é predominante a participação do setor público, ao menos na oferta desse serviço educacional o setor privado é hegemônico no Brasil.

Apesar disso, entende-se que no Brasil o Estado é, ainda, quem joga o papel decisivo para ampliação do acesso ao ensino superior, seja pelos gastos diretos na ampliação da oferta pública ou pelos mecanismos de financiamento indiretos que favorecem a iniciativa privada.

## REFERÊNCIAS

BEGHIN, N.; CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. *Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento*.

CASTRO, J. A. 1997. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80.*. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas.

CORBUCCI, P. R. mar. 2002. *Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação*. Brasília: IPEA,. (Texto para Discussão n. 869).

\_\_\_\_\_ ago. 2000. *As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*. Brasília: IPEA, (Texto para Discussão n. 752).

VELLOSO, J. ago.1992. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. In: *Revista Educação e Sociedade*. Ano XIII, n. 42, p. 256-267,

## BIONOTA

Jorge Abrahão de Castro

Diretor de Políticas e Estudos Sociais do Ipea

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

jorge.abrahao@ipea.gov.br

Paulo Roberto Corbucci

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB)

paulo.corbucci@ipea.gov.br

## CONVENIOS DE DESEMPEÑO Y SU APORTE EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

*PERFORMANCE AGREEMENTS AND THEIR CONTRIBUTION TO THE FINANCING OF HIGHER EDUCATION IN CHILE.*

*CONVÊNIOS DE DESEMPENHO E SEU APORTE NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE.*

**JORGE YUTRONIC, RICARDO REICH, DANIEL LÓPEZ, EMILIO RODRIGUEZ,  
JUAN PABLO PRIETO, JUAN MUSIC**

### Resumen

El Sistema de Educación Superior (SES) de Chile está ante un desafío significativo para atender las necesidades del desarrollo del país y proveer las capacidades y competencias reales que necesitan las personas. Por más de dos décadas, el sistema ha estado creciendo en cobertura educacional y en capacidad académica, alcanzando niveles inéditos en el país. Pero, desde hace algunos años se han hecho evidentes las necesidades de aumentar la calidad y profundizar la equidad en la educación, así como incrementar la producción científico-tecnológica y la innovación. Este desafío de renovación plantea la necesidad de invertir más pero en forma más eficiente y efectiva. Los instrumentos de financiamiento público actualmente existentes en el país consisten en transferencias de recursos o en fondos concursables en base a proyectos específicos, los cuáles han desplegado el potencial que pueden entregar. Pero ahora se requiere obtener impactos mayores. Por consiguiente, es necesario introducir otros instrumentos de financiamiento que complementen los existentes y se orienten a resultados notables en el SES.

En este contexto, se presenta la contribución que hacen los Convenios de Desempeño (CD) como instrumento de financiamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES). Los CD se empezaron a implementar en Chile desde 2007 en un programa piloto. Los avan-

ces obtenidos hasta ahora muestran resultados destacables en diversos ámbitos (tales como la retención estudiantil y el aumento de la producción científico-tecnológica). Se está haciendo evidente el aporte de este instrumento y se está generando una base de aprendizaje útil para su escalamiento en el sistema.

Palabras claves: Financiamiento de Educación Superior, Convenios de Desempeño, Mejoramiento de la Calidad de Educación Superior

## Abstract

Chile's Higher Education System (HES) is facing significant challenges in meeting the country's development needs and providing the real capabilities and competencies that people require. For more than two decades, the system has been growing in educational coverage and academic capability, attaining unprecedented levels for the country. In the last few years, however, it has become evident that the system needs to increase quality and strengthen educational equity, and also grow scientific and technological production as well as innovation. This challenge of renewal poses the need for greater, yet more effective and efficient, investment. The public financing instruments that are currently available in the country consist of transfer of resources or competitive grants based on specific projects, both of which have already demonstrated their full delivery capabilities. Greater funding firepower is now required. It is therefore necessary to introduce other financing instruments that can complement the existing ones and that are geared to producing significant results in the HES.

In this context, we highlight the contributions that Performance Agreements (PA) have made as instruments to finance Higher Education Institutions (HEI). The PA began to be implemented in Chile in 2007 in a pilot program. Outcomes thus far point to remarkable results in various areas (such as the student retention rate and the increase in scientific and technological production). The positive impact of this instrument is becoming apparent and a useful learning base is being generated in order to be able to apply it more broadly throughout the system.

Key Words: Higher Education Financing, Performance contracts, Higher Education Quality Improvement

## Resumo

O Sistema de Educação Superior (SES) do Chile está diante de um desafio significativo para atender as necessidades do desenvolvimento do país e prover as capacidades e competências reais das quais as pessoas carecem. Por mais de duas décadas o sistema esteve crescendo em cobertura educacional e em capacidade acadêmica, alcançando níveis inéditos no país. No entanto, há alguns anos tornaram-se evidentes as necessidades de aumentar a qualidade e aprofundar a equidade na Educação, da mesma forma que aumentar a produção científico-tecnológica e a inovação. Este desafio de renovação propõe a necessidade de investir mais e de maneira mais eficiente e eficaz. Os instrumentos de financiamento público atualmente existentes no país consistem em transferências de recursos ou em fundos com base a projetos específicos, os quais ressaltaram o potencial que podem agregar. Mas

agora é necessário obter impactos maiores. Por conseguinte, é importante introducir outros instrumentos de financiamento que complementem os já existentes e que se enfoquem em resultados notáveis no SES.

Neste contexto, apresenta-se a contribuição dos Convênios de Desempenho (CD) como instrumento de financiamento das Instituições de Educação Superior (IES). Os CD começaram a implementar no Chile, desde 2007, um programa piloto. Os progressos obtidos até agora mostram resultados relevantes em diversos âmbitos (tais como a retenção estudantil e o aumento da produção científico-tecnológica). Torna-se evidente o aporte deste instrumento e está sendo gerada uma base de aprendizado útil para seu dimensionamento no sistema.

Palavras-chave: Financiamento da Educação Superior, Acordos de Desempenho, Melhoria da Qualidade do Ensino Superior

### √ Estructura y características de la Educación Superior en Chile

El Sistema de Educación Superior (SES) de Chile se compone de tres tipos de actores principales: las agencias públicas responsables de su funcionamiento, las instituciones de educación superior (IES), los estudiantes y sus familias. Además, concurren las empresas y otros actores como empleadores y demandadores de servicios.

#### Instituciones

Existen tres tipos de instituciones de educación superior en el país: Universidades, Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales (IP). Las principales diferencias entre este tipo de instituciones son los títulos y grados que cada una puede conferir: los CFT puede otorgar Títulos Técnicos de Nivel Superior, los Institutos Profesionales puede otorgar Títulos Profesionales y Técnicos, y las Universidades pueden otorgar todos los anteriores y Grados Académicos (licenciado, magíster, doctor), todos los cuales son reconocidos oficialmente por el Estado chileno.

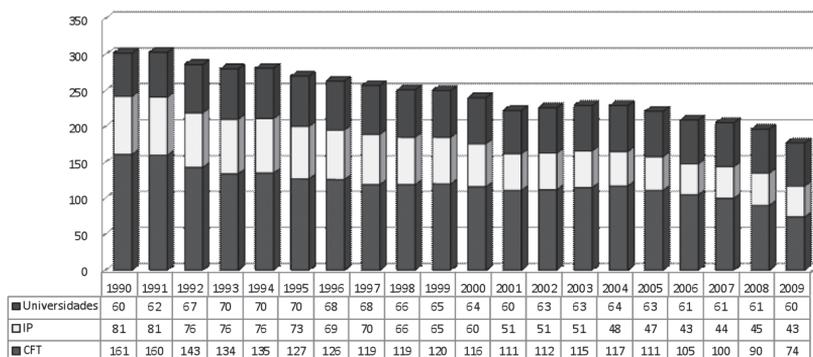
El SES ha crecido apreciablemente en los últimos años en términos de matrícula (Cuadros 1 y 3), en número y variedad de programas, en número de instituciones acreditadas y en recursos financieros invertidos. En cambio, hay una tendencia decreciente en el número de instituciones activas, como consecuencia de las dinámicas de consolidación en el sistema (Cuadro 2).

**Cuadro 1 Matrícula Total en Sistema de Educación Superior de Chile  
Número de estudiantes por tipo de institución (1990-2009)**

Tipo de Institución	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Centros de Formación Técnica	77.774	72.735	53.184	63.104	69.933	86.847	95.903	110.021
Institutos Profesionales	40.006	40.980	79.904	114.546	113.134	156.126	162.870	189.622
Universidades	131.702	231.227	319.089	468.497	478.075	519.557	546.208	576.600
Total de estudiantes en el SES	249.482	344.942	452.177	646.147	661.142	762.530	804.981	876.243

Fuente: Estadísticas de Educación Superior, Ministerio de Educación, Chile.

**Cuadro 2 Evolución del número de Instituciones de Educación Superior en Chile**

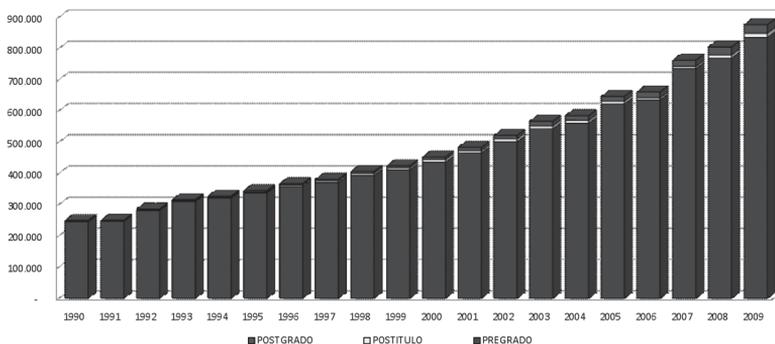


Fuente: Estadísticas de Educación Superior, Ministerio de Educación, Chile.

Hacia el año 2009, aproximadamente el 65% de los estudiantes matriculados pertenecían a los dos quintiles de menor ingreso familiar. Esta es una tendencia reciente que se basa en el altamente prioritario compromiso de las familias en educar a sus hijos y en los instrumentos de financiamiento público generados por el estado, especialmente dirigidos a las familias de menores ingresos. Este hecho implica una profundización de los desafíos del SES, por ejemplo, respecto de las tasas de deserción de los estudiantes, la atención de estudiantes vulnerables y la duración de los programas.

Estando en plena expansión el acceso de los estudiantes al SES con el consiguiente aumento de la cobertura de éste, los desafíos se expresan en: aumentar la calidad de la Educación Superior, asegurar el acceso de los diversos sectores de la población, aumentar la articulación entre las carreras y entre las instituciones, aumentar la movilidad de estudiantes, aumentar el volumen de innovación (en particular en la interacción con el sector productivo).

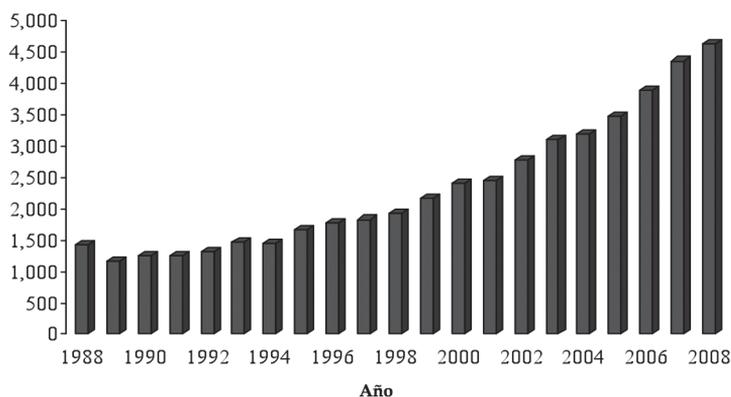
**Cuadro 3 Número de estudiantes matriculados en el Systeem de Educación Superior de Chile (pregrado postitulo, postgrado)**



Fuente: Estadísticas de Educación Superior, Ministerio de Educación, Chile.

En el ámbito de la actividad de I+D, ha venido aumentando el número de investigadores, el número de proyectos, la producción científico-tecnológica (por ejemplo, reflejada en publicaciones ISI según se muestra en Cuadro 4), la vinculación con el sector productivo y la vinculación internacional. Las principales universidades del país tienen un alto protagonismo en la actividad de I+D y son responsables de parte apreciable de los avances. No obstante, el propósito de hacer de Chile un país desarrollado plantea desafíos mayores en este ámbito, un verdadero “cambio de escala”: aumento significativo de la producción científico-tecnológica, aumento de la innovación, aumento del capital humano avanzado, aumento de la participación empresarial y, en general, más creación de valor cultural. Estas cuestiones representan otras necesidades de renovación institucional.

**Cuadro 4 Número de publicaciones científicas generadas en Chile (ISI) (1998-2008)**



Fuente: ISI Web of Knowledge

### *Entidades públicas*

Desde la perspectiva pública, las entidades principales que son responsables del funcionamiento del sistema son: la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (DESUP), el Consejo Nacional de Educación (CNED), la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (Ingresa), el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (Mecesup).

La DESUP supervisa el cumplimiento de la legislación vigente en la educación superior, tiene participación en los procesos de asignación de recursos a las instituciones de educación superior y participa en el proceso de reconocimiento oficial de las instituciones (a través de CNED) y de la acreditación de ellas (a través de CNA).

El CNED es un organismo público autónomo creado por la ley orgánica constitucional cuya misión es proteger la fe pública en las instituciones de educación superior. Sus funciones son: promover la calidad y el desarrollo de las instituciones; hacer seguimiento de las universidades y otorgar la autonomía de ellas cuando se cumplen los requisitos; promover la transparencia en el SES y el análisis y el intercambio de información.

La CNA, creada como parte de la ley para el aseguramiento de la calidad en la educación superior, tiene por funciones: gestionar los procesos de acreditación de las instituciones; supervisar el funcionamiento de las agencias de acreditación; realizar el proceso de acreditación para las instituciones autónomas y los programas de pregrado y postgrado (parte de ellos con la colaboración de agencias de acreditación).

El Programa Mecesus, entidad clave del Ministerio de Educación, asigna recursos a las instituciones, a través de mecanismos concursables, para realizar proyectos de mejoramiento institucional y académico.

La Comisión Ingresos es un organismo autónomo del Estado que está encargado del diseño y aplicación de los instrumentos financieros públicos y privados para el financiamiento de estudiantes que cumplan con ciertos estándares académicos y socioeconómicos.

### *Síntesis de características del SES*

Desde una perspectiva global, el Sistema de Educación Superior de Chile se caracteriza principalmente por: la diversidad institucional; la participación relevante del mercado en la provisión y en cierta articulación del sistema; la autonomía de las instituciones; el financiamiento que combina aportes públicos y aportes privados (Cuadro 5); el financiamiento público que combina una base de proyecciones históricas y algunos requerimientos de la demanda. La autonomía de las instituciones se refleja, entre otros factores, por su capacidad para definir: la oferta de vacantes, los tipos de alcances de los programas académicos, los valores de sus aranceles, las plantas y remuneraciones de los profesores e investigadores y varios otros factores.

El sistema de financiamiento del SES está evolucionando hacia una estructura compleja con una variedad de instrumentos y con creciente énfasis en los resultados, la participación con transparencia y la rendición de cuentas pública. El sistema tiene un significativo componente de financiamiento privado que se expresa a través de aranceles (aportes de las familias), proporcionalmente uno de los más altos en el mundo, junto a Corea.

Chile se incorporó a la OECD en 2009. Esta decisión implica que el sistema educacional del país deberá cumplir estándares superiores a los existentes, por lo que es un desafío adicional al de las propias necesidades internas para su transformación y mejoramiento.

## √ El problema del financiamiento y la necesidad de nuevos instrumentos

### Los instrumentos existentes

En el SES de Chile existen instrumentos de financiamiento de diverso tipo, algunos orientados a la oferta y otros a la demanda como se aprecia en la síntesis del Cuadro 5.

**Cuadro 5 Instrumentos de Financiamiento para la Educación Superior en Chile**

Financiamiento de la oferta	AFD	Aporte Fiscal Directo
	AFI	Aporte Fiscal Indirecto
	MECESUP	Programa Financiamiento de la Educación por Resultados (Mejoramiento de Calidad, Equidad e Innovación Académica).
	FDI – FIAC (*)	Fondo de Desarrollo Institucional – Fondo de Innovación Académica
	CONICYT	Programas para financiamiento del I+D (FONDECYT, FONDEF, PIA)
	INNOVA	Programas para financiamiento de Innovación
Financiamiento de la demanda	Programas Becas de Pregrado	Varios programas de Becas
	Programa de Becas de Postgrado	Varios programas de Becas
	Fondo de Crédito Solidario para Pregrado	Programas de créditos para estudiantes de universidades CRUCH
	Programa Crédito con Aval del Estado para Pregrado (CAE)	Programa de crédito para estudiantes con foco en familias de menos ingresos
	Programa Crédito CORFO	Programa de créditos para estudiantes en ámbitos seleccionados
	Crédito Tributario I+D	Programa administrado por CORFO

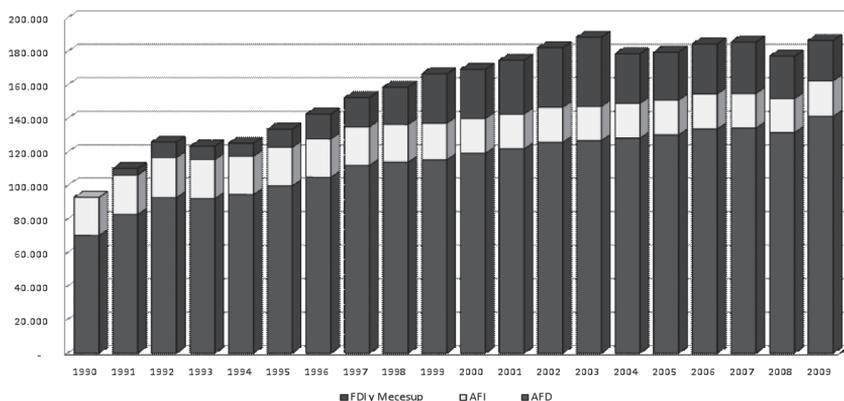
Obs(\*).- Este fondo corresponde al histórico, el cuál fue reemplazado mayoritariamente por el Fondo de Innovación Académica (FIAC) de MECESUP2, de carácter competitivo

Los instrumentos señalados en el Cuadro 5 son de carácter concursable y orientados a objetivos específicos, con excepción de AFD y AFI.

A nivel internacional existen diversas modalidades de financiamiento a la oferta: instrumentos basados en presupuesto y ejecución histórica, instrumentos basados en el uso de fórmulas e indicadores y otros. Estas modalidades usualmente se combinan. En Chile están presentes estas modalidades. Una de ellas es la tradicional forma de asignación de recursos basales, que en Chile corresponde al AFD. Las otras modalidades asignan una proporción menor de recursos.

El financiamiento público basal a escala institucional puede ser genérico o asociarse a indicadores. Cuando se usan indicadores, estos pueden ser de resultados o de procesos. Ejemplos de indicadores de procesos son: número de estudiantes matriculados; número de académicos con doctorado; costo por estudiante; estudiantes que matriculan de sectores seleccionados. Ejemplos de indicadores de resultados del sistema son: número de titulados; carreras específicas de alta prioridad; número de publicaciones ISI. En el caso chileno, se usan fórmulas principalmente en el AFI y en el componente del 5% del AFD. En Cuadro 6 se muestra la evolución de asignación de estos recursos.

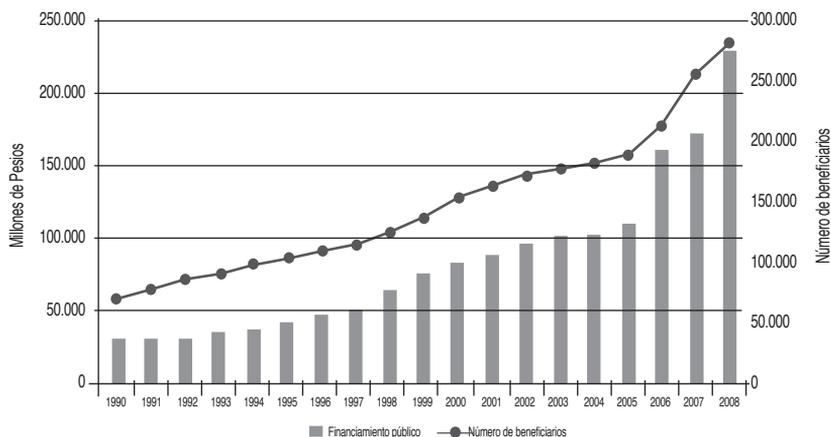
**Cuadro 6 Evolución de los aportes públicos a las IES en Chile (1990-2009)**  
(en millones de pesos chilenos de 2009)



Fuente: Estadísticas de Educación Superior, Ministerio de Educación, Chile.  
AFD: Aporte Fiscal Directo; AFI: Aporte Fiscal Indirecto; FDI-Mecesusup: Fondo de Desarrollo Institucional y Programa Mecesusup

Por aproximadamente 20 años, el SES chileno ha ido aumentando significativamente la cobertura de los estudiantes que atiende. Asimismo, ha ido aumentando la producción científica-tecnológica. Esta expansión ha estado acompañada de un crecimiento moderado de la inversión pública tanto a través de financiamiento directo como de instrumentos concursables. En general, esta inversión ha sido fundamental para atender las necesidades de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades académicas e institucionales y abordar objetivos específicos. Por ejemplo, el financiamiento a estudiantes ha aumentado apreciablemente, como se muestra en Cuadro 7.

**Cuadro 7 Evolución del financiamiento público para estudiantes y número de beneficiarios (1990-2008)** (millones de pesos chilenos de 2008)



### *Necesidades de mayor financiamiento y de instrumentos adecuados*

A pesar de los avances en varios ámbitos y temas, los resultados que se han obtenido son insuficientes para hacer de Chile un país desarrollado en Educación Superior y atender bien las necesidades de la población. Para lograrlo se requieren mejoramientos mucho más significativos y en mayor número. Como se ha señalado antes, el SES ha de evolucionar para obtener “resultados notables”, es decir, resultados que superen significativamente los resultados que se han estado obteniendo o que no han ocurrido espontáneamente hasta ahora.

En el SES subsisten algunos problemas de singular importancia que no se resuelven con los instrumentos existentes. Por ejemplo en el ámbito de la formación: deserción estudiantil en los primeros años; tasa de titulación; extensa duración de las carreras; insuficiente articulación en la formación (entre carreras técnicas y profesionales). Por ejemplo en el ámbito de la ciencia y la tecnología: requerimiento de aumento “cuántico” de la producción científico-tecnológica; necesidad de asegurar su impacto en la creación de valor (innovación).

Con los desafíos expuestos anteriormente, queda en evidencia que Chile debe invertir más y mejor en su Educación Superior.

En síntesis, las necesidades más importantes de financiamiento actual de las IES, desde la perspectiva de las políticas públicas, son:

- Aumentar el acceso y la equidad
- Aumentar la eficiencia (tanto intra institucional como del sistema en su conjunto)
- Aumentar la calidad e innovación para dar respuestas a los desafíos educacionales del país.
- Aumentar la producción científico-tecnológica y la innovación para abordar la creación de valor en un país que busca ser desarrollado

Desde la perspectiva de las familias, las necesidades más importantes de financiamiento son el aumento del acceso con equidad y la disminución del costo económico que representa para ellas.

Estas necesidades plantean unos objetivos concretos y relevantes para la evolución de los instrumentos de financiamiento existentes y la creación de nuevos instrumentos adecuados. El Convenio de Desempeño surge, entonces, como un instrumento apto para tales fines.

El financiamiento público a los servicios educacionales basados en resultados recompensa a las instituciones por su desempeño real medido y no sólo asigna recursos en función de lo planificado y comprometido. En este concepto convergen los indicadores que reflejan los intereses de la política pública y aquéllos de las propias instituciones que buscan mejores resultados. Se pueden concebir diferentes tipos de instrumentos de financiamiento basado en resultados. En Chile, la mayoría de los fondos competitivos financian proyectos con objetivos específicos (por ejemplo de mejoramiento académico, como es el caso de MECESUP en calidad de educación superior y de CONICYT en investigación). Estos objetivos específicos

apuntan a avanzar en el mejoramiento del sistema pero no aseguran resultados notables debido a la fragmentación y a la insuficiente articulación en el sistema.

Chile necesita avanzar significativamente en fortalecer y mejorar su SES. La base que el país ha construido hasta ahora hace posible abordar objetivos más exigentes. En particular, el sistema de financiamiento debe evolucionar hasta abordar integral y efectivamente esos propósitos.

## ✓ Los Convenios de Desempeño: Programa Piloto en Chile

La experiencia ganada en los programas públicos existentes en Chile, en particular del Programa MECESUP, condujo a detectar la necesidad de implementar un nuevo instrumento complementario que aumente el financiamiento público directo para la obtención de más bienes públicos y resultados: los Convenios de Desempeño (CD). También, ésta fue la determinación estratégica establecida por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad para el financiamiento de las IES. Los propósitos de este instrumento son aumentar la efectividad del gasto público, alinear los objetivos institucionales con los objetivos de interés nacional, favorecer la rendición de cuentas públicas, asociar el mejoramiento del desempeño institucional con el financiamiento.

### *Visión internacional*

Los convenios de desempeño implementados a escala internacional tienen orientación a resultados, con una característica de cierta “geometría variable”. Algunos se basan en el uso de estándares e indicadores; otros establecen objetivos generales para el sistema u objetivos específicos para cada institución; algunos representan un porcentaje pequeño del aporte fiscal y en otros casos representan la totalidad; algunos se aplican a todo un país o en otros casos sólo a una parte de éste. Los CDs establecen los ámbitos en que son útiles, como el mejoramiento de resultados y de eficiencia docentes (por ejemplo: tasas de retención y graduación oportuna); el incremento de la productividad científico-tecnológica (número de publicaciones, número de patentes, impacto y valorización para la innovación); el mejoramiento de la gestión institucional (reflejada en indicadores financieros y de infraestructura, entre otros).

El CD es un instrumento de financiamiento pero también es un incentivo y un medio para lograr mejoramientos relevantes en las instituciones y en el sistema de educación superior. Desde la perspectiva operacional, promueve una forma de trabajo diferente entre las agencias de financiamiento y las IES, ya que ellas negocian y se ponen de acuerdo en torno a objetivos comunes e importantes.

Los principales factores que se consideran en el diseño de este instrumento son:

- Proporción de los recursos a asignar vía CD, respecto de otros instrumentos de financiamiento
- Objetivos específicos e indicadores a usar para medir el desempeño

- Disponibilidad de información confiable y oportuna a nivel de sistema y de las respectivas instituciones.
- Mantención y mejoramiento progresivo de los resultados obtenidos en las instituciones.
- Disponibilidad e incorporación de adecuadas prácticas de gestión al interior de las instituciones.
- Elaboración de planes de desarrollo institucional con objetivos estratégicos específicos.
- Determinación de actuaciones a realizar en aquellas instituciones que obtienen buenos desempeños.
- Determinación de actuaciones a realizar en las instituciones que obtienen desempeños pobres e insuficientes.

### *Base del diseño implementado en Chile*

Un convenio de desempeño, como componente de la política pública, es un instrumento de financiamiento estatal para instituciones de educación superior que buscan cambios importantes. Por ello, la institución que recibe los recursos públicos se debe comprometer a alcanzar desempeños notables, académicos e institucionales, negociados con la agencia de financiamiento y sobre los cuáles debe rendir cuenta pública.

Para generar estos bienes de impacto social relevante, las instituciones de educación superior deben mejorar cualitativa y cuantitativamente en algunos ámbitos necesarios. De hecho, deben ocurrir hechos y situaciones que no ocurrían habitualmente.

Los desafíos de aumento de calidad institucional y de cambio estratégico deben reflejarse en los planes de desarrollo estratégico de las instituciones. Estos planes, al ser un referente del CD, pasan a ser parte de la relación contractual entre la agencia estatal de financiamiento y la institución, en unas perspectivas de corto, mediano y largo plazos.

Con este marco general, los convenios de desempeño se diseñaron en Chile con características que los diferencian respecto de los otros instrumentos de la política pública existentes en el país. En particular:

- *Financiamiento de bienes públicos*

El convenio de desempeño financia esencialmente bienes públicos que no se han logrado aún en el SES, que son importantes y que a las IES les cuesta obtener en forma individual.

- *Selección de las IES*

El convenio de desempeño se aplica a las IES adecuadamente seleccionadas que dispongan de suficientes capacidades de gestión superior, propósitos bien definidos, planes de desarrollo, equipos directivos y académicos motivados y comprometidos con la obtención de resultados significativos.

- *Alineamiento con prioridades nacionales*

El convenio de desempeño alinea los recursos y capacidades de una institución de educación superior con las prioridades nacionales. Esto aumenta las sinergias, ya que los recursos asignados se combinan con los recursos institucionales y con otras iniciativas estratégicas, generando relaciones causa-efecto que facilitan una espiral virtuosa de logros.

- *Fortalecimiento institucional en ámbitos seleccionados.*

El convenio de desempeño fortalece las capacidades institucionales que son críticas: gestión institucional, calidad académica, eficacia y eficiencia en los ámbitos educacionales y de I+D.

- *Liderazgo de autoridades institucionales*

El CD requiere y promueve el liderazgo de las autoridades institucionales, en particular de su Rector, para hacer los cambios necesarios.

- *Orientación a resultados relevantes*

El CD busca obtener resultados notables, que representan cambios significativos en el SES, que usualmente son difíciles de obtener por las IES en forma aislada.

- *Negociación efectiva*

El CD utiliza la negociación efectiva para establecer los objetivos relevantes, las estrategias para lograrlos y el acompañamiento profesional durante la ejecución. Este factor de diseño es particularmente distintivo de otros instrumentos financieros. Su fundamento es que sin negociación se obtienen sólo resultados medios, y con negociación se obtienen resultados superiores.

- *Apalancamiento efectivo de recursos y capacidades*

El CD apalanca otros recursos y capacidades disponibles con lo cual se genera una base de amplificación de la inversión nueva.

- *Rendición de cuenta pública*

El CD involucra a las IES en rendir públicamente sus actuaciones y resultados, lo cual libera información útil a la comunidad y genera señales valiosas para los otros actores del SES

Estos factores de diseño son claves para realizar la renovación y profundización del SES.

Los recursos que se asignan por convenios de desempeño representan solo una parte del financiamiento total requerido; luego, las instituciones deben contribuir con sus ingresos propios o con recursos complementarios provenientes de otras fuentes. Este esquema posibilita a las instituciones disponer de una combinación de fuentes de financiamiento para realizar sus planes de mejoramiento institucional.

### *Programa Piloto de CD*

Con esos criterios de diseño, el programa MECESUP procedió a organizar e implementar el Programa Piloto orientado al desarrollo de los CDs. También, este programa busca generar aprendizaje para proyectar el instrumento en el SES. En las bases de Convocatoria para Convenios de Desempeño del año 2006, se establece como objetivo del instrumento: “alinear las misiones institucionales con las prioridades nacionales y regionales, la autonomía universitaria con la rendición de cuentas pública (accountability) y el desempeño institucional con el financiamiento público”. Objetivos específicos planteados, entre otros son: desarrollar y fortalecer las capacidades y competencias en las universidades para la gestión orientada a resultados en ámbitos de prioridad para el país, mejorar la calidad de la oferta educacional y comprometer la medición periódica, transparente y pública de sus resultados.

En esta convocatoria, se seleccionaron propuestas de cuatro universidades estatales: Universidad de Tarapacá, Universidad de Chile, Universidad del Bio-Bío y Universidad de la Frontera. Los montos comprometidos en el Programa Piloto representan una inversión pública de \$10.000 millones (pesos chilenos), equivalente aproximadamente a US\$20 millones para un período de ejecución de 3 años. El financiamiento del programa se hace con recursos fiscales y del Banco Mundial.

Los objetivos de cada convenio reflejan las respectivas prioridades institucionales. El convenio de desempeño de la U de Tarapacá tiene por objetivo posicionar la universidad como agente de integración internacional con los países fronterizos; el convenio de la U de Chile tiene por objetivo un nuevo modelo de gestión institucional; el convenio de la U del Bio Bio tiene por objetivo mejorar estructuralmente los niveles de éxito de los estudiantes; el convenio de la U de la Frontera tiene por objetivo un balance entre fortalecimiento de la gestión, eficiencia docente y desarrollo de la investigación (en el área seleccionada de bio-recursos).

### *Contratos y planes de mejoramiento institucional*

Los contratos resultantes entre el Ministerio de Educación y las universidades establecen: los objetivos a obtener; las metas e indicadores de resultados a alcanzar; las estrategias y recursos para lograrlos; la implementación de unos planes de mejoramiento institucional.

Los planes de mejoramiento institucional establecen propósitos y actuaciones en diversos ámbitos. En el ámbito de gestión institucional: las estrategias y actuaciones que hacen viable el logro de resultados significativos y medibles; instalación y desarrollo de capacidades de análisis institucional; diseño e implementación de sistemas de información para la gestión; aumento de capacidades para el liderazgo institucional; la toma de decisiones basada en evidencias; la consideración del largo plazo en los procesos de desarrollo. En el ámbito de calidad académica: mejoras de la calidad; relevancia y pertinencia de los programas; incremento de la equidad en el acceso a la calidad; una gestión responsable de la matrícula estudiantil; incremento en la eficiencia; renovación académica; renovación curricular; mejoramiento de la relación universidad - industria.

Los contratos para la implementación del CD tienen, entre otras, las siguientes características:

- √ Formalizan la relación entre las partes para el logro de los resultados de interés común con alineamiento explícito entre las prioridades institucionales y las ministeriales.
- √ Se orientan al mejoramiento académico y de las capacidades de gestión institucional.
- √ Se basan en la gestión de información de calidad y pertinente:
  - La Universidad se compromete a la entrega oportuna de información académica e institucional (incluyendo la económica) y en particular, sobre la progresión de los indicadores de desempeño. Asimismo, a generar un anuario de información e indicadores relevantes.
  - La universidad se compromete a utilizar las capacidades de análisis institucional para la implementación, monitoreo y seguimiento del CD (o a crearlas si no dispone de ellas)
- √ Aplica un procedimiento de monitoreo permanente y sistemático.
- √ El ministerio se compromete a proveer los recursos y los apoyos acordados.

### *Flexibilidad del modelo*

Una característica crítica de los convenios de desempeño implantados en Chile es la capacidad de reprogramación dinámica de la asignación de recursos con el propósito de asegurar los resultados. Esta capacidad facilita abordar la incertidumbre y complejidad de los procesos, ante la dificultad de anticipar completamente cuáles son todas las actuaciones más efectivas. La retroalimentación y el aprendizaje son claves. Esto ocurre también con las experiencias que provienen de la implementación de otros CDs. Los eventuales conflictos que puedan surgir por esta razón al interior de la IES son en general conflictos “buenos”; es decir, aquéllos que hay que enfrentar para superar las diferencias (y no quedar “sin acuerdo” como suele ocurrir en otras instancias).

### *Negociación*

El Ministerio designó en su representación un experto por cada institución, en calidad de negociador, para liderar el proceso de negociación respectivo. Esta función considera tanto el proceso inicial de establecimiento de objetivos y del plan de mejoramiento institucional como el acompañamiento durante la ejecución del convenio. El proceso de negociación es de importancia para mejorar los planes iniciales y definir los desempeños notables que se buscan en cada IES.

Los negociadores son claves para acordar unas metas ambiciosas y realistas respecto de los desempeños (que sean superiores a las que se lograrían con los mismos recursos en una gestión convencional). Los negociadores continúan con su función una vez que el contrato se firma, a través del monitoreo y seguimiento del convenio a lo largo de su implementación.

Los negociadores llevan a las IES a moverse en su frontera de desarrollo en los ámbitos seleccionados.

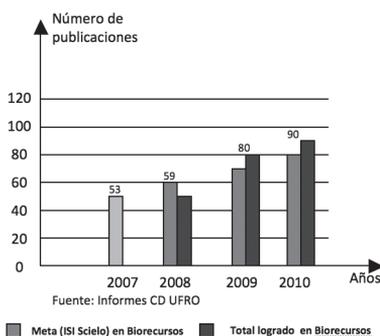
## ✓ Avances y proyecciones

Los CDs del Programa Piloto se han implementado en las cuatro universidades seleccionadas a partir del año 2007 y ya muestran avances importantes. Al promediar el año 2010, antes de concluir el periodo de contrato, se puede observar los siguientes avances y proyecciones.

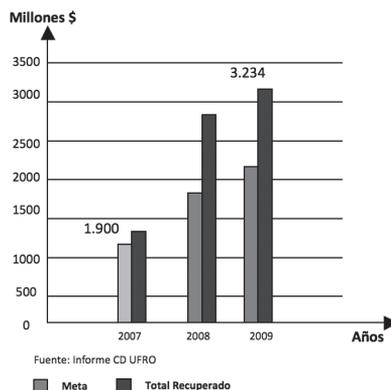
- *Más resultados notables*

Se están obteniendo resultados notables en las instituciones, en el sentido que se superan los efectos habituales que se obtienen con otro tipo de instrumentos de financiamiento. Estos resultados notables son visibles por los actores del SES y no sólo por los involucrados. Por ejemplo, la Universidad de la Frontera aumentó su producción científico - tecnológica en el ámbito seleccionado en el CD (Biorecursos) desde 53 publicaciones ISI en 2007 a 90 publicaciones en ISI 2010, con crecimiento anual sostenido, según se muestra en Cuadro 8. Asimismo, esta institución aumentó la recuperación de créditos estudiantiles (según se muestra Cuadro 9), cuestión fundamental en el financiamiento. La Universidad del Bio Bio disminuyó la deserción de estudiantes desde 17% en 2007 a 12% en 2009 (Cuadro 10), cuestión fundamental en el escenario actual de la educación superior. La Universidad de Tarapacá aumentó la movilidad estudiantil internacional (Cuadro 11). La Universidad de Chile presenta avances en la organización de un sistema computarizado de información administrativa y académica para una institución compleja. Estos son unos primeros resultados obtenidos y deberán ser profundizados en el futuro cercano. Estos y otros resultados son muy importantes. En la mayoría de los indicadores, las universidades superan con creces las metas establecidas, lo cuál muestra el potencial del instrumento. No sólo para la política pública, sino que para las instituciones.

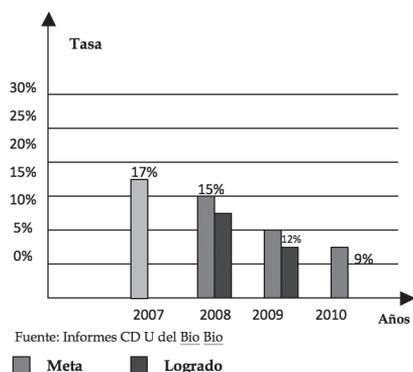
**Cuadro 8 Producción científica-tecnológica (Publicaciones ISI y Scielo) Universidad de la Frontera**



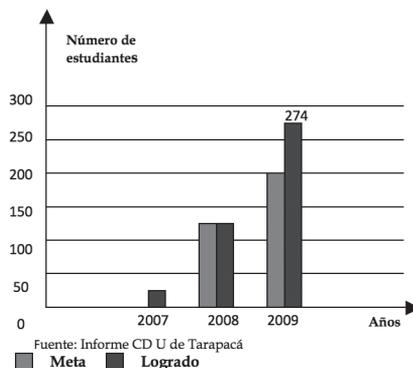
**Cuadro 9 Recuperación de créditos Universidad de la Frontera**



**Cuadro 10 Deserción promedio de estudiantes primer año Universidad del Bio Bio**

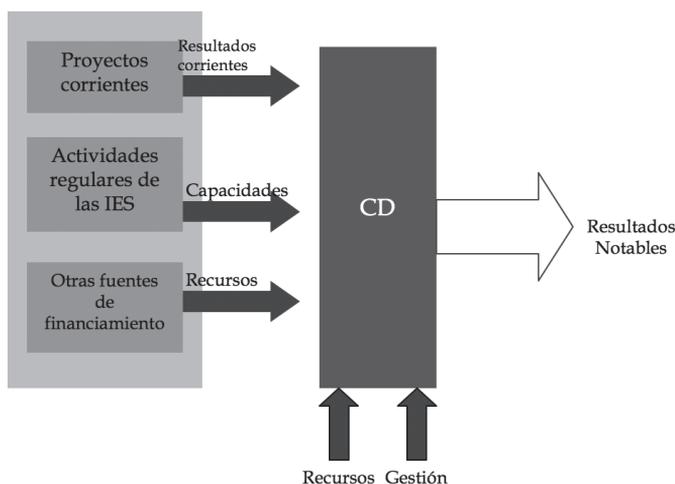


**Cuadro 11 Movilidad estudiantil internacional Universidad de Tarapacá**



Estos avances están mostrando una característica determinante de los convenios de desempeño para la evolución del SES en Chile: generador de resultados notables (Fig. 1)

**Fig. 1. El Convenio de Desempeño como generador de Resultados Notables**



• *Pocos objetivos no logrados y generación de aprendizaje*

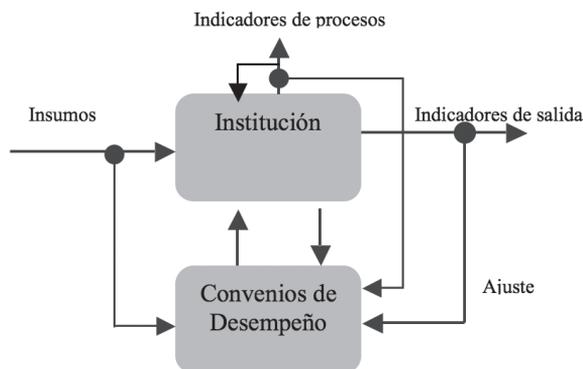
Existen unos pocos objetivos no logrados completamente, a pesar de los esfuerzos desplegados y de los resultados notables obtenidos. Por ejemplo, el escaso mejoramiento del rendimiento estudiantil en las asignaturas críticas de primer año en una universidad (situa-

ción distinta a lo observado en otra universidad en la cual se obtuvo aumento significativo de rendimiento estudiantil). El trabajo realizado en este caso hace posible la comprensión experimental de las causas: la insuficiencia del diseño utilizado (basado sólo en metodologías de enseñanza y capacitación y apoyo a profesores y estudiantes). El problema ha resultado más complejo que lo previsto y se requiere incorporar más factores simultáneos para abordarlo integralmente: el perfil del profesor y la incorporación de herramientas tecnológicas para mejorar el aprendizaje en los estudiantes. Este aprendizaje da curso a la renovación de actuaciones institucionales. La metodología del CD permite aprender sobre las relaciones causa-efecto de las intervenciones, que es una de las bases del mejoramiento continuo.

• *Seguimiento, retroalimentación y aprendizaje*

El seguimiento y monitoreo continuos a lo largo del desarrollo del CD, con fuerte base de retroalimentación, ha demostrado ser clave para obtener resultados y se constituye en una de las fortalezas del diseño hecho en Chile para este instrumento. En particular, porque ha hecho posible definir y ejecutar continuamente las actuaciones en función de los resultados. Esto genera un ambiente de aprendizaje en “tiempo real” para las instituciones (Fig. 2). En este aspecto hay algunas diferencias con otros países que hacen evaluaciones de los convenios principalmente cuando se negocia un nuevo contrato.

Fig. 2. Procesos de seguimiento y aprendizaje en los Convenios de Desempeño



• *Metodología*

La metodología de implementación y operación de los CD ha resultado apropiada, tanto por su efectividad (eficiencia y eficacia) como por su flexibilidad para adaptarse a los diferentes contextos institucionales y a los distintos tipos de objetivos. Los factores que han devenido claves de la metodología son: elaboración y utilización de planes de mejoramiento institucional basados en diagnósticos realistas; creación de condiciones para la superación de paradigmas limitantes; apalancamiento de las capacidades y recursos que administra la institución; participación activa y directa de todos los actores de una institución relacionados con un determinado objetivo (superando las divisiones departamentales y la separación entre academia y gestión); generación y uso de información para hacer seguimiento de avances y

sus efectos en los resultados (con la frecuencia adecuada); capacidad de reprogramación de los trabajos en función de la relación causa-efecto de las actuaciones; capacidad de reasignación de recursos según los avances que se van obteniendo durante el transcurso.

Estos factores metodológicos están resultando útiles para: construir los casos de éxito; obtener logros tempranos; generar confianza entre los actores respecto de la obtención de resultados y un sentimiento de que es posible construir una realidad significativamente mejor.

- *Actuaciones institucionales difíciles*

Los CD han llevado a las instituciones a tomar algunas decisiones claves y necesarias pero difíciles, que usualmente no toman. Por ejemplo: definición de prioridades para establecer focos de I+D (lo cual implica concentrar recursos en ciertas áreas); organización de equipos transversales e integrados (lo cual significa trabajo multidisciplinario y de colaboración efectiva academia / gestión entre personas que no están habituadas a ello); simultaneidad de actuaciones (lo cual supera la lógica de secuenciación y acelera los desarrollos); asignación de recursos propios (lo cual expresa la voluntad y el compromiso genuino); orientación a resultados (lo cual significa superar la lógica de la orientación sólo a las actividades).

- *Continuidad*

Los CD son finitos en el tiempo. Entonces emerge el desafío de cómo mantener y seguir mejorando los resultados académicos e institucionales después de concluido el plazo del contrato. La gestión realizada por las instituciones han producido avances interesantes para la continuidad: algunos de los resultados son autosustentables en el tiempo (por ejemplo, una mayor retención de estudiantes produce directamente más recursos económicos para financiar los gastos recurrentes); otros resultados generan la base para justificar y hacer viable la inversión pública incremental en forma eficiente.

La capacidad negociadora está jugando también un rol importante en la gestión de continuidad, pues contribuye a establecer posiciones realistas y efectivas de las instituciones, evitando demandas exageradas de recursos o supuestos no viables sobre la autosustentabilidad.

## √ Conclusiones

La experiencia adquirida en la implementación de los CD del Programa Piloto hasta 2010 ha permitido obtener algunas conclusiones valiosas para la evolución del financiamiento del SES:

- *Nueva base de diálogo entre el gobierno y las universidades*

El instrumento CD representa una base para otra forma de diálogo entre el gobierno y las universidades. En efecto, el ministerio y las universidades acuerdan objetivos comunes,

negocian las formas y recursos para lograrlos, se informan oportunamente sobre los efectos de las iniciativas e interpretan los avances para determinar nuevas posibles actuaciones y logran una orientación conjunta hacia los resultados. Todo ello significa un diálogo de fondo sobre la naturaleza de los problemas, las oportunidades a abordar y las estrategias para obtener los resultados. También significa un aprendizaje común y más rápido, lo que es fundamental para proyectar el instrumento de financiamiento a otras instituciones del sistema. Es necesario precisar que éste es un diálogo intenso pero no es una forma de cogestión. Las universidades son autónomas y toman decisiones en forma independiente. Lo que ocurre en la práctica es que el diálogo se fundamenta en la evidencia que produce la gestión y en sus resultados (una suerte de “clínica”). La evidencia disminuye la carga ideológica y política en cuestiones que son principalmente pragmáticas.

- *Ámbito de aplicación de los CD*

El CD es un instrumento que es factible en ciertos ámbitos de aplicación. Pero, como todo instrumento, tiene límites de aplicación en las instituciones.

Las condiciones básicas que debe cumplir una institución para ser viable en la implantación de un CD son: disponer de capacidades básicas en los ámbitos en que busca los mejores desempeños y tener suficiente gobernabilidad y capacidad de gestión superior.

- *Rol de los negociadores*

El trabajo de los negociadores y la calidad de los procesos de negociación han sido claves, según reconocen los directivos de las universidades, las autoridades gubernamentales y los expertos internacionales que han evaluado la experiencia chilena. La participación de los negociadores condujo a determinar metas e indicadores de logros exigentes y realistas. Esta combinación de alta exigencia y realismo no es frecuente con otros instrumentos de financiamiento. En un esquema de trabajo habitual, hay exigencia moderada y tienden a repetirse experiencias con resultados medios. Los CD están demostrando que superan esos hábitos.

Los negociadores acompañan a las instituciones y al gobierno a lo largo de todo el proceso y aceleran el alineamiento de los objetivos entre ambas partes y la obtención de más y mejores resultados.

Los factores críticos del rol que están jugando los negociadores son: comprensión profunda de los problemas que enfrentan las universidades; experiencia en gestión institucional; competencias para hacer seguimiento; independencia para discernir y actuar; orientación a resultados; conocimiento del estado del arte en los ámbitos académicos e instituciones respectivas; competencias de negociación.

- *Difusión y adopción institucional*

Una cuestión relevante en la adopción integral de la cultura de desempeños notables por parte de las instituciones es proyectar las prácticas y formas de gestión aplicadas y validadas en el CD hacia todas las unidades académicas y administrativas de ellas. En el

Programa Piloto, los convenios han sido gestionados y negociados con los equipos centrales e integrados por diversas otras personas, para un ámbito determinado de la respectiva Universidad. Es sabido que las estructuras de toma de decisiones universitarias y las prioridades (y necesidades) de las unidades académicas pueden constituir oportunidades pero a veces también obstáculos para el alineamiento que requiere la implementación de procesos de cambio radical de desempeños. Los equilibrios políticos internos al interior de una universidad, aunque suelen dar coherencia a la institución, a veces limitan la obtención de nuevos logros realmente significativos. Por ello, para aumentar la adopción institucional de estas nuevas prácticas es necesario anticiparse a las situaciones y realizar actuaciones efectivas para involucrar y comprometer tempranamente el trabajo tanto de las unidades académicas y administrativas como de las personas mismas.

- *Necesidad de renovación de las entidades gubernamentales y sus asociados.*

Así como las universidades deben hacer cambios para mejorar sus desempeños, también ha quedado en evidencia que las agencias de gobierno y los otros organismos involucrados, nacionales e internacionales, deben hacer cambios en ellos para acompañar a las instituciones y catalizar los procesos. Mejorar los desempeños de la Educación Superior a escala nacional importa realizar cambios en los “dos lados”.

Los procesos burocráticos de las agencias de gobierno y de los organismos internacionales de financiamiento no están todavía calibrados para el logro de desempeños notables, lo cual representa limitaciones para alcanzar los propósitos comprometidos y dificulta el cumplimiento de las metas (por ejemplo, en los procesos de adquisiciones).

Esto representa otra oportunidad de mejora importante: la modernización de los procesos estatales y de los organismos internacionales para obtener altos desempeños con sus participaciones e inversiones en el SES.

- *Liderazgo de las autoridades institucionales*

La experiencia ha puesto en evidencia la importancia del liderazgo de las autoridades institucionales para acordar, implementar y gestionar los CD. Liderazgo del rector, pero también de otros directivos y de los académicos. A través de este instrumento, ellos encuentran un campo fértil para hacer creíble una visión e integrar a muchas personas en torno a objetivos comunes, superando las eventuales diferencias y prejuicios existentes.

- *Potencial institucional*

Los resultados que se están obteniendo ponen en evidencia el potencial disponible en las instituciones para crear valor. En efecto, las autoridades institucionales, los académicos y el personal administrativo de las instituciones reconocen que los resultados que están obteniendo superan sus expectativas en algunos ámbitos. En el fondo, las instituciones tienen restricciones internas o existen “puentes cortados” que inhiben ciertos avances académicos

e institucionales. Los CD, al abordar directamente esas restricciones y brechas, liberan parte del potencial institucional que estaba restringido.

- *Apalancamiento y sinergia*

Un CD, además de los propios recursos que asigna a una IES, apalanca las inversiones que se han hecho y se continúan haciendo en ella y en el SES a través de otros mecanismos. Este apalancamiento se hace por dos medios principales: la articulación de proyectos y la articulación de instituciones que tienen objetivos o capacidades comunes. De esto emerge un poder amplificador y de sinergia de los CD.

- *Evolución e integración del financiamiento del SES*

El financiamiento estatal a las Instituciones de Educación Superior debe aumentar para atender mejor la creación y mantención de los bienes públicos. Se requiere más y mejor inversión. Los CD están probando ser un mecanismo efectivo para ampliar y profundizar el sistema de financiamiento de la educación superior. Con los resultados que se están obteniendo se demuestra que es conveniente escalar al conjunto del sistema. Para realizar un escalamiento efectivo es necesario reconocer las diferentes necesidades y características del SES (entre otras: tipos de instituciones, distribución regional y territorial, tipos de carreras, necesidades económicas y académicas de los estudiantes, necesidades académicas críticas, tipos de bienes públicos más importantes). Por consiguiente, para el escalamiento es posible concebir los CD con una suerte de “geometría variable”, para abordar las distintas necesidades. Asimismo, es fundamental su complementación y sinergia con los instrumentos de financiamiento ya existentes.

Este conjunto de conclusiones muestra los beneficios y ámbitos de aplicación de los CDs en Chile, a escala piloto, y genera las bases para su escalamiento al conjunto del SES. Su mayor beneficio hasta ahora es la contribución a generar resultados notables, una cuestión clave para la renovación del SES.

## Referencias

- Bases de concurso de Convenios de Desempeño. Programa Piloto Mecesup. 2006.
- Canning, Mary, Goodfrey, Martin, Holzer-Zalazawska, Dorota. Higher Education Financing in the New-EU Members States. Leveling the Playing Field. World Bank.
- Convenios de Desempeño de las Universidades participantes. <http://mece2.com/portal/>
- Donner, J., P. Tindemans, F. Marmolejo y J.J. Brunner (2010). Informe Internacional de Evaluación de Medio Término, Mineduc y BIRF.
- Fanelli, G. Ana. 2006. Los Contratos-Programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional.
- Informe de Convenio de Desempeño de Universidad de la Frontera, Universidad del Bío Bío, Universidad de Tarapacá. Mecesup. Chile, 2010
- Informe sobre la Educación Superior en Chile. OECD.2009.
- Machuca, Flora. 2010. Antecedentes sobre el sistema de educación superior chileno y sobre el Programa Piloto de Convenios de Desempeño. Documento interno de Mecesup.
- On the edge: securing a sustainable future for Higher Education. Report de la OECD/IMHE-HEFCE. 2007.
- Reich, Ricardo. 2010 Bases y Desafíos de la Aplicación de Convenios de Desempeño en la Educación Superior de Chile. Documento de Posición. Mecesup.
- Salmi, Jamil, Hampton, Arthur. 2006. Innovation in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms.
- The Contract-Programme for University Financing on the Basis of Achieving Objectives. Technical University of Catalonia (UPC). 2005.
- Yutronic, Jorge. 2010. Generación y sistematización de la base para la evaluación de la estrategia nacional de innovación en las áreas de ciencia y capital humano. Consejo Nacional de la Innovación para la Competitividad. Informe de consultora SYN, Chile.

## Bionota

**Jorge Yutronic.** Consultor en ciencia, tecnología, innovación y educación superior con servicios en Chile, Argentina, Uruguay, Panamá, Perú, El Salvador y Méjico, financiados por el BID, Gobierno de Japón, Banco Mundial, UNESCO y las agencias nacionales. Asesor del Ministerio de Educación de Chile en la implementación de los convenios de desempeño. Ex miembro del Consejo Consultivo Internacional MECESUP; evaluador de universidades en sus procesos de acreditación y de autonomía; ex rector de la Universidad de las Américas. Creó emprendimientos tecnológicos como Kyber y Movilmaster. Fue gerente en Sonda. Participó en el sistema de ciencia, tecnología e innovación chilena: fue uno de los fundadores y Director Ejecutivo del programa FONDEF; co-fundador y presidente del programa EXPLORA, fundador del Programa de Cultura de la Innovación y creador de varios programas de ciencia y tecnología. Fue miembro del Directorio de Fundación Chile. Ex presidente del Instituto de Ingenieros en Chile. En 2010 fue elegido miembro de la naciente Academia Nacional de Ingeniería de Chile; en 2008 fue nombrado Member of Governing Board of the International Center for Science, Technology and Innovation (ISTIC), Kuala Lumpur, Malaysia; en 2007 le fue otorgado el Premio Ingeniero Sobresaliente en forma conjunta por IEEE (Institute of Electronic and Electrical Engineers, USA) y AIE (Asociación de Industrias Electrónicas de Chile). Ingeniero Civil Electricista de Universidad de Chile. Dirección de correo: yutronic.jorge@gmail.com

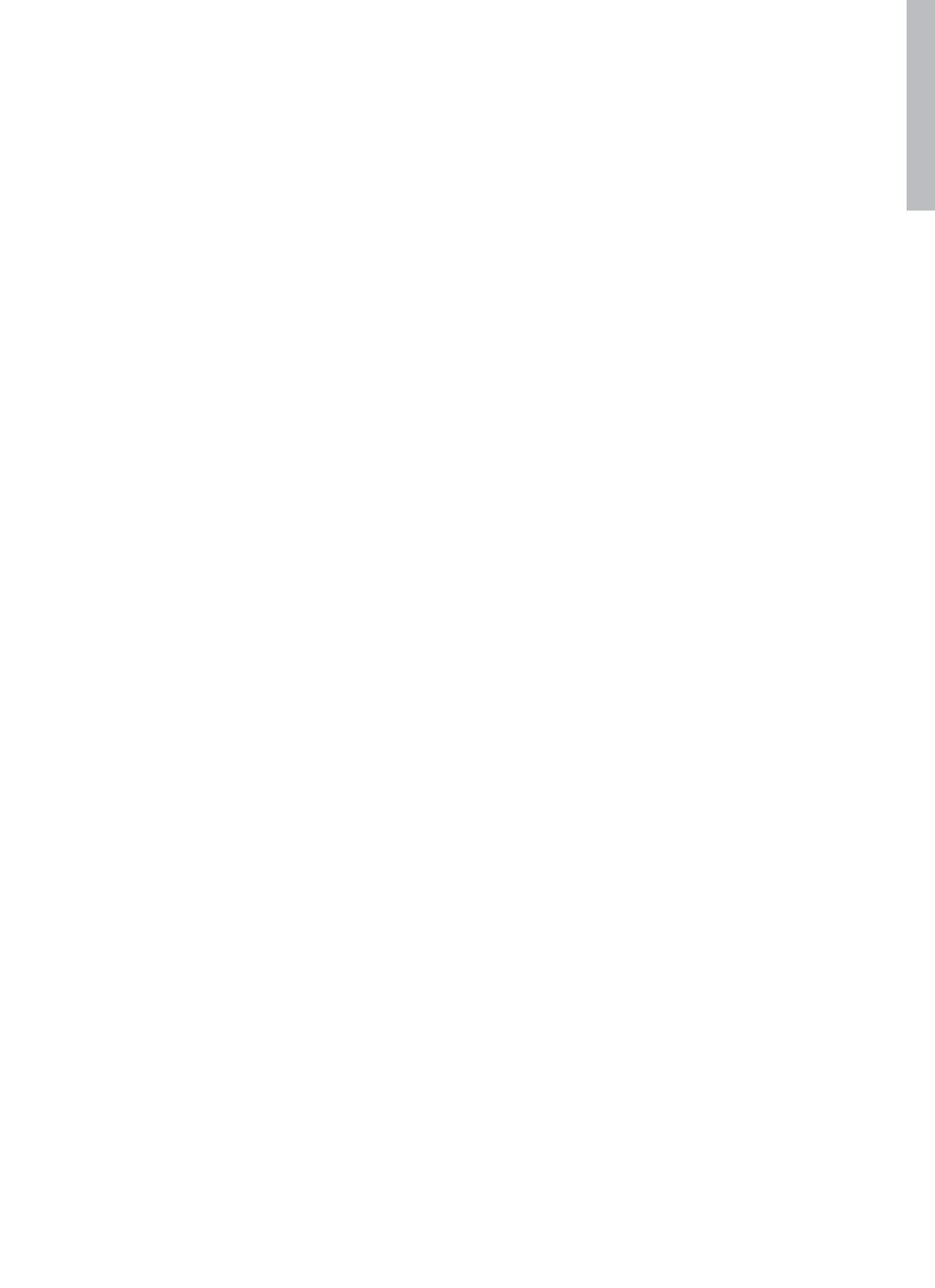
**Ricardo Reich Albertz.** Ingeniero Civil Químico de la Universidad de Concepción (1965), Doctor en la misma especialidad del Georgia Institute of Technology, USA (1974). Su actividad académica la desempeñó en la Universidad de Concepción hasta 2007, como Profesor Titular, Director de Departamento y Director de Investigación (por 10 años). Ha publicado unas 60 contribuciones en el ámbito de la Termodinámica Aplicada, la Educación Superior y el Aseguramiento de Calidad. Desde el año 1997 se desempeña en el Ministerio de Educación como Coordinador General del Programa MECESUP/MECESUP2 que apoya el mejoramiento de la calidad de la educación superior chilena, donde gestiona el diseño de los préstamos del Banco Mundial 4404-CH y 7317-CH y su implementación con recursos incrementales a través de los instrumentos de financiamiento Fondo de Innovación Académica y Convenios de Desempeño. A partir de 2010 ejerce además la jefatura del Departamento de Financiamiento Institucional en la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. A partir de 2011 gestiona el Programa de Convenios de Desempeño 2011-2014, escalamiento del piloto MECESUP2. Es consultor del Banco Mundial en financiamiento de la educación superior, participando en proyectos de mejoramiento e innovación en Túnez, Bangladesh e India, y como expositor en reuniones y cursos en Mozambique, Ghana, Montenegro, Washington, Lesoto e Indonesia. Dirección de correo: ricardo.reich@mineduc.cl

**Emilio Rodríguez.** Rector, Profesor Titular e Investigador de la Universidad de Tarapacá. Ex Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile (CNA). Colaborador de Mecesus en la implementación de los convenios de desempeño. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y Máster en Sociedad de la Información y del Conocimiento, ambos en la Universidad Complutense de Madrid. Magister en Administración mención Finanzas de la Universidad de Chile. Master Certificate in Finance Series en University of Notre Dame. Diploma de Especialización en Gestión Universitaria de la Organización Universitaria Interamericana. Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias de la Administración de Empresas de la Universidad de Tarapacá. Dirección de correo: erodrigu@uta.cl

**Juan Music.** Académico en Ingeniería Civil de la Universidad Católica del Norte (Chile) y consultor en educación superior. Colaborador de Mecesus en la implementación de los convenios de desempeño. Ingeniero Civil, mención Estructuras de Universidad de Chile. Ex-Rector de Universidad Católica del Norte (UCN) (1990-2001), ex- Presidente del Consejo de Rectores del Centro Oeste Sudamericano, ex-Decano Facultad de Arquitectura, Construcción e Ingeniería Civil de la UCN, ex- Director Departamento de Ingeniería Civil de la UCN y del Departamento de Ingeniería Mecánica de la Universidad de Antofagasta. Asesor del Ministerio de Educación, Par Evaluador de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile (CNA-Chile) y Colombia, evaluador y asesor del Consejo Nacional de Educación (CNED-Chile). Presidente del Consejo de Acreditación del Área de Tecnología de la Agencia Acredita CI, par evaluador de carreras de ingeniería en Chile y Colombia. Director de la Sociedad Chilena de Enseñanza de Ingeniería (SOCHEDI), miembro de la Academia Chilena de Ingeniería y del Instituto de Ingenieros. Dirección de correo: jmusic@ucn.cl

**Daniel López Stefoni.** Vicerector de Investigación, Postgrado e Innovación de Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile. Doctor en Ciencias Biológicas, ha realizado también estudios internacionales en gestión de universidades. Primer rector y profesor titular de la Universidad de Los Lagos. Es Consultor del Ministerio de Educación, de la Comisión Nacional de Acreditación y de universidades nacionales y latinoamericanas. Investigador en Educación (Gestión universitaria) y en Ciencias Biológicas (Ecología costera y Acuicultura), temas en los que ha publicado libros y casi un centenar de artículos en revistas de corriente principal. Ha desarrollado múltiples proyectos con apoyo de agencias nacionales e internacionales. Editor invitado y miembro de Consejos editoriales en revistas internacionales de Educación y Ciencias del Mar. Ha ocupado cargos como Presidente de la Red de Universidades Regionales de América Latina, miembro del Consejo Asesor y Comité de Estudios en Salud y Producción Animal de la Comisión de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), miembro de la Comisión Nacional de Acuicultura, directorio de Consejo de Universidades Estatales, director de la Fundación para la Integración y Desarrollo de América Latina, entre otros. Ha recibido distinciones académicas en Chile, Perú, Colombia, México, Ecuador. Es doctor Honoris Causa por la Universidad del Valle de Orizaba, México. Dirección de correo: daniel.lopez@upla.cl

**Juan Pablo Prieto.** Doctor en Matemáticas de la Ohio State University. Participó en la comisión Asesora Presidencial para la Educación Superior (2007-2008). Entre 2007 y 2009 fue representante de la Presidenta de la República en la Junta Directiva de la Universidad de Playa Ancha y Presidente de dicho organismo por un período. Anteriormente ocupó los cargos de Vicerrector de Desarrollo y Vicerrector Académico en la Universidad de Talca (1999-2006). Actualmente es negociador del Convenio de Desempeño de la Universidad de Chile para la revitalización de las humanidades, artes y ciencias sociales. Es miembro de Comité Consultivo de Pregrado de la Comisión Nacional de Acreditación. Ha sido consultor del Ministerio de Educación de Chile y del gobierno de Holanda en materias de educación superior. Dirección de correo: [juanpablo.prieto@uvm.cl](mailto:juanpablo.prieto@uvm.cl)



## AVANCES Y RETOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO

### *PROGRESS AND CHALLENGES IN THE COLOMBIAN EDUCATIONAL SYSTEM*

### *PROGRESSOS E DESAFIOS NO SISTEMA EDUCACIONAL COLOMBIANO*

JAVIER BOTERO ÁLVAREZ <sup>1</sup>

#### Resumen

En el presente artículo se describen los avances de la política pública de educación en Colombia que durante la última década ha significado un reto en materia de financiación, debido entre otras, al aumento en las tasas de absorción y cobertura en los diferentes niveles del sistema, lo que plantea la necesidad de llevar a cabo una actualización normativa que propenda por la diversificación de las fuentes y garantice la sostenibilidad de las instituciones de educación superior públicas al igual que la participación de los distintos actores de la sociedad.

Palabras claves: financiamiento de la educación, políticas públicas de educación, universidad, Colombia.

#### Abstract

In the present article is given a description of the advances of public education policies in Colombia that during the last decade have meant a challenge in higher education funding,

---

<sup>1</sup> Colaboradores: María Victoria Angulo González, Directora de Fomento de la Educación Superior; Jorge Alberto Riveros Mogollón, Profesional Especializado Dirección de Fomento de la Educación Superior; y Clara Juliana Rivera Vargas, Profesional Universitario Dirección de Fomento de la Educación Superior

due, among other things, to the rise in the rates of absorption and coverage in the different levels of the system, which sets the need to accomplish a normative update that seeks the diversification of the sources and guarantees the sustainability of the public higher education institutions.

Keys Words: Education financing, educational public policies, university, Colombia

## RESUMO

No presente artigo são descritos os avanços da política pública de Educação na Colômbia que durante a última década significou um desafio em matéria de financiamento devido, entre outras questões, ao aumento nas taxas de absorção e cobertura nos diferentes níveis do sistema, o que demonstra a necessidade de promover uma atualização das regras que favoreçam a diversificação das fontes e garanta a sustentabilidade das Instituições de Educação Superior públicas da mesma forma que a participação dos diversos atores da sociedade.

## Una Década de Transformaciones

Con el gran reto de formar más y mejor su capital humano, en Colombia se han venido dando grandes transformaciones en el sistema educativo. El motor de transformación está contenido en la Constitución de 1991 donde se define la educación (Art.67) como un derecho ciudadano, un servicio público con función social, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, en el que además se señala la obligatoriedad de la misma hasta la terminación de la educación básica<sup>2</sup>.

Desde la aplicación de la Constitución de 1991, la cual fijó la descentralización de la educación básica (Art.67) y la autonomía para las instituciones de educación superior (Art.69), se desarrollaron distintas normas que hoy orientan el funcionamiento del sistema educativo en nuestro país.

Aún con los avances en términos de política y gestión al interior del sistema, en los 90s las cifras estaban alejadas de las necesidades reales en términos de cobertura, financiación, calidad, pertinencia, eficiencia y articulación del sector.

En cuanto a en cobertura, más de dos millones de niños entre los 3 y los 15 años permanecían fuera de las aulas educativas. Existía además una percepción de baja calidad y la oferta no respondía a las necesidades de los diferentes sectores productivos; especialmente en las regiones estaba orientada a ofrecer programas de bajo costo tales como administración, contabilidad o derecho.

En respuesta a lo anterior entre 2002 y 2010, el Ministerio de Educación Nacional puso en marcha una política cuyo objetivo era reorganizar el sistema y orientarlo hacia el objetivo fundamental de formar a los colombianos de cara a los retos del siglo XXI.

El estudiante se convirtió en el centro del sistema. Las acciones fueron enfocadas al seguimiento y atención de sus necesidades a lo largo de toda la vida. Este cambio requirió de nuevos objetivos, metas y programas, y la inclusión participativa de todos actores y agentes del sistema.

Fruto de estos esfuerzos la tasa de analfabetismo ha disminuido, más de 400.000 niños se han vinculado a la educación inicial, la cobertura bruta en educación básica supera hoy el 100%, en educación media es del 78% y en educación superior se generaron 570.299 nuevos cupos, lo que permitió aumentar la cobertura de 24,4% en 2002 a 35,3% en 2009. En 2002 egresaban del sistema 414.424 bachilleres mientras que en el 2009, esta cifra alcanzó 691.852 jóvenes que obtuvieron su título de bachiller, evidenciando un aumento del 60%.

Para asegurarles programas pertinentes y de calidad a estos jóvenes y a los que se graduarán en los próximos años, Colombia cuenta hoy con un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que garantiza la mejora permanente de las instituciones y programas académicos así como su impacto en la formación de los estudiantes. Además, dispone de una oferta educativa flexible y articulada entre niveles, que incluye el manejo de tecnologías de la información y la comunicación y currículos orientados por competencias.

<sup>2</sup> Artículo 11. Ley 115 de 1994. Niveles de la educación formal. La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles: a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio; b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y c) La educación media con una duración de dos (2) grados.

De esta manera se sentaron las bases para la transformación del sector educativo en función de las necesidades del país, con respecto a las cuales se definieron los estándares básicos de competencias matemáticas, científicas, comunicativas y ciudadanas tanto para la educación básica y media como para la educación superior<sup>3</sup>.

Tres evaluaciones censales de competencias básicas en los grados 5º y 9º (SABER), el examen de Estado para ingreso a la educación superior (SABER11º) y la universalización de la aplicación de pruebas de salida para los egresados de las instituciones de educación superior a través de los exámenes de calidad ECAES (SABER PRO) fueron el resultado de la generalización de los procesos de evaluación en todos los niveles.

Estas pruebas, presentadas por los estudiantes en varios momentos de su formación, fueron diseñadas siguiendo objetivos amplios que permitieran la innovación y la experimentación, y que al mismo tiempo fueran lo suficientemente precisos para evaluar a los estudiantes en forma comparativa.

## Un sistema educativo articulado

Articular las instituciones de educación media con el SENA<sup>4</sup> y con instituciones de educación superior para ofrecer a los estudiantes de los grados 10 y 11 programas técnicos profesionales es una de las estrategias diseñadas y puestas en marcha por el Ministerio de Educación Nacional para incentivar en los jóvenes colombianos la culminación del bachillerato y la continuación de su proceso formativo en la educación superior. Gracias a este proceso de articulación, hoy muchos estudiantes obtienen su título de bachiller y una certificación en competencias específicas que facilita su inserción activa en el mercado laboral.

Así un total de 453.751 estudiantes de educación media se han beneficiado con programas académicos técnicos profesionales y tecnológicos del SENA y otros 39.473 están articulados con instituciones de educación superior, apoyados a través del Fondo de Fomento a la Educación Media. Gracias al diseño curricular por ciclos propedéuticos de los programas técnicos profesionales y tecnológicos que se ofrecen en articulación, estos jóvenes pueden continuar con sus estudios de educación superior para lo cual se les reconocen los créditos cursados en la educación media e inclusive tienen la posibilidad de pasar a un ciclo profesional.

Con el objetivo de generar una oferta pertinente, el Ministerio de Educación Nacional apoyó la creación de 40 alianzas con sectores productivos estratégicos así como la creación de 265 programas técnicos profesionales y tecnológicos pertinentes al proyecto de desa-

<sup>3</sup> Los Estándares de Competencias Básicas son criterios claros y públicos que permiten establecer los niveles básicos de calidad de la educación a los que tienen derecho los niños y las niñas de todas las regiones del país, en todas las áreas que integran el conocimiento escolar. En los estándares básicos de calidad se hace un mayor énfasis en las competencias, sin que con ello se pretenda excluir los contenidos temáticos. No hay competencias totalmente independientes de los contenidos temáticos de un ámbito del saber -qué, dónde y para qué del saber-, porque cada competencia requiere conocimientos, habilidades, destrezas, comprensiones, actitudes y disposiciones específicas para su desarrollo y dominio. Sin el conjunto de ellos no se puede valorar si la persona es realmente competente en el ámbito seleccionado. La noción actual de competencia abre, por tanto, la posibilidad de que quienes aprenden encuentren el significado en lo que aprenden.

<sup>4</sup> El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, creado en 1957, es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de la Protección Social de la República de Colombia, que ofrece formación profesional integral para la incorporación de las personas en actividades productivas que contribuyan al crecimiento social, económico y tecnológico del país, y brinda servicios de Formación continua del recurso humano vinculado a las empresas; información; orientación y capacitación para el empleo; apoyo al desarrollo empresarial; servicios tecnológicos para el sector productivo, y apoyo a proyectos de innovación, desarrollo tecnológico y competitividad.

rollo de las regiones, diseñados por competencias, con cobertura en 28 departamentos del territorio nacional en sectores como agroindustrial, biocombustibles, agropecuario y forestal, minería, servicios, turismo, portuario, biocomercio y TIC.

De esta manera, la participación de la educación técnica profesional y tecnológica en la matrícula de la educación superior aumentó significativamente pasando del 18.3% en 2002 al 34.7% en 2009.

Para contribuir con el proceso de descentralización de la oferta de programas de educación superior se crearon los Centros Regionales de Educación Superior –CERES<sup>5</sup>, como alianzas entre instituciones públicas, privadas, sector productivo y entidades territoriales, apoyó significativamente el proceso de crecimiento en la matrícula así como la desconcentración de la oferta.

Actualmente operan en Colombia 164 CERES que ofrecen 1.001 programas académicos en educación superior y atienden a más de 32.515 estudiantes en municipios en los cuales no existía oferta y a zonas marginales de las ciudades.

### Promoción de la investigación

El fortalecimiento de la investigación en Colombia ha sido orientado al desarrollo de competencias científicas en nuestros jóvenes, al fortalecimiento del recurso humano altamente calificado y al fortalecimiento de las capacidades de las Instituciones en materia de investigación promoviendo la generación de grupos y redes de investigación en temas estratégicos para el país que sean la vía para el trabajo conjunto con otros países.

En cuanto a los programas de formación de docentes e investigadores en maestrías y doctorados tanto en el país como en el exterior, se ha contado con el apoyo no solo del Ministerio de Educación sino también de entidades tales como Colciencias<sup>6</sup> e ICETEX<sup>7</sup> y organizaciones como Fulbright, DAAD, Colfuturo<sup>8</sup>, Banco de la República y la Fundación Carolina, entre otras.

Por otra parte en cuanto a la oferta educativa nacional de posgrados, se presentó un avance de 180 programas de maestría con 6.776 estudiantes matriculados en 2002 a 259 programas de maestría con 18.260 estudiantes en 2009; y de 38 programas de doctorado con 350 estudiantes en 2002 a 124 programas de doctorado con 1.631 estudiantes en el 2009.

<sup>5</sup> Los Centros Regionales de Educación Superior –CERES- se conciben como una alianza en la que participan el Gobierno nacional, departamental y local, la sociedad civil, el sector productivo y la academia, con un objetivo común: "Generar oportunidades de desarrollo social y económico a las comunidades, a través de la generación de oportunidades de acceso a la educación superior".

<sup>6</sup> Colciencias es el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación que se encarga de promover las políticas públicas para fomentar la CTI en Colombia. Las actividades alrededor del cumplimiento de su misión implican concertar políticas de fomento a la producción de conocimientos, construir capacidades para CTI, y propiciar la circulación y usos de los mismos para el desarrollo integral del país y el bienestar de los colombianos. Además coordina el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación –SNCTI. Debe también definir los programas estratégicos para el desarrollo del país, la complementariedad de esfuerzos, el aprovechamiento de la cooperación internacional y la visibilización, uso y apropiación de los conocimientos producidos por nuestras comunidades de investigadores e innovadores. Todo, centrado en el fomento de investigaciones e innovaciones que el país que soñamos requiere.

<sup>7</sup> El ICETEX es la entidad financiera del Estado colombiano, que promueve y financia el acceso y la permanencia en la educación superior en Colombia y el exterior; a través del crédito educativo, la gestión de recursos de cooperación internacional y de terceros, con criterios de equidad, cobertura, calidad y pertinencia, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico; para contribuir al desarrollo social y económico del país.

<sup>8</sup> COLFUTURO es una entidad con un esquema mixto, que destina recursos a un Programa de Crédito-beca, el cual selecciona un grupo de profesionales cada año para apoyarlos con la financiación de sus estudios. Al regresar al país con su título de posgrado estos beneficiarios reciben la condonación de un porcentaje del crédito, a manera de beca. Tras dieciocho años de funcionamiento, 3.194 profesionales colombianos han viajado a cursar sus posgrados.

Entre 2002 y 2008 se formaron 22.446 profesionales en posgrados en el exterior, y mediante el Programa Formación de la Generación del Bicentenario, liderado por Colciencias. El país se ha fijado la meta de formar, entre el 2009 y el 2013, 2.500 nuevos doctores dando prioridad a la formación en áreas como energía y recursos naturales, biodiversidad, biotecnología, salud, café, cárnicos, lácteos y cultivos perennes, defensa y seguridad (materiales y electrónica), software y tercerización de servicios y logística.

Por su parte, la visibilidad de la producción científica también tuvo un incremento notorio. En 2003 Colombia contaba con 12276 investigadores activos a la fecha cuenta con más de 15000; los grupos reconocidos por Colciencias pasaron de 809 en 2003 a 4.705 en 2010. De acuerdo con el grupo de investigación SCImago Colombia en el período 2003-2008 aumentó su participación ubicándose en el quinto lugar entre 46 países de la región<sup>9</sup>, las revistas indexadas crecieron en 300% al pasar de 191 a 751 en el mismo periodo y el sistema cuenta hoy con un 13.5% de sus docentes en tiempos complementarios equivalentes con formación doctoral.

También se promovió la conformación de la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada – RENATA- que permite la colaboración entre la comunidad académica y científica de Colombia y la de ésta con la comunidad académica internacional y los centros de investigación alrededor del mundo. A la fecha contamos con 98 instituciones de educación superior y dos centros de investigación conectados a la red. En coordinación con Colciencias, se han apoyado proyectos de investigación e innovación educativa que usen las posibilidades de infraestructura y los servicios de RENATA. En 2006 se financiaron 13 proyectos y, en 2009, 25. Para 2010, se prevé financiar 10 más para un total de 48<sup>10</sup>.

## Educación de calidad a todos los niveles

Dentro de las profundas transformaciones del sector educativo, una de las más destacadas es el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, lo que a su vez ha llevado a las instituciones de educación superior a fortalecer la investigación, diseñar e implantar una estrategia de promoción de posgrados y aumentar la relación entre el número de doctores y el número de habitantes.

A la fecha 8.961 programas académicos de pregrado y posgrado cuentan con registro calificado<sup>11</sup> del Ministerio de Educación Nacional, cifra que representa la totalidad de los programas y certifica que los mismos cuentan con condiciones básicas de calidad. De 224 programas acreditados en el 2003 se alcanzó la cifra de 704 programas acreditados y 236 reacreditados a mayo de 2010. Además 19 instituciones de educación superior –IES- hoy están acreditadas en alta calidad.

Para la construcción de nuevas aulas y el mejoramiento de espacios para el aprendizaje, que cumplan con los más altos estándares de calidad y soporten a las instituciones en los

<sup>9</sup> En 2003 se reportaron 1.074 artículos mientras en 2008 fueron reportados 2.957.

<sup>10</sup> <http://www.renata.edu.co/index.php/experiencias-significativas.html>

<sup>11</sup> Según los artículos 22 y 25 del Decreto 2566 de septiembre 10 de 2003, el registro calificado es el reconocimiento que hace el Estado del cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad para el adecuado funcionamiento de programas académicos de educación superior. Éste tiene una vigencia de siete años, es otorgado por el Ministro de Educación Nacional mediante acto administrativo.

procesos encaminados al cumplimiento de las políticas de cobertura y calidad, se creó una línea de crédito con tasa compensada a través de Findeter<sup>12</sup>, que benefició a 33 instituciones de educación superior con cerca de 58 millones de dólares<sup>13</sup>.

### Información en línea para la toma de decisiones

La producción y divulgación de información del sector ha constituido una importante variable en las transformaciones del sector educativo. Información que da cuenta de la oferta académica, los directivos, la matrícula, los estudiantes, egresados, docentes, recursos tecnológicos y financieros, la tasa de deserción y la inserción de los graduados al mercado laboral está ahora al alcance de las instituciones y la comunidad en general.

La generalización del uso de los sistemas de información cuenta como uno de los avances más significativos de los últimos años. Hoy, el sector educativo colombiano dispone de sistemas de información que permiten apoyar los procesos y contar con una fuente de información única, oportuna, confiable y disponible para la toma de decisiones, permitiendo desarrollar políticas públicas y planes estratégicos institucionales.

El Ministerio de Educación Nacional desarrolló el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES<sup>14</sup>, el Sistema de Información de Aseguramiento de la calidad -SACES<sup>15</sup>, el Sistema de Prevención a la Deserción en Educación Superior -SPADIES<sup>16</sup> y el Observatorio Laboral para la Educación<sup>17</sup>.

El 90% de los procesos del Ministerio se encuentran apoyados en sistemas de información. Hoy en día Colombia cuenta con un registro alumno por alumno en el proceso de matrícula. El sistema está diseñado para funcionar en línea desde las instituciones educativas en todo el país. Los sistemas de información nacionales de matrícula de educación básica y de educación superior (SINEB<sup>18</sup> y SNIES) fueron certificados como fuentes oficiales de información por el Centro Andino de Estadísticas –CANDANE.

### Financiación de la Educación Superior Pública

La Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, fruto de la reforma al Decreto Ley 80 de 1980, garantizó la asignación regular de recursos para las universidades públicas, fijó recursos económicos indexados a la inflación, destinados al funcionamiento y a la inversión de estas instituciones e hizo posible la ampliación del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento así como la asignación de becas para programas prioritarios del Estado.

<sup>12</sup> La Financiera de Desarrollo Territorial S.A., es una sociedad anónima del orden nacional, constituida con la participación exclusiva de entidades públicas, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente; sometida al régimen previsto para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, que funciona como entidad de redescuento, creada por el Gobierno Nacional, para financiar las iniciativas de inversión que contribuyan al desarrollo de las comunidades y promuevan el progreso del país.

<sup>13</sup> Tasa representativa de mercado: 1 USD = 2073,92 COP, julio 30 de 2009

<sup>14</sup> [www.mineduacion.gov.co/snies](http://www.mineduacion.gov.co/snies)

<sup>15</sup> [www.mineduacion.gov.co/saces](http://www.mineduacion.gov.co/saces)

<sup>16</sup> [www.mineduacion.gov.co/spadies](http://www.mineduacion.gov.co/spadies)

<sup>17</sup> [www.graduadoscolombia.edu.co](http://www.graduadoscolombia.edu.co)

<sup>18</sup> [www.mineduacion.gov.co/sineb](http://www.mineduacion.gov.co/sineb)

En los años 80 las universidades oficiales colombianas dependían de la Nación, los departamentos o los municipios y los recursos percibidos estaban supeditados a la determinación, programación y ejecución de presupuestos y a la negociación que cada una lograra con el Congreso de la República antes de la aprobación del Presupuesto Anual de Rentas y los Gastos para cada vigencia.

En 1992 la Ley 30 dio un giro fundamental a este proceso de asignación de recursos. En su artículo 86 la Ley garantizó el sostenimiento de las universidades mediante aportes anuales en pesos constantes, tomando como base los recursos girados por la Nación y las entidades territoriales<sup>19</sup>. En su artículo 87, dispuso recursos adicionales sujetos al crecimiento de la economía que se otorgan actualmente a las universidades según los resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión.

Durante el período de aplicación de la ley, entre 1998–2009, el presupuesto nacional asignado a las universidades creció por encima del 36% en términos reales, pero se evidenciaron brechas enormes entre las asignaciones per-cápita al interior del sistema tras la dinámica generada por los resultados de algunas en términos de cobertura.

Este esquema de financiación ha traído importantes beneficios a las universidades oficiales dando certidumbre sobre el flujo de recursos por parte de la Nación y les ha permitido alcanzar importantes logros en el desarrollo de sus actividades misionales.

Desde 1992 el gasto total en educación se ha mantenido por encima del 3% del PIB, aumentando hacia finales de la década sobre el 4%. A la fecha, el gasto público en educación alcanza 4.5% y contando el gasto privado llega al 7.35%.

En efecto, las bondades de esta ley dieron respuesta a los requerimientos que a la fecha existían en el sector educativo. Pero hoy, tras 18 años de haberse implementado, se vive una transformación acelerada de los procesos educativos a nivel mundial y Colombia debe mantener el ritmo de los retos globales.

Han surgido nuevas necesidades al interior de las Instituciones de Educación Superior, han cambiado sus estructuras y se ha incrementado el número de jóvenes colombianos que esperan acceder a la educación superior, lo que ha presionado sus presupuestos. Por ello, es necesario repensar diversos temas que no fueron resueltos por la Ley y otros que definitivamente están ausentes.

De los recursos que la Nación transfiere a las universidades oficiales por concepto de ley 30, el 48% del total lo reciben tres universidades (Nacional, Antioquia y Valle) y las 29 restantes el 52%. Esto se debe en primer lugar a la complejidad de las grandes universidades y en segundo lugar a que los recursos de la Nación se incrementan anualmente con la inflación, pero no han recogido las dinámicas de crecimiento que se han observado en las universidades en 18 años de vigencia de Ley 30.

Así, varias de las universidades tienen hoy aportes per cápita muy inferiores al promedio nacional, que en ocasiones no son equiparables a los resultados en cobertura que se han alcanzado en los últimos años. Es necesario contar con nuevos recursos, que tengan en

<sup>19</sup> La Constitución Política de Colombia, en el artículo 286, define los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, como entidades territoriales.

cuenta la complejidad de las instituciones y mejoren el aporte per cápita a las universidades regionales que han venido creciendo en cobertura con los mismos recursos de 1993.

Las universidades oficiales recibieron en 2010 recursos adicionales por 78 millones de dólares<sup>20</sup>, lo que representa un crecimiento de 8% real, de los cuales un 20.500 millones, se orientaron a compensar costos financieros asumidos por las instituciones como resultado de la aplicación de leyes, decretos y sentencias; se destinaron 34.200 millones a la creación de un Fondo que promueve los incrementos de cobertura en el país con criterios de equidad; finalmente, 14.600 millones se destinaron a Colciencias y fueron orientados a promover proyectos de investigación que fomenten la articulación interinstitucional o regional.

Con el fin de atender las necesidades de financiación de la educación superior, recientemente se han llevado a cabo diferentes actividades que permiten debatir en torno a las reformas que se deben plantear; en éstas han participado los rectores del Sistema Universitario Estatal, la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, las Asociaciones Colombianas de Instituciones de Educación Superior con formación tecnológica y técnicas profesionales ACIET y ACICAPI, la Asociación Colombiana de Instituciones Universitarias Privadas ACIUP y demás actores del sector.

Actualmente hay una propuesta en curso que contempla nuevas estrategias de financiación para el sector educativo, que apoyen su expansión y compensen los costos financieros que han sido asumidos por las Universidades como resultado del mejoramiento de calidad y la cualificación del recurso humano en las instituciones.

Dentro de las reformas identificadas se requiere garantizar el cumplimiento de los compromisos que las entidades territoriales con las universidades estatales contando así con nuevos recursos que fortalezcan sus presupuestos apalancando los planes de expansión.

En relación con nuevos recursos para las universidades públicas, se deben destinar recursos adicionales por el Gobierno Nacional a la educación superior, de forma que estos tengan un crecimiento anual en términos reales hasta el 2019, con lo que se lograría un incremento de la cobertura universitaria pública, así como aumentar la cualificación del recurso docente, el reconocimiento de la producción académica y el desarrollo de proyectos institucionales que apunten a alcanzar mejores estándares de calidad, investigación e innovación.

Adicionalmente, se plantea el incremento de los aportes que la Nación destina al Sistema de Universidades del Estado –SUE-, de acuerdo con el desempeño de la economía.

La propuesta de reforma también, tiene en cuenta un aporte destinado al ICETEX con el objetivo de mantener los subsidios de matrícula para estudiantes de bajos recursos y la creación de un fondo para promover la permanencia de los estudiantes en la educación superior.

---

<sup>20</sup> Tasa representativa de mercado: 1 USD = 2044,23 COP, enero 1 de 2010

## Financiación de la demanda en educación superior, a través del ICETEX

El aumento de la cobertura en educación superior y la permanencia de los estudiantes en las instituciones han sido posibles en gran parte a la implantación de un nuevo modelo de gestión del crédito educativo, liderado por el ICETEX.

El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, creado hace 60 años y desde 2005 convertida en entidad financiera del estado colombiano, con autonomía administrativa, carácter especial y un patrimonio que asciende hoy a los 504 millones de dólares, representa el pilar del financiamiento en educación superior, ya que en éste se reúnen diversas modalidades de crédito entre las que se cuentan subsidios para jóvenes de escasos recursos económicos, becas para poblaciones vulnerables, créditos educativos reembolsables, cooperación internacional y fondos en administración públicos y privados de instituciones que destinan recursos a la educación.

Entre 2003 y 2010, a través de las diferentes modalidades de crédito del ICETEX se ha beneficiado a 259.269 estudiantes; con el crédito a largo plazo se ha atendido 97% de estudiantes de estratos 1, 2 y 3; se han entregado subsidios por un 25% del valor del programa académico o del sostenimiento de 92.831 estudiantes con SISBÉN 1 ó 2<sup>21</sup>.

En los últimos años el ICETEX ha constituido alianzas estratégicas con las instituciones de educación superior y con las entidades territoriales para financiar conjuntamente a la población con SISBÉN 1 y 2, a través de las cuales se creó un nuevo modelo de gestión de otorgamiento del crédito educativo para ofrecer mejores condiciones académicas, sociales y económicas a la población estudiantil de alto desempeño académico y carente de recursos económicos para ingresar o permanecer en el sistema educativo.

El crédito educativo es una herramienta de responsabilidad social comprobada que adicionalmente impulsa la calidad y disminuye la deserción. Según estudios realizados por dos universidades del país<sup>22</sup>, se demostró que la probabilidad de deserción disminuye en un 3% en los estudiantes que financian su educación con créditos educativos.

## A futuro, una apuesta por la calidad

El trabajo realizado por garantizar la equidad y brindar una educación de calidad no puede detenerse. La siguiente década puede ser la oportunidad para tomar el liderazgo y hacer de la educación la oportunidad más importante para las presentes y futuras generaciones como un instrumento de desarrollo social.

El acceso a la educación superior de más jóvenes concentró parte importante de los esfuerzos entre 2002 y 2009. De los nuevos cupos, el 82% se crearon en el sector oficial y hoy son cada vez más los jóvenes de bajos recursos que logran acceder a la educación superior.

<sup>21</sup> Es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales –SISBEN–, utilizado en Colombia como herramienta de identificación, que organiza a los individuos de acuerdo con su estándar de vida y permite la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios de los programas sociales que maneja el Estado, de acuerdo con su condición socioeconómica particular.

<sup>22</sup> Los estudios los han realizado para el ICETEX, la Universidad Nacional en 2006 y el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de los Andes en 2008 han determinado que Según estudios realizados, los estudiantes apoyados por el crédito ACCES tienen una tasa de deserción cercana al 30% de los que no reciben este apoyo, tienen mejores resultados académicos, aprueban una proporción mayor de materias y se gradúan, en promedio, un semestre antes.

Mientras en 2001 el 30% de estudiantes que ingresaban provenían de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos<sup>23</sup>, para el 2009 dicha proporción alcanzó el 50%.

Para alcanzar la meta del 50% de cobertura en educación superior proyectada a 2019 es necesario contar con 500.000 nuevos cupos. De estos, el 66% serán creados en educación técnica profesional y tecnológica donde las instituciones de educación superior oficiales y en especial el SENA tendrán un papel protagónico.

Una educación de calidad es aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad.

La Política del actual gobierno busca disminuir las brechas existentes de acceso y calidad entre las diferentes regiones del país, para ello ha establecido cinco énfasis:

1. Orientar el sistema educativo hacia estándares y referentes internacionales de calidad.
2. Brindar atención integral a la primera infancia como punto esencial de partida en el proceso de formación, para el desarrollo competencias básicas que garanticen un mejor aprendizaje durante toda la vida.
3. Ampliar la cobertura en educación superior y lograr que ésta y la formación para el trabajo se articulen como un sistema que facilita la movilidad académica y laboral de las personas.
4. Incorporar la ciencia, la innovación, el uso de nuevas tecnologías, la investigación y el emprendimiento en la educación y en los procesos pedagógicos.
5. Convertir al sector educativo en modelo de eficiencia, transparencia y gestión de la calidad.

Mantener los logros alcanzados; diversificar las fuentes de financiación para alcanzar las metas planteadas en términos de cobertura y fortalecimiento a la investigación, la ciencia y la tecnología en educación superior; el establecimiento de indicadores de gestión, criterios objetivos de asignación y mecanismos de seguimiento en todos los niveles para asegurar un uso óptimo y transparente de los recursos, son algunos de los retos que impone el cumplimiento de los objetivos anteriormente planteados.

La consolidación de una sociedad del conocimiento en Colombia evidencia la necesidad de contar con un esquema de financiación que fortalezca el sector académico, que enfrente los retos en ampliación del acceso con calidad y aporte a la generación de nuevos saberes. Es indispensable la articulación y el compromiso de todos los actores del sistema, para la implementación de más y mejores estrategias, el desarrollo de esquemas que respondan a las necesidades productivas, socioeconómicas y de bienestar de los colombianos y permitan la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

<sup>23</sup> El salario mínimo en Colombia es el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (S.M.L.M.V) el cual se fija para periodos de un año, equivalente en 2010 a US\$257 aproximadamente.

## Bionota

Javier Botero Álvarez , Viceministro de Educación Superior de Colombia , dicho cargo lo había ocupado entre 2003 y 2007. Botero es ingeniero civil egresado de la Escuela Colombiana de Ingeniería y tiene un Ph.D. en Física de Louisiana State University de los Estados Unidos.

Anteriormente, se vinculó al Ministerio de Educación Nacional el 3 de septiembre de 2002 como Director de Educación Superior y el 28 del mismo mes se posesionó como Viceministro de Educación Nacional, cargo que ocupó hasta el 15 de agosto de 2003, cuando asumió como primer Viceministro de Educación Superior hasta febrero de 2007. Posteriormente, en la Escuela Colombiana de Ingeniería, trabajó como Director de Desarrollo Institucional entre marzo de 2007 y abril de 2008, y luego hasta diciembre de 2009 fue rector de la misma institución.

[viceministerioeducacionsuperior@mineduacion.gov.co](mailto:viceministerioeducacionsuperior@mineduacion.gov.co)

## EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN COSTA RICA

*PUBLIC HIGHER EDUCATION FINANCING IN COSTA RICA.*

*O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA COSTA RICA.*

**HENNING JENSEN PENNINGTON**

### Resumen

Los convenios de financiamiento de las universidades públicas, en Costa Rica, resultan de intensos procesos bilaterales de negociación con el gobierno. Este artículo expone los aspectos centrales y discute las implicaciones de los seis convenios del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) que se han firmado en las últimas décadas, los cuales han constituido un factor de estabilidad en el financiamiento de la educación superior pública costarricense, a la vez que indica las limitaciones de esos convenios. El autor señala aspectos históricos, subraya el papel de la universidad pública en el desarrollo de la identidad nacional y comenta críticamente las funciones asignadas a la universidad en época de globalización comercial.

Palabras claves: Educación Superior, Autonomía, Financiamiento

### Abstract

The agreements to finance public universities in Costa Rica are the result of intensive bilateral negotiation processes with the government. This article presents central aspects of the six agreements that have been signed in the last decades, and discusses its implications, insofar as they constitute a stability factor in financing public higher education in Costa Rica,

and points as well to some of their limitations. The author discusses historical aspects, underscores the role of public universities in the development of national identity, and comments critically on the functions assigned to them in the era of commercial globalization.

Key Words: Higher Education, Atonomy, Financing

## Resumo

Os convênios de financiamento das universidades públicas na Costa Rica são resultados de intensos processos bilaterais de negociação com o governo. Este artigo expõe os aspectos centrais e discute as implicações dos seis convênios do Fundo Especial da Educação Superior (FEES) que foram assinados nas últimas décadas, os quais significaram um fator de estabilidade no financiamento da Educação Superior pública costa-riquense, ao mesmo tempo que indica as limitações desses convênios. O autor destaca aspectos históricos, o papel da universidade pública no desenvolvimento da identidade nacional e comenta criticamente as funções destinadas à universidad em época de globalização comercial.

Palavras chave: Educação Superior, Autonomia, Financiamento

## Antecedentes

La educación superior pública goza en Costa Rica de tres garantías entrelazadas entre sí, las cuales, a diferencia de muchos otros países del mundo, tienen rango constitucional: la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y el financiamiento por parte del Estado.

La Universidad de Costa Rica (UCR) fue creada en 1940 como resultado de una amplia reforma social. Durante varias décadas fue la única institución de educación superior en Costa Rica y jugó así un papel central en la consolidación de su vida republicana, al igual que en sus procesos de democratización, papel que ahora ya no le es privativo, pero que desempeña todavía como institución sobresaliente en la dinámica social, política y cultural costarricense.

La década de los cuarentas fue una época convulsa en la historia costarricense y ella culminó con una corta pero cruenta guerra civil, al cabo de la cual, en 1949, una Asamblea Constituyente se encargó de redactar y aprobar una nueva Constitución Política que está todavía vigente en sus aspectos fundamentales, aunque ha experimentado muchas reformas. Al discutirse los temas referentes a la educación superior, los constituyentes abrazaron dos tesis diferentes y parcialmente opuestas, representadas por el entonces Rector de la Universidad de Costa Rica, Fernando Baudrit Solera, y el Ministro de Educación, Luis Dobles Segreda, quienes eran a su vez miembros de la mencionada asamblea.

El rector Baudrit Solera sostenía que la autonomía universitaria debía ser posibilitada por el principio de independencia económica, sin la cual no podría la universidad cumplir con los altos designios que le eran encomendados. El ministro Dobles Segreda se oponía a la fijación de obligaciones presupuestarias permanentes para el Estado, cuya participación en el financiamiento universitario debía depender de sus propias posibilidades económicas y no responder a una determinación taxativa por parte del texto constitucional, el cual fue adoptado finalmente el 7 de noviembre de 1949.

Además de la autonomía universitaria, la independencia económica y la libertad de cátedra, la Constitución Política definió que la Universidad de Costa Rica recibiría anualmente una asignación presupuestaria no menor al 10% del monto otorgado al Ministerio de Educación Pública, el cual sería administrado por la universidad conforme a la facultad de autodefinición que le confirió la autonomía constitucional.

A lo largo de las décadas, el concepto y la práctica de la autonomía universitaria por las instituciones de educación superior pública costarricenses han sido objeto de discusiones y debates, abundando en todo ello diferentes esfuerzos de hermenéutica jurídica. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió un voto que definió con diáfana claridad los alcances de la autonomía universitaria. Este voto del 26 de marzo de 1993 merece ser citado *in extenso* y dice, en lo fundamental, lo siguiente:

- "...las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa ... y significa ... que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que

legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio.”

- “Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal ... Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas.”
- “La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza ... pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse ... en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz ... y la Justicia ...”
- “... la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido.”(Sistema Costarricense...2010)

Esta profusa fundamentación de la autonomía universitaria hace manifiesto el aprecio profundo que la universidad pública goza por parte de la sociedad costarricense y el lugar especial que ocupa en ella; además, este texto subraya que la universidad pública está engarzada con la identidad nacional; es parte de ella y, a la vez, constituye un factor que la forja. No es, por tanto, una institución contingente sino, por lo contrario, un órgano vital y sustancial del cuerpo social que cumple una función pública de gran importancia y le da forma y contenido a la cultura nacional.

Las discusiones en torno al financiamiento de la educación superior pública que, a lo largo de las décadas, se han sucedido en Costa Rica, deben ser comprendidas teniendo en mente este trasfondo que muchas veces carga con el peso de una poderosa ideología y pone en movimiento intensas emociones.

La fórmula que encontraron los constituyentes a finales de la década de los cuarentas se mostró insuficiente en los años posteriores, debido a la paulatina explosión de la matrícula y los requerimientos crecientes de la institución universitaria, todo lo cual encontró su apogeo hacia finales de los años setentas. En esta década, se crearon tres nuevas universidades públicas cuyas garantías presupuestarias no quedaron claramente establecidas. Esta circunstancia provocó la necesidad de una permanente negociación entre el gobierno y las universidades, las cuales tomaban las calles todos los años para exigir el cumplimiento

de los preceptos constitucionales. A esto se sumaba el desgaste político obvio que estas tensiones producían, lo cual estimuló una solución que asegurara de manera automática el financiamiento de la educación superior.

La solución fue buscada por la Asamblea Legislativa en una reforma constitucional. La propuesta que empezó a cristalizarse no tomaba ya el presupuesto del Ministerio de Educación Pública como parámetro, sino más bien un porcentaje del presupuesto nacional. Diferentes posiciones emergieron que abogaban por rangos que oscilaban entre el 8% y el 12% de ese presupuesto. Finalmente, la tesis relativa a un porcentaje perdió fuerza y se impuso una opción basada en la planificación y la coordinación de las universidades.

Esta posición condujo a una reforma constitucional cuyo texto contiene una avanzada legislación que pretende resolver técnicamente y de manera permanente el problema del financiamiento de la educación superior pública en Costa Rica, modelo que sin embargo no está exento de implicaciones problemáticas, como se verá más adelante.

En la década de los setentas, el 4 de diciembre de 1974, las universidades públicas firmaron el Convenio de Coordinación de la Educación Superior, con el cual se crearon dos órganos: 1. El Consejo Nacional de Rectores (CONARE), integrado por las personas que ocupan la rectoría de cada una de las universidades públicas, y 2. La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), la cual es un órgano técnico cuya función es elaborar el Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) y asesorar a CONARE en asuntos presupuestarios, así como servir de enlace con el Ministerio de Planificación. El texto vigente de este convenio de coordinación fue firmado en abril de 1982.

Este largo proceso de deliberaciones políticas entre las universidades públicas y el Estado culminó con la reforma del artículo 85 de la Constitución Política adoptada el 18 de mayo de 1981. Este artículo, todavía vigente en todos sus extremos, contiene los siguientes aspectos:

1. El Estado dotará de patrimonio propio a todas la universidades públicas y les creará rentas propias.
2. El Estado mantendrá un fondo especial para la educación superior estatal (FEES), el cual será administrado por el Banco Central.
3. La distribución de ese fondo entre las universidades públicas se realizará conforme a los acuerdos propios tomados por ellas (el acuerdo original de 1981 estableció la siguiente distribución: Universidad de Costa Rica 59%, Universidad Nacional 23,5%, Instituto Tecnológico de Costa Rica 11,5% y Universidad Estatal a Distancia 6%).
4. “Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.”
5. CONARE preparará el Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) que tomará en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo. Ese plan se presentará en los años divisibles entre cinco.
6. “El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.”

7. En caso de presentarse diferendos entre las universidades públicas y el Poder Ejecutivo, ellos serán resueltos por la Asamblea Legislativa.

Con esta reforma constitucional, el Estado y las universidades públicas crearon un marco claramente definido que debía proveer los parámetros conceptuales y las herramientas técnicas para superar la permanente incertidumbre que pesaba sobre el financiamiento de la educación superior pública. Sin embargo, esta expectativa no se cumplió en virtud de una serie de aspectos que ahora hemos de explicar.

### El Fondo Especial de la Educación Superior (FEES)

Las universidades públicas costarricenses tienen, en lo fundamental, cinco diferentes fuentes de ingresos:

- El Fondo Especial de la Educación Superior (FEES).
- Rentas propias provenientes de donaciones y la vinculación remunerada con el sector externo por medio de venta de bienes y servicios.
- Transferencias específicas del Estado a cada universidad resultantes de leyes especiales.
- Empréstitos internacionales.
- Ingresos por financiamiento de estudios por agencias nacionales e internacionales, así como fondos externos (nacionales o internacionales) para la realización de proyectos específicos.

En razón de que el FEES constituye el ingreso de mayor magnitud e importancia, en lo sucesivo nos concentraremos en él.

Según Jofré (1998: 115 ss), en la década de los ochentas, la reforma constitucional no brindó la estabilidad que su texto prometía por la confluencia de varios factores:

- El primer PLANES (1975-1980) no tuvo la efectividad esperada, a pesar de estar muy bien elaborado y contener una definición clara de desafíos para el sistema universitario. Jofré estima que esa ausencia de efectividad se debió a que PLANES I y los que le sucedieron (II y III para los quinquenios 1980-1985 y 1985-1990) “no fueron objeto de estudio y análisis por parte de las autoridades de Gobierno en la Comisión de Enlace, órgano de coordinación entre el gobierno y las instituciones de educación superior.” (Jofré, 1998: 116) El texto constitucional se convirtió en letra inerte que no fue tomada en consideración por parte de un gobierno que veía en las expectativas universitarias un universo de proyectos que sobrepasaba sus posibilidades de financiamiento.
- A inicios de los años ochentas, Costa Rica se sumió en una de las peores crisis económicas de su historia, la cual disminuyó sensiblemente los recursos destinados a la educación superior pública y redujo críticamente la posibilidad real de que los reajustes anuales alcanzaran las tasas inflacionarias.
- El gobierno del período 1982-1986 compensó las disminuciones presupuestarias sufridas en años anteriores, pero la administración de Oscar Arias Sánchez, a partir de

1986, redujo drásticamente el reconocimiento presupuestario debido al reajuste inflacionario y lo fijó en 16%, pese a que la inflación superaba el 25%.

El presupuesto de la universidades estatales disminuyó en términos reales. Esta contracción presupuestaria, en un país con una tasa de escolaridad terciaria cercana al 25%, no les permitió a las universidades públicas la admisión de un mayor contingente de estudiantes, lo cual se convirtió en argumento que justificó la creación y estimuló el crecimiento de la educación superior privada. Desde ese entonces, se ha provocado un creciente rezago en la capacidad de las universidades públicas de absorber una demanda ascendente de ingreso por parte de una población joven que también aumenta.

Por otro lado, la contracción presupuestaria condujo a aceptar nuevas condiciones de operación y desarrollo, entre ellas la obligación de generar rentas propias por medio del cobro de aranceles de matrícula y la venta de bienes y la prestación remunerada de servicios. Aunque la presión de cobrar montos mayores por matrícula ha sido un tema recurrente en la opinión pública, articulada en opiniones a menudo falaces e ideológicas, las universidades públicas no han cedido a esas presiones a lo largo de los años. Los ingresos por matrícula son utilizados para darle soporte a servicios estudiantiles. La venta de bienes y servicios, por su parte, se ha convertido en una actividad compleja y altamente diversificada.

El primer convenio del FEES rigió de 1989 a 1993 y se basó en un mecanismo que garantizaba un reajuste anual automático basado en el índice de inflación con respecto al monto establecido para el año inmediatamente anterior, pero tomando como parámetro de partida un 10% de aumento, el cual habría de ejecutarse incluso en el caso de darse una tasa inflacionaria menor.

Este acuerdo, que había sido firmado con el gobierno de Oscar Arias Sánchez, había de significar un paso político de importancia capital para asegurar relaciones pacíficas entre el Poder Ejecutivo y las universidades públicas; al mismo tiempo, pretendía contribuir sustancialmente a superar la crisis crónica de los años ochentas y alejar del panorama las manifestaciones callejeras que irremediablemente se provocaban todos los años como resultado de la reinante incertidumbre presupuestaria. Estos objetivos no se cumplieron cabalmente porque la inflación superó con creces el 10% fijado en el acuerdo de financiamiento y surgieron discrepancias entre el Poder Ejecutivo y las universidades públicas, las cuales exigieron hasta un 20% de reajuste ante el nuevo gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier, el cual, a todas luces, no se avenía con el convenio firmado por su predecesor en la silla presidencial.

Además de considerar la tasa inflacionaria, el acuerdo logrado contenía el compromiso universitario de generar recursos propios y dedicar un porcentaje a inversiones de infraestructura y equipamiento, el cual ha oscilado entre 2% y 4% de los presupuestos de las instituciones de educación superior estatal.

En 1990, la nueva administración de Calderón Fournier, cuya política financiera tenía un acentuado corte neoliberal, anunció fuertes medidas de control del gasto público y manifestó la imposibilidad de honrar los términos del acuerdo de financiamiento firmado con anterioridad. Esto produjo uno de los más intensos conflictos entre el Poder Ejecutivo y las universidades públicas que se hayan vivido en la historia costarricense que paralizó a las instituciones de educación superior. La posición del gobierno, representada notoriamente por el Ministro de Hacienda, consistía en forzar a las universidades públicas a que su investiga-

ción fuera financiada exclusivamente por fuentes externas y a aumentar sus presupuestos por la vía del otorgamiento de préstamos al estudiantado para costear sus estudios. Estos argumentos incitaron una controversia nacional y la movilización de las universidades hasta que finalmente, tras la renuncia del Ministro de Hacienda, se ratificó el convenio del FEES, el cual fue renovado posteriormente para los quinquenios 1993-1998 y 1999-2004. Este último convenio incluyó dos variables novedosas; a saber, el reconocimiento de obligaciones por causa externa y la tasa de crecimiento de la población.

Jofré (1998: 123) estima que el convenio del FEES tuvo innegables ventajas, entre las cuales menciona las siguientes: (1) eliminación de prolongadas negociaciones, (2) posibilidad de planificación de sus recursos por parte de las universidades públicas, las cuales (3) han podido concentrarse en su desarrollo institucional, y (4) fortalecimiento de su autonomía financiera.

A pesar de estos beneficios, entre 1991 y 2004 el FEES tuvo importantes variaciones respecto de su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), teniendo su expresión más alta en 1991 con un porcentaje de 1.07 y, su más baja, en 1999 con un porcentaje de 0,81. En el año 2004, al vencerse el último convenio de ese período, el FEES representaba un 0,87% del PIB. Con este decrecimiento se iniciaron nuevas negociaciones en el año 2004 para el quinquenio 2005-2009, las cuales redundaron en resultados especialmente beneficiosos para las universidades públicas. La propuesta de CONARE implicó un aumento paulatino del porcentaje del FEES con respecto al PIB que significaría, en el año 2005, un 0,90% y alcanzaría, en el año 2009, el 1,05%, con un crecimiento promedio anual de 15%. Además, el nuevo convenio previó medidas de aseguramiento de los recursos que incluían recalificaciones dos veces al año para realizar ajustes conforme a variaciones en las estimaciones del PIB. Se incluyeron adicionalmente cláusulas relativas a que el FEES no podía ser inferior al año anterior y al reconocimiento de erogaciones adicionales que resultaren de disposiciones estatales, como leyes o decretos.

Durante el quinquenio de vigencia de este FEES y gracias a las disposiciones presupuestarias establecidas, las universidades públicas costarricenses gozaron de excelentes condiciones financieras que les permitieron alcanzar niveles cercanos, pero no iguales, a los porcentajes del PIB nominal que representaron los montos del primer convenio del quinquenio 1989-1993.

Estas favorables circunstancias posibilitaron la puesta en marcha de la paulatina construcción de un sistema universitario estatal, cuyas bases eran incipientes en épocas anteriores. CONARE creó el llamado Fondo del Sistema, el cual empezó a financiar – mediante convocatorias concursables - programas y proyectos compartidos entre las universidades estatales en los campos de la investigación, la docencia, la acción social o extensión, los servicios dirigidos a la población estudiantil y los procesos administrativos. El área de investigación científica fue la más favorecida por la creación de este fondo especial del sistema universitario estatal, en razón de financiar, con montos muy superiores a los usuales, proyectos comunes de mayor complejidad y alcance. Además, este fondo especial tiene una línea estratégica destinada a la adquisición de equipo de laboratorio de alta tecnología con el fin de realizar un upgrading que permita actualizar, en unos casos, y mejorar, en otros, la capacidad competitiva de la ciencia nacional.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En la Universidad de Costa Rica, durante el año 2011, con la entrada en vigencia de un nuevo convenio y por decisión de la Rectoría, el monto de esta línea estratégica ha sido destinado a cumplir con el monto destinado a la adquisición de equipo ordinario.

El Fondo del Sistema se destina también a proveer de recursos financieros a proyectos de regionalización, o sea actividades de índole diversa que promueven la búsqueda de soluciones a problemas de las comunidades costarricenses, sobre todo en regiones que muestran índices inferiores de desarrollo social y económico. Con este tipo de proyectos, las universidades públicas asumen funciones solidarias que son complementarias de las estatales o que las sustituyen, en la medida en que el Estado, como resultado de los programas de ajuste estructural de naturaleza neoliberal, ha dejado de cumplirlas. Estos proyectos de regionalización llevan el mismo título, pero no deben ser confundidos (porque no siempre coinciden) con los procesos de regionalización de la educación superior, los cuales, iniciados hace cinco décadas, tienen como una de sus finalidades primordiales servirle de sustento a la democratización del acceso a la formación de nivel universitario a las diferentes poblaciones de todas las regiones del territorio costarricense.

Otra línea estratégica del Fondo del Sistema ha sido la instauración de la Sede Interuniversitaria de la provincia de Alajuela. La creación de esta instancia se debió a una decisión reactiva de CONARE que pretendía impedir, o bien restarle fuerza o legitimidad, al plan de la segunda administración de Oscar Arias Sánchez (2006-2010) de crear una Universidad Técnica Nacional, lo cual sucedió efectivamente en el año 2008, y ella empezó a funcionar en enero del 2009. La creación de la primera sede interuniversitaria, más allá de las circunstancias políticas que la favorecieron, así como la promulgación por parte de CONARE de un Régimen de Sedes Interuniversitarias han estado acompañadas de controversias, en virtud de que no retomaron las propuestas integrales realizadas por las sedes regionales previamente establecidas, con las cuales tampoco se han articulado los nuevos esfuerzos.

Entre los programas adicionales de especial relevancia a que se dedica el Fondo del Sistema, se encuentran (1) becas de posgrado, (2) capacitación en idioma inglés para estudiantes y funcionarios y (3) el financiamiento de infraestructuras para redes avanzadas de investigación. CONARE provee recursos financieros muy significativos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), el Centro Nacional de Alta Tecnología (CENAT) y el Centro Nacional de Innovaciones Biotecnológicas (CENIBIOT). El Fondo del Sistema ha servido también para fortalecer el sistema bibliotecario de la educación superior estatal de Costa Rica, así como para posibilitar la adquisición conjunta de bases de datos referenciales, de texto completo y revistas científicas en formato electrónico.

### Situación actual

En el año 2010, la administración de Laura Chinchilla Miranda, primera mujer en acceder a la presidencia de Costa Rica, concluyó la negociación del sexto convenio del FEES que se había iniciado durante el gobierno de Oscar Arias Sánchez. La vigencia de este convenio se extiende hasta 2015 y su negociación se prolongó durante casi dos años. Esta negociación fue muy difícil y se produjo en una situación de gran tensión política, caracterizada por una guerra mediática en la cual el gobierno descalificó públicamente las expectativas y los argumentos de las universidades públicas. Esto condujo a una intensa controversia sobre el papel y la legitimidad de la educación superior estatal que involucró a algunos sectores de la opinión pública. La importancia de esta discusión hace meritorio que nos detengamos en ella y ofrezcamos algunos comentarios críticos.

En la fase final de la negociación del FEES, en los meses de julio y agosto de 2010, el Poder Ejecutivo declaró, en una reiterada publicación en la prensa nacional, que consideraba insostenible la pretensión presupuestaria de las universidades públicas y adujo que los incrementos solicitados por ellas serían principalmente para pagar el aumento automático de las planillas universitarias; o sea, para cubrir el crecimiento vegetativo de estas instituciones. Esto constituía un cáncer que absorbía los ajustes presupuestarios, según el gobierno.

Debe mencionarse que el gasto público en Costa Rica es inferior al de la mayoría de los países latinoamericanos de ingresos semejantes. Si tomamos como referencia sólo el gasto público total de las instituciones autónomas y le agregamos el de las universidades públicas, a todas ellas corresponde una cifra ligeramente superior al 10%. Este porcentaje disminuye al sumar el gasto público del gobierno central.

En la última década, los salarios del sector público (sin las universidades) han representado alrededor del 7% del Producto Interno Bruto (PIB), el porcentaje más alto de América Latina y un nivel cerca de siete veces mayor a la inversión estatal en educación superior. Sin embargo, este elevado gasto no se debe a altas remuneraciones, sino al tamaño de la fuerza laboral del Estado.

Dentro de un marco de gasto público restrictivo, el Estado es, en cifras relativas, más derrochador que las universidades públicas y también más ineficiente, sobre todo en educación primaria y secundaria, tal y como lo señalan el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al afirmar que, en cuanto a eficiencia de la inversión en este campo, “Costa Rica muestra un puntaje promedio ... bastante por debajo del promedio evidenciado por otros países de ingresos medios de América Latina, e incluso por debajo del promedio ... de los países de América Central.” Agregan BM/BID que “esto sugiere que la educación (primaria y secundaria) es el área en que deben ser focalizados los esfuerzos por lograr una mayor eficiencia.”(BM/BID, 2009)

El Poder Ejecutivo, probablemente con el ánimo de provocar preocupación y, a la vez, desprestigiar la administración de las universidades públicas, señaló que éstas dedican 80% de su presupuesto al pago de planillas. No obstante, en educación general, un ámbito que es responsabilidad del Ministerio de Educación Pública, casi el 90% del presupuesto se destina a salarios y solo alrededor del 1%, a inversión. Se presentó así como una deficiencia lo que, en realidad, es una virtud: por ejemplo, como política institucional, la UCR dedica 20% de su presupuesto a la inversión en infraestructura y equipos.

Veamos ahora otro tema: ¿cuánto aporta la educación superior al Producto Interno Bruto (PIB)? Esta pregunta es compleja pues a la econometría le es difícil demostrar empíricamente una relación causal directa entre educación y crecimiento económico. Sin embargo, es posible encontrar una vía de aproximación indirecta, cual es el Índice de Adelanto Tecnológico (IAT) y sus componentes. En el informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2001, Costa Rica ocupó el segundo lugar de América Latina en el IAT. En el año 2005, Costa Rica se colocó en el primer lugar del subcontinente, arriba de México, Chile y Brasil.

De especial interés es que Costa Rica ocupa esa posición gracias a su puntaje alto en uno de los subíndices del IAT, a saber difusión y utilización de innovaciones tecnológicas, incluyendo su exportación. En el subíndice de capacidades humanas, o sea formación de

científicos, Costa Rica aparece por debajo de Chile y México, pero superior a Brasil. Estos son campos en los cuales tiene especial incidencia la educación superior y en ellos puede evidenciarse su decisiva contribución al desarrollo económico. (Ulate Quirós y Fallas Santana, 2010)

La estructura del gasto público depende de las decisiones en política económica, es decir de las prioridades que se fijen en materia de las políticas que guiarán la economía. En las tensas negociaciones del FEES, durante el año 2010, el Poder Ejecutivo se orientó en principios definidos y recomendados por un documento suscrito por el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial, titulado “Competencia en Costa Rica” del 11 de junio de 2009. Allí, en la página 25, se dice: “... los mecanismos de financiamiento tradicionales usados en Costa Rica, combinados con autonomía universitaria, limitan la capacidad del gobierno de influir enormemente el sistema. Se requiere de mecanismos de financiamiento flexible y de otros incentivos para promover las mejoras de los programas y el desempeño universitario.” El modelo que debe adoptarse, señala el informe, debe implicar que el financiamiento de las universidades dependa de resultados, definidos previamente en convenios de rendimiento.

El quinto convenio del FEES se firmó el 26 de agosto de 2010. Después de declarar, entre otras cosas, (1) que la crisis económica internacional incide negativamente sobre la capacidad del gobierno de hacerle frente a los requerimientos presupuestarios de las instituciones que derivan sus recursos de la recaudación tributaria, la cual (2) es deficiente y debe ser mejorada mediante un sistema de impuestos justo y progresivo, y, mientras ello suceda, (3) las instituciones públicas deben someterse a un régimen de austeridad, las partes convinieron en los siguientes aspectos centrales de naturaleza financiera:

1. En el año 2015, el FEES deberá haber alcanzado un monto equivalente al 1,5% del PIB.
2. La tasa de crecimiento real del FEES será de 7% durante los dos primeros años de vigencia del convenio y de 4,5% anual en los años subsiguientes.
3. El financiamiento del FEES en el período 2013-2015 estará en relación con el mejoramiento de la carga tributaria y de ella dependerá la asignación del 1,5% del FEES. El Gobierno de la República se compromete a desarrollar una estrategia tributaria (justa y progresiva) que implique elevar su nivel del 13,4% al 15,9% del PIB con el fin de asegurar el porcentaje del PIB mencionado para el FEES.
4. El Gobierno de la República se compromete a gestionar una operación de crédito por doscientos millones de dólares estadounidenses para aumentar la cuota de ingreso de estudiantes, elevar los cupos en carreras y fortalecer la capacidad científico tecnológica.

Este acuerdo provocó manifestaciones de desaprobación en el seno de las universidades públicas, sobre todo de parte de sectores sindicales y estudiantiles. CONARE había anunciado que esperaba un aumento del 17% (La Nación, 2009), aunque ya anteriormente había declarado que la expectativa mínima de crecimiento anual era de 13%. Esta situación produjo, al mismo tiempo, desaliento y esperanza en la comunidad universitaria. Desaliento porque el crecimiento anual del FEES durante la vigencia del cuarto convenio había sido del 15%. Esperanza porque la reducción presupuestaria parecía ser mínima y no afectar, en lo

sustancial, programas vigentes de desarrollo universitario. Pero el texto final del convenio estableció un aumento presupuestario inicial del 7%, un monto lejano de aquel por el cual las comunidades académicas habían llenado las calles de diversas ciudades y localidades costarricenses en protesta contra la posición inflexible del gobierno.

La crítica medular a este convenio señala, más allá de lo mencionado, que su vigencia efectiva depende de factores contingentes como la aprobación de una reforma fiscal por parte de la Asamblea Legislativa. Ante esta instancia, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley en enero de 2011, el cual ha recibido una fuerte oposición parlamentaria y comentarios de parte de las mismas universidades públicas que resaltan algunos aspectos que pueden contribuir al aumento de la desigualdad social. (Instituto de Investigaciones...2011) Aunque una reforma tributaria es considerada, en Costa Rica, una medida política de perentoria necesidad, sectores académicos y sindicales se muestran contrarios a proyectos que generen distorsiones de equidad.

En virtud de las circunstancias mencionadas, las instituciones de educación superior pública costarricenses se encuentran ante el dilema de personificar, por un lado, valores tradicionales que son muy apreciados por la ciudadanía, o bien, por otro lado, ser parte de una tendencia social general que se sustenta en beneficios que no son universalmente compartidos.

### Comentario final

Muchos países priorizan sus políticas en educación cuando se proponen fomentar el desarrollo nacional o bien buscan opciones viables para acelerar la salida de situaciones críticas. La educación es tal vez la única variable de las políticas sociales que tiene la virtud de impactar simultáneamente en la competitividad económica, la equidad social, la conducta política de la ciudadanía, la productividad y la creatividad de las personas y de las empresas, sin importar su tamaño ni su naturaleza.

Las universidades públicas son instituciones complejas, al igual que lo es su relación con el entorno. No sorprende entonces que con frecuencia se viertan opiniones sobre ellas que denotan desconocimiento de sus realidades y procesos. Un caso de pertinaz reiteración es cuando se afirma, en contra de toda evidencia empírica, que la mayoría del estudiantado de las universidades públicas costarricenses proviene de hogares económicamente privilegiados. En la Universidad de Costa Rica, el 64% de quienes ingresaron en el 2010 proceden de colegios públicos.

Otro tema es la sugerencia de que las universidades vendan servicios a la comunidad. Desde hace décadas, las universidades públicas mantienen relaciones remuneradas con el sector privado y el público, organizaciones de la sociedad civil, instancias internacionales y otras instituciones académicas. Esta vinculación se da en forma de investigación y desarrollo (investigación con financiamiento complementario, investigación contratada, producción y venta de bienes de base tecnológica); transferencia de conocimientos (licenciamiento, educación continua y capacitación); servicios científicos y tecnológicos (asesorías y consultorías, servicios de laboratorio y servicios técnicos).

Las universidades estatales han creado instancias de investigación “mixtas” (universidad/Estado), cátedras sobre la relación entre la universidad y la empresa (organizadas por ambas instancias), fondos concursables para estimular la vinculación con sectores sociales y empresariales, reconocimientos a la responsabilidad social empresarial e instancias dedicadas a la gestión de la innovación. Si a esto se suman una alta inversión en equipo de laboratorio de punta, la digitalización de la producción académica institucional y una política sostenida de evaluación y aseguramiento de la calidad, no resulta extraño que el Foro Económico Mundial valore muy positivamente la calidad de la educación superior pública costarricense.

Varios miles de actividades de vinculación remunerada con el sector externo son llevadas a cabo por las universidades públicas de Costa Rica. De todas las que se realizan con empresas del sector privado, alrededor del 43% corresponden a investigación o desarrollo tecnológico; con el sector público, las actividades mayoritarias (55%) son asesorías y consultorías, capacitaciones, educación continua, talleres y cursos.

Una preocupación es que la vinculación remunerada pueda desvirtuarse en una fuente de beneficios personales. Los datos sin embargo no apoyan esta visión, ya que el gasto mayor se dedica a servicios no personales, adquisición de materiales y equipos tecnológicos.

Ante la renovada ofensiva contra la universidad pública en Costa Rica, ha de reiterarse que ella constituye un núcleo potencialmente generador de identidad cultural, la cual puede representar un quizá débil, pero importante obstáculo para políticas que promueven la internacionalización de los mercados, como notoriamente ha sucedido en este país. De esta situación se deriva una política neutralizadora de las idiosincrasias nacionales, pero también un nuevo reto para la universidad y, en especial, para las ciencias sociales: anticipar la repercusión cultural de políticas de apertura comercial, a sabiendas de que la solidaridad entre los seres humanos se basa, entre otras cosas, en la posibilidad de descubrirse como partícipes de una misma identidad cultural.

La enseñanza superior es sometida crecientemente a los criterios de performatividad propios de la esfera de la producción. Este concepto de performatividad, resultante de una sociedad que ha encontrado en la banda transportadora su más elocuente metáfora, implica un abandono de las tareas universitarias que aspiraban a la formación y la difusión de un modelo general de vida ligado en mucho a la idea de la emancipación colectiva.

## Bionota

Henning Jensen Pennington estudió Psicología y Filosofía en Costa Rica y Alemania; en la Universidad de Friburgo, obtuvo los grados académicos de *Diplom-Psychologe* y Doctor en Filosofía (Psicología). Ha sido Director del Instituto de Investigaciones Psicológicas, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Director del Doctorado en Estudios de la Sociedad y la Cultura, Vicerrector de Investigación de la Universidad de Costa Rica y presidente de la Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación. Ha publicado numerosos artículos científicos en las áreas de medicina psicosomática, socioepidemiología, psicología clínica, epistemología del psicoanálisis, teoría crítica del sujeto, psicología social de procesos políticos y aspectos transculturales de la temprana relación madre/infante.

## WORLDWIDE TRENDS IN FINANCING HIGHER EDUCATION: A CONCEPTUAL FRAMEWORK

### TENDENCIAS MUNDIALES SOBRE EL FINANCIAMIENTO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

### TENDÊNCIAS MUNDIAIS SOBRE O FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

D. BRUCE JOHNSTONE\*

#### Abstract

The financing of higher education throughout the world has seen dramatic changes in the last decades of the 20th and the first decade of the 21st centuries. In the main, these changes in financing are responses to a worldwide phenomenon of higher educational costs tending to rise at rates considerably in excess of the corresponding rates of increase of available revenues, especially those revenues that are dependent on taxation. The consequence in most of the world has been a shortage of revenue to accommodate both the increasing costs of instruction and research as well as (and exacerbated by) the increasing revenue needs of rising enrollments. These diverging trajectories—of very rapidly increasing resource needs and more static or even faltering revenues from state budgets—must, in turn, be met by solutions either (or both) on the cost side or on the revenue side. The present paper attempts to provide a conceptual framework for worldwide trends in the financing of higher education and the dominant solutions to cost-revenue squeezes.

**Keywords:** financing higher education. shortage of revenues, rising costs of higher education, divergent trajectories

---

Este capítulo fue publicado originalmente en: Knigh, J. (2009). Global Perspectives on Higher Education. Financing Access and Equality. Sense Publishers. Global Perspectives on Higher Education, 17.

## Resumen

El financiamiento de la educación superior en todo el mundo ha visto cambios dramáticos en las décadas finales del siglo XX y en la primera del siglo XXI. En general, estos cambios son respuestas a un fenómeno mundial en que los costos de la educación superior tienden a elevarse considerablemente en exceso de las tasas correspondientes de aumento de los recursos disponibles, especialmente los ingresos que dependen de los impuestos. La consecuencia en la mayor parte del mundo ha sido una escasez de ingresos para acomodar los costos crecientes de la instrucción y la investigación al igual que (y exacerbados por) las necesidades crecientes de recursos por las matrículas en aumento. Estas trayectorias divergentes –de necesidades de recursos en rápido aumento y de ingresos más estáticos o inclusive faltantes de los presupuestos estatales –deben, a su vez, ser enfrentados por soluciones ya sea en el lado del costo o en el del ingreso (o ambos). Este trabajo intenta proporcionar un marco conceptual para las tendencias mundiales de la educación superior y las soluciones dominantes a las contracciones de costos-ingresos.

Palabras claves: financiamiento de la educación superior, escasez de ingresos, costos crecientes de la educación superior, trayectorias divergentes.

## Resumo

O financiamento da Educação Superior em todo o mundo passou por mudanças dramáticas nas últimas décadas do século XX e na primeira década do século XXI. Em geral, estas mudanças são respostas a um fenômeno mundial no qual os custos da Educação Superior tendem a aumentar consideravelmente em excesso das taxas correspondentes de aumento dos recursos disponíveis, especialmente os ingressos financeiros que dependem dos impostos. A consequência na maior parte do mundo tem sido uma escassez de recursos para acomodar os custos crescentes da instrução e da pesquisa da mesma forma que (e exacerbados pelas) as necessidades crescentes de verbas pelas matrículas em aumento. Estas trajetórias divergentes – de necessidades de recursos em rápido aumento e de ingressos mais estáticos ou inclusive que faltam nos orçamentos estatais – devem, por sua vez, ser enfrentados com soluções, seja no lado do custo ou no do ingresso de verba (ou em ambos). Este trabalho tenta proporcionar um marco conceitual para as tendências mundiais da Educação Superior e as soluções dominantes para as contrações de custos-ingressos financeiros.

Palavras-chaves: financiamento da Educação Superior, escassez de verbas, aumento de custos da Educação Superior, trajetórias divergentes.

The financing of higher education throughout the world has seen dramatic changes in the last decades of the 20<sup>th</sup> and the first decade of the 21<sup>st</sup> centuries.<sup>1</sup> In the main, these changes in financing are responses to a worldwide phenomenon of higher educational costs tending to rise at rates considerably in excess of the corresponding rates of increase of available revenues, especially those revenues that are dependent on taxation. The consequence in most of the world has been a shortage of revenue to accommodate both the increasing costs of instruction and research as well as (and exacerbated by) the increasing revenue needs of rising enrollments. These diverging trajectories—of very rapidly increasing resource needs and more static or even faltering revenues from state budgets—must, in turn, be met by solutions either (or both) on the cost side or on the revenue side. The cost-revenue squeeze itself as well as some of the so-called *solutions* thereto can have a deleterious impact on both quality and capacity of universities and other institutions of postsecondary education and thus on the goal in virtually all countries to expand higher educational participation and accessibility. As the chapters in this book examine the link between higher education finance and access, this introductory chapter attempts to provide a conceptual framework for that examination in the identification of worldwide trends in the financing of higher education and the dominant solutions to the above mentioned cost-revenue squeeze.

## Trends in Financing Higher Education

Six trends in the latter years of the 20<sup>th</sup> and early years of the 21<sup>st</sup> centuries—each with economic, political, and social roots and consequences—are noteworthy for their impacts on the financing of higher education and in turn of higher educational participation and accessibility. These trends, while varying both among countries and within each country, form the context for higher education's currently widespread financial austerity as well as for the emerging policy solutions which, while again varying both among and within countries, exhibit some very similar patterns. In summary, these trends are:

1. Increasing unit, or per-student, costs of instruction.
2. Increasing enrollments.
  - 1 The increasingly knowledge-based economies and the consequent additional expectations upon higher education as a major engine of economic development and individual betterment.
  - 2 The failure of governmental, or public, revenues to maintain their *share* of the cost increases resulting from the aforementioned pressures on higher educational expenditures.
  - 3 Increasing globalization (which contributes both to the increasing cost trajectories and to the faltering governmental revenues).
  - 4 Increasing liberalization of economies and the resulting decentralization, devolution, and privatization of public and private systems and institutions of higher education.

---

<sup>1</sup> We will use the term *higher education* to designate institutions of postsecondary education broadly: in the parlance of UNESCO's International Classification of Education, ISCED Levels 4A, 5, and 6.

We will look first at each of these trends, after which we will examine the dominant consequence—which is an increasing higher educational austerity—and conclude with an examination of some current policy solutions.

### Increasing Unit, or Per-Student, Costs of Instruction

The fundamental financial problem of higher education all over the world, and the reason that even wealthy institutions can feel the pinch of austerity, begins with the fact that universities face a *trajectory* of annual cost increases, the natural and quite appropriate rate of increase of which is the rate of increase of their wages and salaries, which in turn tends to track the rate of increase of wages and salaries in the general economy—or, if there is any real growth in the economy, at *inflation plus*. This is the so-called *cost disease*, or the phenomenon of the *rising relative* unit costs in the labor intensive, productivity immune (or at least productivity resistant), sectors of the economy—which include symphony orchestras, schools, and universities, and which phenomenon was first articulated by Baumol and Bowen (1966). Accelerating this natural rate of unit (or per-student) cost increase are other factors peculiar to many universities that further accelerate annual cost increases in varying degrees in different countries, depending mostly on available revenues:

- technology, which in higher education tends not to lower costs by substituting capital for labor and driving down unit costs as it does in most of the private, for-profit, goods-producing sectors, but to increase costs—supposedly altering the very nature and improving the value of the product, but still requiring more, not less, revenue;
- constant change as new programs are added (almost always faster than old ones—and their faculty and staff—can be shed); and
- the already high and rapidly increasing costs of research, especially in the physical and biomedical sciences with their high technology expenses, and especially where faculty and administrative ambition are content not simply with a constant share of prestige or of the enrollment market, but where the elite and the *would be* elite universities seek greater scholarly recognition, better and more academically qualified students, and higher rankings on such international league tables as the Times Higher Education Supplement's *World's Top 200 Universities* or Shanghai Jiao Tong University's *Academic Ranking of World Universities*.

Higher education finance, then, is burdened with a natural unit cost trajectory that in normal years will exceed the average rate of increase of consumer prices generally: that is, will naturally exceed the rate of inflation. Year-in and year-out. Not, as some politicians and journalists would have it, at a rate of increase that “...*just can't continue to rise like this*,” but at a rate of increase that very well can and probably will continue to rise at such rates as long as either taxpayers, parents, or students, or all of them together are willing to pay.<sup>2</sup> This natural unit cost increase of *inflation plus* is not a mark of managerial ineptitude or of faculty inefficiency. It is, rather, the entirely natural consequence of the nature of the underlying

---

<sup>2</sup>This does not mean that spending *will* increase: indeed, it usually does not—and this is the widespread condition of austerity that we are trying to explain. In short, this *natural* per-student expenditure is what it would take to truly “keep up” and not be plagued by the aforementioned *manifestations of austerity*.

higher educational production function— along with the fact that in any set of measures that are to be averaged, approximately one-half of them will be above, and about one-half below, this average. And since an official rate of inflation is nothing more (or less) than an average of a great many price increases, it should be no surprise that the cost and price increases of about one-half of the goods and/or services produced in any economy—including higher education with its limited capacity for the replacement of faculty with technology—will be in this “*greater than*” half.<sup>3</sup>

## Increasing Enrollments

The second trend, affecting national systems more than individual universities, is increasing enrollments. These increases, which accelerate the financial impact of the aforementioned increases in per-student costs, are a function of three forces, which vary greatly among countries. The first of these is demographics: specifically the change (generally the growth) over time in the number of youth within the conventional college or university age cohort (ages 18 through about 24). Some countries such as Italy, Germany, and other countries in Southern Europe, Russia, and Japan are experiencing demographic declines. Most countries, however—and nearly all low income countries, are experiencing increases in the traditional university age cohort (UNESCO-UIS/OECD 2005).

The second force affecting enrollments is the participation rate of this (generally increasing) university age cohort (UNESCO Institute for Statistics 2006). Increasing participation, in turn, is a function of: (a) increases in enrollments at secondary levels; (b) changing employment opportunities and a perception of increasing competition for these fewer “good” jobs which will be enhanced by higher education; and (c) an increasing regard for social and economic mobility and justice, leading to policies designed to increase higher educational participation, particularly among those traditionally less represented, such as ethnic and linguistic minorities, girls (in some cultures), or students from poor secondary schools or otherwise thought to be educationally disadvantaged.

A final factor affecting enrollments in some countries is the increasing amount, or final level, of higher education per entering student. This, too, is an *accelerating* factor as first degree graduates perceive a need for even higher levels of education to be competitive (e.g. the growth of MBAs and other professional master’s degrees) and as professions (especially licensed professions such as teachers, and the non-physician health professions) endeavor to raise their stature and limit the numbers allowed to practice (thus limiting competition and enhancing status and remuneration).<sup>4</sup>

The impact of increasing enrollments on the financing of higher education, at least in the first instance, is to increase the cost and thus to increase yearly the public resources required to maintain the quality of the educational product—the likely shortfalls of which are be the

---

<sup>3</sup> This explanation for the increasing costs of higher education does not take into consideration the possibility that the cost and the price of the higher educational product may be increasing because the *quality of the product is improving*. Or that the cost of the product—say, public higher education—may actually be decreasing—as labor costs are cut through wage and salary freezes and the substitution of cheap part-time labor for fully qualified (but expensive) full-time labor, or as productivity is forced to increase simply by “speeding up the line” through larger class sizes or increased teaching loads.

<sup>4</sup> This may be countered in the E.U. Bologna region with a shortened (bachelors) first degree on the Continent. But the growth of professional master’s degrees is likely to show there as well.

focus of much of this monograph. At the same time, increasing enrollments also makes more possible the kinds of management actions—for example, raising student-to-faculty ratios or implementing new and more cost-effective pedagogies—that are extremely difficult in a mode of stable or declining enrollments, where efficiency measures almost inevitably mean terminating jobs and incurring the extraordinary levels of resistance and demoralization that attend any downsizing of an institution.

## The Increasingly Knowledge-Based Economy

The third factor affecting the financing of higher education in virtually all countries is the increasing share of world production, especially in the already industrialized countries, that is moving either into services or into the so-called knowledge-based economy of high tech, design, finance, management and the like (and even in manufacturing, moving into modes that are less labor- and more capital-intensive). The result is to increase the value, both to countries and to individuals, of at least some forms of higher education: especially management, finance, law, and the so-called STEM fields of science, mathematics, engineering, and technology (World Bank 2002). The financial impact of this increasingly knowledge-based economy on higher education is manifested by the new (and usually more expensive) educational programs offered and by a redistribution of faculty and students among these new programs (both effects tending to further accelerate the increase in per-student costs) and also by the increased premium to individuals who have the requisite higher education as well as to countries with higher education systems that are high quality, oriented to needs of employers, and broadly inclusive.

This trend forms a third source for the increasing revenue needs of higher education everywhere and for the even greater austerity when these revenue needs are not forthcoming. At the same time, it also lays the groundwork for the possibility of increased higher educational investments both from governments (where such increases are possible and politically feasible) as well as from students or parents (also where such contributions are politically feasible and technically possible—as with student loan opportunities).

## Faltering Governmental (Tax) Revenues

Governments everywhere struggle increasingly under escalating burdens of pensions and the rising costs of elementary and secondary education, health care, public infrastructure, security, and other social welfare costs. Electorates in many highly industrialized countries have been getting more conservative, particularly in their distaste for taxation and what they perceive to be wasteful government spending. Many European countries, with their high social welfare costs, and typically spending from one-third to more than one-half of national gross domestic products in the public sector, are trying to shift productive resources to the private sector and to reduce public deficits to comply with the requirements of the European Community and the Euro Zone. Russia, the rest of the countries that have emerged from the former Soviet Union, and the former Communist countries of Central and Eastern Europe all labor under the enormous costs of building an internationally-competitive productive infrastructure and weaning a labor force away from its deeply rooted dependence on state enter-

prises and governmental employment. The United States struggles with an over-consuming, under-saving population that is unwilling to tax itself for the public benefits it demands.

Taxation in the developing countries, where production and incomes often tend to be low anyway, is technically difficult. The financial challenge to governments is how to get a share of purchasing power when relatively little wealth comes from large, stable enterprises that can be taxed and that can also be counted upon to withhold taxes from their employees. Former Communist countries, once dependent on easy and extensive turnover taxes on state-owned enterprises, now need to tax personal or corporate incomes, retail or commercial transactions, and/or property—all of which are difficult to calculate, expensive to collect, and relatively easy to evade. Businesses and individuals in many countries seem increasingly able to hide incomes and the value of their taxable assets. And even in the wealthy highly industrialized countries with efficient tax systems, the increasing globalization of the world economy (see below) encourages productive enterprises and wealthy individuals to flee to countries with lower taxes.

Finally, governments everywhere are contending with politically and socially compelling competing needs for these increasingly scarce tax revenues. In much of the developing world and in many transitional countries, the competitors for public revenue include the replacement of decrepit public infrastructure, unfunded pension obligations, the need in most countries for a workable social safety net, and the cost of reversing generations of environmental degradation. In Sub-Saharan Africa, the competition for the extremely scarce public dollar is truly formidable and includes, in addition to the needs listed above, public health, the old scourge of malaria and new pandemic of HIV-AIDS, elementary secondary education, and assistance to a badly faltering economy. Finally, although the government (or taxpayer) in most developing countries as throughout the world will continue to be the principal revenue source for public higher education, most or even all of whatever limited additional revenue can be squeezed out of the public treasuries for higher education will be absorbed by the need to accommodate the inevitably expanding enrollments, leaving little or nothing to accommodate what ought to be the rising unit, or per-student, costs (much less allowing investment in new programs and pedagogies or in academic research).

## Increasing Globalization

Globalization is not well-defined and is almost certainly an overused term in the discourse of higher education and of the economic, political, and social trends that form the backdrop for this review of worldwide trends in the financing of higher education. For the purpose of this chapter, however, globalization refers to the increasing *internationalization* (which implies a diminishing significance of national borders and even of nation states themselves) of: (a) *information and knowledge*, which is greatly facilitated by telecommunications that can send billions of digitized bits of information per second by optical fiber or microwave for fractions of pennies per mile; (b) *capital*, or the flows of claims on wealth between savers and borrowers (or investors), including students; and (c) *production*, which is increasingly sophisticated, technical, and capital-rich and which is therefore increasingly mobile and predisposed to locating where politics are stable, labor costs are low, contracts are enforceable, and tax and regulatory climates are benign. Thus in the globalized economy, wealth and power increas-

ingly flow less from the location of natural resources (with the exception of oil and gas) and the production of goods, and more from the ownership of capital and knowledge, protected by enforceable contracts, patents, copyrights, and licensing agreements. Globalization further brings a *thinning* of the significance of that which is (or was) national and local, whether it be language, culture, traditions, or norms, and a correspondingly hegemonic flow of language and culture from the highly industrialized and technologically sophisticated countries represented by the members of the OECD (especially the United States and the other English-speaking members).

The impact of globalization on higher education finance is to further raise the stakes to both nations and individuals of having or obtaining high levels of knowledge and skills—and thus to increased levels of quality higher education. Globalization also applies directly to higher education in the increased ability of universities and other suppliers of knowledge to transmit this knowledge across borders electronically and without much, if any, control or even regulation by local or nation state governments. Finally, globalization has a profound impact on the financing of all publicly financed agencies, including universities (both public and private), in its limiting effect on the ability of governments to tax and thus to keep up with higher education's voracious and continuous revenue needs (and so underscoring the imperative of increasing non-governmental revenues).

### Increasing Liberalization of Economies

A final trend or set of related trends in most countries (most wrenchingly in the former Communist countries) is a movement in the direction of increasing liberalization of economies. This trend conveys a greater reliance on (or acceptance of) market forces and a commensurately lesser dependence on government to allocate resources, set prices, determine production technologies, and compensate individuals for their contributions to output. Along with this increasing liberalization comes increased decentralization, devolution, and privatization of the productive economy—including institutions such as public universities that may remain publicly owned and ultimately publicly controlled, but that are increasingly *privatized* in their reliance on non-governmental revenues, responsiveness to market forces, and incorporation of managerial norms associated with private enterprise. Although large public sectors, generous economic safety nets, and redistributive taxes remain in many countries (e.g. the Nordic countries), and public ownership and heavy regulation of factories and financial institutions remain in most formerly communist countries (e.g. Russia and China), the governmental ownership of all means of production and the *dirigisme* of governmental bureaucracies in most countries are giving way to governmental *steering* and to the policies and procedures associated with the *New Public Management* (Barzeley 2001, Almaral 2003).

Two complementary effects of this liberalization on higher education are, first, the encouragement of private higher education (both for-profit and not-for-profit) and second and equally important, the privatization of public higher education. Regardless of the legal *publicness* or *privateness* of their ownership or the seeming *publicness* or *privateness* of their missions or their degree of dependence on public revenue, universities around the world, including both public and private institutions, are moving (or being forced to move) from a status very much like all other state agencies—that is, with clear governmental ownership, substantial govern-

mental or ministerial control, and governmental or civil service employment of faculty and staff—toward the status of *public corporations*, empowered to raise and keep supplemental revenue, employ and compensate staff, make contracts, incur debt, and sue and be sued in courts of law.

## Higher Educational Austerity

The immediate effect of these trends on the financing of higher education (again, varying by country) has been increasing austerity in universities and other institutions of postsecondary education as well as in national systems of higher education. This nearly universal—and growing—higher educational austerity in turn has affected:

- *Universities and other institutions of higher education*: manifested by e.g. overcrowding of lecture theatres; restive and otherwise unhappy faculty; insufficient or outdated library holdings, computing, and Internet connectivity; a deterioration of physical plants; less time and support for faculty research; and a widely assumed loss in the quality of both teaching and learning as well as of research.
- *National systems of higher education*: manifested by capacity constraints, the inability to accommodate all graduates of academic secondary levels who are capable and desirous of further study, a loss of the most talented faculty to countries with fewer financial troubles, and an increasing inability to compete in the global knowledge economy.
- *Students*: facing tuition fees where there used to be none or very rapidly rising fees where they have existed, in addition to the rising costs of student living—all contributing to the need to work and earn while studying, or the need to go into debt, or both, for those fortunate enough to find a place at all (with many having left the system long before secondary school completion, never experiencing even the possibility of tertiary education).

This austerity has been most crippling in Sub-Saharan Africa but is serious throughout the developing countries, as well as in many of the so-called *transitional countries*, especially those emerging from the former Soviet Union. But the kind of austerity manifested in serious overcrowding can be seen as well in much of Europe and

Latin America, with students unable to find seats in lecture theatres and with instruction reduced to didactics and only rarely open to discussion or the opportunity to ask questions. And the kinds of austerity manifested in the loss of secure faculty positions and faculty morale or in students leaving higher education with burdensome levels of debt can be seen in countries as affluent as the United States, the United Kingdom, Sweden, and Canada.

Beyond this sheer austerity, and especially noticeable in countries that have moved toward the political right, is a diminution of trust in government and in the public sector generally, including (perhaps especially) public universities. This governmental mood goes beyond a mere insufficiency in public budgets to a loss of the esteem in which public universities were once held, to calls for additional and frequently burdensome systems of accountability, and to new forms of governmental intrusion into the management of universities (sometimes contradicting the more general trend away from over-regulation and toward greater university autonomy).

## Policy Solutions to Higher Educational Austerity

### *Cost-Side Solutions*

In response to these financial pressures and increasing demands for accountability, universities and national systems have sought solutions. Those solutions on the *cost side*—for example, increasing class sizes and teaching loads, deferring maintenance, substituting lower cost part-time faculty for higher cost full-time faculty, and dropping low priority programs—are both difficult, academically problematic, and heavily contested, especially by the faculty and their political allies who frequently reject outright the claims of insufficient public revenues and who, even if they accept the basic economic principle of scarcity, may have very different notions of proper academic priorities from either their governments or their university leaders. Most injurious of all cost-side solutions to the goal of greater higher educational participation and accessibility are the solutions that simply limit capacity in the low-price public institutions of higher education (including both research universities and teaching-oriented colleges and technical institutes) and force increasing numbers of young men and women who have completed secondary education prepared for, and aspiring to, higher education of some sort, into higher priced (and generally lower quality) private colleges and universities or into the fee-paying tracks of the public universities—or, lacking the family resources to pay for the higher costs of private instruction and the high costs everywhere of food and lodging, into the workforce and forever away from their aspirations to a post-secondary education.

Strategic cost-side solutions, on the other hand, accept (at some point after serious political negotiation for additional public resources) the fundamental limitation of higher educational revenues and seek to use available resources more wisely—that is, strategically—in pursuit of the mix of goals that will include such (occasionally divergent) aims as academic quality, capacity, social equity, and responsiveness to the needs of students, employers, and society alike. The management of governmental agencies and the norms of civil service employment—which prize continuity of employment above all else—are generally incompatible with many strategic cost-side solutions to the financial problems characteristic of universities and other institutions of higher education. Typical problems with government agencies are laws, contracts and political considerations that forbid terminating staff (for any but the most egregious reason), hiring part time or temporary workers, contracting out services, carrying unspent funds forward from one fiscal year to the next, or shifting available funds from one budget category to another.

There has been a clear shift in governmental laws and regulations dealing with public universities in the last decade or two, especially in Europe (e.g. the Netherlands and the UK), in many Canadian provinces and virtually all American states, and very recently in China and Japan all in the direction of greater managerial autonomy and flexibility, frequently transforming public universities from simple governmental agencies into *public corporations* with the new authorities described under the *liberalization* trend described above. These new developments for greater managerial autonomy and flexibility—essentially moving toward managerial models associated with private enterprise—are collectively sometimes referred to as *New Public Management* and are designed to maximize the university's outputs of teaching and research for the public, or taxpayer, dollar, as well as to provide incentives for maximizing other-than-governmental revenue (Amaral, Meek, and Larsen 2003; Herbst 2006).

In New Public Management, the university rather than the ministry or the state budget office may be given authority, for example, to:

- establish wage and salary policies (formerly reserved to the ministry or parliament and to the government's financial, personnel, and civil service bureaucracies);
- reallocate expenditures from one category to another in response to institutionally-determined priorities (formerly generally forbidden);
- carry forward unspent funds from one fiscal period to the next, thus encouraging savings and institutional investment and discouraging spending for no reason other than avoidance of loss or the appearance of an excessive budget;
- enter into contracts with outside agencies and businesses expeditiously and competitively (formerly too frequently politicized and prolonged); and
- receive and own assets and sometimes even borrow and incur debt (not allowed in ordinary government agencies).

With such authority increasingly vested in a president or chief executive officer selected by a governing board (as in the United States, the United Kingdom and in other non-European countries) rather than in a faculty-elected rector (as in most of the European Continent), cost-side solutions to financial shortfalls may seek to lower the average per-student costs of instruction in ways such as: (a) substituting lower-cost junior or part-time faculty for higher-cost senior faculty; (b) lowering the faculty-student ratio by increasing average class size, (c) increasing teaching loads, and (d) differentiating faculty workloads. All such solutions are painful and all will be resisted especially by faculty and staff and their political allies. In the end, while cutting instructional expenses needs to be part of the solution to higher education's underlying financial dilemma, cost-side solutions alone will be insufficient for both substantive and political reasons. They are too divisive and too easily politicized *from both sides* (that is, from those on the outside who believe there are far more cuts yet to be made, as well as those on the inside who believe that the cuts that have already been made were unnecessary and have virtually destroyed their universities). But more importantly, the gap from the diverging trajectories of higher educational costs and available revenues is simply too wide to be closed by further cuts in expenditures alone, even with some of the more radical cost-side *solutions* like mergers and distance education. Finally, in many or even in most countries, the low hanging fruit of easy expenditure cuts and other efficiency measures have long since been taken, leaving only the most difficult and educationally problematic solutions on the cost-side. In short—and as segue to the next section—higher education in almost all countries must turn to non-governmental revenues to supplement the increasingly insufficient revenue available from governments.

## Revenue Supplementation and Cost-sharing

Revenue supplementation as an alternative to cost cutting and as a preferred route to financial viability may take the form of faculty and institutional entrepreneurship, as in the selling of specialized and marketable teaching or scholarship, or in the renting of university

facilities, or in the commercial marketing of research discoveries. It may take the form of fund raising, appealing to alumni and other donors. Or—and the most sustainable and potentially lucrative—it may take the form of what has come to be known as *cost-sharing*. The term *cost-sharing* refers to a shift of at least some of the higher educational cost burden from governments, or taxpayers, to parents and/or students (Johnstone 1986, 2003, 2004, 2006). Cost-sharing is thus both a statement of fact—that is, that the costs of higher education are shared among governments (or taxpayers), parents, students, and philanthropists—and also a reference to a policy shift of some of these costs from a predominate (sometimes a virtually exclusive) reliance on governments to being *shared* among parents and/or students in addition to taxpayers.

Cost-sharing is most associated with tuition fees and “user charges,” especially for governmentally-or institutionally-provided room and board. However, a policy shift in the direction of greater cost-sharing can take several forms:

1. *The beginning of tuition (where higher education was formerly free or nearly so)*. This would be the case in China in 1997, or The United Kingdom in 1998, or Austria in 2001.
2. *The addition of a special tuition-paying track while maintaining free higher education for the regularly admitted, state-supported students*. Such a dual track tuition fee preserves the legal and political appearance of free higher education, which is particularly important (and is frequently enshrined in a constitution or a framework law) in formerly Marxist countries such as Russia, most of East and Central Europe, and other countries that were once part of the former Soviet Union, as well as to countries in East Africa with their legacy of African Socialism.
3. *A very sharp rise in tuition (where public sector tuition already exists)*. A shift in the direction of greater cost-sharing requires that the rise in tuition be greater than the rise in institutional costs generally in order for the government’s, or taxpayer’s, share to be lessened, and the parent’s and / or student’s shares to rise commensurately. This has been the case recently in most of the states in the United States and most of the provinces in Canada as many state and provincial governments have failed to maintain their former “shares” of public university expenses and as public university tuitions have been increased very rapidly to “fill in the gaps” left by the failure of government funding to keep pace with the rising costs of higher education.
4. *The imposition of “user charges,” or fees, to recover the expenses of what were once governmentally-or institutionally-provided (and heavily subsidized) residence and dining halls*. This has been happening in most countries, including virtually all the formerly Communist/Socialist countries, and most notably and controversially, most of the countries in Sub-Saharan Africa, where subsidized living costs at one time absorbed the bulk the higher educational budgets. In the Nordic countries of Sweden, Norway, Finland, and Denmark, where higher education remains “free,” the expenses to students are exclusively the expenses of student living, which are very high in those countries and which are “shared” neither by taxpayers nor (at least officially) by parents, but rather are borne mainly or entirely by the students, largely in the form of student loans (which costs are still shared by the taxpayer in the form of repayment subsidies).

5. *The elimination or reduction of student grants or scholarships.* This is sometimes accomplished simply by “freezing” grant or loan levels, or holding them constant in the face of general inflation, which then erodes their real value. This began happening to the once very generous grants in Britain (which were later abandoned altogether) and has happened to the value of the maintenance grants in most of the communist or socialist countries of the former Soviet Union, Eastern and Central Europe, and Asia, as well as many countries in Africa.
6. *An increase in the effective cost recovery on student loans.* This can be accomplished through a diminution of the subsidies on student loans (similar to the diminution in the value of non-repayable grants) and might be accomplished through an increase in interest rates, or a reduction in the length of time that interest is not charged, or through a reduction in the numbers of loans for which the repayments, for any number of reasons, are forgiven. Or, the effective cost recovery might be accomplished through a tightening of collections, or a reduction in the instances of default (as in the United States in the 1990s) with no change in the effective rates of interest paid by those who were repaying anyway.
7. *The limitation of capacity in the low or tuition free public sector together with the official encouragement (and frequently some public subsidization) of a tuition-dependent private higher education sector.* A number of countries—notably Japan, Korea, the Philippines, Indonesia, Brazil, and other countries in Latin America and East Asia—have avoided much of what would otherwise have been significant governmental expenditure on higher education by keeping a limited public sector—usually elite and selective—and shifting much of the costs of expanded participation to parents and students through the encouragement of a substantial and growing private higher education sector.

Although cost-sharing may take on these different forms, the imposition of, and/or large increases in, tuition fees provides the greatest financial impact. This is because tuition fees, aside from the need to rebate some of the aggregate income in the form of grants or discounts to preserve accessibility, can be both financially significant and on-going, and can even be designed to regularly increase, thus keeping pace with the inevitably rising per-student costs of instruction. Also, unlike most forms of faculty entrepreneurship, tuition fees do not divert faculty from the core instructional mission (and according to many observers, actually have a beneficial effect of improving the quality of teaching and the relevance of the curriculum). Perhaps for these reasons, tuition fees are also the most politically charged and ideologically resisted form of cost-sharing and thus have become a symbol of the conflict between those who believe that government must continue to provide higher education free of any charge, and those who believe in the imperative of cost-sharing and especially of tuition fees.

## Political and Ideological Context

The trends that so affect the financing of higher education as well as the various policy solutions to the resulting austerity described above occur within country-specific as well as global political and ideological contexts. At the risk of gross oversimplification, at the extreme political and ideological left remain those views accepting the appropriateness of government-

tal ownership of virtually all institutionalized means of production (including universities and colleges) as well as governmental allocation of resources, the establishment of prices, and the remuneration of workers. However, as the former *command* economies have given way to the so-called *transitional* economies, which accept a large role for private enterprise and the useful place of markets in the allocation of resources and rewards, the political left has become characterized (among other ways) less by its adherence to an old Soviet system of production, distribution, and reward and more by its continuing advocacy of high levels of taxation, governmental regulation, and public employment, and by its criticism of the income disparities, economic instability, competition, and commercialism associated with markets and capitalism. This *critical left* is preoccupied with what it sees as the pervasive role of race/ethnicity, gender, and socio-economic class in the distribution of power, status, and wealth in those countries that embrace markets and private enterprise, and it tends to view poor countries (similar to the way it views poor people) as victims—of the World Bank and other agencies of international finance and of the investment and trade policies of the advanced industrialized nations.

At the other extreme are the views associated with the far right that would diminish public employment and the size of the public sector generally, including publicly owned and financed higher education. The political right tends to view *government*, including both politicians and civil servants, as less productive and more frequently self-serving, preoccupied with maintaining the salaries and other emoluments that go with governmental employment, and generally oblivious to the view that governmental employees must live off the products created mainly in the private sector and purchased by governments (which is to say, effectively confiscated by direct and indirect taxes or by inflationary deficit financing). In keeping with this mistrust of governmental institutions (including public universities) and governmental employees (including faculty and staff of these public universities), those on the right tend to be more critical of what they perceive to be governmental waste and more insistent on greater measures of accountability. At the same time, the political right is more accepting of the economic instabilities and the disparities in income and wealth that follow capitalism as a necessary price for the dynamism and high productivity of private enterprise. The right generally prefers private higher education—although most will accept some governmental cash transfers to *their* private institutions in order to “level the playing field” and to provide constructive examples to the public universities. The political right also tends to emphasize the need to recognize and select primarily or even exclusively for “merit, and therefore favors more rigor and “merit”—and less or no compensatory preferences, or affirmative action, in selecting those who are to go on to higher education. (Correspondingly, the right tends to downplay the role[s] of race, class, and gender in the determination of who comes into power, privilege, and remuneration.)

As in any portrayal of a range, most countries and most governments and most polities are somewhere near the center, generally vacillating between a center right and a center left, but always feeling pressures from the extremes. Universities—especially public, but private universities as well—operate always in a country-specific political and economic context as well as in an historical context and in an increasingly globalized international context. The financial problems as well as the possible solutions and their likelihood of adoption all occur within these larger contexts. At the same time, and unlike many scholars of comparative higher education (who are tend to be non-economists and mainly to our political left), we believe that the aforementioned factors most directly affecting the financing of higher education—the

inexorably rising per-student costs, the increasing participation and consequent increasing enrollments, the limits in most countries on governmental taxing capabilities, and the lengthy queue of socially and politically compelling competing public needs—are beyond politics and ideologies.

Politics and ideology are not immaterial; aggressively capitalistic United States and the United Kingdom had different priorities and put forth different solutions to the problems of higher educational austerity than did the former Soviet Union under its Marxist-Leninist command economy and will probably continue to differ from the new transitional countries, with their socialist-market systems, or from the social welfare democracies of Scandinavia. However, the increasing reach of tuition fees and other forms of revenue diversification and the increasing pressures for accountability, or more institutional autonomy owe far more to a virtually universal underlying higher education production function, to the increasing demand for higher education, and to demographics than to political abstractions like globalization or capitalism (academic or otherwise) or to any prescriptions of the World Bank, multinational corporations, or a hegemonic Anglo-America.

### Higher Educational Finance and Accessibility

The costs of higher education, including the per-student costs of instruction, the institutionally-borne costs of research (that is, research costs that are not externally supported), the capital and operating costs of accommodating increased enrollments, and the expenses of student maintenance, are increasing rapidly and continuously throughout the world—in most countries are greatly exceeding the possible increases in governmental, or tax-generated, revenues. The resulting divergence in the trajectories of total higher educational costs (or revenue needs) and the total available public revenues is leading in most countries toward increasing higher educational austerity. This austerity is especially acute in developing countries that face the most financially devastating combination of: (a) pressures to accommodate the greatly increasing demand for additional higher educational places; (b) very limited availability of public revenues; and (c) extreme competition for these limited available public revenues.

This financial austerity is being met with a variety of so-called *solutions*. The most obvious solution on the cost-side is to constrain the budgets of the existing universities and to constrain also the student numbers, primarily by academic entrance requirements that hold capacity to the number that the scarce governmental funds can (barely) accommodate. Of course, this kind of rationing, while clearly superior to rationing purely by the market or by the ability of parents to bribe their children into universities, still favors those aspiring secondary school graduates who have had the advantages of the best preparation and who are, unsurprisingly, disproportionately from the most advantaged classes. Although the principal barriers to increasing higher educational accessibility in the poorest countries will continue to lie at the middle and secondary levels of education, and while the combination of living expenses and fees can also constitute barriers to higher educational entry, the biggest single barrier to access in low income countries is this public university capacity constraint, the solution to which requires new revenue from somewhere to build the lecture theatres, laboratory space, and dormitory rooms able to accommodate the rising numbers of higher educational aspirants from low income, rural, and ethnically-and linguistically-minority families.

This cost-revenue squeeze is also leading to attempts at revenue-side solutions, the most financially promising of which are the various forms of *cost-sharing*, or measures that require parents and/or students to bear an increasing share of these higher educational expenses. But imposing or increasing tuition and other fees, although a proven source of additional revenue best exemplified, by the financial success of the dual track tuition fee policies of Uganda, Kenya, and other East African countries (Marcucci and Johnstone 2007; Marcucci, Johnstone and Ngolovoi 2007), also imposes barriers on both access and completion. As in the United States and elsewhere in the OECD countries, these financial barriers are increasingly being met most cost-effectively with a combination of moderate tuition and other fees, targeted, or means-tested, grants, and student loans, the additional public costs of which, at least in theory, can be met with the additional fee revenue from the parents and students who can and will assume some of the costs of their higher education.

The *higher educational finance-access linkage*, therefore, is essentially circular: rising costs lead to capacity constraints, which limit higher education either to those academically prepared enough to be accepted into the low tuition public universities or to the sons and daughters of families with sufficient resources to get into the much higher fee private alternatives or into the high tuition fee tracks in the public universities. The shortage of revenue is forcing higher fees at private and public colleges and universities throughout the world—which then demands technically difficult and sometimes costly policies and programs of means-testing and student loans.

These very broad brushstrokes of conceptual overview lead to several conclusions regarding the higher educational finance-access linkage:

- Raising higher educational participation and access in the poorest countries needs to begin at the level of basic education by increasing the numbers of low income
- and other traditionally underrepresented students through a quality academic secondary education. The necessary rationing of higher educational places at the low-cost public higher educational alternatives must be sensitive to the social class, regional, and ethnic/linguistic differences in middle and secondary school preparation and should resist excessive reliance on those forms of screens that simply select for socioeconomic class or for the level and cost of the secondary school preparation.
- In most countries, where distances and the absence of accessible public transportation are such that attending a college or university while commuting from home is not possible, financially accessible (preferably means-tested) lodging and food must be made available. (This does not mean that it must be provided by the government or the public institution of higher education itself.)
- A combination of moderate tuition fees, means-tested grants, and moderately subsidized student loans is necessary for the cost-effective use of public higher educational revenue in the policy pursuit of expanding accessibility.
- In most countries, revenue supplementation, especially including tuition fees and other forms of cost-sharing, while necessary, should not be used to substitute for public revenues, but to supplement them. Student should be able to perceive benefits to them of any newly imposed tuition or other fees.

- Private alternatives should be encouraged; but governments should not restrict public attention and public resources to only the elite public universities and assume that the inevitable enrollment expansion can be handled only by a perpetually expanding private higher educational sector.
- A mix of higher or postsecondary educational alternatives (e.g. research universities, polytechnics, and other short cycle institutions) should be offered, with attention to the assurance of quality facilities, appropriate programs and curricula, and competent faculty at the non-university alternatives.
- Cost-sharing is usually politically contested when first implemented, but will be more acceptable when: (a) financial assistance is in place and has been made understandable, (b) the university management is perceived to be doing (or to have done) its share of difficult economizing, and (c) the government that is imposing the cost-sharing is perceived as generally efficient and free from corruption.

In these and other ways, governmental policies can pursue affordable, quality higher education for the inevitably growing numbers of traditional and non-traditional age students.

## Bionota

D. Bruce Johnstone is Distinguished Service Professor of Higher and Comparative Education Emeritus at the State University of New York at Buffalo and Director of the International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project at the University at Buffalo's Center for Comparative and Global Studies in Education. This paper was written for the introductory chapter in a book, *Financing Higher Education: Access and Equity* edited by Jane Knight, to be published in 2009 (forthcoming) by Sense Publishers.

## References

- Almaral, Alberto, V. Lynn Meek, and Ingvild M. Larson, Eds. (2003). *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Baumol, William J. and William G. Bowen. (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Barzeley, Michael. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue* (Vol. 3). Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Herbst, Marcel. (2007). *Financing Public Universities: The Case of Performance Funding*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Johnstone, D. Bruce. (2006). *Financing Higher Education: Cost-sharing in International Perspective*. Boston: Boston College Center for International Higher Education; and Rotterdam: Sense Publishers, 2006.
- \_\_\_\_\_. (2004). The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives, *Economics of Education Review*. 20:4, pp.403-410.
- \_\_\_\_\_. (2003). Cost-Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility, *Czech Sociological Review*, 39:3, June 2003, pp. 351-374.
- \_\_\_\_\_. (1986). *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. New York: College Entrance Examination Board.
- Marcucci, Pamela N. and D. Bruce Johnstone (2007) Tuition Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales. *Journal of Higher Education Policy and Management*, Volume 29, Issue 1. pp. 25-40.
- Marcucci, Pamela N., D. Bruce Johnstone, and Mary Ngolovoi (2008). Higher Educational Cost-Sharing, Dual-Track Tuition Fees, and Higher Educational Access: The East African Experience. *Peabody Journal of Education*, 83:1, pp. 101-116.
- UNESCO Institute for Statistics. (2006). *The Global Education Digest Comparing Education Statistics*. Montreal, Canada: UNESCO Institute for Statistics.
- UNESCO-UIS/OECD. (2005). *Education Trends in Perspective. Analysis of the World Education Indicators*. Paris, France: UNESCO-UIS/OECD.
- World Bank. (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington, DC: The World Bank.

Reformatted 8/20/08

## NORMAS PARA LOS AUTORES

### *Extensión:*

Los trabajos no excederán las 8.500 palabras, incluyendo figuras, tablas y referencias y excluyendo el resumen. Formato Times New Roman 12, espacio interlineal 1.5. Todas las páginas deben estar numeradas.

### *Primera página:*

Antes del texto del trabajo deben aparecer los siguientes ítems como sigue: título del artículo, nombre del autor. No poner datos de afiliación ni dirección electrónica. Estos aparecerán en la bionota correspondiente.

### *Bionota:*

Datos principales de la autora o el autor, de no más de diez líneas. Incluir la dirección electrónica.

### *Resumen en castellano y abstract en inglés:*

El texto principal debe estar precedido por un resumen en castellano de 250 palabras y su versión en inglés.

Se deberán incluir también un máximo de cuatro (4) descriptores o *palabras clave*, tanto en español como en inglés, al final de los resúmenes. Las palabras clave deben ser los términos que mejor representen o describan la temática central del artículo. Han de presentarse desde lo más general a lo más específico.

### *Citas:*

Las citas largas deben ir a espacio simple y todo el párrafo claramente destacado con un margen mayor (indentado).

### *Notas al final del artículo:*

Los autores pueden usar notas explicativas al final del trabajo, con números arábigos superíndices en el texto. Los números superíndices en el texto debe (cuando sea apropiado) aparecer después de la puntuación (por ejemplo, '...al final de la oración.'<sup>3</sup>). Las entrevistas no publicadas, archivos y fuentes en sitios web deben ser referenciados íntegramente en las notas finales y no ser listados en la sección de referencias.

### *Referencias en el texto:*

Entre paréntesis, indicando sólo el apellido de la referencia citada, el año de publicación y la página/s citada/s, por ejemplo, (Casas y Luna, 2001: 45).

### *Figuras y tablas:*

Las tablas, figuras y destaques deben llevar un encabezado centrado "Tabla"1, 2...etc., "Figura" 1, 2...o "Destaque" 1, 2.... Siempre debe citarse la fuente y tanto tablas, como figuras o destaques deben tener un título después del encabezado.

### *Referencias al final del artículo:*

Las referencias deben listarse por orden alfabético bajo el encabezado "Referencias". Ejemplos (observar la puntuación usada e incluir siempre el volumen y el número de la revista y la editorial y lugar de publicación para los libros):

- Cunha, L. (2000). Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. En: Hélgio Trindade (Organizador), *Universidade em ruínas na república dos professores*. Editora Vozes/ Petrópolis, RJ y CIPEDES/ Porto Alegre, págs. 125-148.
- García-Guadilla, C. (coord.) (2004). *El difícil equilibrio: La educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)*. Documentos COLUMBUS sobre Gestión Universitaria. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.
- Ordorika, I. (2006). La disputa por el campus. *Poder, política y autonomía en la UNAM*. Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, Plaza y Valdés Editores, México.

### *Para el caso de artículos de revistas especializadas:*

Dagnino, R. (2007). ¿Cómo participa la comunidad de investigación en la política C&T y en la educación superior?. *Educación Superior y Sociedad*.12 (1): 21-61.

*Para capítulos de compilaciones:*

Guédez, V. (1996). Integración y Educación. En: Arellano D., A. (coord.). *Educación, Enseñar y Aprender*, (295-317). Mérida: Vicerrectorado Académico y Consejo de Publicaciones, Universidad de los Andes.

*Para documentos electrónicos en línea:*

Wells, G. (2001). Dialogic inquiry in education: *Building on the legacy of Vygotsky*. [Documento en línea] Disponible: <http://www.oise.utoronto.ca/~gwells/OpenCourt.html> [Consulta: 2001, Octubre 12].

Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres gráficos de  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
en el mes de XXXXX de 2011  
Caracas - Venezuela