

Documento de apoyo para la reunión de seguimiento de la
Conferencia Regional de Educación Superior (CRES+5)

Eje 10: Financiación y gobernanza de la educación superior

Este documento fue encargado por UNESCO IESALC como parte del informe preparatorio para la CRES+5, con un capítulo dedicado a cada uno de sus doce ejes. Este capítulo se proporciona por separado para facilitar su consulta en la web del evento.

Esta versión es un borrador final del documento. La versión final de este capítulo se podrá encontrar en UNESDOC, como parte del informe: Roser-Chinchilla, J. & Galán-Muros, V. (Eds.) *Avances, retos y prioridades para la educación superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO IESALC.

Cita sugerida:

De Ita Varela, E. (2024). Eje 10: Financiación y Gobernanza de la Educación Superior. Roser-Chinchilla, J. & Galán-Muros, V. (Eds.) *Avances, retos y prioridades para la educación superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO IESALC.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Índice:

Resumen Ejecutivo	2
1. Introducción	3
2. Avances y retos.....	3
2.1 Inversión en educación superior como porcentaje del PIB	3
2.2 Modos de financiación pública de la educación superior.....	4
2.3 Becas y créditos para estudiantes de educación superior.....	6
3. Prioridades.....	7
3.1. Financiamiento sostenible	7
3.2. Gobernanza efectiva en financiamiento	8
Referencias	9

Resumen Ejecutivo

Avances:

- La inversión en educación superior se ha incrementado en la región desde 2010.
- Algunos países están implementando o experimentando con nuevos modelos de financiamiento orientados a incentivar la sostenibilidad financiera de las IES y su eficiencia en el uso de recursos.
- En muchos países se ofrece la gratuidad o modelos cercanos a esta para permitir el acceso universal a la educación superior.
- Se han incrementado las becas y créditos estudiantiles ante la creciente demanda de educación superior y la expansión de las IES, tanto públicas como privadas.

Desafíos y prioridades

- A pesar del progreso en inversión en la última década, se evidencia un retroceso en el gasto público destinado a la educación superior a partir de la pandemia. Los gobiernos han de hacer un esfuerzo para continuar adecuando la inversión en educación superior a su creciente demanda.
- Los mecanismos de financiamiento están poco diversificados, lo que las hace más vulnerables a las coyunturas económicas.
- Las becas y créditos estudiantiles no son actualmente suficientes para responder a la demanda de educación superior. Tanto gobiernos como IES han de contribuir a su expansión, con especial atención a reducir el impacto de las desigualdades socioeconómicas en la transición entre la educación secundaria y la superior, así como en la deserción estudiantil.
- Las IES han de continuar el proceso de modernización y digitalización de sus procesos administrativos, con vistas a aumentar la eficiencia en su gestión. Asimismo, las IES han de fortalecer sus alianzas, compartiendo recursos para una mayor eficacia y eficiencia. Estos procesos han de ser apoyados e incentivados por los gobiernos.
- Tanto IES como gobiernos han de continuar mejorando las políticas y normativas para aumentar la transparencia, rendición de cuentas y equidad en la distribución de recursos públicos, con especial atención a atajar la corrupción, la burocracia excesiva y los efectos de la inestabilidad política en la incertidumbre financiera de las IES.

1. Introducción

La Declaración de la CRES 2018, conmemorando la Reforma de Córdoba, destaca la concepción de la educación superior como un bien público. Como condición indispensable para ello, y para mejorar la educación superior en América Latina y el Caribe (ALC) en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda Educativa 2030, la Declaración y el Plan de Acción 2018-2028 enfatizan la responsabilidad del Estado, así como la importancia de la financiación y la gobernanza.

En particular, el Plan de Acción resalta la relevancia de los recursos públicos en el financiamiento del acceso universal a la educación superior, así como su calidad educativa, investigación, innovación e internacionalización. El Plan propone directrices para consolidar este financiamiento como política de Estado, asegurando que los modelos de financiamiento Instituciones de Educación Superior (IES) favorezcan estos fines, y llama a los gobiernos a aumentar el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a la educación superior. En referencia a la gobernanza, el Plan destaca la necesidad de regulación del sector privado y su integración en sistemas universales de supervisión para evitar distorsiones en los objetivos educativos. En preparación para la CRES+5 2024, este documento sintetiza los avances, retos y prioridades en financiación y gobernanza en dos secciones, centrando la atención en la relación entre financiación y gobernanza. No se abarcan aquí otros aspectos de la gobernanza como la autonomía institucional, que es tema central del Eje 11.

2. Avances y retos

2.1 Inversión en educación superior como porcentaje del PIB

Los recursos financieros públicos asignados a la educación superior en América Latina y el Caribe (ALC) están fuertemente condicionados por factores como la evolución económica, la población en edad escolar, la evolución en las tasas de matrícula y el grado de privatización de dicha matrícula (García de Fanelli, 2019a, pp. 111-126). Tras un notable crecimiento en el gasto en educación, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, durante el período de expansión económica de 2004 a 2014, la desaceleración e incluso retroceso del PIB per cápita en algunos países ha venido ligada a una disminución del gasto educativo, tanto total como porcentaje

del PIB y el gasto público. La inversión en educación, que alcanzó el 4,6% del PIB en 2014, descendió al 4,3% en 2019 (CEPAL, UNESCO & UNICEF, 2022).

En el ámbito específico de la educación superior en ALC, se estima que entre 2010 y 2019, la inversión total en este nivel educativo aumentó en un 46,4% (USD PPP) (Montes y Osorio, 2022). Sin embargo, en los últimos años, el gasto público en educación terciaria como porcentaje del PIB ha experimentado una disminución. En 2018, el promedio de gasto público en la región fue del 0,91% del PIB, y para 2021, esta cifra disminuyó a 0,80%, representando una caída de más del 11% (UNESCO Institute for Statistics, 2023). Este declive coincidió en el tiempo con las condiciones económicas desafiantes durante y después de la pandemia, (Arias Ortiz et al., 2021). Como punto de comparación, el promedio de inversión en educación superior (total: pública y privada) en los países de la OECD fue del 1,4% en 2018, superior al de la mayoría de los países de ALC (García de Fanelli, 2023, pp. 128-144).

2.2 Modos de financiación pública de la educación superior

En ALC, el financiamiento público de las IES se basa comúnmente en montos históricos ajustados por factores como la inflación y las remuneraciones (Brunner, 2013, pp. 15-17). No obstante, en diversos países se han introducido fórmulas que incorporan indicadores de insumos, procesos y resultados, orientando a las IES hacia metas específicas como la retención y graduación de estudiantes, e incentivando la competencia (García de Fanelli, 2019a, pp. 111-126). Por ejemplo, países como Finlandia, Dinamarca y el Reino Unido reparten recursos a las IES de acuerdo a formulas que miden el desempeño de las instituciones en diferentes sectores, como producción científica, número de graduados y empleabilidad de graduados (de Boer et al., 2015). Sin embargo, en muchos países de ALC los gobiernos y entidades coordinadoras de educación superior impulsan el financiamiento a través de asignaciones directas a IES o fondos concursables, siendo una proporción significativa del presupuesto público destinada directamente, con variaciones notables en la región, como en Chile donde representa solo el 18% mientras que Costa Rica, Perú y México supera el 90% (Arias Ortiz et al., 2021).

En la región, se experimenta con nuevos modelos de financiamiento, como los fondos plurianuales mediante contratos de desempeño, incorporados recientemente en Argentina y con

mayor tiempo en Chile, (García de Fanelli, 2023, pp. 128-144), que detallan objetivos específicos para cada IES durante un periodo de tres a cuatro años, impulsando cambios para garantizar el acceso universal, mejorar las tasas de graduación y fomentar innovaciones en la enseñanza-aprendizaje (García de Fanelli, 2022, pp. 190-216). Los resultados en Chile señalan algunas críticas dirigidas a la presión que estos contratos de desempeño representan en la gobernanza institucional y la limitada libertad de acción que se tiene sobre los recursos, pero a su vez se resalta el efecto positivo que tiene sobre las IES para incentivarlas a que sean más eficientes en el uso de sus recursos (Araneda-Guirriman & Pedraza-Rejas, 2016, pp. 75-86). A pesar de estos esfuerzos, persiste la necesidad de incorporar criterios que brinden coherencia, racionalidad y objetividad al financiamiento, así como reglas e instrumentos de distribución claros y transparentes (ANUIES, 2018).

La importancia del Estado en los mecanismos de financiamiento es evidente en ALC, especialmente en las IES públicas. Aunque estas instituciones son gratuitas (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay) o muy accesibles (México) en la mayoría de los países de la región, existen variaciones en la forma de garantizar o proveer el derecho a la educación superior, lo que lleva a grandes diferencias en los mecanismos de selección o distribución (Teferra et al., 2022). Las IES públicas dependen en gran medida de las transferencias gubernamentales (61% de los recursos totales, en promedio), lo que limita sus opciones frente a una disminución de los recursos públicos. Este escenario conduce a que algunas universidades públicas cobren tasas de matrícula o presenten otros costos directos, obstaculizando la equidad en el acceso. Las IES privadas, por otro lado, dependen en gran medida de los aranceles o matrículas pagados por los estudiantes (84% en promedio) (García de Fanelli, 2023, pp. 128-144; Arias Ortiz et al., 2021). Aunque existen mecanismos de costo compartido entre el Estado y las familias en la región, estas prácticas difieren significativamente, y en promedio, el gobierno contribuye con 1,9 veces más fondos que las familias de los estudiantes, cifra inferior a la media mundial de 7,8 veces más (Teferra et al., 2022). Esta disparidad se refleja en la financiación de más del 50% de la matrícula de educación superior por parte de los hogares en la región (Arias Ortiz et al., 2021), lo cual está relacionado con la expansión de nuevas instituciones privadas de educación superior.

2.3 Becas y créditos para estudiantes de educación superior

En 2019, aproximadamente el 55% de los estudiantes de educación superior en ALC estudiaban en instituciones privadas (Red ÍndicES, 2022). En 2021, Chile, en particular, tenía una tasa de 83% de estudiantes en IES privadas, Brasil y Colombia se encontraban por debajo con 74% y 45% respectivamente, y, de entre los países con datos recientes disponibles, únicamente México presentaba la proporción más baja con 35% (OECD, 2023). Estos números resaltan la diversidad en la oferta educativa y subrayan el papel crucial que juega la educación privada en el acceso, la permanencia y los modos de financiación de la educación superior. Cuando el sector privado recibe fondos públicos, ya sea directamente o a través de ayuda financiera a estudiantes, el Estado debe supervisar y garantizar la calidad de los servicios educativos proporcionados usando marcos regulatorios sólidos (Unzué, 2019).

Ante la creciente demanda de educación superior y la expansión de todo tipo de IES, se implementaron mecanismos de financiamiento público y privado, como créditos y becas, para promover un acceso más equitativo a la educación superior (Arias Ortiz et al., 2021). Las becas, que consideran el nivel socioeconómico y el rendimiento académico, y que cubren total o parcialmente los costos directos y de oportunidad de la actividad de enseñanza-aprendizaje, son el principal medio de asistencia financiera a estudiantes con amplia difusión y tradición en ALC (Brunner & Contreras, 2016, pp. 12-35). Otro tipo de apoyo económico son los créditos educativos, y aunque tienen el potencial de ser un mecanismo efectivo para asignar fondos a los estudiantes, su eficacia se ve limitada en ALC debido a la dependencia del reembolso, condicionado por las capacidades institucionales del gobierno para la recaudación, una tarea complicada en mercados laborales con alta informalidad (Teferra et al., 2022). Entre los países que cuentan con un sistema desarrollado de créditos estudiantiles están Chile y Colombia, que tienen programas como el Crédito con aval del Estado (CAE), el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) (García de Fanelli, 2019a, pp. 111-126). A pesar de la expansión de las becas y créditos, se destaca la necesidad de que tanto el Estado como las instituciones de educación superior complementen becas y créditos con políticas de aseguramiento de calidad, así como iniciativas para facilitar la transición de la educación secundaria a la superior y prevenir la deserción. Por ejemplo, el programa Gratuidad en Chile busca que los estudiantes

pertencientes a familias dentro del 60% de menores ingresos de la población no paguen matrícula en las IES afiliadas, sean públicas o privadas (Llona et al., 2023).

3. Prioridades

3.1. Financiamiento sostenible

El principal desafío para la próxima década en la educación superior en ALC es incrementar y gestionar de manera más eficiente los recursos financieros, con el objetivo de lograr un acceso universal, mejorar las tasas de graduación y mantener o mejorar la calidad, equidad, inclusión y pertinencia (García de Fanelli, 2023, pp. 128-144). Para abordar este desafío, se destaca la importancia del financiamiento sostenible, que implica la asignación estratégica y equitativa de recursos financieros para satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las futuras (Fuentes, 2021). Este enfoque fomenta la diversificación de fuentes de financiamiento, públicas y privadas, y promueve la eficiencia en el uso de los fondos disponibles.

La sostenibilidad financiera ha de venir acompañada de una equidad en el acceso, asegurando igualdad de oportunidades para todas las personas, independientemente de su origen socioeconómico. Sin embargo, la región enfrenta desafíos, ya que las oportunidades de acceso a la educación terciaria están fuertemente determinadas por el nivel socioeconómico, generando marcadas desigualdades. Mientras que los sectores de población con ingresos medios y altos disfrutan de un acceso más amplio, la población menos favorecida enfrenta notables limitaciones. Sólo uno de cada cuatro jóvenes del quintil de menores ingresos logra acceder a la educación superior (CEPAL, UNESCO & UNICEF, 2022).

Otro desafío para la región implica diversificar aún más los fondos, aumentando los ingresos provenientes de actividades como asistencia técnica, consultoría, transferencia tecnológica y donaciones. Aunque algunas universidades en ALC ya obtienen una parte relevante de su financiamiento de fuentes externas, es crucial evitar que estos fondos sustituyan el financiamiento estatal. Por ejemplo, la Universidad de Chile obtiene más del 40% de sus fondos mediante consultorías, y la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional de Colombia también reciben cerca del 20% (García de Fanelli, 2023, pp. 128-144). Promover líneas de crédito de fomento para instituciones de educación superior, ya sean públicas o privadas, en condiciones más favorables que

las del mercado, puede ser una alternativa al financiamiento por parte del sector financiero privado, contribuyendo así a la expansión de la cobertura y al mejoramiento de la calidad en la educación superior. (Arias Ortiz et al., 2021). No obstante, sin importar el modelo de financiamiento, se aboga por una gestión transparente y sujeta a procedimientos de rendición de cuentas para garantizar su efectividad y cumplir con los marcos regulatorios vigentes (Teferra et al., 2022).

3.2. Gobernanza efectiva en financiamiento

Para asegurar un uso eficiente de los recursos y modernizar los procesos administrativos, las IES han de maximizar el potencial de las tecnologías digitales, ciencia de datos e inteligencia artificial. Varios autores han mencionado distintos métodos para incorporar la digitalización en la administración y gobernanza de la educación superior, por ejemplo, enfocando el uso de herramientas digitales para ahorro de costes, eficiencia de los servicios y procesos académicos, automatización de procesos de gestión y disminución de tiempo de espera (Benavides et al, 2020; Bygstad et al, 2020; Marks & Al-Ali, 2022, pp.61-81). La introducción de tecnología en la gobernanza implica ajustes en las políticas internas de las IES; con un equilibrio entre prácticas antiguas y modernas, este cambio puede beneficiar tanto las actividades académicas como hacer mejor uso de los recursos disponibles, así como fomentar la cooperación y coordinación tanto dentro como fuera de la institución (Acosta Silva, 2022).

Un aspecto crítico en la gobernanza efectiva en la ES es la necesidad de evitar externalidades negativas relacionadas con la inestabilidad política, la corrupción y la burocracia excesiva (Zambrano-Zambrano, 2023, pp. 323-330). Estos elementos pueden comprometer la transparencia y la equidad en la distribución de recursos, afectando directamente la calidad y accesibilidad de la educación superior en la región (Altbach & Salmi, 2011). Por ejemplo, la corrupción en los procesos educativos representa una seria amenaza para el crecimiento y desarrollo de los países menos avanzados, siendo el principal obstáculo para lograr un progreso sostenido. Es crucial reconocer que la corrupción financiera no solo limita o incluso impide el acceso a la educación al desviar recursos, sino que también compromete significativamente la calidad educativa (Montuschi, 2020). Un marco regulatorio sólido y mecanismos de rendición de cuentas efectivos son esenciales para mitigar estos riesgos y garantizar que los recursos financieros se utilicen de manera efectiva para cumplir con los objetivos de desarrollo educativo en ALC (García de Fanelli, 2019b). La gobernanza eficiente no solo

implica la asignación adecuada de recursos, sino también la creación de un entorno propicio para el funcionamiento transparente, colaborativo y orientado al logro de metas comunes en la educación superior en la región.

Referencias

- Acosta Silva, A. (2022). Gobernanza, poder y autonomía universitaria en la era de la innovación. *Perfiles educativos*, 44(178), pp.150-164. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.178.60735>
- Altbach, P. G., & Salmi, J. (2011). *The road to academic excellence: The making of world-class research universities*. World Bank.
- Araneda-Guirriman, C. A., & Pedraja-Rejas, L. M. (2016). Financiamiento por desempeño en Chile: Análisis conceptual de un instrumento para la educación superior. *Formación universitaria*, 9(3), pp. 75-86.
- Arias Ortiz, E., Elacqua, G., López, Á., Téllez Fuentes, J., Peralta Castro, R., Ojeda, M., Blanco Morales, Y., Pedró, F., Vieira do Nascimento, D. & Roser-Chinchilla, J. (2021). *Educación superior y COVID- 19 en América Latina y el Caribe: financiamiento para los estudiantes*. BID-APICE-UNESCO IESALC. <http://dx.doi.org/10.18235/0003380>
- Benavides, L. M. C., Tamayo Arias, J. A., Arango Serna, M. D., Branch Bedoya, J. W. & Burgos, D. (2020). Digital transformation in higher education institutions: A systematic literature review. *Sensors*, 20(11).
- Brunner, J. J., & Contreras, F. G. (2016). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, Vol.80, pp. 12-35.
- Brunner, J. J. (2013). Financiamiento de la educación superior en América Latina: Viejas y nuevas prácticas. *Lasa Forum*, 44(2), pp. 15-17.
- Bygstad, B., Øvrelid, E., Ludvigsen, S., & Dæhlen, M. (2022). From dual digitalization to digital learning space: Exploring the digital transformation of higher education. *Computers & Education*, Vol.182. <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2022.104463>
- CEPAL, UNESCO & UNICEF. (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382919_spa
- de Boer, H. F., Jongbloed, B. W., Benneworth, P. S., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A. & Vossensteyn, J. J. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher Education systems*. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139542/jongbloed+ea+performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>
- Fuentes, C. (2021). Financiamiento de la educación superior: el panorama mexicano. *Revista Digital Universitaria*, Vol. 22, No.5. doi: <http://doi.org/10.22201/cuaieed.16076079e.2021.22.5.10>
- García de Fanelli, A. (2019a). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Propuesta Educativa*, Vol. 28, No.52, pp. 111-126.
- García de Fanelli, A. M. (2019b). Educación superior en América Latina: entre la masificación y la exclusión. *Fondo de Cultura Económica*.

- García de Fanelli, A. (2022). Gobernanza universitaria vía contratos según desempeños: la experiencia internacional y Argentina. En Brunner J.J., Salmi J. y Labraña. J. (eds). *Enfoques de sociología y economía política de la educación superior: aproximaciones al capitalismo académico en América Latina*, pp.190-216. Santiago de Chile, Edición Diego Portales.
- García de Fanelli, A. (2023). Desafíos de la gobernanza en la educación superior de América Latina y el Caribe. *Diez ejes para repensar la educación superior del mañana en América Latina y el Caribe*, pp. 128-144. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387027?posInSet=2&queryId=N-788c4884-4d24-4bb7-8bf0-b1ace912f22a>
- Llona, M. A. R., Bonvallet, V. V., & Rojas, M. V. (2023). Política de gratuidad en educación superior en Chile y garantía del derecho a la educación: tensiones y desafíos. *Revista Brasileira de Educação*, 28, e280059. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280061>
- Marks, A., & Al-Ali, M. (2022). Digital transformation in higher education: A framework for maturity assessment. In *COVID-19 challenges to university information technology governance*, pp. 61-81.
- Montes, N. & Osorio, L. (2022). Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica a través de los Indicadores de la Red INDICES. Relevamiento 2021. *Papeles del Observatorio* 22, Buenos Aires, OEI. <http://www.redindices.org/novedades/165-ya-disponible-papeles-del-observatorio-n-22>
- Montuschi, L. (2020). La corrupción en la educación. *Serie Documentos de Trabajo*, No. 742, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires.
- OECD. (2023). *Dataset: Enrolment by type of institution, tertiary education*. OECD.stats <https://stats.oecd.org>
- Teferra, D., Chacón, E., Escribens, M., Johnstone, B., Malee Bassett, R., Pedró, F., Roser, J., & Varghese, N. V. (2022), Financiando la educación superior. *Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior 18-20 de mayo de 2022*.
- UNESCO Institute for Statistics. (2023). *Indicador: Gasto público educación superior en relación con el PIB*. Datos disponibles en la página web de UIS <http://uis.Unesco.org>
- Unzué, M. (2019). Una mirada sobre la educación superior en América Latina. *Revista De Educación Y Derecho*, Vol.19. <https://doi.org/10.1344/re&d.v0i19.28357>
- UNESCO. (2018). *Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376753.locale=en>
- Zambrano-Zambrano, M. T., Indacochea-Ganchozo, B. S., & Hormaza-Muñoz, Z. I. (2023). Gobernabilidad y educación superior. *Revista científica multidisciplinaria arbitrada Yachasun-ISSN: 2697-3456*, Vol. 7, No.12, pp. 323-330.