

Foros y Mesas de la Conferencia Regional de Educación Superior CRES 2018

Editores

Mirian Carballo / Hugo Juri /

Francisco Tamarit

César Villegas (compilador)



FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR*

* Para esta mesa se invitó a Eduardo Sánchez Martínez (coord.), Roberto Escalante, Roberto Leher y Hugo Andrade.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Hugo O. Andrade

Rector de la Universidad Nacional de Moreno
handrade@unm.edu.ar

A principios del siglo XXI, la educación superior adquiere un papel crítico: en una economía internacional basada en el conocimiento y en la información, el nivel educativo de la población, y en particular, el acceso al ciclo postsecundario, resultan centrales para la fortaleza de los países, ya que los requisitos de calificación en el mundo del trabajo, dominado por la innovación, el uso intensivo del conocimiento y de las tecnologías, son cada vez más exigentes. Es por ello que el problema del acceso, permanencia y graduación de sectores antes excluidos de la educación superior se instala en la agenda estatal como nunca antes. En este sentido, la presión por universalizar la educación superior se conjugó con un reclamo social histórico: la igualdad de oportunidades, herencia de la Reforma Universitaria de 1918 proclamada a los hombres libres de Sudamérica. Constituida tradicionalmente como un espacio elitista de reproducción de los sectores dominantes, no será hasta los '60 que a nivel regional se produzcan avances concretos hasta constituirse en un factor clave para la mejora de las condiciones de vida de la población.

No obstante, en América Latina sus sistemas nacionales de educación superior se encuentran relativamente disminuidos para hacer frente a tal cometido, como consecuencia de la aplicación de políticas de corte neoliberal ensayadas desde mediados de los años '70. Más recientemente, bajo economías en crecimiento y con Estados que recuperan sus capacidades, reaparecen estrategias de de-

sarrollo e inclusión de todo tipo bajo la premisa de profundizar la tendencia a la universalización del acceso a la educación superior. Según datos de la UNESCO de 2006, la TBES¹ promedio de la región alcanzó el 31 %, proporción muy por debajo del promedio de los países desarrollados, y con una fuerte variación a nivel de países². En el contexto que hemos caracterizado, la presión por generar oportunidades educativas “inclusivas” exige la transformación de las instituciones para dar una respuesta pertinente, de calidad y de condiciones equitativas respecto de las diferencias de las personas y los grupos, tomando en consideración sus diferencias no sólo de índole económica y de capital cultural suficiente, sino también de género, etnia, lengua o cultura, entre otros factores que no son menos importantes en nuestra región³. La igualdad en el nivel superior no depende de su gratuidad o del ingreso directo, como señalan Bourdieu y Passeron (2006), la afinidad entre el capital cultural de una clase y las exigencias del sistema de enseñanza es lo que determina las posibilidades de éxito. Sabido es que la “igualación” de los medios económicos, a través de becas y/o créditos para desarrollar estudios superiores, no suprime las desventajas de origen, bajo un sistema que premia de manera “neutral” el mérito individual. Ana María Ezcurra (2011) sostiene que, de no mediar estrategias que vayan más allá del ingreso masivo para permitir posibilidades reales de graduación, estamos ante un proceso de «inclusión excluyente». La relación entre un ingreso

1 La Tasa Bruta de Escolarización Superior mide el porcentaje de estudiantes matriculados en la educación superior independientemente de su edad, expresada como porcentaje de la población del grupo en edad de cursar ese nivel de enseñanza (según los parámetros de la OCDE, de 20 a 24 años).

2 Para 2015 se ha estimado que la TBES promedio de la región trepó al 44 %, mientras que la de los países centrales se ubica en el 71 % (UNESCO, 2015).

3 Es de señalar que la noción de la diversidad, como derecho humano individual y de grupos, no ha sido reconocida en el ámbito de la educación superior, tanto como lo ha sido el talento o mérito en relación con la necesidad; no obstante, durante las últimas décadas, los criterios de género y discapacidad han cobrado cierta visibilidad a la hora de formular políticas públicas de accesibilidad o permanencia.

masivo y una alta tasa de deserción es causal: los sectores que se incluyen en la educación superior son los que fracasan masivamente y que solo logran graduarse en pequeñas proporciones⁴.

Cierto es que, en las últimas décadas, el número de personas que han accedido a la educación superior se ha incrementado en todos los países de la región y a una tasa superior al crecimiento mismo de la población, lo cual evidencia un avance sin precedentes, pero la matrícula del sector privado es la de mayor tasa de crecimiento. No obstante, la inclinación hacia el acceso universal y la equiparación de las oportunidades de acceso a la educación superior siguen mostrando inequidades; comparando estratos de ingresos, mientras que en promedio en el quintil más alto de ingresos, el 50 % de los hogares que con hijos acceden a instituciones de educación superior, en el quintil más pobre, menos del 20 % de las familias lo logran. La generación de oportunidades sin considerar o sin suficiente financiamiento para sostener políticas igualadoras de las diferentes necesidades de los grupos excluidos y de condiciones de partida implica la no superación de las desigualdades de fondo para su avance, desarrollo integral y participación social y lo que es peor, agudizar la repitencia, el abandono de estudios y el desaliento, con un alto costo social y económico para el Estado. Esta situación ha dado lugar a diferentes diagnósticos que plantean la ruptura del vínculo entre la educación superior y la movilidad social, al comprobar las tasas diferenciales de graduación por niveles de ingreso, concluyendo en que el gasto público en educación superior se está transformando en una transferencia

4 Las estrategias para aumentar los niveles de igualdad deben dirigirse en consecuencia a fomentar el acceso, de la mano de la orientación y preparación en las instancias de ingreso, de la amplitud de la oferta, de la gratuidad y las becas; pero particularmente, a fortalecer la retención, de la mano de programas de articulación entre la educación media y la educación superior y, ampliamente, de estrategias para el desarrollo del “oficio del estudiante”, como identifica el trabajo de Ezcurra (2011). En suma, acciones que conviertan en real la posibilidad de graduación de todos.

de recursos de los sectores populares a los de mayores ingresos que se aprovechan de la gratuidad.

Por otra parte, la deficitaria regulación del sector privado que predomina ha generado un mercado de titulación de baja calidad que, lejos de fomentar la igualdad, institucionaliza la discriminación de quien no posee el capital cultural necesario para acceder al sistema público. De esta forma, en el escenario tendencial de transición de una sociedad industrial hacia sociedades de conocimiento, la educación superior ha operado con una dinámica de cambio de baja cohesión social que, sumada a la insuficiencia de la educación básica y media y los altos niveles de desigualdad, pobreza, exclusión, más bien ha retroalimentado adversamente condiciones de redistribución positiva del ingreso, a pesar del progreso alcanzado durante los últimos años. Por otra parte, bajo el actual contexto de políticas de ajuste macroeconómico, renacen las opciones de política en torno a:

- El cobro de aranceles, más allá de la instrumentación de políticas de becas o subsidios, y/o diferenciación por diferentes ponderados, pero principalmente nivel de ingresos.
- Mecanismos de selección por medio de exámenes o fijación de cupos de vacantes⁵.
- El alivio de otras restricciones de capacidad, incluida la supresión de requisitos mínimos, o servicios complementarios o de apoyo, resignando calidad.
- La categorización de instituciones con habilitación de alternativas de servicios y de funcionamiento, como por ej. la reducción horaria, favoreciendo la ampliación de la oferta y reduciendo costos⁶.

5 Los que dejan en la puerta de la universidad pública a todos aquellos que no entran dentro de los parámetros del *alumno esperado* por las instituciones.

6 En Brasil, México y Perú con especial magnitud, inclusive se ha producido el surgimiento de instituciones internacionales de educación superior de carácter privado o con fines de lucro, con una oferta de adecuación a distancia y de acreditación de estudios presenciales en otras instituciones asociadas (Laureate

La oferta pública plantea problemas de eficiencia propios: aglomeración, conductas free rider, nivel óptimo y equidad de la distribución, producto de la escasez de recursos y las diferencias reales de acceso a nivel territorial, ya que la oferta privada se concentra en los grandes aglomerados. A su vez, el problema de la escasez de recursos ha derivado en la introducción de mecanismos tales como créditos fiscales, tributación de los graduados, fijación de cupos y aranceles, privilegiando criterios de eficiencia económica, privilegiando soluciones de equilibrio subóptimo que limitan las externalidades de su más amplia difusión. Si partimos de la visión de la educación superior sostenida por la UNESCO como un bien público, tal como sostienen diferentes autores como Stiglitz, podemos concluir en definiciones sobre la asignación de recursos públicos para su sostenimiento que superen las visiones tradicionales dominantes sobre equilibrio parcial y de maximización en sentido walrasiano, dado los beneficios sociales de su condición de consumo no excluyente, relativamente oculto bajo el concepto económico de “fallo de mercado”⁷.

Se plantea como indispensable la definición del nivel de inversión en educación superior que garantice la sustentabilidad del sistema público y el logro de sus objetivos estratégicos. Los esquemas más difundidos utilizan como principal parámetro la cantidad de alumnos corregidos por diversos mecanismos que hacen a las características de las carreras que cursan y que implican costos diferenciales. Ahora bien, la eficiencia, en el sentido de la relación

Education Inc., Red Ilumno o Sistema Universitario de las Américas, Apollo Group, Inc. o Pearson PLC, por mencionar algunos de los más importantes, sin mencionar los fondos de inversión como Linzoe BICE Private Equity II que han adquirido paquetes accionarios de diferentes universidades privadas).

7 Inclusive, las modernas concepciones sobre “bienes comunes”, como aquellos cuyo libre acceso se considera necesario para la concreción de los derechos humanos fundamentales, puede ser más apropiada para la concepción de la educación en su conjunto, cuyos beneficios individuales, sin duda, son menos trascendentes, que los colectivos o que se derivan de su máxima extensión para el logro del bien común.

resultante entre el logro de los objetivos propuestos y los menores costos, nos enfrenta al dilema de entender a la producción de graduados como una medida de éxito⁸, con la menor tasa de abandono y de retraso respecto del tiempo teórico de las carreras, como medida de gasto eficiente. En este sentido, si los mecanismos de financiamiento introducen elementos que prioricen esta medida de economía en la producción de graduados, se terminaría por inducir condiciones más bien expulsivas, al favorecer el desfinanciamiento de los mayores gastos de apoyo y otros conexos necesarios para un proceso educativo inclusivo y de calidad, de no mediar criterios cuantitativos más sofisticados que los que usualmente se pregonan.

Lo dicho no conlleva la aceptación y resignada justificación de las elevadas tasas de abandono y de retraso en los estudios, que son evidentes, ni un desprecio a la necesidad de introducir mecanismos que favorezcan mejores resultados en este sentido. No puede formularse una ecuación de costos estándar o uniforme, sin apreciar las diferencias culturales, sociales y económicas de los territorios en los que se asientan las universidades, de la misma manera que si la variable explicativa son los resultados deseables. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los estudiantes que desarrollan sus estudios en el tiempo previsto en el plan de estudios suelen ser aquellos que pueden dedicarse a tiempo completo y poseen por lo tanto los recursos que les permiten hacerlo. Inclusive, si nos atenemos a cuestiones ligadas al aprendizaje surgen otras preguntas: ¿es malo que alguien desarrolle sus estudios de manera más lenta, pero al tiempo que acumula una experiencia laboral que le permite resignificar los conceptos que adquiere en la universidad al referenciarlos en un contexto concreto de aplicación? Además, también cabe preguntarse si la formación parcial obtenida por quienes aún no terminan sus estudios no puede generar de por sí beneficios para

8 Sin duda, un indicador consistente con el ideario meritocrático que se pregona desde las usinas del pensamiento neoliberal y los organismos internacionales de crédito.

ellos y para la sociedad en su conjunto. Pero más allá de esto, cabe otra reflexión. ¿La aplicación de estos indicadores no presupone de manera implícita un universo social compuesto de elementos homogéneos? ¿No requiere poner entre paréntesis las condiciones sociales en que se verifica el accionar de cada universidad?

Es claro que esos contextos diferenciales condicionan de manera diversa las características de cada población estudiantil y, por lo tanto, afectan de manera específica sus posibilidades de acceder al conocimiento complejo; lo que conduce a su vez a que cada universidad enfrente dificultades de características e intensidad diversas para cumplir su tarea y deban plantearse estrategias específicas tendientes a enfrentarlas; lo que origina a su vez la correspondiente demanda de recursos. Si todo esto no es tenido en cuenta, cualquier modelo que se ensaye propenderá a otorgar los más altos estándares a las que trabajan con una población que de por sí traiga a la universidad un *background* educativo que favorezca su desempeño académico (y que, además, pueda dedicarse a tiempo completo a sus estudios en mayor proporción). Una vez más, un modelo presuntamente racional y neutro daría lugar a que los recursos fluyan hacia sectores de por sí más favorecidos y a las instituciones que los acojan en mayor proporción, lo que favorecería las tendencias a la concentración que hemos observado como un mecanismo implícito de concentración de la riqueza. Esto podría evitarse incorporando criterios que tengan en cuenta las características socioeducativas de la población estudiantil y del área de influencia de cada universidad, de modo de atender las peculiares necesidades de cada una. Ejemplos de tales indicadores son la proporción de estudiantes que conforman la primera generación que en su grupo familiar accede a la educación universitaria, la tasa de escolaridad superior universitaria, el porcentaje de profesionales en la población económicamente activa en la zona de influencia, o bien los Índices de Vulnerabilidad Social (IVS), que tienen difundida aplicación en distintas medidas de política, propias de los niveles inferiores de educación.

Conclusiones

La universidad pública es un actor estratégico para desarrollo intelectual y productivo colectivo, y de la conciencia crítica y reflexiva de la sociedad que solo puede prosperar en condiciones de transparencia, equidad y autonomía responsable. La definición de la educación superior como derecho humano y bien público social, conlleva la incumbencia del Estado y la decisión colectiva de su alcance y prestación, desde las dimensiones social, cultural y ético-política; no solo para el abordaje en el orden sustantivo de su pertinencia a objetivos de desarrollo, movilidad social e interés nacional, sino también para las cuestiones instrumentales, particularmente las financieras, en cuanto a su provisión, sea por medio del Estado o no; pero con sustento en los beneficios colectivos y reales valores de la educación superior a favor de la equidad y el bienestar general. Por el contrario, el concepto de bien público, a partir de la conceptualización restrictiva que ofrece la teoría económica ortodoxa, aún bajo la noción parcialmente superadora de bien meritatorio, reduce el abordaje del acceso y la oferta de educación superior a un problema de eficiencia económica estática o de tasa de retorno equitativo como fundamento de una intervención meramente reguladora o de prestación estatal solo con carácter residual. Además, el alcance de esta definición es limitado, ya que es puramente teórico y no ofrece ninguna orientación concreta para la formulación de una política pública positiva en materia de provisión de educación superior a cargo del Estado. Resulta más bien, fuente de legitimación de políticas públicas tendientes a crear cuasimercados de educación superior que hagan posible la creciente oferta privada o la mercantilización, llegando inclusive a dar sustento a las nuevas formas de prestación transnacionalizada bajo las reglas que dominan el comercio internacional.

La inclusión como estrategia para reducir la desigualdad en la participación en la sociedad está vinculada a condiciones de equidad de acceso, progreso y terminación de estudios en el niv-

el superior y debe ser incorporada en un modelo de asignación de recursos que se precie de racional y objetivo. Esta concepción propiciada por la UNESCO como derecho humano y bien público social se conjuga con la definición de la teoría económica de bienes comunes y pone de manifiesto la necesidad de garantizar recursos públicos suficientes para un funcionamiento estable y un desarrollo equilibrado de las instituciones de educación superior, que permita progresivamente ordenar la desigualdad de la acumulación de capital social que supone la existencia o no de dichas instituciones en los territorios subnacionales, dado su poder de inclusión social y de contribución al desarrollo local. Asimismo, ello también conlleva la definición de un horizonte de posibilidades reales de inversión en educación superior a nivel de países, por medio de leyes de financiamiento en términos de PIB u otras variables relevantes que garanticen el desarrollo y sustentabilidad de las instituciones y de planes estratégicos y operativos concomitantes que, por medio de objetivos concretos de expansión y redistribución territorial del acceso efectivo al conocimiento, de mejoras de funcionamiento y/o de logros de calidad o de resultados deseables de las instituciones de educación superior, aseguren el progreso de sociedades libres y más justas, en un marco de autonomía plena y responsable en el funcionamiento de las mismas.

Bibliografía

- Bourdieu, P. y Passeron, J. (2006). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Ezcurra, A. (2011). *La igualdad en la educación superior. Un desafío mundial*. San Miguel, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- AA.VV. (2008). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO.