

Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe

Financiamiento para los estudiantes

Elena Arias Ortiz
Gregory Elacqua
Ángela López Sánchez
Jorge Téllez Fuentes
Rafael Peralta Castro
Magali Ojeda
Yudi Blanco Morales
Francesc Pedró
Daniele Vieira do Nascimento
Jaime Félix Roser Chinchilla

División de Educación
Sector Social

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02206

Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe

Financiamiento para los estudiantes

Elena Arias Ortiz
Gregory Elacqua
Ángela López Sánchez
Jorge Téllez Fuentes
Rafael Peralta Castro
Magali Ojeda
Yudi Blanco Morales
Francesc Pedró
Daniele Vieira do Nascimento
Jaime Félix Roser Chinchilla

Julio 2021

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: financiamiento para los estudiantes / Elena Arias Ortiz, Gregory Elacqua, Ángela López Sánchez, Jorge Téllez Fuentes, Rafael Peralta Castro, Magali Ojeda, Yudi Blanco Morales, Francesc Pedró, Daniele Vieira do Nascimento, Jaime Félix Roser Chinchilla.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2227)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Education, Higher-Latin America-Finance. 2. College students-Scholarships, fellowships, etc.-Latin America. 3. Student aid-Latin America. 4. Government aid to higher education-Latin America. 5. Coronavirus infections-Social aspects-Latin America. I. Arias Ortiz, Elena. II. Elacqua, Gregory M., 1972- III. López Sánchez, Ángela. IV. Téllez Fuentes, Jorge. V. Peralta Castro, Rafael. VI. Ojeda, Magali. VII. Blanco Morales, Yudi. VIII. Pedró, Francesc. IX. Nascimento, Daniele Vieira do. X. Roser Chinchilla, Jaime Félix. XI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. XII. Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo. XIII. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. XIV. Serie.

IDB-TN-2227

Palabras Clave: Financiamiento educativo, Subsidios Financieros, Educación Superior.
Códigos JEL: I22, I23, I28.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: **Financiamiento para los estudiantes**



Elena Arias Ortiz, Gregory Elacqua, Ángela López Sánchez
Banco Interamericano de Desarrollo

Jorge Téllez Fuentes, Rafael Peralta Castro, Magali Ojeda, Yudi Blanco Morales
Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo, ÁPICE

Francesc Pedró, Daniele Vieira do Nascimento, Jaime Félix Roser Chinchilla
Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, UNESCO - IESALC

2021

AGRADECIMIENTOS

El presente documento es fruto de la combinación de esfuerzos académicos, metodológicos y financieros de los siguientes equipos de trabajo e instituciones: Elena Arias Ortiz, Gregory Elacqua y Ángela López Sánchez, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Jorge Téllez Fuentes, Rafael Peralta Castro, Magali Ojeda y Yudi Blanco Morales, de la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo, ÁPICE; y Francesc Pedró, Daniele Vieira do Nascimento, Jaime Félix Roser Chinchilla, Jose Pablo Céspedes Rodríguez y David Sánchez, del Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe, IESALC, de la UNESCO.

Un insumo fundamental para abordar el objetivo acordado fue contar con información de instituciones públicas y privadas, que aportaron datos, documentos e información, y dedicaron tiempo para participar en reuniones y entrevistas virtuales convocadas para precisar y ajustar los aspectos pertinentes. Por lo anterior, expresamos nuestra gratitud por sus aportes a los representantes de las siguientes instituciones:

1) Entidades públicas coordinadoras del sistema de educación superior: Secretaría de Educación Superior, Brasil; Subsecretaría de Educación, Ministerio de Educación, de Chile; Viceministerio de Educación Superior y Oficina de Planeación del Ministerio de Educación, Colombia; Consejo Nacional de Rectores, CONARE, Costa Rica; Secretaría de Educación Pública, México; Ministerio de Educación, Perú, y Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, República Dominicana.

2) Instituciones de crédito educativo: Fundación de Crédito Educativo (FUNDACRED), Brasil; Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), y Cooperativa de Crédito Educativo Minuto de Dios, Colombia; Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), Costa Rica; Instituto de Crédito Educativo (EDUCRÉDITO), y Fundación CREHO, Honduras; Instituto de Financiamiento e Información para la Educación (EDUCAFIN), estado de Guanajuato, México; Programa Nacional de Becas (PRONABEC), Perú, y Fundación APEC de Crédito Educativo (FUNDAPEC), República Dominicana.

3) Universidades: Universidad de Buenos Aires, Argentina; Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino, Universidade Estadual de Campinas y Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil; Universidad de Chile y Universidad de Talca, Chile; Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad de los Andes y Corporación Universitaria Minuto de Dios, Colombia; Universidad Latina de Costa Rica y Universidad Hispanoamericana, Costa Rica; Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Universidad Francisco Gavidia, El Salvador; Universidad Tecnológica Centroamericana, Honduras; Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Iberoamericana, México; Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

De igual forma, agradecemos los aportes y comentarios detallados de Carolina Méndez Vargas y María Fernanda Prada de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo; los servicios de edición de William Mejía Botero y el diseño gráfico y diagramación de María Podestá.

El resultado de esta tarea, iniciada en junio de 2020, se condensa en el estudio que se ofrece a continuación.

Lista de acrónimos y conceptos

APEC	Acción Pro Educación y Cultura - República Dominicana
ÁPICE	Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAE	Programa de Crédito con Aval del Estado - Chile
CENAPEC	Centros APEC de Educación a Distancia - República Dominicana
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para Educación - Costa Rica
CONARE	Consejo Nacional de Rectores - Costa Rica
CONESUP	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada - Costa Rica
COP	Pesos colombianos
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
EDUCAFIN	Instituto de Financiamiento e Información para la Educación - Guanajuato, México
EDUCREDITO	Instituto de Crédito Educativo - Honduras
FAE	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino - Brasil
FSCU	Fondo Solidario de Crédito Universitario - Chile
FUNDACRED	Fundación de Crédito Educativo - Brasil
FUNDAPEC	Fundación Acción Pro Educación y Cultura - República Dominicana
ICE	Instituciones de Crédito Educativo
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - Colombia
IES	Instituciones de Educación Superior
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MEN	Ministerio de Educación Nacional - Colombia
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Colombia
OCDE (OECD)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PDT	Prueba de Transición a la Admisión Universitaria - Chile
PIB	Producto Interno Bruto
PRONABEC	Programa Nacional de Becas - Perú
PUCP	Pontificia Universidad Católica de Perú
SEP	Secretaría de Educación Pública - México
SISBEN	Sistema de identificación y clasificación de posibles beneficiarios
SMMLV	Salarios mínimos mensuales legales vigentes - Colombia
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas - El Salvador
UNAM	Universidad Autónoma de México
UNESCO - IESALC	Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas - Brasil
UNITEC	Universidad Tecnológica Centroamericana - Honduras
USD	Dólares estadounidenses

Contenido

Resumen ejecutivo	6
Recomendaciones	8
1. Introducción	13
2. Esquemas de financiamiento de los estudiantes de Educación Superior en América Latina	16
2.1. Actores del financiamiento de la educación superior	16
2.1.1. Gobiernos y entidades coordinadoras de la educación superior	16
2.1.2. Instituciones de Crédito Educativo	17
2.1.3. Instituciones de Educación Superior	17
2.2. Financiamiento público directo a las IES	18
2.3. Financiamiento directo de los estudiantes	21
2.3.1. Subsidios a los estudiantes provenientes de fuentes públicas	23
2.3.2. Subsidios a los estudiantes con recursos privados	29
3. Respuesta de los gobiernos, ICE y universidades ante el COVID-19	35
3.1. Acciones tomadas por las entidades de gobierno	35
3.1.1. Medidas de apoyo a las IES	35
3.1.2. Medidas de apoyo a los estudiantes	38
3.2. Acciones tomadas por las ICE	42
3.2.1. Medidas de apoyo a las IES	42
3.2.2. Medidas de apoyo a los estudiantes	42
3.3. Acciones tomadas por las Universidades	46
4. Conclusión	51
Referencias	54
Anexos	56

Tablas

<i>Tabla 1</i>	Focalización del presupuesto público de educación superior, 2019	18
<i>Tabla 2</i>	Características de las IES financiadas directamente con recursos públicos en el último año fiscal	19
<i>Tabla 3</i>	Características de los programas de becas financiados con recursos públicos vigentes en el último año fiscal	23
<i>Tabla 4</i>	Características de los programas de crédito financiados con recursos públicos, vigentes en el último año fiscal	26
<i>Tabla 5</i>	Características de los créditos financiados por el gobierno, según las ICE	28
<i>Tabla 6</i>	Características de los programas de becas No financiadas por el gobierno, según Instituciones de Crédito Educativo	30

<i>Tabla 7</i>	Otros programas de financiamiento para estudiantes, según ICE	31
<i>Tabla 8</i>	Características de los créditos No financiados por el gobierno, según ICE	33
<i>Tabla 9</i>	Medidas adoptadas para ayudar a las IES a dar continuidad a las actividades académicas y administrativas durante el período de confinamiento	36
<i>Tabla 10</i>	Nuevas estrategias de financiamiento o alivio financiero para IES	37
<i>Tabla 11</i>	Medidas adoptadas para ayudar a los estudiantes a dar continuidad a sus actividades académicas durante el confinamiento	39
<i>Tabla 12</i>	Nuevas estrategias de financiamiento o alivio financiero para estudiantes	40
<i>Tabla 13</i>	Nuevas líneas de crédito para estudiantes	44
<i>Tabla 14</i>	Nuevos programas de becas para estudiantes	46
<i>Tabla 15</i>	Ayudas de materiales y equipos entregados por las universidades a los estudiantes para continuar actividades académicas virtuales	47
<i>Tabla 16</i>	Estrategias de refinanciamiento o alivio financiero para los estudiantes durante el confinamiento	48

Gráficos

<i>Gráfico 1</i>	Fuentes de financiamiento de las universidades por su carácter público o privado (2020)	20
<i>Gráfico 2</i>	Porcentaje de beneficiarios del total de estudiantes matriculados en cada institución por tipo de financiamiento	22
<i>Gráfico 3</i>	Políticas y/o programas implementados por las ICE para incentivar directamente la continuidad y entrada de los estudiantes al siguiente ciclo académico	43
<i>Gráfico 4</i>	Proporción de ayudas de universidades públicas y privadas, de acuerdo con los nuevos programas de financiamiento para los estudiantes en el siguiente ciclo académico (2021)	50

Tablas de anexos

<i>Tabla-A 1</i>	Países y entidades participantes en la encuesta	56
<i>Tabla-A 2</i>	Entidades coordinadoras participantes en la encuesta	57
<i>Tabla-A 3</i>	ICE participantes, por país y carácter administrativo/jurídico	58
<i>Tabla-A 4</i>	Universidades participantes en la encuesta por país y características administrativas y de cobertura	61

Resumen ejecutivo

La irrupción del COVID 19 ha impactado la educación superior en América Latina. La crisis económica desatada por la pandemia tiene el potencial de afectar ampliamente la matrícula universitaria en la región. En Colombia, cifras preliminares muestran una caída en la matrícula universitaria de más del 11 % en el segundo semestre de 2020, comparado con 2019. De no contar con herramientas complementarias de subsidio y financiamiento, muchos estudiantes, especialmente de ingresos medios y bajos o en países con alta prevalencia de la matrícula privada, no podrán acceder o desertarán de la educación superior.

Desde antes de la pandemia, los actores públicos y privados encargados del financiamiento de la educación superior: Gobiernos, Instituciones de Crédito Educativo (ICE) e Instituciones de Educación Superior (IES) ofrecen programas de apoyo a los estudiantes y sus familias que representan una parte significativa de la matrícula. En países como Chile o Colombia, los subsidios ofrecidos en becas y créditos por el gobierno representan el 26 % y 16 % de la matrícula universitaria, respectivamente. En Brasil o México las becas ofrecidas por las universidades públicas cuentan por más del 50 % de la matrícula. Con el efecto de la pandemia, estos programas se han vuelto esenciales.

Con el fin de entender las medidas especiales que los principales actores del financiamiento de la educación superior tomaron para apoyar a los estudiantes durante el 2020, se realizó una encuesta regional a Gobiernos, ICE e IES en 11 países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

De acuerdo con la encuesta, cinco de siete gobiernos participantes tomaron medidas para ayudar a las IES durante el periodo de confinamiento y tres reportaron haber diseñado nuevos programas para su financiamiento o alivio financiero post-confinamiento (primer ciclo académico de 2021). Las medidas reportadas por las entidades de gobierno se clasifican en ayudas financieras (transferencias extraordinarias directas y reorientación de recursos financieros) y ayudas no financieras (ayudas en recursos físicos, técnicos y pedagógicos).

Cuatro de los siete gobiernos participantes, la totalidad de ICE (nueve) e IES privadas (nueve) y siete IES públicas (de diez), reportaron haber tomado medidas financieras como el congelamiento o alivio de deudas estudiantiles y ampliación de plazos para postular a beneficios de becas y créditos educativos durante el periodo de confinamiento. Los gobiernos e IES reportaron también ayudas no financieras en recursos físicos, materiales, equipos y conectividad, y orientación psicológica. Hacia el post-confinamiento, las ICE e IES (privadas) anunciaron nuevas líneas de crédito y facilidades de pago para los estudiantes. Tres de los gobiernos anunciaron nuevas líneas de crédito para educación superior y sólo Perú anunció un nuevo programa de becas. Más del 60 % de las IES públicas y 90 % de las

privadas anunciaron descuentos en las matrículas, y algunas plantearon estrategias de internacionalización virtual con universidades aliadas en el extranjero para incentivar la permanencia de los estudiantes.

Aunque los actores encargados del financiamiento de la educación superior desplegaron diversas estrategias de ayuda a los estudiantes para estimular su ingreso y continuidad, condiciones estructurales de los sistemas de educación superior, aunadas a un contexto económico desfavorable, limitan las acciones e imponen riesgos a la continuidad y sostenibilidad de muchas iniciativas y estrategias emprendidas.

Ninguno de los países encuestados, con excepción de Chile y República Dominicana, cuenta con programas de gobierno de apoyo financiero directo a las IES privadas. Solo las IES públicas recibieron ayudas extraordinarias directas en estos países, aunque, en promedio, más del 50 % de la matrícula en educación superior en la región es privada.

Las IES públicas presentan alta dependencia financiera de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno (61 % de los recursos totales, en promedio). Contar con recursos poco diversificados limita sus opciones de financiamiento ante una disminución en los recursos públicos. Las IES privadas, en cambio, tienen una alta dependencia de los aranceles o matrículas pagados por los estudiantes (84 % en promedio).

En la región, las condiciones de los créditos parecen no fomentar su acceso. En Perú, por ejemplo, el gobierno lanzó más de 7.000 créditos para fomentar la continuidad de los estudiantes afectados por la pandemia. Se recibieron menos de 4.500 postulaciones y se adjudicaron poco más de 2.100 (30 %). En contraste, el gobierno ofreció 14.000 becas para ayudar a la permanencia de los estudiantes. Se recibieron más de 33.000 postulaciones.

La implementación de estrategias de alivio financiero, reducción de aranceles y becas temporales de cada actor puede ser importante en el corto plazo para incentivar el acceso y permanencia de los estudiantes. Sin embargo, los sistemas de financiamiento de la educación superior requieren de soluciones coordinadas entre los actores del sistema, más flexibles, relevantes y sostenibles en el mediano plazo.

El reporte comienza con un resumen de los principales hallazgos y recomendaciones de política.

Recomendaciones

Flexibilidad del financiamiento

Desde los gobiernos, los subsidios a las IES pueden incorporar en su diseño ajustes innovadores que viabilicen su acceso a todo tipo de instituciones (públicas o privadas) y promuevan un mejor desempeño que los haga más progresivos y flexibles. En Chile, el mecanismo de financiamiento de fondos concursables ha brindado una flexibilidad importante a las IES para manejar la pandemia. El modelo permitió reorientar sus recursos, nuevos y en ejecución, para apoyar procesos de formación a distancia, beneficiando a todas las universidades públicas o privadas que hubieran competido por recursos y hubiesen sido adjudicados a algún proyecto. Además de brindar mayor flexibilidad, algunos análisis indican que estos fondos han sido efectivos para incentivar la planificación estratégica en las universidades y promover proyectos que busquen mejorar la calidad y la pertinencia de la educación superior. Este modelo también permite aumentar la transparencia en la asignación del financiamiento, la eficiencia y la calidad vía mayor rendición de cuentas (Salmi, 2013).

Los gobiernos pueden promover líneas de crédito de fomento para ICE e IES, que permitan apoyar la financiación de la educación superior. El financiamiento directo a las IES puede hacerse también mediante créditos de fomento dirigidos a apoyar universidades públicas o privadas con algunos beneficios, en especial con menores tasas de interés y mayores plazos. Con el decreto 3210 de 2008, Colombia creó la línea de crédito MEN-Findeter para que las IES públicas y privadas de todas las regiones puedan acceder a recursos de crédito con intermediarios financieros en condiciones más favorables a las del mercado para fortalecer la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación superior. En 2020, a raíz del COVID-19, la Banca de Desarrollo Territorial (Findeter) estableció la línea de crédito de redescuento “Compromiso Educación Superior”, que beneficiará a las IES de todo el país que no pertenezcan al régimen especial y que cuenten con planes de incentivos, becas y descuentos en las matrículas para incentivar la permanencia de sus estudiantes. Esta línea de crédito dispone de USD 55 millones que podrán usar universidades en todo el territorio nacional para capital de trabajo, entendido este como los recursos financieros que las entidades requieren para desarrollar sus actividades.

Los gobiernos también pueden avalar créditos de fomento a las ICE, provenientes de créditos externos de la banca multilateral, como mecanismo de financiamiento directo a los estudiantes. Por ejemplo, la garantía que brindó el gobierno colombiano al ICETEX en 2013 para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por USD 200 millones, o su equivalente en otras monedas, destinada a financiar en parte el programa de acceso con calidad a la educación superior (Proyecto ACCES II-Fase 2). Estos créditos subsidiados se dirigen a colombianos de escasos recursos económicos (estratos 1, 2 y 3), de buen

desempeño académico, y a poblaciones en condiciones vulnerables (desplazados, en proceso de reinserción y habitantes de zonas rurales), y pueden ser condonados tras la terminación de los estudios.

Las IES pueden diversificar sus fuentes de ingreso para disminuir el riesgo financiero en el contexto de la crisis. En la región hay ejemplos de universidades que han diversificado significativamente sus fuentes de financiamiento. Dentro de las instituciones encuestadas, universidades públicas como las universidades Nacional y de Antioquia o la Universidade Estadual de Campinas obtienen entre 15 % y 24 % de sus recursos con la venta de servicios de consultorías públicas o privadas. Las instituciones también pueden buscar financiamiento mediante donaciones o productos financieros. Así obtiene la Universidad Iberoamericana 23 % de sus recursos. La diversificación de las fuentes de ingreso puede beneficiarse con la generación de marcos normativos que creen incentivos para estos fines, y además abrir espacios para el desarrollo de otras actividades económicas y fuentes de financiamiento, como venta de servicios, consultorías, recepción de donaciones, etc.

Las universidades pueden tomar ventaja de la disrupción causada por la pandemia ampliando la oferta educativa mediante la innovación y la transformación digital. Utilizando la inversión y la experiencia ganada durante la educación virtual de emergencia, las universidades pueden incorporar alternativas en sus programas, como cursos cortos y certificaciones digitales acordes con las nuevas tendencias y necesidades del sector productivo y de la sociedad. Estas, además de diversificar las fuentes de ingreso de las IES, también son una oportunidad para aumentar la cobertura educativa con cursos más cortos y a costos más bajos, permitiendo el acceso a sectores de la población de menores niveles de ingreso. Universidades como el Tecnológico de Monterrey han replanteado y flexibilizado su oferta educativa implementando diferentes cursos MOOC en las plataformas Coursera, EdX y México X, que han atendido más de 1.3 millones de alumnos desde 2012. Estas estrategias requieren diseño constante, capacitación y actualización permanente de los docentes en temas relacionados con procesos pedagógicos de e-learning y técnicas y uso de herramientas educativas virtuales.

Instrumentos financieros innovadores y sostenibles

La implementación de modelos de becas con responsabilidad compartida puede ser una estrategia sostenible que ayude a incentivar el acceso, la permanencia de los estudiantes y la relevancia de los programas de educación superior. Modelos novedosos, como becas solidarias o con compromiso, como las becas “Quiero estudiar” de la Universidad de los Andes son alternativas con potencial de ser más sostenibles. En este modelo, los egresados de los programas de educación superior retornan “solidariamente” durante un periodo específico un porcentaje de su ingreso para el sostenimiento de nuevos estudiantes. Este modelo requiere condiciones específicas iniciales para aumentar la probabilidad de que

los estudiantes terminen sus estudios, como sistemas estructurados de monitoreo estudiantil y alertas tempranas, apoyo académico y psicológico. Igualmente, este modelo puede incentivar un rol más activo de las IES en el apoyo de sus egresados para incorporarse al mercado laboral, así como promover el desarrollo de sistemas funcionales de seguimiento a ellos.

La adopción de estrategias de respaldo a los créditos de estudiantes con modelos solidarios, como los fondos de garantías, puede ser una alternativa favorable para quienes no cuentan con codeudores o avalistas. Un requisito frecuente para acceder a créditos educativos es contar con codeudores, avalistas o fiadores para mitigar el riesgo de impago del crédito. Esto limita el acceso de estudiantes de familias de escasos recursos que con frecuencia no hallan en su entorno social personas cuyas condiciones financieras les permitan respaldar los créditos educativos. Para enfrentar esta circunstancia, algunas ICE han diseñado fondos de garantías que respaldan los créditos de estudiantes de bajos niveles socioeconómicos y contribuyen a su sostenibilidad. Por ejemplo, en 2015 el ICETEX creó el Fondo de Garantías y en 2019 incrementó sus recursos para cubrir el valor total de los créditos otorgados sin codeudor. CONAPE también ha adoptado este tipo de soluciones: en 2019 creó el Fondo de Avaless con el objetivo de servir como garante de las personas indígenas o las que por sus condiciones socioeconómicas no pueden aportar la garantía establecida para respaldar su solicitud de crédito educativo. Ante la emergencia derivada del COVID-19, el ICETEX concibió el subfondo COVID-19 del Fondo de Garantía Codeudor con el fin de otorgar nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin exigir un deudor solidario. Este tipo de recursos financieros ha sido una herramienta importante para facilitar, durante la pandemia, el acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior.

Los préstamos con diseños innovadores de repago pueden ser más atractivos, causar menor presión financiera futura a los estudiantes e incentivar la calidad educativa. La implementación de mecanismos de repago contingentes a los ingresos (Income Contingent Loans, ICL), cuyas cuotas suben y bajan automáticamente en función de los ingresos del prestatario, tienen grandes ventajas en comparación con los préstamos tradicionales y pueden ser más atractivos para los estudiantes: ofrecen mayor flexibilidad de pago cuando los individuos cuentan con condiciones salariales adecuadas y dado que su repago está en función de la capacidad financiera del estudiante, tienen menor riesgo de impago (Chapman, 2016). Chile es el único país de América Latina y el Caribe que tiene un sistema de ICL: el gobierno cuenta con un sistema de información administrativa que le permite identificar y hacer un seguimiento al ingreso individual de los ciudadanos, una condición fundamental para un ICL (Chapman, 2016). Muchos países de la región tienen niveles de informalidad muy altos y carecen de datos administrativos fiables. En ellos, la administración de los ICL requiere soluciones innovadoras y quizás sea fundamental el apoyo de otras fuentes de información, como las de la banca privada o la industria de seguros, para administrar los ICL (Arias, Elacqua, & González-Velosa, 2017).

Los préstamos estudiantiles con responsabilidad compartida también pueden lograr una mayor demanda, menor presión financiera futura a los estudiantes e incentivar la relevancia de los programas. Los créditos estudiantiles deberían incluir desde su diseño criterios de calidad y relevancia de los programas e IES con indicadores específicos. Muchos países hacen de la acreditación de los programas e instituciones un criterio de asignación de crédito (Salmi & D’Addio, 2020). Sin embargo, en la región la cobertura y desarrollo de los sistemas de acreditación es incipiente. Existen modelos como el implementado por la provincia de Alberta (Canadá), donde el gobierno a través de sus ICE controla la tasa anual de repago de los créditos de alumnos y egresados de cada IES. Tomando en cuenta esta información, el gobierno otorga un estado de “habilidad” a cada programa para que sus estudiantes puedan recibir créditos o becas con recursos públicos. Este tipo de políticas de responsabilidad compartida, al igual que las becas con compromiso, pueden aminorar la responsabilidad crediticia del estudiante e impulsar la calidad y relevancia de los programas de educación superior..

La adopción y sostenibilidad de este tipo de modelos de financiamiento no solo depende de condiciones financieras; mejorar los sistemas de información y gestión de gobiernos, ICE e IES es una condición fundamental. Poder implementar modelos innovadores de becas y créditos estudiantiles implica mejorar los sistemas de gestión educativa universitaria y de los egresados para contar con información sobre los ingresos. Asimismo, los sistemas estructurados de monitoreo estudiantil y alertas tempranas, apoyo académico y psicológico son fundamentales en el contexto actual para ayudar a los estudiantes en riesgo de desertar. Otras condiciones pueden mejorar la eficiencia y el acceso a estos programas: innovación en los procesos de crédito educativo y becas; adopción y desarrollo de estrategias permanentes de virtualidad que permitan flexibilidad e innovación en los procesos administrativos de atención a los beneficiarios, y convocatorias, postulaciones y manejo de información y comunicaciones.

Fomento y creación de alianzas y programas en bloque

El fortalecimiento del trabajo interinstitucional es una oportunidad para el aprendizaje y consecución de metas comunes sostenibles. La disrupción causada por el COVID-19 impuso retos a cada uno de los agentes que conforman los sistemas de educación superior y potenció oportunidades de trabajo conjunto entre los actores. Colombia instauró una estrategia integral de atención a la emergencia en educación superior mediante la colaboración entre el gobierno, las IES y el ICETEX. Esto permitió desplegar una serie de estrategias que contemplaban: i) normas que permitían flexibilizar y focalizar las obligaciones de las IES hacia la atención de la emergencia; ii) planes de preparación digital entre diferentes IES públicas y privadas (Plan Padrino); iii) programas de salud mental para los alumnos de IES públicas y privadas, y iv) creación de fondos solidarios y fondos de garantías a los que podían aplicar las IES privadas y diseminación de nuevas líneas de créditos educativos del ICETEX y planes de auxilio y gratuidad para las universidades

públicas. Estos acercamientos pueden aprovecharse en el mediano plazo para trabajar hacia la habilitación de condiciones iniciales y estructurar mecanismos de becas y créditos novedosos y sostenibles para los estudiantes.

Las diferentes ICE pueden intensificar las alianzas con las Universidades. Existen experiencias de alianzas entre ICE e IES que han beneficiado el acceso y la permanencia en educación superior. En 2010, ÁPICE (en convenio con el ICETEX) adelantó el proyecto “Diseño e implementación del Modelo de Atención Integral al Estudiante, MAIE”, en 20 IES. En él se identificaron acciones conjuntas entre las ICE y las IES, orientadas a ofrecer descuentos en la matrícula para lograr una mayor cobertura en el acceso y permanencia en educación superior y se desarrollaron estrategias conjuntas de seguimiento a los estudiantes para disminuir la deserción.

Otros modelos de acuerdo han favorecido el acceso de estudiantes de bajos recursos en alianza con las IES interesadas. FUNDACRED brinda la oportunidad de un esquema de financiamiento donde el estudiante cancela 50 % del valor de la matrícula y se compromete a cubrir el 50 % restante al finalizar sus estudios. FUNDACRED administra el proceso: informa las características del esquema, coordina la firma de documentos, establece el plan de pagos con cada estudiante que opta por este modelo, recauda cada mes los pagos de los deudores y transfiere los dineros recaudados a la respectiva IES. En caso de mora o no pago de las cuotas convenidas, aplica a los morosos procedimientos jurídicos. En la actualidad, opera este modelo con más de 200 IES de varios estados brasileños. CONAPE, aliado con varias IES de Costa Rica, recientemente estructuró un sistema de garantía solidaria que opera así: el estudiante puede aplicar a un crédito educativo presentando solamente una garantía que cubra 80 % de la garantía requerida para el crédito educativo solicitado. El porcentaje restante lo garantiza la IES en la que el estudiante va a cursar sus estudios.

1. Introducción

Con la irrupción del COVID-19 en el mundo, los sistemas de educación superior¹ en la región corren el riesgo de retroceder en los avances de acceso alcanzados en las últimas dos décadas (Arias, Elacqua, & González-Velosa, 2017). Un efecto temprano de la pandemia fue una caída del PIB de los países de la región de más de siete puntos porcentuales y de los ingresos de los hogares (CEPAL, 2020). Esta situación tiene el potencial de afectar inmediatamente la matrícula de estudiantes de ingresos medios y bajos, que por lo general son las primeras generaciones en acceder a este nivel educativo.

Este contexto es grave en países de la región con altas proporciones de matrícula privada, como Chile y Colombia, donde más de 60 % del financiamiento de la educación superior proviene de los hogares (Anexo 2). El choque económico tan grande que estamos viviendo llevará a muchos estudiantes a dejar sus estudios en forma temporal o permanente si no se les ofrecen herramientas complementarias de subsidio y financiamiento. En Colombia, cifras preliminares muestran una caída en la matrícula universitaria de más de 11 % en el segundo semestre de 2020, comparado con 2019 (ASCUN, 2021).

Gobiernos, Instituciones de Crédito Educativo (ICE) e Instituciones de Educación Superior (IES)² tomaron diferentes medidas para ayudar al financiamiento directo e indirecto de los estudiantes de la región. Sin embargo, el alcance de estas medidas está muy influenciado por las estructuras de financiamiento que cada país había consolidado antes de la pandemia o su carácter público o privado en el caso de las IES.

La configuración de los sistemas de financiamiento en los países de América Latina ha experimentado grandes transformaciones en las últimas décadas, producto de fuertes choques económicos y sociales. Desde mediados de la década de los 60, el número de estudiantes matriculados en educación superior creció rápidamente en los países de la región, comparado con países europeos y asiáticos (Brunner & Miranda, 2016). La velocidad de esta tendencia continuó hasta finales de la década de 1970, cuando la asignación de presupuesto público a la financiación de la educación superior creció muy rápido para cubrir la expansión en la demanda educativa. Sin embargo, la contracción económica que experimentó la región hasta finales del siglo XX hizo inviable en muchos países el financiamiento total del crecimiento acelerado de la demanda por educación superior (Levy, 1995). La política fiscal de los gobiernos durante la crisis de la deuda de la década de los

¹ En adelante, se entenderá como educación superior los niveles 6, 7 y 8 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, CINE, que contiene esta información: grado en educación terciaria o nivel equivalente, nivel de maestría, especialización o equivalente, y nivel de doctorado o equivalente.

² A menos que se indique lo contrario, en reporte se entenderá como Instituciones de Educación Superior (IES), aquellas instituciones de educación terciaria clasificadas como facultades, institutos universitarios y universidades.

80 se reenfocó hacia la contención del déficit del gasto público y el control de las variables macroeconómicas para sanear las finanzas públicas.

Estas reformas sustituyeron el modelo de “Estado de bienestar” por uno de mercado en muchos países y limitaron la responsabilidad de los gobiernos en el financiamiento de sus sistemas de educación superior (Mendoza, 2017). Por esto, en la década de los 80 los gobiernos de la región llevaron a cabo ajustes regulatorios para facilitar el ingreso de instituciones privadas al mercado mediante bajos o ningún marco de regulación preestablecido (Arias, Elacqua, & González-Velosa, 2017).

Así, en promedio, en la década de los 90 más de dos de cada cinco estudiantes de educación superior asistían a IES privadas. En 2018, esta relación era en promedio de uno de cada dos estudiantes, mucho mayor que el promedio de los países de la OECD (26 %) o de países de ingresos similares a la media de la región, como Turquía (6 %) o Sudáfrica (15 %) (Anexo 1). A la luz de este contexto tan heterogéneo, se crearon mecanismos de financiamiento público y privado como créditos y becas para fomentar un acceso más equitativo a la educación superior. Dichos mecanismos fueron diseñados, estructurados y puestos en ejecución por diferentes actores: gobiernos, ICE e IES, cuyo funcionamiento e interacción se ha ido configurando según las condiciones particulares de cada sistema.

Hoy, el nuevo reto impuesto por la pandemia a los sistemas de educación superior plantea varios interrogantes: ¿qué políticas y medidas han adoptado los países para ofrecer apoyo financiero a los universitarios de la región en el marco de la pandemia? ¿Cómo difieren estas ayudas en función de la configuración de los esquemas nacionales de financiamiento de la educación superior? ¿Cómo se complementaron las ayudas provenientes del gobierno, IES e ICE, para responder a las necesidades financieras de los alumnos?

Este informe caracteriza los sistemas de financiamiento de la educación superior en once países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay), diferenciando entre aquel que se provee de forma directa a las instituciones (subsidios a la oferta) y el que se otorga en forma directa a los estudiantes (subsidios a la demanda). Para conocer las medidas implementadas frente a la crisis del COVID-19 se realizó una encuesta dirigida a entidades de gobierno coordinadoras del sistema de educación superior, ICE públicas y privadas, y universidades públicas y privadas en cada uno de esos países. A través de este instrumento se recolectó información sobre las características de sus programas de mitigación frente al COVID-19 dirigidos a los estudiantes y las estrategias financieras posteriores a la pandemia.

Dentro de los principales hallazgos se encuentra que quienes promueven el financiamiento de la educación superior en la región han desplegado diversas estrategias orientadas a ayudar a los alumnos para estimular que continúen sus estudios universitarios. Las estrategias de apoyo directo, reportadas por las

entidades de gobierno, ICE y las universidades durante el periodo de confinamiento fueron, en general, ayudas financieras orientadas al congelamiento o alivio de deudas estudiantiles, a la ampliación de plazos para la postulación a beneficios de becas y créditos educativos y a reducciones de tasas de interés. Gobiernos y universidades también ofrecieron ayudas no financieras en recursos físicos, materiales, equipos y conectividad, así como orientación psicológica. La encuesta identificó medidas de apoyo indirectas a través de ayudas financieras como transferencias extraordinarias directas a las IES públicas y ayudas no financieras, como la inversión en recursos físicos, técnicos y pedagógicos (Colombia y Perú).

Las IES encuestadas desplegaron instrumentos financieros para apoyar a sus estudiantes, pero con un alcance limitado por condiciones preexistentes de los sistemas de educación superior de los países y limitadas por el contexto económico, producto de la pandemia. Los sistemas de financiamiento en la región tienden a ser poco flexibles, con alta dependencia en las IES públicas de transferencias de los gobiernos y en las IES privadas del pago de matrícula. En un contexto de proyecciones presupuestales desfavorables para la educación superior, los instrumentos financieros utilizados pueden ser poco sustentables en el tiempo para contener los efectos en el acceso y permanencia de la mayoría de los países de América Latina y limitar la reducción de la matrícula en educación superior.

Estos desafíos ofrecen la oportunidad de reinventar los sistemas de educación superior. El estudio identifica herramientas innovadoras de financiamiento que permiten mejorar su flexibilidad en las IES y ampliar el acceso y retención de los estudiantes en programas de calidad. Estas medidas incluyen desde un mayor uso de fondos concursables para IES hasta la diversificación de la oferta de las universidades, para incluir programas en línea e híbridos y flexibilizar sus fuentes de ingreso, pasando por el uso de nuevos instrumentos financieros (como créditos contingentes al ingreso o becas solidarias) que ofrezcan mayor sostenibilidad financiera a los actores del sistema, ligada con la calidad de los programas.

Este documento se estructura en seis partes. La sección dos describe los esquemas de financiamiento de la educación superior en los países participantes en el estudio y los actores encargados de su financiamiento distinguiendo entre financiamiento directo a las IES y financiamiento directo a los estudiantes a través de becas y créditos educativos. Los resultados de la encuesta están en la sección tres, que analiza la respuesta de gobiernos, ICE y universidades al COVID-19. La sección cuatro ofrece las principales conclusiones.

2. Esquemas de financiamiento de los estudiantes de Educación Superior en América Latina

Esta sección describe los actores encargados del financiamiento de la educación superior, los esquemas y herramientas de financiamiento, directos e indirectos, ofrecidos a los estudiantes antes del brote de la pandemia. Existen dos principales esquemas de financiamiento: *transferencias de fondos públicos directos a las IES, que actúan como un financiamiento indirecto* a los estudiantes y mecanismos especiales de financiamiento directo a estudiantes en forma de créditos³ y becas, estructurados y otorgados por actores específicos del financiamiento de la educación superior (Arias, Elacqua, & González-Velosa, 2017). Estos esquemas son el punto de partida para comprender las distintas herramientas financieras desplegadas por las autoridades y demás actores del financiamiento como respuesta al COVID-19. El análisis combina elementos provenientes de la encuesta y fuentes secundarias de información útiles para profundizar.

2.1. Actores del financiamiento de la educación superior

2.1.1. Gobiernos y entidades coordinadoras de la educación superior

Por lo general, en cada país de la región, la autoridad que coordina el sistema de educación superior establece el marco legal y regulatorio que gobierna el sistema de educación superior para el aseguramiento de la calidad y el financiamiento. Sin embargo, la estructura y funciones atribuidas a estas autoridades difieren ampliamente entre países y están enmarcadas por el nivel de la autoridad coordinadora, el sistema de gobierno regente y los marcos jurídicos preexistentes. El nivel de la autoridad principal de la educación superior es típicamente el Ministerio de Educación, que gobierna el sector a través de una subsecretaría, una dirección, una división o varias de estas unidades.

Si bien en países como República Dominicana, Brasil y México hay Secretarías o Ministerios especializados en educación superior, en Costa Rica no existe una autoridad centralizada para su coordinación, sino dos cuerpos coordinadores: el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), conformado por los rectores de las cinco universidades públicas del país, y el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), conformado por el CONARE, el Ministerio de Educación, universidades privadas, asociaciones profesionales y la oficina de planeación nacional. Cada cuerpo coordinador se encarga de aprobar nuevas universidades y tomar decisiones de política.

El tipo de gobierno influye ampliamente en la distribución de las funciones de coordinación de los sistemas de educación superior. En Estados unitarios, como Chile, Colombia y Perú, el poder reside en un gobierno centralizado, lo que facilita que la autoridad rectora del sistema educativo sean los ministerios y viceministerios

³ Como se verá más adelante, existen casos en los cuales las IES pueden financiarse a través de créditos privados directos, provenientes de instituciones de crédito privadas.

de educación a nivel nacional. En Brasil y México, aunque existen ministerios federales con un rol específico dentro de los sistemas de educación superior, los gobiernos estatales tienen atribuciones diferenciadas sobre los sistemas locales de educación superior. Estos sistemas se componen de subsistemas que difieren considerablemente en sus estructuras de gobernanza, en el grado de influencia del gobierno central y en sus sistemas de financiamiento (OCDE, 2019).

2.1.2. Instituciones de Crédito Educativo

Los objetivos de las ICE son múltiples: i) ofrecer oportunidades para financiar a los estudiantes de educación superior que no tienen suficientes recursos financieros para ingresar y permanecer y, así, ampliar la cobertura; ii) contribuir a mejorar la calidad de vida de los universitarios y sus familias durante sus estudios, y iii) apoyar la formación de talento humano calificado que requieren la sociedad y los sectores de desarrollo estratégico de los países (Téllez, 1999).

Las instituciones especializadas en ofrecer préstamos para educación superior nacieron en 1950 con la creación del Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), una entidad pública especializada en otorgar préstamos para estudios superiores en el extranjero que a finales de la década extendió su oferta de servicios al abrir líneas de crédito educativo para estudiar en el país. Durante las siguientes décadas, la iniciativa de los créditos educativos se expandió y desarrolló en toda la región, impulsada por la creciente privatización de la educación superior y las restricciones financieras de los gobiernos frente al incremento en la demanda por este servicio (Woodhall, 1983; Salmi, et al., 2003; Téllez, 1999; Téllez, 2009; Betancur, 1992).

2.1.3. Instituciones de Educación Superior

Hoy, los sistemas de educación superior en la región/ALC incluyen cerca de 24 millones de estudiantes, 10.000 instituciones y más de 60.000 programas (Ferreira et al., 2017). De la mano del amplio incremento de la matrícula, la oferta de programas, el número y el tipo de IES surgieron rápidamente en la región. El número de instituciones privadas en Brasil y México creció de manera exponencial: hoy coexisten más de 2.300 y 3.400 IES públicas y privadas, respectivamente.

En la región hay gran heterogeneidad en cuanto al carácter administrativo y la organización académica de las IES. Mientras que en Colombia, Chile y República Dominicana la tipología de las IES comprende instituciones públicas y privadas, en Brasil y Perú conviven IES privadas con y sin ánimo de lucro.

Las fuentes de financiamiento de las IES están altamente condicionadas por la tipología institucional que se ha configurado en los países de la mano de su marco regulatorio. Las universidades públicas en Argentina y Brasil gozan de financiamiento del Estado y son de carácter gratuito para los programas de pregrado. En México o Colombia las universidades también reciben financiamiento del Estado, pero tienen autonomía para cobrar aranceles (subsidiados) a los estudiantes. En las IES

privadas, el marco regulatorio y la tipología de los países condicionan ampliamente su financiamiento. En línea con la clasificación elaborada por Botero (2017), las IES universitarias privadas en la región, a grandes rasgos, se clasifican en:

- Universidades privadas sin ánimo de lucro*⁴ que reciben fondos públicos solo indirectamente a través de becas de investigación, préstamos estudiantiles, exenciones de impuestos, consultorías y cargo de aranceles a los estudiantes. Existen en la mayoría de los países de la región, excepto en Cuba.
- Universidades privadas sin ánimo de lucro que reciben fondos públicos directamente del gobierno y cobran aranceles a los estudiantes.* Tienen completa autonomía.
- Instituciones privadas universitarias y no universitarias con ánimo de lucro que reciben fondos públicos indirectamente*, como becas de investigación y préstamos estudiantiles, y no pagan impuestos corporativos. Existen en Perú, Paraguay, Panamá y Brasil.
- Instituciones privadas universitarias y no universitarias con ánimo de lucro que reciben fondos públicos indirectamente* (becas de investigación y préstamos estudiantiles), pero pagan impuestos corporativos. Existen en México, Chile, Costa Rica y Honduras.

2.2. Financiamiento público directo a las IES

Gobiernos y entidades coordinadoras de la educación superior son en muchos países el motor del financiamiento indirecto de los estudiantes, vía financiamiento directo de las IES o fondos concursables a los que las universidades pueden aplicar. Una proporción importante del presupuesto público asignado a educación superior en los países de la región (excepto Chile) se asigna a través del financiamiento directo a las IES (Tabla 1). En Costa Rica, Perú y México esta proporción supera el 90 %, en Colombia y República Dominicana representa entre 60 % y 70 %: en Chile esta proporción es solo de 18 %.

Tabla 1. Focalización del presupuesto público de educación superior, 2019

Concentración financiamiento público	Chile	Colombia	Costa Rica	México*	Perú	República Dominicana
Oferta	19	65	91	92	90	83
Demanda: Créditos	20	8	0	0	0	0
Demanda: Becas	61	27	9	8	10	17

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

* De México solo se cuenta con información de las universidades financiadas por el gobierno federal.

⁴ Las categorías de lucro y sin lucro dependen en gran medida de la definición de lucro adoptada por cada país (por ejemplo, si tienen restricciones de no distribución o si regulan las empresas asociadas).

Los subsidios a la oferta son el mecanismo más común de los gobiernos para asignar fondos públicos al sistema de educación en América Latina: constituyen una transferencia de recursos de las autoridades locales o nacionales a las instituciones educativas para financiar gastos corrientes e inversiones (Salmi y Hauptman, 2006).

Los criterios que suelen utilizarse para asignar subsidios públicos a las IES son: i) presupuestos negociados o establecidos ad hoc, basados en tendencias históricas, distribuidos como una subvención en bloque, que se ajustan anualmente a diferentes variables macroeconómicas, como inflación y PIB; ii) financiamiento basado en fórmulas que incorporan variables como número de alumnos o tamaño del personal y, en menor volumen, iii) transferencias basadas en fondos concursables sobre los que las IES pueden participar si cumplen determinados criterios (Arias Ortiz, Elacqua y González, 2017).

En la región existe gran heterogeneidad en el monto total de financiación a las universidades y en el número de estas que reciben financiamiento directo del gobierno para su funcionamiento. Dentro de los países consultados con sistemas centralizados, el número de universidades oscila entre 32 en República Dominicana hasta 230 en Colombia (Tabla 2) y la proporción del financiamiento directo del Estado a las mismas oscila entre 8,5 % de las universidades en Costa Rica hasta el 96,9 % en República Dominicana.

Tabla 2. Características de las IES financiadas directamente con recursos públicos en el último año fiscal

	Chile	Colombia	Costa Rica	México*	Perú	República Dominicana	Brasil*
Número total de universidades	59	230	59	4667	142	32	
Universidades con financiamiento público directo							
Número	38	32	5	274	52	31	69
Porcentaje	64,4	13,9	8,5	-	36,6	96,9	-
Tipo de universidades financiadas							
Todas las públicas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Algunas privadas	Sí					Sí	
<i>Criterios para el financiamiento de universidades privadas</i>	Participar y ser adjudicadas a un proyecto de fondos concursables					Cumplir con la normativa estipulada en la ley 139-01	
% Matrícula universitaria pública	20	40	44		28	39	

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. Formulario de gobierno.

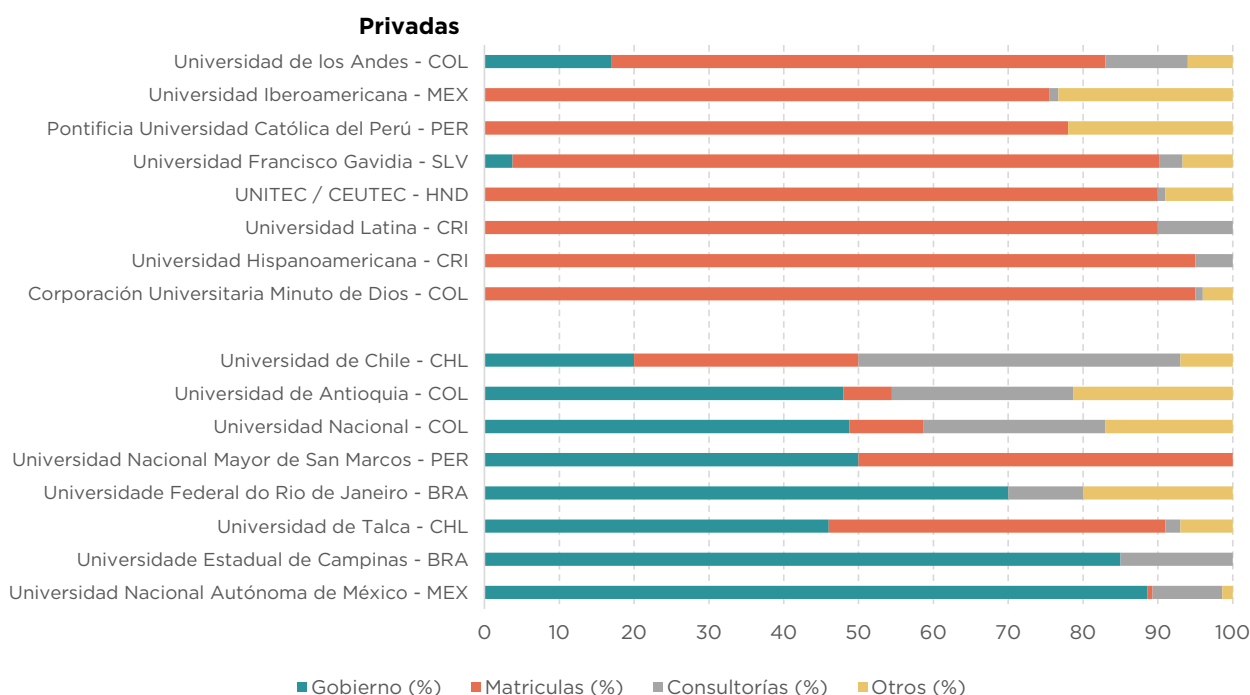
Nota: La información sobre número total de universidades proviene de registros administrativos de cada uno de los países.

* Para México y Brasil solo se cuenta con información sobre financiamiento público de las universidades financiadas por el gobierno federal.

Esta proporción pueden afectarla ampliamente los marcos regulatorios. Solo Chile y República Dominicana cuentan con marcos que permiten el desarrollo de mecanismos para el financiamiento directo de las IES privadas. En Chile estos mecanismos se basan en fondos concursables por los que las universidades pueden participar y ser adjudicados a un proyecto específico, mientras que en República Dominicana las ayudas del gobierno se basan en transferencias directas a las IES que representan poco más de 1 % del presupuesto para este rubro (MH - Ministerio de Hacienda, 2019).

De las IES encuestadas, en Perú, Brasil y México las universidades públicas deben la mayor proporción de su financiamiento a las transferencias realizadas por el gobierno. Este rubro representa 50 % en Perú y entre 70 % y 90 % en Brasil y México (Gráfico 1).

Gráfico 1. Fuentes de financiamiento de las universidades por su carácter público o privado (2020)



Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. Solo se hace referencia a las 16 universidades que contestaron esta pregunta en la encuesta.

En Colombia y Perú las universidades públicas encuestadas reportan que cerca de 50 % de sus recursos provienen de transferencias del gobierno, mientras que solo 20 % de los recursos de la Universidad de Chile provienen de este rubro. Si bien las universidades de Colombia tienen una alta dependencia de las transferencias del gobierno, hay importantes fuentes alternativas de financiamiento: entre 30 % y 50 % de sus recursos provienen de consultorías, convenios de investigación y otras contribuciones. En Chile, los ingresos por este rubro son muy significativos; además, el gobierno dedica un 82 % del presupuesto de educación superior al

financiamiento directo de los estudiantes en forma de becas y créditos (Tabla 1). En Perú, el gobierno dedica 10 % al financiamiento directo de los alumnos, por lo que ante la eventual crisis los estudiantes de universidades públicas (y privadas), con matrículas altas, pueden verse ampliamente afectados de no existir programas de subsidios y alivios financieros.

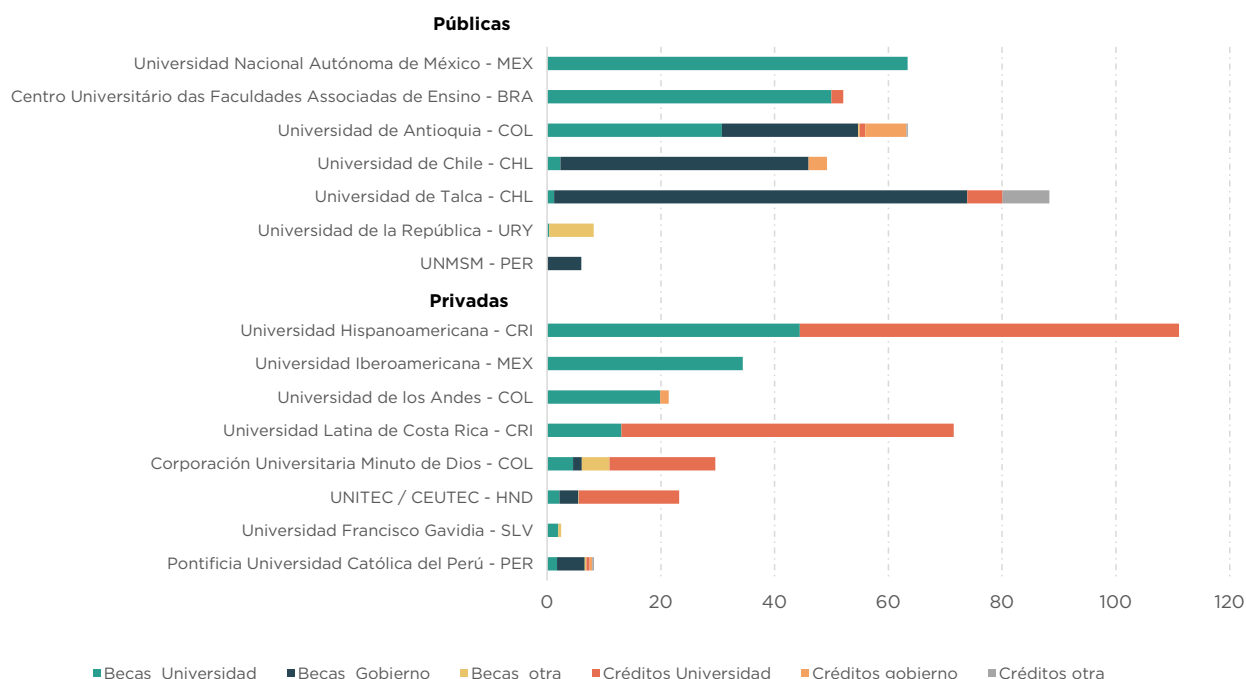
Las transferencias de recursos públicos para la operación de instituciones públicas son un mecanismo efectivo para incrementar el acceso al sistema (Arias, Elacqua, & González-Velosa, 2017). Sin embargo, en la región la asignación de subsidios a las IES puede ser insuficiente para enfrentar los retos en el acceso y la deserción estudiantil impuesto por la pandemia, al menos por dos grandes razones. En primer lugar, las perspectivas fiscales desfavorables de las economías de la región y la amplia dependencia del desempeño económico para la asignación de los presupuestos a la educación superior pueden hacer que esta estrategia sea inviable financieramente para contener los efectos en el acceso de la mayoría de países de América Latina. Alfonso, Castro, Elacqua, Marotta & Soares (2020) señalan que la pandemia puede llegar a reducir el monto de la captación de impuestos con los que países como Brasil financian la educación, de 11 % a 31 % (en el escenario menos favorable), impactando las perspectivas del presupuesto público para educación en 2021.

En segundo lugar, el financiamiento directo a las IES solo cubre una pequeña proporción de las universidades y, en muchos países, de la matrícula. En Colombia y Costa Rica menos de 13 % y en Perú menos de 40 % de las universidades del sistema se financian a través de transferencias directas del Estado, lo que representa el 40 %, 44 %, y 28 % de la matrícula universitaria, respectivamente. En contraste, en países cuyos marcos regulatorios permiten el financiamiento público de las IES privadas, esta proporción de las universidades que recibieron algún tipo de financiamiento público directo fue mayor a 60 % (Tabla 2).

2.3. Financiamiento directo de los estudiantes

El financiamiento “directo” a los estudiantes a través de subsidios como créditos o becas estudiantiles, pueden provenir de fuentes públicas o privadas y se encauzan habitualmente mediante las ICE públicas o privadas y las mismas IES con objetivos específicos de política que propenden por aumentar la equidad en el acceso a la educación superior (Gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de beneficiarios del total de estudiantes matriculados en cada institución por tipo de financiamiento



Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1. En la mayoría de países los estudiantes pueden tener más de un beneficio (créditos y/o becas). Por ello, la suma de las relaciones puede sumar más de 100 %. Solo se hace referencia a las 15 universidades que contestaron esta pregunta en la encuesta.

Las becas ofrecidas por *la universidad*⁵ en IES públicas de México y Brasil son una proporción relevante de la matrícula, al igual que en instituciones privadas como la Universidad Hispanoamericana, la Universidad Iberoamericana y la Universidad de los Andes. También hay becas ofrecidas *por el gobierno*, relevantes en las universidades de Chile, de las que se benefician entre 44 % y 73 % de los estudiantes, y en la Universidad de Antioquia, donde 24 % de ellos accedían a este beneficio. En general, en la región los alumnos de universidades públicas cuentan con mayor cobertura media de becas (43 % de los alumnos) que en las universidades privadas (17 % de ellos) (Gráfico 2).

Los créditos educativos ofrecidos por las universidades son la fuente de financiamiento más importante en las universidades privadas de Costa Rica (entre 58 % y 67 % de estudiantes beneficiados) y en universidades privadas, como la Corporación Universitaria Minuto de Dios o la Universidad Tecnológica Centroamericana, que favorecen casi a 20 % de los alumnos.

⁵ Existen varios modelos de becas ofrecidas por las universidades, que cubren total o parcialmente la matrícula estudiantil. En la Universidad de los Andes, por ejemplo, debido a la emergencia del COVID-19 se le dio 10 % de la matrícula a más de 2.800 estudiantes, mientras que en Chile la beca cubre el total del arancel real, que varía por carrera.

Por otro lado, es posible que las universidades tengan un mejor registro de aquellos créditos ofrecidos por ellas mismas que de los provenientes de fondos del gobierno u organismos privados, pues muchas de las instituciones de crédito, públicas y privadas, otorgan los créditos directamente a los estudiantes (con excepción de Chile), lo que dificulta su registro por las universidades. Sin embargo, como se muestra a continuación, son una fuente importante del financiamiento directo de los estudiantes de la región.

2.3.1 Subsidios a los estudiantes provenientes de fuentes públicas

Los subsidios a la demanda provenientes de fuentes públicas son diferentes en cada país: mientras que en Chile más de 80 % del presupuesto público de educación superior se asigna al financiamiento a la demanda, en Costa Rica, Perú y República Dominicana esta proporción es menor a 20 % (Tabla 1). Este tipo de financiamiento comprende tanto becas, como créditos financiados con recursos públicos.

i) Becas financiadas con recursos públicos

Esta forma de financiamiento la ofrecen los gobiernos a través de programas, ICE e IES para cubrir parcial o totalmente los costos directos de la educación superior (matrícula, inscripción, materiales) y/o los gastos de subsistencia (Tabla 3). Suelen asignarse con base en criterios socioeconómicos, académicos o una combinación de ambos (Arias Ortiz, Elacqua y González, 2017).

Tabla 3. Características de los programas de becas financiados con recursos públicos vigentes en el último año fiscal

Chile	Colombia	Costa Rica	México*	Perú	República Dominicana	Brasil*
Número programas de becas vigentes						
29	1	5	2	20	3	1
Programas con mayores beneficiarios						
Gratuidad Nuevo Milenio Juan Gómez Milla	Generación E (componente equidad)	Un programa por universidad pública	Becas Elisa Acuna Jóvenes escribiendo futuro	Beca 18 Permanencia Excelencia Académica para Hijos de Docentes	Nacionales Internacionales Lenguas	Programa Universidade para Todos - PROUNI
Promedio anual de estudiantes beneficiados						
<i>Número</i>						
171.720	336.000	70.335	347.582	95.530	5.000	879.144
<i>(%) respecto a la matrícula total en ES</i>						
26	15	32	8	6	0,9	10,4

Chile	Colombia	Costa Rica	México*	Perú	República Dominicana	Brasil*
Asignación anual promedio por estudiante (USD)						
3.360	1.400	-	1.250	4.000	2.900	560
Criterios de acceso por estudiante						
Socioeconómico Académico	Socioeconómico	Socioeconómico	Socioeconómico Población específica (Jóvenes escribiendo futuro)	Académico Socioeconómico Población específica (Beca Excelencia académica hijos de docentes)	Socioeconómico Académico	Socioeconómico Académico
Criterios de acceso por IES						
IES acreditadas	IES públicas con registro calificado vigente	IES públicas	IES públicas	IES licenciadas	Todas	Las IES privadas que cumplen con requisitos para inscribirse al "término de adhesión del programa"

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades.

* Para México y Brasil la información es la suministrada a nivel federal. A nivel estadual y municipal existen diferentes programas de becas, como EDUCAFIN en el estado de Guanajuato, México.

En 2020, Chile contaba con más de 29 programas diferenciados de becas, parciales y totales, de arancel y complementarias, financiadas por el gobierno. Los tres principales programas tienen más de 171.000 estudiantes beneficiarios, equivalentes a 26 % de la matrícula en pregrado en 2019, dirigidos a 60 % o 70 % de la población de menor ingreso (Gratuidad y Beca Nuevo Milenio, respectivamente). Los estudiantes debían cumplir requisitos académicos específicos y las becas se entregaban directamente a las IES.

En Perú y Colombia, PRONABEC e ICETEX administran los programas de becas con recursos del gobierno. A comienzos de 2020, Perú tenía más de 20 programas de becas para más de 95.000 estudiantes⁶ (cerca de 6 % de la matrícula universitaria de 2019). Las del programa Beca18 son subsidios integrales: cubren gastos de matrícula y sostenimiento, costo de los exámenes de admisión, laptops, útiles escolares, alojamiento y costo de movilidad intermunicipal, cuando corresponda. El programa se dirige a estudiantes con alto rendimiento académico (tercio o medio superior, según modalidad, en los dos últimos años de estudios de la educación básica) provenientes de familias de bajos recursos económicos o en situaciones especiales (según requisito de la beca). En Colombia, el componente de equidad del programa Generación E se enfoca en jóvenes entre 14 y 28 años en condiciones de vulnerabilidad económica, registrados en la base certificada nacional del Sistema de identificación y clasificación de posibles beneficiarios (SISBEN) con un puntaje máximo de 32 puntos. El programa subsidia hasta cuatro salarios mínimos mensuales

⁶ Cubre estudiantes de educación universitaria y técnica, equivalente a niveles CINE 5 a 8.

legales vigentes (SMMLV) -aproximadamente USD 1.400 del valor de la matrícula de las IES públicas-. Los beneficiarios también pueden recibir auxilios de sostenimiento mediante otros programas públicos sociales, como Jóvenes en Acción, o con recursos del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Existen varias condiciones para que las IES en la región se beneficien de los programas de becas del gobierno y para que los alumnos puedan ser beneficiarios. En Chile, las IES deben tener acreditación otorgada por la entidad encargada del aseguramiento de su calidad o, en el caso de la beca Gratuidad, inscritas en el programa; en Perú, los estudiantes pueden acceder a becas del gobierno en cualquier universidad licenciada; en Costa Rica y Colombia los beneficiarios de becas financiadas por el gobierno solo pueden aspirar a asistir a instituciones públicas y, en el caso de Colombia, siempre y cuando tengan registro calificado vigente⁷. En República Dominicana, aunque no existen restricciones sobre el tipo de IES a las que los alumnos pueden acceder, el mecanismo de recepción de los auxilios gubernamentales sí difiere por el tipo de IES a los que los estudiantes aspiran: si ingresan a una IES pública, los subsidios se les otorgan a ellos, mientras que si la IES es de carácter privado el gobierno transfiere la mitad del costo de la matrícula a las IES.

En México, cuya educación pública no es gratuita, existen varios tipos de becas a nivel federal y estadual. Las becas federales (como las becas Elisa Acuña) solo se entregan a estudiantes de universidades públicas; otras becas se ofrecen a los alumnos por medio de instituciones estatales públicas de crédito educativo. EDUCAFIN, un organismo descentralizado del estado de Guanajuato, tiene un programa de becas para estudiantes con necesidades económicas que cuentan con una trayectoria académica destacada o realizan acciones de compromiso social en diversas áreas. En 2020, aplicaron e hicieron parte del programa 107.909 estudiantes⁸, de los cuales 69 % asistió a programas de educación superior y tuvo una asignación promedio de USD 198 para gastos de sostenimiento (alimentación, transporte, útiles).

Generalmente, las becas se otorgan con criterios socioeconómicos y académicos. Estudios en Estados Unidos muestran que las becas asignadas según necesidades económicas pueden aumentar la equidad en el acceso y reducir el costo de la escolarización, y en ayudas basadas en méritos académicos indican que incentivan a prepararse mejor para la universidad, lo que da como resultado mejoras en el desempeño académico y en la probabilidad de obtener un título⁹ (Arias, Elacqua, & González-Velosa, 2017). Además de aumentar el acceso, las becas pueden

⁷ El registro calificado es un mecanismo que administra el Ministerio de Educación Nacional, para verificar y asegurar las condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior, según lo establecen la ley 1188 de abril 25 de 2008 y el decreto 1075 de 2015.

⁸ Hacen parte del programa estudiantes de educación básica, media y superior.

⁹ Ambos tipos de becas pueden tener consecuencias no intencionadas sobre la eficiencia y la equidad, por lo que puede ser beneficioso que su diseño combine varios criterios de mérito e inclusión. Para más análisis, ver Arias, Elacqua, & González-Velosa (2017).

ser efectivas para promover programas de especial valor estratégico para los objetivos nacionales de desarrollo. Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú han implementado programas de becas para fomentar el acceso de grupos de población, como indígenas, y el estudio en carreras estratégicas para el crecimiento, como ciencias, matemáticas, tecnología y pedagogía (Salmi & Hauptman, 2006).

ii) Créditos financiados con recursos públicos

En América Latina hay países con amplia experiencia en la implementación de programas de préstamos subvencionados por el Estado, que invierten una proporción importante de los recursos destinados a educación superior en este rubro. Por ejemplo, la proporción del presupuesto en educación superior dedicado a créditos estudiantiles con apoyo del Estado en Chile (20 %) es significativamente superior a la de los demás países de la región, seguido por Colombia (8 %). En el resto de los países esta proporción no supera 1 % (Tabla 1). Si bien cada país analizado (excepto República Dominicana) tiene al menos un programa de crédito educativo con fondos del gobierno, estos programas varían ampliamente con respecto a su nivel de cobertura, modelo de administración, gastos subvencionados, forma de transferencia de los recursos y mecanismos de repago del crédito (Tabla 4).

Tabla 4. Características de los programas de crédito financiados con recursos públicos, vigentes en el último año fiscal

Chile	Colombia	Costa Rica	Perú	Brasil
Número programas de crédito vigentes				
2	2	1	1	1
Programas con mayores beneficiarios:				
<ul style="list-style-type: none"> • Crédito con Aval del Estado CAE • Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tú eliges • Generación E (componente excelencia) 	Créditos CONAPE	<ul style="list-style-type: none"> * Crédito Talento * Crédito 18 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Financiamento Estudantil - FIES
Estudiantes beneficiados 2020				
170.000	370.000	3.021	447	33.002
<i>(%) respecto a la matrícula total en ES</i>				
26	16	1,4	0	0,4
Rubros cubiertos				
Arancel	Matrícula, gastos de estudio - sostenimiento (Generación E)	Matrícula y gastos de estudio	Matrícula y pensión de estudios.	Mensualidades
Asignación anual promedio por estudiante (USD)				
2.800	1.078		8.000	

Chile	Colombia	Costa Rica	Perú	Brasil
Restricciones de acceso por IES				
Acreditación e inscripción de las IES a cada uno de los programas	Generación E: Acreditación en alta calidad, o que tenga más del 25 % de su oferta académica acreditada en alta calidad		Licenciamiento	la IES debe ofrecer cursos con un concepto de calidad igual o superior a tres, según el Sinaes.

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. No se contó con información para México sobre créditos financiados por el gobierno federal, ni para República Dominicana a nivel central. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

* Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

En Chile y Colombia el promedio de estudiantes beneficiarios de estos programas fue de 170.000 y 327.000 en 2020, respectivamente; en Costa Rica, 3.000 y, en Perú, 447. República Dominicana no cuenta con este tipo de programas; las IES ofrecen directamente estos servicios financieros a los estudiantes.

El número de beneficiarios se relaciona inversamente con la asignación anual promedio por estudiante. En programas como “Crédito Talento”, en Perú, la asignación anual es de unos USD 7.000; el crédito cubre matrícula y pensión de estudios, alimentación, movilidad local, materiales y alojamiento. El monto otorgado se asigna según los rubros solicitados por el postulante, considerando criterios como calidad de la IES, retorno de la carrera (proyección de ingresos futuros), cuota máxima, etc. No hay un porcentaje mínimo: algunas modalidades tienen topes máximos de hasta 24 UIT¹⁰ (más de USD 28.000 por estudiante).

La cobertura depende de la modalidad de crédito: puede cubrir hasta 100 % del costo de matrícula y malla curricular. En los programas de crédito en Chile la asignación promedio por alumno se acerca a USD 2.800 y solo cubre aranceles y gastos de estudio. El crédito con garantía estatal se otorga por un mínimo de 200.000 pesos chilenos (alrededor de USD 300) y un máximo equivalente del arancel de referencia. El porcentaje de la matrícula o arancel que cubre es variable y depende del tipo de institución. En centros de formación técnica el arancel de referencia representa, en promedio, 81 % de los aranceles reales; en institutos profesionales, 80 % y, en universidades, 76 %.

En programas con un componente de excelencia como Generación E en Colombia, el monto del apoyo para gastos académicos y/o de sostenimiento lo establece el ICETEX de acuerdo con la ubicación geográfica de la IES elegida por el estudiante, con respecto a la ciudad donde cursó sus estudios de educación secundaria. Cuando la IES elegida se halla en la misma ciudad, el apoyo es de un salario mínimo mensual legal vigente (alrededor de USD 280); si la IES elegida se ubica en un

¹⁰ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es el valor establecido por el Estado peruano para determinar impuestos, infracciones, multas y otros aspectos tributarios. En 2020 el valor de la UIT era de 4.440 soles, por lo que el financiamiento máximo estaba alrededor de 106.000 soles (cerca de USD 28.500).

municipio diferente a aquel donde estudió y si su departamento no cuenta con IES acreditadas o 25 % de su oferta académica de pregrado acreditada, se otorga un apoyo de hasta tres SMMLV (alrededor de USD 840).

En Colombia, Perú y Costa Rica los créditos estudiantiles subvencionados los asignan y administran las entidades públicas especializadas de crédito educativo: ICETEX, PRONABEC y CONAPE. En Chile, los préstamos educativos los avala el gobierno mediante la comisión pública INGRESA y el sistema financiero los entrega a las IES. En México existen instituciones públicas de crédito, como EDUCAFIN, que ofrecen créditos educativos a los estudiantes de cada estado, en este caso Guanajuato.

Con respecto a las tasas de aceptación de los programas de crédito, cuatro de las cinco instituciones públicas de crédito educativo encuestadas cuentan con diferentes proporciones de aceptación de nuevos beneficiarios. En 2020, instituciones de amplia cobertura, como el ICETEX, recibieron más de 60.000 aplicaciones de crédito (aprobó 73,4 %). En 2019, EDUCAFIN adjudicó 100 % de las aplicaciones (2.257) y PRONABEC aprobó 78 de las 250 aplicaciones recibidas en el mismo año (31,2 %; ver Tabla 5).

Tabla 5. Características de los créditos financiados por el gobierno, según las ICE

Pregunta/Institución	ICETEX (Colombia)	CONAPE (Costa Rica)	EDUCAFIN (México)	PRONABEC (Perú)
	Pública	Pública	Pública	Pública
Número de aspirantes que aplicaron al programa de créditos financiados por el gobierno en el último periodo académico. (Tenga en cuenta la suma total de los programas)	60.655	n.d.	2.257	250
Número de aspirantes que entraron al programa de créditos financiados por el gobierno en el último periodo académico.	43.908	n.d.	2.257	78
Número de aspirantes/estudiantes que hicieron parte del programa de créditos financiados por el gobierno en el último periodo académico.	327.408	3.021	2.257	447

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

En general, la asignación de créditos estudiantiles se basa en criterios socioeconómicos y mérito académico. En Perú, los “Créditos Talento” son solo para estudiantes en condiciones de pobreza y pobreza extrema con buen desempeño en la prueba Nacional PRONABEC Beca18. En Chile, los créditos del Fondo Solidario de Crédito Universitario se supeditan a la Prueba de Transición a la Admisión Universitaria (PDT) y dirigen a la población hasta 80 % de menores ingresos. Para alumnos del 60 % de la población de menores ingresos se financia 100 % del arancel. A estudiantes sobre 60 % y hasta 80 % de la población de menores ingresos del país se les financia de 5 % a 100 % el arancel de referencia¹¹. En Colombia, las líneas de crédito de “Tú eliges” son para población cuyo promedio de notas en la carrera sea mayor a 3,4 sobre 5,0 y se manejan criterios con diferentes combinaciones según el “estrato” socioeconómico del estudiante y su puntaje en la prueba Saber 11.

Hay también criterios específicos para asignar créditos educativos en varios países, como el tipo de IES a la que asiste el estudiante. En Chile, mientras el Crédito con Aval del Estado (CAE) se dirige a alumnos de IES acreditadas y adscritas al Sistema de Crédito para Estudios Superiores, el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) solo atiende estudiantes de universidades tradicionales acreditadas, pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH). En Perú, el Crédito Talento atiende alumnos aceptados en IES licenciadas por la Superintendencia de Educación Superior. Aunque no es un requisito, PRONABEC otorga puntos adicionales a las solicitudes de crédito de alumnos inscritos en IES priorizadas por calidad¹² y a estudiantes aspirantes a IES públicas.

En los mecanismos para el pago de la deuda, los préstamos se clasifican en tradicionales a plazo fijo (los deudores pagan cuotas iguales a lo largo de un período de tiempo), y créditos contingentes a los ingresos, cuyas cuotas de pago suben y bajan automáticamente en función de los ingresos del prestatario (Arias, Elacqua, & González-Velosa, 2017). En Chile, ambos programas de crédito educativo tienen un monto de repago de la deuda condicionado al ingreso anual del estudiante. Por ejemplo, el FSCU tiene la opción de cuotas contingentes al ingreso de 5 % de los ingresos percibidos el año inmediatamente anterior, mientras que el CAE es un crédito de cuotas fijas mensuales, que tiene una contingencia al ingreso solo cuando la cuota supera 10 % de los ingresos mensuales. Chile es el único país del estudio que cuenta con este tipo de mecanismos activos de repago.

2.3.2. Subsidios a los estudiantes con recursos privados

En la región los subsidios a los estudiantes, provenientes de fuentes privadas, se han desarrollado diferentemente en cada uno país. Este financiamiento se focaliza

¹¹ Las condiciones para estos créditos pueden consultarse en: <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas/creditos-de-educacion-superior>

¹² La metodología de esa priorización se encuentra en https://www.pronabec.gob.pe/descargas2019/Beca18-2019_IESpriorizadas.pdf

por medio de las ICE y las IES privadas. Los mecanismos se dividen en becas financiadas con recursos privados y créditos financiados con recursos privados.

i) Becas financiadas con recursos privados

De las becas focalizadas por las instituciones de crédito educativo, cuatro de las nueve instituciones ofrecen programas de becas no financiados por el gobierno, dos de los cuales son de carácter público (Tabla 6). En las entidades públicas el acceso a programas de becas no financiadas por el gobierno es limitado, debido a restricciones en la selección del número de beneficiarios y a los escasos recursos disponibles.

Tabla 6. Características de los programas de becas No financiadas por el gobierno, según Instituciones de Crédito Educativo

Pregunta/Institución	ICETEX	Fundación CREHO	FUNDAPEC	PRONABEC
	Pública	Privada	Privada	Pública
Número de aspirantes que aplicaron al programa en el último periodo académico.	1.238	24	5	1.007
Número de aspirantes que entraron al programa en el último periodo académico.	265	7	5	81
Número de aspirantes/estudiantes que hicieron parte del programa en el último periodo académico.	265	27	215	2.150
Asignación anual promedio por estudiante del programa (en USD).	24.000	2.000	1.076	8.070
Los recursos del programa de Becas NO financiadas por el gobierno son propios de la entidad no gubernamental.	No, son de otra entidad privada	Sí, una parte	Sí, una parte	Sí

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

En 2020, 1.238 estudiantes aspiraron al programa de becas no financiadas por el gobierno que ofrece el ICETEX: se seleccionaron 265. Los criterios fueron excelencia académica, coherencia entre el perfil del estudiante y el programa por realizar, lugar de residencia, estrato socioeconómico y experiencia en el idioma (si se requería). La asignación anual promedio por estudiante fue USD 24.000; los recursos provenían de entidades privadas.

En PRONABEC aspiraron 1.007 estudiantes e ingresaron 81; sin embargo, en el último período académico 2.150 estudiantes hacían parte del programa. Los criterios de asignación varían según el tipo de becas: hay para casos sociales, de necesidad o extrema urgencia, cuyos beneficios se sujetan a la donación de las instituciones educativas cooperantes; exigen que los beneficiarios sean ciudadanos peruanos en situación especial o vulnerable, requieran atención inmediata para estudios y hayan egresado de la educación secundaria. Hay becas de gestión de la cooperación nacional, Beca-Perú, para peruanos menores de 29 años, egresados de educación secundaria, con buen rendimiento académico e insuficientes recursos económicos. Los beneficios de la beca están sujetos a la donación de las instituciones educativas cooperantes. El último año la asignación promedio anual por estudiante fue de USD 8.070; los recursos son propios de la entidad.

En FUNDAPEC aplicaron y admitieron cinco estudiantes; con ellos ascendieron a 215 los beneficiarios que hacen parte del programa de becas no financiadas por el gobierno, con asignación anual promedio de USD 1.076. Los criterios dependen de cada premio: el Premio a la Fidelidad Familiar se otorga a una familia en la que los padres y/o varios hijos hayan cursado estudios con crédito de FUNDAPEC; Premio al Compromiso, que se otorga entre los usuarios del crédito con buen comportamiento de pago y más de un año de estudios con crédito educativo; Premio al Esfuerzo, entre usuarios con buen comportamiento de pago que hayan concluido estudios de pregrado y quieran cursar un posgrado; Premio Responsabilidad Social, que se concede a usuarios de crédito educativo de menores ingresos, en los Programas Kiva y Bajos Recursos, y Premio a un estudiante de escasos recursos de la carrera de ingeniería, programa especial manejado por la Universidad APEC.

Finalmente, al programa de la Fundación CREHO de Honduras solo ingresaron siete estudiantes, para totalizar 27. Los criterios para hacer parte del programa son ser jóvenes de escasos recursos, con índices académicos destacados o que presenten algún problema físico. La asignación promedio anual por estudiante es de USD 2.000.

Algunas ICE ofrecen otro tipo de programas de apoyo a los estudiantes para atender necesidades específicas (Tabla 7).

Tabla 7. Otros programas de financiamiento para estudiantes, según ICE

Pregunta/ Institución	ICETEX	Fundación CREHO	CONAPE	EDUCAFIN
	Pública	Privada	Pública	Pública
Nombre de otro tipo de programa de financiamiento vigente para estudiantes	Programas otorgados por aliados internacionales	Becas educativas con fondos de empresas privadas, que se complementan con crédito educativo; administración de fondos	Fondo de avales	Becas en especie para uniformes escolares y tabletas electrónicas

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

De estas cuatro instituciones, el Fondo de Avals de CONAPE brinda garantías sobre los préstamos para estudios que soliciten personas que por sus condiciones socioeconómicas o proveniencia (comunidades indígenas) no disponen de capacidad para cumplir el requisito establecido. Se aprueban préstamos amparados por este fondo hasta por tres veces el monto del mismo; se orientan a población costarricense de escasos recursos, clasificada por otras instituciones del país en las categorías de extrema pobreza, pobreza, riesgo de vulnerabilidad y población indígena.

El financiamiento ofrecido directamente por las IES (como la Universidad de la República en Uruguay) o privadas (como la Universidad de los Andes en Colombia) desarrolla programas especiales de becas con financiamiento privado para ayudar a los estudiantes. Uruguay creó en 1994 el Fondo Solidaridad, una institución organizada y administrada por una comisión honoraria integrada por la Universidad de la República y siete entidades públicas y privadas¹³. El fondo administra un sistema de becas de apoyo económico para estudiantes de la Universidad de la República¹⁴, con el propósito de financiar de manera intergeneracional el sistema de becas mediante aportes de los egresados de cada institución beneficiada. En 2020, estos aportes contribuyeron al financiamiento de 8 % de los alumnos de la universidad (Gráfico 2).

Otro modelo de apoyo financiero privado para los estudiantes es el de los programas de beca con compromiso *Quiero Estudiar y Vamos Pa'lante* (Caribe y Pacífico) de la Universidad de los Andes. Los programas iniciaron con la recolección masiva de donaciones del sector privado con el fin de aumentar los recursos disponibles para becas especiales focalizadas en estudiantes de bajos recursos y alto rendimiento académico (medido por el promedio de calificaciones y el resultado de las pruebas Saber) y, en el caso de las becas “*Pa'lante*”, centradas en personas provenientes de algunos departamentos del país y con bajos niveles de ingreso. En una segunda etapa, los egresados beneficiarios de los programas, con ingresos mayores a dos SMMLV, se comprometen a retribuir de 10 % a 20 % de su ingreso durante el doble de tiempo que recibieron el beneficio para dar soporte al programa. En marzo de 2020 los programas contaban con más de 740 beneficiarios activos (alrededor de 5 % de la matrícula de la universidad) y más de 80 % de los egresados beneficiarios realizaban los aportes acordados de retorno al programa.

ii) Créditos financiados con recursos privados

Para el análisis de las ICE que ofrecen este modelo de financiamiento se consideraron características como la cobertura, el origen de los recursos, los

¹³ Las instituciones que conforman la comisión son: Ministerio de Educación y Cultura, Universidad de la República, Universidad Tecnológica, Administración Nacional de Educación Pública, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, Caja Notarial de Seguridad Social, Banco de la República Oriental del Uruguay y Agrupación Universitaria del Uruguay.

¹⁴ También se benefician los estudiantes del nivel terciario del Consejo de Educación Técnico-Profesional (Administración Nacional de Educación Pública) y de la Universidad Tecnológica.

montos de la financiación por estudiante y los criterios para hacer parte de los diferentes programas (Tabla 8).

En cobertura, CONAPE es la institución con mayor número de beneficiarios (49.172); le siguen la Cooperativa Minuto de Dios (34.377), FUNDACRED (16.564), FUNDAPEC (10.199), la Fundación CREHO (457) y EDUCRÉDITO (28).

Las cuatro instituciones privadas y dos de las instituciones públicas (CONAPE y EDUCRÉDITO) financian el crédito educativo con recursos no gubernamentales. La asignación anual promedio por estudiante varía en cada una, según su carácter: las de mayor asignación son las públicas (CONAPE con USD 10.951 y EDUCRÉDITO con 6.000); les siguen la Fundación CREHO con 5.000, FUNDAPEC con 3.599, FUNDACRED con 2.778 y la Cooperativa Minuto de Dios con 458. Estas cifras indican que las instituciones públicas asignan más recursos por estudiante, pero tienen menor cobertura, mientras que las privadas asignan menos recursos, pero con mayor cobertura.

Tabla 8. Características de los créditos No financiados por el gobierno, según ICE

Pregunta/ Institución	Cooperativa Minuto de Dios	Fundación CREHO	EDUCRÉDITO	CONAPE	FUNDAPEC	FUNDACRED
	Privada	Privada	Pública	Pública	Privada	Privada
Número de aspirantes que aplicaron al programa en el último periodo académico	14.882	40	28	1.929	4.344	13.403
Número de aspirantes que entraron al programa en el último periodo académico	10.655	15	28	1.929	3.671	4.088
Número de aspirantes/estudiantes que hicieron parte del programa en el último periodo académico	34.377	457	28	49.172	102.456	16.564
Asignación anual promedio por estudiante en USD	458	5.000	6.000	10.951	3.599	2.778

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

Todas las instituciones de crédito privadas coinciden en que uno de los criterios para participar en los programas de crédito educativo no financiados por el gobierno es haber sido admitidos en el programa y tener capacidad y respaldo de los pagos por parte de deudores y codeudores.

En FUNDAPEC, los aspirantes deben demostrar rendimiento académico por encima de 70 % y contar con uno de sus padres como codeudor solidario, siempre y cuando tenga ingresos acordes con el monto del préstamo solicitado. Si este

respaldo es insuficiente, el aspirante debe presentar otro codeudor solidario que muestre historial crediticio. En la Cooperativa Minuto de Dios los criterios de selección son estar admitido en un programa académico en una de las IES en convenio, afiliarse a la Cooperativa, contar con capacidad de pago o aportar un deudor solidario con capacidad de pago.

En FUNDACRED, los criterios van desde estar regularmente matriculado en una IES con convenio hasta presentar fiador sin restricción de crédito.

En CONAPE, los criterios para el análisis de la solicitud de ingreso a sus programas son: i) tener buen rendimiento académico; ii) indicar la zona de procedencia, pues se asignan más puntos a las zonas de menor desarrollo social, y iii) ingreso personal o del núcleo familiar, entre más bajo sea, se asigna mayor puntaje.

Para la Fundación CREHO, los criterios son: i) ser jóvenes con aspiraciones profesionales; ii) cumplir los requisitos personales y académicos; iii) mostrar necesidad financiera y social, y iv) aportar información sobre la carrera educativa que están cursando o aspiran cursar.

En EDUCRÉDITO, los criterios para asignar recursos a las universidades públicas se basan en la demanda histórica; cubren los gastos de sostenimiento, de grado y de tesis en programas de posgrado, mediante convenios con el gobierno. Para las universidades privadas los criterios para asignar recursos son la demanda histórica y la focalización en carreras técnicas de los sectores agrícola, salud, turismo y manufactura, con enfoque de género y complemento al programa presidencial de becas 2020, en carreras ajustadas al plan y visión del país.

El ICETEX también otorga créditos educativos financiados con recursos propios, que además cuentan con beneficios financiados por el gobierno, como subsidios de sostenimiento, subsidio de tasa y condonación parcial, que aplican para los beneficiarios de bajos recursos o en condiciones de vulnerabilidad¹⁵.

¹⁵ Al finalizar los estudios y obtener el grado, las diversas ICE otorgan a quienes han tenido un crédito educativo un período de gracia cuya duración, generalmente, es de un año. Finalizado este, se inicia la cobranza, la cual se prolonga según los parámetros establecidos al inicio, conforme el tipo de crédito (corto, mediano o largo plazo). La cobranza puede hacerla la misma institución que otorgó el crédito, como el ICETEX, o contratarse con entidades especializadas en cobrar, mecanismo que utilizó esta institución durante varios años. Si el deudor no paga a tiempo, su deuda se incrementa con intereses de mora. Si definitivamente no paga, instituciones como el ICETEX han creado Fondos de Garantías que cubren parte o la totalidad de la deuda. Los usuarios de créditos educativos que se retiran antes de graduarse pasan a liquidar la deuda y a acordar un plan de pago que empieza de inmediato. Si no pagan, se procede según lo estipulado.

3. Respuesta de los gobiernos, ICE y universidades ante el COVID-19

La disrupción que causó el COVID-19 ha mostrado efectos importantes en la reducción de la demanda por educación superior. En Colombia, cifras preliminares muestran una caída en la matrícula universitaria de más de 11 % en el segundo semestre de 2020, comparado con 2019 (ASCUN, 2021). Las IES y los estudiantes han tenido que adaptarse rápidamente y pasar de súbito de un ambiente presencial a uno virtual en medio de una crisis económica sin precedentes.

Los recursos físicos y digitales disponibles en las IES y para los estudiantes en casa, la poca preparación y el bajo desarrollo de habilidades digitales docentes y los retos asociados a las medidas sanitarias de aislamiento, que han aumentado las tasas de desempleo y deteriorado las condiciones económicas de los hogares, son retos que enfrentan los actores encargados de financiar y promover la educación superior. Por fortuna, la mayoría de estos actores reaccionaron pronto, usando y expandiendo un conjunto de herramientas financieras y no financieras para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia en el acceso y permanencia de los estudiantes de educación superior.

A continuación, se presentan algunas medidas que las entidades de gobierno, ICE y universidades han tomado para no dejar a ningún estudiante atrás.

3.1. Acciones tomadas por las entidades de gobierno

La encuesta indagó por las medidas financieras y no financieras decididas por las entidades coordinadoras de la educación superior a nivel de gobierno para ayudar a las IES y a los estudiantes durante el confinamiento producto de la disrupción originada por la pandemia. Así mismo, preguntó por las medidas y nuevos programas de ayuda financiera diseñados para incentivar la continuidad de las IES y estudiantes en el siguiente ciclo académico.

3.1.1. Medidas de apoyo a las IES

Estrategias durante el periodo de confinamiento

De las siete entidades de gobierno entrevistadas, cinco reportaron haber tomado acciones para ayudar a las IES a continuar las actividades académicas y administrativas durante el confinamiento (Tabla 9). Solo CONARE y SEP reportaron no haber emprendido ningún tipo de acción debido a la carencia presupuestal en Costa Rica y la falta de competencia del gobierno federal mexicano, pues las IES cuentan con autonomía presupuestaria, de infraestructura y de recursos humanos para dar continuidad a sus actividades sustantivas.

Tabla 9. Medidas adoptadas para ayudar a las IES a dar continuidad a las actividades académicas y administrativas durante el período de confinamiento

	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	República Dominicana	Brasil
Medidas							
Transferencias monetarias excepcionales		✓			✓	✓	
Compra de materiales, equipo, conectividad							✓
Otro tipo de ayudas:	✓	✓			✓		
Reorientación de recursos por asignar y asignados (concursables)	✓						
Orientación a las IES para el manejo de la emergencia		✓			✓		
IES beneficiarias							
Todas		✓				✓	
Algunas	✓				✓		✓

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

En general, las medidas reportadas por las entidades de gobierno se clasifican en ayudas financieras (transferencias extraordinarias directas a las IES y reorientación de recursos financieros) y ayudas no financieras (ayudas en recursos físicos, técnicos y pedagógicos).

Dentro de las ayudas financieras por transferencias extraordinarias del gobierno, Colombia, Perú y República Dominicana reportaron transferencias monetarias extraordinarias a las IES. En Colombia y Perú estas ayudas solo se otorgaron a IES públicas, pues constitucionalmente el gobierno no puede transferir fondos directos a las IES privadas. En República Dominicana hubo una transferencia extraordinaria de alrededor de USD 3.1 millones a la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), la principal universidad pública del país, y se otorgaron bonos a las universidades privadas para subsidiar la reinscripción de estudiantes que habían desertado por motivo de la pandemia.

En contraste, la estructura del financiamiento a la oferta universitaria chilena permitió que el gobierno reorientara los recursos asignados a fondos concursables en 2020, en los que participan regularmente las IES públicas y privadas, a proyectos

de formación a distancia. El gobierno permitió, si era pertinente, que proyectos en ejecución de vigencias pasadas pudieran orientar gastos hacia estos fines para apoyar los procesos de formación a distancia. Resultaron beneficiadas las instituciones públicas o privadas que participaron en las convocatorias asociadas y se les adjudicó un proyecto.

Dentro de las ayudas de tipo no financiero, el gobierno federal de Brasil reportó haber ayudado a las IES mediante la compra de materiales, equipos y conectividad para las universidades federales. Colombia y Perú abrieron espacios para la capacitación pedagógica y técnica de las IES sobre el manejo de la emergencia. Colombia, en el marco de la estrategia COVID-19 para la educación superior¹⁶, desarrolló un marco normativo que orientó a las IES sobre el manejo de la emergencia a través de directivas encaminadas a la continuidad de las actividades académico-administrativas y al uso de tecnologías. Se adoptaron estrategias para la preparación digital del sector, en las que se diseñó el “Plan Padrino” para promover el trabajo colaborativo entre IES públicas y privadas con el fin de aunar esfuerzos para compartir capacidades, experiencias y conocimientos en el desarrollo de actividades académicas, apoyadas en las herramientas que ofrecen las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Cabe anotar que casi 40 % (126) de las IES del país (39 públicas y 87 privadas) se vincularon a esta iniciativa.

Nuevos programas de ayuda financiera para el siguiente ciclo académico

Dentro de las estrategias de previsión, Chile, Colombia y México reportaron haber diseñado nuevos programas o estrategias de financiamiento o alivio financiero para las IES en el primer ciclo académico de 2021 (Tabla 10).

Tabla 10. Nuevas estrategias de financiamiento o alivio financiero para IES

	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	República Dominicana	Brasil
Estrategias de financiamiento o alivio financiero	✓	✓		✓			
Nuevas líneas de crédito con garantía del Estado	✓	✓					
Fondos públicos especiales				✓			

¹⁶ Para esta estrategia se establecieron cuatro etapas de alistamiento y medidas en conjunto con las IES para enfrentar la pandemia: 1) alistamiento o desarrollo de un marco normativo; 2) preparación digital y bienestar; 3) medidas para enfrentar los retos del Covid-19, y 4) medidas para el regreso a la presencialidad (MEN, 2020).

	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	República Dominicana	Brasil
IES beneficiarias							
Universidades públicas	✓	✓		✓			
Universidades privadas sin ánimo de lucro	✓	✓					
Universidades privadas con ánimo de lucro							
IES públicas no universitarias	✓	✓					
IES privadas no universitarias	✓	✓					

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

En Chile y Colombia estas estrategias consisten en fondos de garantías estatales de los que IES públicas y privadas se benefician. En Chile, las IES pueden aplicar al Fondo de Garantía Estatal (FOGAPE), que permite a empresas (incluyendo IES) aplicar a créditos de la banca con garantía del Estado. Todas las instituciones que facturen al año hasta USD 40.8 millones pueden optar por esta garantía. En Colombia, con el Programa Especial de Garantías “Unidos por Colombia”, las IES pueden acceder a recursos de crédito con tasa subsidiada y garantía del gobierno nacional (USD 280.000). Esta línea busca que las IES grandes puedan asumir créditos hasta por USD 300.000 y las medianas y pequeñas hasta USD 114.000, para pagar nómina y eventualmente contar con capital de trabajo si así lo define el Comité Nacional de Garantías.

En México, el gobierno federal dispuso recursos especiales en el Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales, al cual solo puede aplicar este tipo de universidades.

3.1.2. Medidas de apoyo a los estudiantes

Estrategias durante el periodo de confinamiento

Cuatro de las siete entidades gubernamentales entrevistadas reportaron haber tomado alguna acción para ayudar a los estudiantes a continuar las actividades académicas durante el periodo de confinamiento producto del COVID-19. De manera similar a lo ocurrido con las ayudas a las IES, Costa Rica y México informaron que no habían emprendido ningún tipo de acción para apoyar a los estudiantes durante el confinamiento, considerando como principal motivo la falta de presupuesto (Costa Rica) y en México la falta de competencia del gobierno federal (Tabla 11).

Tabla 11. Medidas adoptadas para ayudar a los estudiantes a dar continuidad a sus actividades académicas durante el confinamiento

	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	República Dominicana	Brasil
Medidas adoptadas por el gobierno							
Congelamiento o alivio de deudas estudiantiles		✓					✓
Inversión en materiales, equipo y conectividad para los estudiantes		✓			✓		✓
Otro tipo de ayuda:							
Ampliación de los plazos para postular a becas y créditos	✓						
Orientación psicológica a estudiantes		✓					

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

Las medidas reportadas se clasifican en ayudas financieras (congelamiento o alivio de deudas estudiantiles y ampliación de plazos para postular a beneficios de becas y créditos educativos) y no financieras (apoyo en recursos físicos, materiales, equipos y conectividad, y orientación psicológica a los alumnos). Dentro de las ayudas financieras de congelamiento o alivio de deudas estudiantiles, Colombia y Brasil reportaron haber tenido este tipo de políticas. Brasil suspendió temporalmente el cobro de las obligaciones económicas de los alumnos beneficiarios del Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES) durante la vigencia del estado de calamidad pública. Colombia puso en marcha el “Plan de Auxilios Temporales” para estudiantes, que contempla cuatro medidas: i) periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes con el ICETEX; ii) reducción transitoria de intereses al valor del Índice de Precios al Consumidor; iii) ampliación de plazos en los planes de amortización de los créditos, y iv) otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario. Más de 101.000 estudiantes se han visto beneficiados con este plan.

En Chile, las ayudas a estudiantes se enfocaron en la ampliación de plazos para la postulación a beneficios de becas y créditos educativos avalados por el gobierno. De esta forma, aquellos estudiantes que modificaron su situación financiera debido a la pandemia, pudieron postular a los beneficios.

Dentro de las ayudas de no financieras, Perú (en el marco del Decreto Legislativo 1465) realizó inversiones para adquirir paquetes de internet para estudiantes y docentes. En Colombia, con el programa “Última Milla”, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) inició la implementación de dos

de las cuatro iniciativas que integran el programa para instalar inicialmente más de 250.000 accesos a internet fijo para igual número de familias de “estratos” socioeconómicos 1 y 2. El MEN reportó una estrategia para prevenir potenciales problemas de salud mental de estudiantes y docentes debidos al confinamiento. Su estrategia “El bienestar en tu mente” consistió en un conjunto de herramientas virtuales para identificar y dar un mejor manejo a las emociones, construir una comunicación efectiva y mejorar las relaciones interpersonales. Hoy pueden consultarse más de 40 materiales pedagógicos como talleres, podcast y videos para este fin en la plataforma Aprender Digital del MEN. Se espera que con el trabajo conjunto entre instituciones que hacen parte del sistema de educación superior¹⁷, estos contenidos se divulguen a las IES de todas las regiones del país.

Nuevos programas de ayuda financiera: hacia el siguiente ciclo académico

Dentro de las estrategias de previsión, Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana diseñaron estrategias financieras para ayudar a los estudiantes a acceder a la educación superior en el siguiente ciclo académico tras el inicio del confinamiento.

Tabla 12. Nuevas estrategias de financiamiento o alivio financiero para estudiantes

	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	República Dominicana	Brasil
Nuevas estrategias financieras o alivio financiero		✓	✓		✓	✓	
Nuevas facilidades para el pago de créditos activos respaldados por el gobierno		✓	✓				
Nuevas líneas de créditos a corto/largo plazo financiados por el gobierno		✓	✓		✓		
Nuevos programas de becas financiadas por el gobierno					✓		
Subsidios monetarios directos a estudiantes para el pago de los aranceles o matrícula		✓	✓			✓	

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

¹⁷ La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), el Sistema Universitario Estatal (SUE), la Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas (Red ITTU) y el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP).

Estas herramientas abarcan apoyos financieros (facilidades de pago y subsidios entregados a las IES y estudiantes) y nuevas líneas de crédito y becas administradas por entidades de crédito educativo públicas (Tabla 12). Los primeros se describen a continuación y luego los segundos se exponen en detalle como políticas implementadas por las ICE.

a. Facilidades de pago

Colombia y Costa Rica impulsaron nuevas facilidades de pago de créditos activos respaldados por el gobierno. Colombia amplió los beneficios del “Plan de Auxilios Temporales” implementado durante el confinamiento (primer semestre de 2020) hasta el segundo semestre del año como una de las medidas contempladas en la creación del “Fondo Solidario para la Educación”¹⁸.

b. Subsidios monetarios

República Dominicana, Colombia y Costa Rica reportaron la asignación de auxilios económicos para pagar la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad. En República Dominicana, el Ministerio de la Presidencia creó el bono “Estudio Contigo”, dirigido a estudiantes de licenciatura, carreras técnicas o maestrías en universidades privadas, que debido a la pandemia no se reinscribieron a su programa de estudios después de marzo de 2020. El bono aspira beneficiar a más de 30.000 estudiantes trimestralmente, con vigencia hasta diciembre de 2020. Los bonos se entregan directamente a las universidades privadas y solo cubren los gastos de reinscripción. El monto del subsidio se dividió en cuatrimestres y es de alrededor de USD 25 por estudiante.

Colombia creó un auxilio en el presupuesto general de la nación (alrededor de USD 30 millones -COP 97.500 millones-), para que los jóvenes en condición de vulnerabilidad de las instituciones de las IES públicas recibieran auxilios económicos para el pago de la matrícula, que les permitiera continuar el segundo semestre de 2020. Los recursos se distribuyeron a 63 IES públicas a partir de un ejercicio de caracterización, que consideró aspectos como valores brutos de matrícula, beneficios y descuentos concedidos a alumnos y perfil socioeconómico de cada estudiante para establecer eventuales situaciones de vulnerabilidad socioeconómica de las familias y el contexto regional. Con estos recursos se esperaba beneficiar a 661.000 estudiantes con un auxilio importante sobre el valor de la matrícula. De estos, 507.000 recibirían auxilios de 100 % del valor de la matrícula.

¹⁸ El gobierno creó el Fondo Solidario para la Educación para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo y apalancar estos programas educativos: 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del decreto 467 del 23 de marzo de 2020; 2. Línea de crédito educativo para pagar pensiones de jardines y colegios privados; 3. Línea de crédito educativo para pagar matrículas de jóvenes en condición de vulnerabilidad en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y 4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones públicas de educación superior.

3.2 Acciones tomadas por las ICE

La encuesta recolectó información sobre las medidas adoptadas por las ICE durante el confinamiento y sobre creación de programas de ayuda financiera para incentivar la continuidad de los estudiantes en el siguiente ciclo académico. Estas medidas se adoptaron de acuerdo con las normas generales estipuladas por las autoridades gubernamentales y, en muchos casos, por las entidades coordinadoras de los sistemas de educación superior.

Las medidas para contrarrestar el impacto del COVID-19 se orientaron a ayudar a las universidades a continuar las actividades académicas e incentivar directamente el acceso y permanencia de los estudiantes en el siguiente ciclo académico.

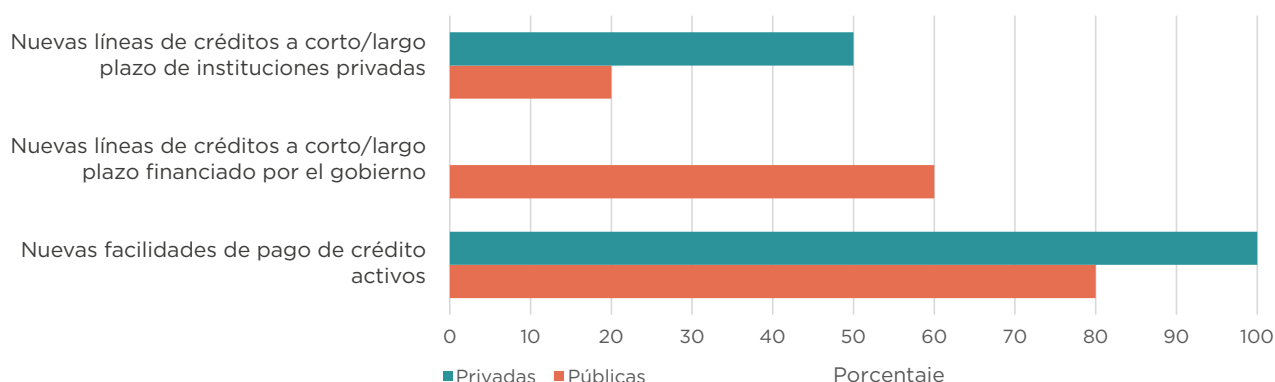
3.2.1. Medidas de apoyo a las IES

Las medidas de las ICE para ayudar a las universidades a proseguir las actividades académico-administrativas se limitaron a ofrecer nuevas líneas de crédito a corto y/o largo plazo, financiadas por instituciones privadas, y al congelamiento del crédito. Las ICE no ofrecen apoyo directo a las IES; sirven como intermediarias para implementar las medidas de apoyo que ofrece el gobierno, en unos casos por restricciones normativas y en otros por escasez de recursos, como ocurre con el ICETEX y EDUCRÉDITO.

3.2.2. Medidas de apoyo a los estudiantes

El financiamiento directo a los estudiantes o financiamiento a la demanda es la razón de ser de las ICE. Todas ellas, públicas y privadas, implementaron políticas y/o programas de flexibilización de las condiciones del crédito educativo. Una de las políticas de mayor recurrencia fue ofrecer nuevas facilidades de pago para créditos activos, implementada por 80 % de las instituciones públicas encuestadas y por 100 % de las privadas. Le siguen en su orden, la oferta de nuevas líneas de crédito a corto y/o largo plazo, financiadas por el gobierno, que adoptaron 60 % de las instituciones públicas y, finalmente, la oferta de nuevas líneas de crédito a corto y/o largo plazo financiadas por instituciones privadas, que implementó 20 % de las instituciones públicas y 50 % de las privadas (Gráfico 3).

Gráfico 3. Políticas y/o programas implementados por las ICE para incentivar directamente la continuidad y entrada de los estudiantes al siguiente ciclo académico



Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

a. Nuevas facilidades de pago de créditos activos

A raíz de la pandemia, en el marco de las políticas gubernamentales, las ICE implementaron medidas extraordinarias de flexibilización de los requisitos para facilitar que los estudiantes y sus familias pudieran acceder a créditos educativos en condiciones asequibles a su condición económica. El ICETEX adoptó un plan de auxilios educativos para facilitar la renovación de los créditos estudiantiles mediante acciones como la ampliación de plazos de pago (hasta 120 meses), el pago de una menor cuota (que facilita estar al día), la interrupción de los pagos (medida parecida a la ampliación: no se hacen pagos mientras dure la disposición) y la disminución de intereses. De acuerdo con sus proyecciones, el ICETEX estimó que una tercera parte de los estudiantes se acogería a estas medidas.

CONAPE orientó sus medidas a disminuir la tasa de interés para los créditos educativos, pasando de 6,0 % a 5,5 % a partir de abril de 2020 y flexibilización de los pagos a los beneficiarios afectados por la pandemia mediante acciones como el pago de cuota mínima (durante seis meses), prórroga en el pago de la cuota y posibilidad de realizar pagos extraordinarios al monto principal, sin penalización.

EDUCAFIN implementó tres estrategias de mitigación: i) regreso a casa de estudiantes en el extranjero, con apoyo de boleto de avión, y manutención para estudiantes en el extranjero¹⁹; ii) apoyo a la economía de las familias guanajuatenses que cuentan con crédito educativo, mediante prórrogas de hasta seis meses en el pago de su crédito educativo, y iii) abstenerse de generar intereses a 7.157 créditos, de abril a septiembre de 2020, como beneficio para los no acreditados.

La Fundación CREHO diseñó un plan emergente de alivio de deuda para cada cliente, que permitió: i) reducir el valor de las cuotas, adaptándose a sus ingresos; ii) readecuar los planes de pago mediante el otorgamiento de un periodo de

¹⁹ El apoyo se dio principalmente a alumnos de posgrado (81 %) y a quienes cursaban pregrado (18 %).

gracia hasta por seis meses; iii) diferir en dos a tres años los valores adeudados, y iv) cancelar valores adicionales (multas) a clientes que han sido puntuales en sus pagos, han sido suspendidos o despedidos de sus empleos (sean ellos, sus padres o las personas que los apoyan económicamente) y, en general, a clientes que ha afectado directamente la pandemia.

Las medidas adoptadas por FUNDAPEC fueron: i) ampliación voluntaria del plazo original del crédito (por tres meses); ii) exoneración de cargos por mora y por reestructuración del crédito para préstamos al día, y iii) fortalecimiento de la red de recaudo mediante la implementación de diferentes estrategias y puntos para los pagos: bancos, pagos en línea y puntos presenciales (farmacias y comercios primarios en todo el país).

b. Nuevas líneas de crédito y becas financiados por el gobierno

Colombia y Perú crearon líneas de crédito financiadas por el gobierno para la población económicamente vulnerable (Tabla 13). PRONABEC abrió la línea de crédito “Continuidad de Estudios”, la cual ha tenido dos convocatorias (2020, I y II). El crédito se dirigió a: i) estudiantes matriculados entre el segundo y el antepenúltimo ciclo de estudios en 2019-II (regímenes semestrales) o entre el segundo y penúltimo año (regímenes anuales); ii) alumnos con alto rendimiento académico, y iii) personas pertenecientes a hogares en condiciones de pobreza extrema, vulnerables o receptores de bonos otorgados por el Estado en el marco de la emergencia sanitaria o con demostrada afectación de ingresos. En Perú se recibieron menos de 4.500 postulaciones y registraron 2.121 créditos adjudicados en la segunda fase del programa lo que representa alrededor del 30% de la población objetivo del mismo (PRONABEC, 2021).

Tabla 13. Nuevas líneas de crédito para estudiantes

País	Nombre del programa de crédito	Número de créditos abiertos	Rubros cubiertos por el crédito	Criterios para el otorgamiento del crédito
Perú	Crédito continuidad de estudios	3.000 (fase I) 7.000 (fase II)	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de matrícula • Pensión de estudios • Costos indirectos de manutención: alimentación, movilidad local y materiales de estudio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grado de afectación económica por la pandemia 2. Rendimiento académico del estudiante 3. Características de la IES y de la carrera 4. Voluntad de pago (examen sicosocial)
Colombia	Línea de créditos condonables para jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano	6.500	<ul style="list-style-type: none"> • Costo parcial o total del programa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grado de afectación económica por la pandemia 2. Estar cursando un programa de formación para el trabajo en una IES con acreditación de calidad 3. Voluntad de pago (examen sicosocial)

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

El ICETEX flexibilizó las líneas de crédito para que quienes acceden por primera vez al crédito educativo no encontraran barreras debido a menor capacidad de pago del codeudor y al deterioro de las condiciones financieras de las familias. Entre las medidas para facilitar el acceso están: i) suspender provisionalmente el requisito de haber presentado la prueba Saber 11 (se realiza al término del bachillerato; se requiere para ingresar a la educación superior) para solicitar el crédito; ii) creación de un fondo de garantías para dar crédito sin codeudor, y iii) establecer un subsidio para la tasa de interés de los créditos estudiantiles²⁰. Los alivios por la pandemia, para créditos activos, se focalizaron en la interrupción del pago de las cuotas sin cobro de intereses²¹ y la reducción de las tasas de interés al Índice de precios al consumidor (IPC)²². El dinero proyectado para estos alivios fue de COP 44.000 millones (aproximadamente USD 12,57 millones). De ese total, 75 % se direcciona al alivio de interrupciones en el pago de las cuotas sin cobro de intereses y 25 % al alivio de reducción de intereses al IPC.

EDUCAFIN diseña un programa de flexibilización del crédito educativo que define el perfil del beneficiario con cada universidad privada. CONAPE ajustó el Plan de colocaciones 2020 con medidas como autorizar el financiamiento de carreras con restricción a alumnos con al menos 20 % de materias aprobadas y a estudiantes de posgrado, ampliación del monto de financiamiento para posgrado en Costa Rica y autorización del financiamiento de un segundo o igual grado académico para carreras sin restricción.

Colombia, con el marco del “Fondo Solidario para la Educación”, creó una línea de crédito educativo condonable, administrada por el ICETEX, para el pago de matrículas de jóvenes de estratos 1 y 2 afectados por la emergencia sanitaria que cursaban programas de formación para el trabajo en instituciones certificadas en calidad. Esta línea consiste en que el crédito no requiere codeudor y cubre el costo parcial o total del programa de formación en el que esté matriculado el estudiante. Se otorga a cada alumno un recurso de hasta USD 290 entregados directamente a las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano. En esta línea se han beneficiado 6.466 alumnos.

Con respecto a nuevos programas de becas se reportó la creación de dos programas: en Perú, para alumnos de universidades privadas y públicas (en la segunda convocatoria), escuelas de educación superior o institutos tecnológicos y pedagógicos públicos y privados; en Colombia, dirigido a estudiantes de programas de Formación para el Trabajo. El programa de becas “Permanencia” en Perú, administrado por PRONABEC (Tabla 14), ofrece más de 14.000 becas a

²⁰ Esta medida se viene ofreciendo desde 2012 y no hace parte del alivio por la pandemia.

²¹ En principio se planteó para tres meses; al cumplirse ese tiempo, se prorrogó hasta diciembre de 2020 y luego volvió a prorrogarse hasta junio de 2021.

²² Por lo general, las tasas de interés de los créditos es el IPC más unos puntos, según la línea de crédito. Por ejemplo, en una línea de crédito en donde la tasa es IPC (1,66 para el año 2020) + 9 puntos, la tasa quedó reducida a 1,66 para pago del estudiante. El alivio consistió en que los nueve puntos los asume el ICETEX.

alumnos matriculados entre el segundo y el antepenúltimo ciclo de estudios en 2019-II (regímenes semestrales) o entre el segundo y penúltimo año (regímenes anuales); se otorgan USD 3.070 a cada estudiante que tenga alto rendimiento académico y provenga de hogares en condición de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad (hogar receptor de bono otorgado por el Estado en el marco de la pandemia). De acuerdo con información registrada por PRONABEC, se recibieron más de 33.000 postulaciones para este beneficio.

Tabla 14. Nuevos programas de becas para estudiantes

País	Nombre del programa	Número de becas	Rubros cubiertos	Criterios
Perú	Continuidad de estudios de educación superior (convocatorias I y II) - Permanencia	14.000	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de matrícula • Pensión de estudios • Costos indirectos de manutención: alimentación, movilidad local y materiales de estudio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grado de afectación económica por la pandemia 2. Rendimiento académico del estudiante 3. Características de la IES y de la carrera 4. Voluntad de pago (examen sicosocial)

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

Nuevas líneas de créditos y becas financiadas por instituciones privadas

Tres instituciones privadas (Cooperativa Minuto de Dios, FUNDAPEC y FUNDACRED) ofrecieron nuevas líneas de crédito con fuentes de financiación privadas o flexibilizaron las existentes. La Cooperativa Minuto de Dios creó una línea de crédito, cuyo requisito principal es haber sido admitido en un programa académico en una de las universidades aliadas. FUNDAPEC adecuó su producto “Alianza CENAPEC” con cuota fija por seis meses para nuevos usuarios y una tasa de captación de 12 % en todos sus productos. FUNDACRED ofreció un programa de crédito educativo exprés, sin fiador, llamado +Maisacesso: para su ingreso solo exige la existencia de un convenio con una institución de educación superior.

3.3. Acciones tomadas por las Universidades

La encuesta indagó las medidas de apoyo financieras y no financieras tomadas por las IES para ayudar a los alumnos durante el confinamiento e indagó por nuevos programas de ayuda financiera para incentivar su continuidad en el siguiente ciclo académico.

Ayudas para la conectividad virtual durante el confinamiento

Las universidades entrevistadas continuaron sus actividades académicas y administrativas tras la interrupción de la pandemia. Muchas realizaron inversiones considerables en equipos o materiales que entregaron a los universitarios para que continuaran sus estudios, como materiales para ayudar a la conectividad y equipos de cómputo (Tabla 15).

Tabla 15. Ayudas de materiales y equipos entregados por las universidades a los estudiantes para continuar actividades académicas virtuales

País	Universidad	Conectividad	Equipos (computadores y/o tabletas)
Públicas			
Argentina	Universidad de Buenos Aires (UBA)		
Brasil	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino - FAE		
Brasil	Unicamp - Universidade Estadual de Campinas	✓	✓
Brasil	Universidade Federal do Rio de Janeiro	✓	✓
Chile	Universidad de Chile	✓	✓
Chile	Universidad de Talca	✓	✓
Colombia	Universidad Nacional de Colombia		✓
Colombia	Universidad de Antioquia	✓	✓
México	UNAM	✓	✓
Perú	Universidad Mayor de San Marcos	✓	
Uruguay	Universidad de la República		✓
Privadas			
Colombia	Corporación Universitaria Minuto de Dios	✓	✓
Colombia	Universidad de los Andes	✓	✓
Costa Rica	Universidad Latina de Costa Rica		
Costa Rica	Universidad Hispanoamericana		
El Salvador	Universidad Francisco Gavidia		
El Salvador	UCA		
Honduras	UNITEC/CEUTEC		
México	Universidad Iberoamericana, A. C.	✓	✓
Perú	Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP)	✓	✓

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

La mayoría de las universidades entregó estas ayudas mediante de “becas de tecnología”. Los criterios de selección de los beneficiarios se sujetaron a su condición socioeconómica. En Uruguay, en abril de 2020, la Universidad de la República creó la “Beca Laptop”, destinada a estudiantes que se postularon a alguna beca del Servicio Central de Bienestar Universitario. La beca consistió

en el préstamo gratuito de computadores en el marco del convenio firmado por la Universidad y el Plan Ceibal. La población de habilitados para postular a la beca abarcaba 4.768 estudiantes. Se recibieron 791 solicitudes y 408 personas cumplieron los criterios establecidos para acceder a la beca. Aunque esta política permitió la continuidad de muchos estudiantes en forma virtual, la información obtenida no siempre especifica la cobertura de la ayuda, por lo que no puede conocerse su penetración y significancia con respecto al universo estudiantil. Sin embargo, es evidente que las universidades públicas son las que han entregado más ayudas de este tipo.

En la Universidad Mayor de San Marcos o la Universidad de la República más de 10 % de los alumnos no asistía a clases virtuales durante el confinamiento. Las razones expresadas por las universidades se asocian con la falta de conexión a internet, a tener que compartir los equipos con otros miembros del hogar y a la necesidad de los estudiantes de insertarse en el mercado laboral debido a la crisis económica.

Medidas de alivio financiero

La encuesta indagó por las estrategias de alivio financiero que las IES adoptaron para apoyar a los estudiantes durante el confinamiento. Mientras que todas las universidades privadas ofrecieron medidas de alivio, que incluían facilidades de pago, descuentos de matrícula, condonación de intereses y créditos, el alivio financiero en unas universidades públicas se encaminó a fortalecer los programas de becas, como en el caso de la UNAM, o a mantenerlos sin tener en cuenta el rendimiento académico, como en UNICAMP o el FAE, y a otorgar subsidios de transporte a los estudiantes necesitados, como en la Universidad de Campinas (Tabla 16).

Tabla 16. Estrategias de refinanciamiento o alivio financiero para los estudiantes durante el confinamiento

País	Universidad	Facilidades de pago - créditos	Gratuidad o nuevas becas	Subsidios de emergencia
Públicas				
Argentina	Universidad de Buenos Aires (UBA)			
Brasil	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino - FAE	✓	✓	
Brasil	Unicamp - Universidade Estadual de Campinas		✓	✓
Brasil	Universidade Federal do Rio de Janeiro			✓
Chile	Universidad de Chile			
Chile	Universidad de Talca	✓		
Colombia	Universidad Nacional de Colombia			
Colombia	Universidad de Antioquia		✓	
México	UNAM		✓	

País	Universidad	Facilidades de pago - créditos	Gratuidad o nuevas becas	Subsidios de emergencia
Perú	Universidad Mayor de San Marcos			✓
Uruguay	Universidad de la República			
Privadas				
Colombia	Corporación Universitaria Minuto de Dios	✓		
Colombia	Universidad de los Andes	✓		
Costa Rica	Universidad Latina de Costa Rica	✓		
Costa Rica	Universidad Hispanoamericana	✓	✓	
El Salvador	Universidad Francisco Gavidia	✓	✓	
El Salvador	UCA	✓		
Honduras	UNITEC/CEUTEC	✓		
México	Universidad Iberoamericana, A. C.	✓		
Perú	Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP)	✓	✓	

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

Evidentemente, las universidades privadas ofrecen más beneficios financieros, pues su financiamiento depende en más de 80 % del pago de matrícula de los estudiantes (Gráfico 1), lo que crea la necesidad de prever más mecanismos para facilitar su continuidad.

Las universidades ofrecieron ayudas a sus alumnos más allá de insumos de tecnología y alivios financieros. Muchas, sobre todo las públicas, se enfocaron en el apoyo psicológico a los estudiantes, como la Universidad de la República, la Universidad de Chile y la Universidad de Río. Las universidades de Buenos Aires y Antioquia hicieron ajustes para flexibilizar las fechas del calendario académico y se ofrecieron tutorías a alumnos y profesores para adaptarse al ambiente virtual. Las universidades de Buenos Aires y UniCamp ofrecieron ayudas para la movilidad de los estudiantes que estaban haciendo prácticas en el extranjero y para alumnos extranjeros que necesitaban regresar a sus países. La Universidad de Río ofreció pruebas de COVID-19 a su personal y puso a disposición sus centros de salud.

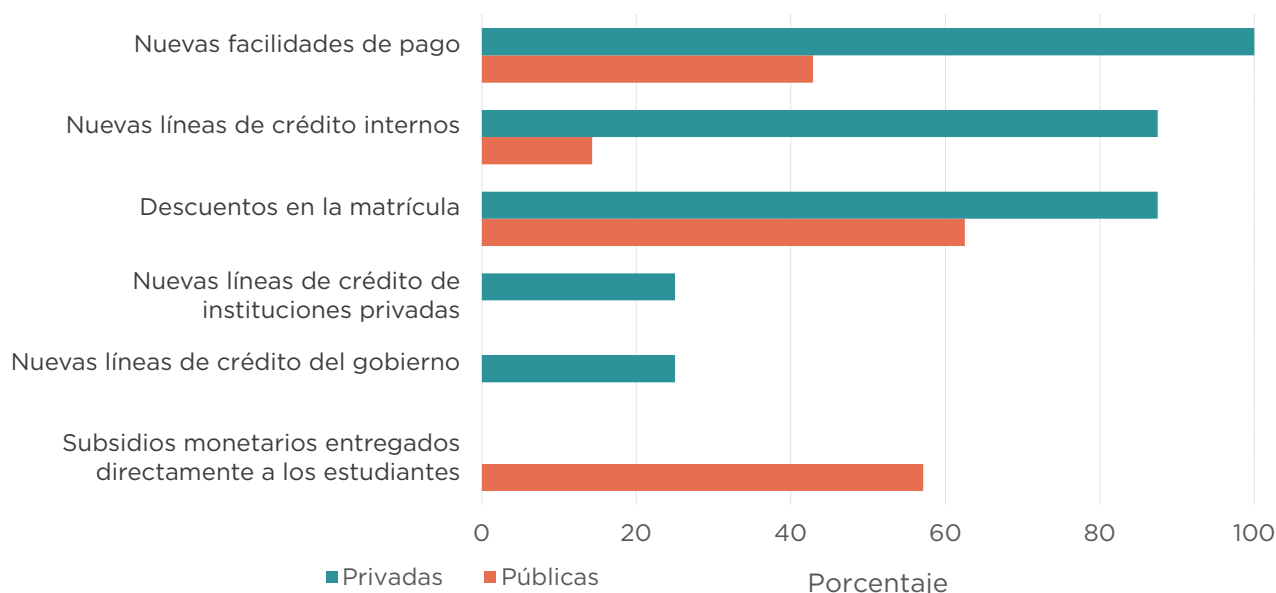
Nuevos programas para incentivar la continuidad de los estudiantes posconfinamiento

Más de 55 % de las universidades encuestadas señaló que durante el primer ciclo académico de 2021 se mantendrían exclusivamente en la modalidad virtual. Universidades como UniCamp expresaron que pondrían en práctica estrategias de

internacionalización virtual con universidades aliadas en el extranjero. Otras IES preveían que de acuerdo con la evolución de la pandemia se moverían a escenarios híbridos de educación virtual y presencial. Para esto, planearon y diseminaron estrategias específicas con fondos propios, públicos o de otros entes privados para ayudar e incentivar a los alumnos a continuar sus estudios en este nuevo ciclo académico.

De acuerdo con las respuestas suministradas por las universidades en las estrategias de alivio financiero durante el confinamiento, existen amplias diferencias en las políticas ofrecidas y diseminadas por las universidades públicas y privadas (Gráfico 4). Sin embargo, a diferencia de las demás instituciones privadas, las universidades Corporación Minuto de Dios y Pontificia Universidad Católica diseminaron nuevas líneas de crédito ofrecidas por el gobierno (las dos representan 25 % de las universidades privadas estudiadas). Esta última señala que postuló alumnos de alto rendimiento académico (tercio superior) y extrema pobreza, que habían recibido bonos del Estado durante el confinamiento, a la convocatoria de créditos y becas de PRONABEC. De igual forma, la Corporación Universitaria Minuto de Dios ha diseminado las nuevas líneas de crédito que ofrece el ICETEX a los estudiantes durante la pandemia. Esta coordinación y diseminación de políticas de crédito educativo entre gobierno, ICE e IES es una herramienta importante para impulsar mecanismos de ayuda financiera a los estudiantes.

Gráfico 4. Proporción de ayudas de universidades públicas y privadas, de acuerdo con los nuevos programas de financiamiento para los estudiantes en el siguiente ciclo académico (2021)



Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades. La metodología y estructura de la encuesta se encuentra en detalle en el Anexo 1.

* La proporción es con respecto a las universidades que contestaron cada pregunta. Las respuestas por universidad se encuentran en el Anexo 5.

La Corporación Universitaria Minuto de Dios y la Universidad de los Andes reportaron haber diseminado nuevas líneas de crédito y ayudas, como instituciones privadas, para sus alumnos. En Colombia, estas universidades y cinco privadas más²³ lanzaron el programa “*Vamos Pa'lante*”, que consiste en una campaña de donaciones para otorgar becas a jóvenes universitarios con riesgo de deserción debido a la pandemia. La campaña se llevó a cabo entre octubre 1 y diciembre 20 de 2020 con apoyo de instituciones privadas y medios de comunicación y recaudó fondos para la matrícula de más de 500 estudiantes de últimos semestres de las universidades asociadas.

En general, todas las universidades presentaron algún programa o plan de ayudas económicas, incentivos de continuidad en los estudios, facilidades para acceso a estudios virtuales y conectividad, etc. Como se indicó, los esfuerzos en ayudas económicas, dada la gratuidad, o los costos reducidos de las universidades públicas se encaminan más a programas de conectividad y estipendios, y tienen más ayudas extraordinarias. Las universidades privadas concentran sus esfuerzos en ayudas de financiamiento para el pago, becas parciales y créditos directos, para lo cual la coordinación entre actores y alianzas estratégicas son herramientas importantes para enfrentar la crisis.

4. Conclusión

Este informe da cuenta de las políticas y medidas adoptadas por los países de la región para ofrecer apoyo financiero a los universitarios afectados por la interrupción del COVID-19. Mediante la aplicación de una encuesta regional focalizada en los tres actores del financiamiento de la educación superior (gobiernos, ICE e IES), el informe ofrece una visión sistémica de estas políticas y medidas a la luz del contexto normativo y social de cada país, que afecta la interacción entre actores y su capacidad de ayuda a los alumnos. También brinda oportunidades de acción para los agentes del sistema con el fin de mejorar el acceso y permanencia en la educación superior, sobre todo de los alumnos más vulnerables.

De manera general, los actores de los países participantes en la encuesta (gobiernos, ICE e IES), adoptaron acciones para dar continuidad a los procesos de educación superior de los estudiantes durante y luego del periodo de confinamiento. Las medidas de apoyo indirecto a los estudiantes, adoptadas por los gobiernos se focalizaron en transferencias extraordinarias directas a las universidades públicas (Colombia y Perú), y reorientación de recursos financieros de fondos concursables (Chile) y ayudas no financieras, como inversión en recursos físicos, técnicos y pedagógicos (Colombia y Perú). Las ayudas a las IES en el mediano plazo, tras el confinamiento, consistieron en fondos de garantías estatales de las que IES públicas y privadas podían beneficiarse (Chile y Colombia).

²³ Los participantes y características del programa pueden consultarse en <https://uniandes.edu.co/donaciones/causas/vamos-palante>

Las medidas de apoyo directo a los estudiantes, reportadas por entidades de gobierno, ICE e IES durante el confinamiento fueron, en general, ayudas financieras que abarcaron congelamiento o alivio de deudas estudiantiles, ampliación de plazos para la postulación a beneficios de becas y créditos educativos y reducciones de tasas de interés. Gobiernos y universidades también ofrecieron ayudas no financieras representadas en recursos físicos, materiales, equipos, conectividad y orientación psicológica. En el mediano plazo, las medidas se focalizaron en nuevos programas de becas (sobre todo para las universidades públicas), y nuevas modalidades de crédito (con mayor importancia en las privadas).

Si bien la causa de la actual interrupción en la educación superior es la misma para todos los sistemas del mundo, la capacidad de respuesta para ayudar a los estudiantes depende en forma directa de las condiciones iniciales, el contexto y la estructura de cada sistema de educación superior. Por ende, la pandemia afectará diferentemente a los sistemas y a los grupos poblacionales que hacen parte de estos.

En la región, más de 50 % de la matrícula de educación superior la financian los hogares. En Chile, Brasil o Perú estas proporciones son de 84 %, 75 % y 70 %, respectivamente (Anexo 1). En países centralizados, como Chile y Perú, los recursos destinados a financiar en forma directa la educación superior varían de manera sustancial. Mientras Chile dedica 19 % de los recursos a financiar directamente las IES y 81 % al financiamiento directo de los estudiantes, Perú dedica 90 % y 10 % de sus recursos al financiamiento de la oferta y la demanda, respectivamente. Mientras en Chile existen mecanismos de financiamiento como fondos concursables que permiten al gobierno asignar recursos a instituciones públicas y privadas, en Perú no se permite normativamente la financiación directa de IES privadas por el Ministerio de Educación. Mientras el número de becas y créditos financiados por el gobierno en Chile equivale a 15 % de la matrícula estudiantil (para cada subsidio), en Perú el número de becas totales ofrecidas por el gobierno no supera 4 % de la matrícula de pregrado en educación superior.

Este escenario pone de manifiesto la necesidad de contar con políticas novedosas y sustentables de financiamiento que se adapten al contexto de cada sistema y permitan mantener la equidad en el acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior golpeados por la crisis económica derivada de la pandemia. Instrumentos financieros novedosos, como fondos concursables, financiación contingente al ingreso o becas y créditos con responsabilidades compartidas que tengan en cuenta la capacidad de pago de los individuos pueden ser mecanismos que impulsen un acceso equitativo, sostenible y con una carga menor para los estudiantes en el mediano plazo.

La ampliación de fuentes de financiamiento de las universidades públicas y privadas que busca aumentar el ingreso por consultorías o donaciones puede mitigar los riesgos financieros que impone la pandemia en un contexto de alta dependencia del financiamiento, vía transferencias de los gobiernos a las universidades públicas, y matrículas, en el caso de las universidades privadas. Aprovechar las experiencias

ganadas e inversiones realizadas en capacitación y equipos para “navegar” durante el periodo de educación virtual de emergencia puede convertirse en un activo importante con miras a ampliar la oferta educativa mediante programas en línea estructurados, con formatos flexibles, que tengan en cuenta las demandas del mercado laboral, los estudiantes y sus familias.

Es un hecho que cada gran choque económico y social experimentado por la región ha transformado estructuralmente el acceso y financiamiento de la educación superior. Al inicio de 2021, todavía no tenemos claridad sobre los impactos en la matrícula universitaria en este año académico, pero podemos esperar que a pesar de estas medidas la situación no sea positiva para los países de la región. En Estados Unidos, cifras preliminares muestran una reducción en la matrícula universitaria y en la de instituciones técnicas o *community colleges* que suelen ofrecer diplomas cortos, de fácil acceso y bajo costo (cuentan con alto nivel de financiamiento público), a pesar de que la evidencia estadounidense y en la región muestre que ante choques económicos la demanda de educación superior tiende a ser anticíclica (Arias, Bornacelly, & Elacqua, 2021).

El choque económico y sanitario provocado por el COVID-19 carece de precedentes, por lo que se estima que tendrá efectos más profundos sobre la configuración de los sistemas de financiamiento y de enseñanza a largo plazo, lo cual impone grandes retos a los sistemas y agentes de la educación superior. Sin embargo, esta disrupción también tiene el potencial de catalizar cambios e implementar mejoras estructurales, en vías de hacer el acceso a la educación superior más equitativo y sostenible para los estudiantes de la región.

Esperamos que este informe dé pistas sobre algunas de estas reformas de los sistemas de educación superior en la era que siga al COVID-19.

Referencias

- Acerenza, S., & Gandelman, N. (2007). Household Education Spending in Latin America and the Caribbean: Evidence from income and expenditure Surveys. *IDB Working Paper Series*.
- Alfonso, J. R., Castro, K., Elacqua, G., Marotta, L., & Soares, S. (2020). Covid-19 e Financiamento da Educação no Brasil. Impactos da Pandemia Sobre o Orçamento Educacional. *Relatorio de Política Educacional*.
- Arias, E., Bornacelly, I., & Elacqua, G. (2021). Educación superior en América Latina: ¿Cómo las crisis económicas de las últimas décadas han afectado la matrícula? Washington, DC: BID.
- Arias, E., Elacqua, G., & González-Velosa, C. (2017). Aprovechando al máximo la educación superior. En M. Busso, J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina, & L. Ripiani (Edits.), *Aprender Mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades* (pp. 233-263). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ASCUN. (2021). *Cifras de la educación superior*. Bogotá.
- Betancur, G. (1992). *The Institutionalization of Educational Credit. This is How Educational Credit Was Born*. Bogota: APICE.
- Botero, J. (2017). The Current Landscape of Policies and Institutions for Higher Education. En M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero, F. Haimovich, & S. Urzúa, *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean. Directions in Development -Human Development*, pp. 231-262. Washington, DC: World Bank Group.
- Brunner, J. J., & Miranda, D. A. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después*. Santiago: Naciones Unidas.
- Chapman, B. (2016). Income Contingent Loans in Higher Education Financing. *IZA World of Labor*, 1-10.
- Eckert, C. (2017). Higher Education Systems and Institutions, Brazil. En J. Shin, & P. Teixeira (Edits.). *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Alegre: Springer Science+Business Media Dordrecht.

- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean. Directions in Development -Human Development*. Washington, DC: World Bank.
- Lemaitre, M. J. (2017). Aseguramiento de la calidad en América Latina. *Educación Superior y Sociedad*.
- Levy, D. (1995). *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. México: CESU, UNAM.
- Mendoza, J. (2017). Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión? *Perfiles Educativos*, 49(56),119-140.
- MH-MinisteriodeHacienda.(2019).*Proyecto de ley de presupuesto general del Estado*. Santo Domingo.
- OECD. (2019). *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes, Higher Education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Orozco, L. E. (2013). *La educación superior: retos y perspectivas*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Salmi, J. (2013). *Tertiary Education in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities*. Washington DC: Unpublished.
- Salmi, J., & D'Addio, A. (2020). Policies for achieving inclusion in higher education. *Policy Reviews in Higher Education*.
- Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Washington DC: The World Bank Group. Education Working Paper Series.
- Salmi, J., Millot, B., Court, D., Crawford, M., Darvas, P., Golladay, F., et al. (2003). *La construcción de sociedades del conocimiento: Nuevos desafíos para la educación terciaria*. Washington DC: The World Bank Group.
- Téllez, J. (1999). El crédito educativo como inversión social permanente. *Programas de crédito educativo en América Latina*, pp. 1-155.
- Téllez, J. (2009). Una visión panorámica del crédito educativo en América Latina. *Crédito educativo: experiencias internacionales y desafíos futuros en América Latina*, pp. 125-143.
- Woodhall, M. (1983). *Student Loans as Means to Financing Higher Education*. Washington DC: The World Bank Group.

Anexos

Anexo 1 Metodología de la encuesta

Con el fin de describir las medidas tomadas en el contexto de la pandemia del COVID-19 para brindar apoyo financiero a los estudiantes se aplicó una encuesta a los tres actores del financiamiento de la educación superior: entidades de gobierno coordinadoras del sistema de educación superior, ICE públicas y privadas y universidades públicas y privadas.

La información se recolectó con un formulario electrónico, aplicado entre agosto y noviembre de 2020, complementado con entrevistas a representantes de las instituciones y documentos oficiales facilitados por ellas. Estos instrumentos indagaron sobre dos grandes temas: i) características del financiamiento de la educación superior, desde la oferta y la demanda, y mecanismos de seguimiento a los préstamos, y ii) estrategias o programas de contención frente al COVID-19 y estrategias financieras con miras al futuro, luego de la pandemia. La encuesta buscó comprender el contexto estructural y no estructural del que parte cada sistema o institución para financiar la educación superior, que marca su capacidad y alcance de respuesta ante la pandemia.

La Tabla-A 1 describe las entidades que participaron en la encuesta por cada país: hay siete entidades de gobierno, coordinadoras de los sistemas de educación superior, once IES públicas y nueve privadas, y cinco ICE públicas y cuatro privadas.

Tabla-A 1 Países y entidades participantes en la encuesta

		Gobierno		Entidades de crédito		Universidades	
				Pública	Privada	Pública	Privada
Argentina						1	
Brasil	1				1	3	
Chile	1					2	
Colombia	1	1	1			2	2
Costa Rica	1	1					2
El Salvador							2
Honduras		1	1				1
México	1	1				1	1
Perú	1	1				1	1
Rep. Dominicana	1		1				
Uruguay						1	

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se describen las características de las instituciones participantes y los criterios aplicados a su participación en el estudio.

Gobiernos, entidades coordinadoras de los sistemas de educación superior

En el estudio participaron las autoridades coordinadoras de los sistemas de educación superior de cada tipo de sistema de gobierno en cada país, como aparece en la Tabla-A 2.

Tabla-A 2 Entidades coordinadoras participantes en la encuesta

País	Nombre de la Institución
Chile	Subsecretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación
Colombia	Viceministerio de Educación Superior, Ministerio de Educación
Perú	Ministerio de Educación
República Dominicana	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
Brasil	Secretaría de Educación Superior
México	Secretaría de Educación Pública
Costa Rica	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)

Fuente: elaboración propia.

El formulario para estas instituciones indagó i) características del financiamiento de la educación superior ofrecida por las instituciones de gobierno, incluyendo su asignación total y la distribución de dicha asignación entre oferta y demanda (financiamiento indirecto o directo a los estudiantes); ii) características del financiamiento de la oferta educativa (financiamiento indirecto) en términos del número y tipo de IES financiadas, de acuerdo con el marco regulatorio de cada país; iii) programas de financiamiento directo a estudiantes y sus características, y iv) estrategia de apoyo a IES y estudiantes durante el confinamiento y el primer ciclo académico de 2021.

Instituciones de crédito educativo

La selección de las ICE participantes en el estudio se hizo con estos criterios:

- 1) Instituciones que ofrecieran créditos educativos y/o becas para el acceso y permanencia de estudiantes en la educación superior.
- 2) Dos instituciones por cada uno de los ocho países seleccionados tomando, de ser posible, una de carácter público y otra de carácter privado.
- 3) Incluir en lo posible la totalidad de instituciones de carácter público en los ocho países seleccionados, considerando que en varios países los programas de crédito

educativo y becas están integrados a programas o políticas gubernamentales. El gobierno los maneja directamente a través de organismos o dependencias encargadas de la educación superior.

4) Considerar, para la selección de las ICE de carácter privado, aquellas que preferiblemente estuvieran afiliadas a la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo, ÁPICE, con el fin de facilitar su contacto y la obtención de la información.

A partir de esos criterios se contactaron once ICE, de las cuales nueve participaron en el estudio, como señala la Tabla-A 3.

Tabla-A 3 ICE participantes, por país y carácter administrativo/jurídico

País	Nombre de la Institución	Carácter
Brasil	Fundación de Crédito Educativo (FUNDACRED)	Privado
Colombia	Cooperativa Minuto de Dios	Privado
Colombia	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)	Público
Costa Rica	Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)	Público
Honduras	Fundación CREHO	Privado
Honduras	Instituto de Crédito Educativo (EDUCRÉDITO)	Público
México	Instituto de Financiamiento e Información para la Educación (EDUCAFIN)	Público
Perú	Programa Nacional de Becas (PRONABEC)	Público
Rep. Dominicana	FUNDAPEC	Privado

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del estudio.

De Brasil participó FUNDACRED, institución privada que ofrece líneas de crédito de pregrado y posgrado, y crédito de bachillerato en escuelas privadas. Tiene alianzas con empresas para capacitar a sus empleados.

De Colombia participaron la Cooperativa Minuto de Dios y el ICETEX. Como institución privada, la Cooperativa ofrece líneas de crédito educativo directo a los estudiantes de pregrado y, en convenio con recursos de las IES, los asesora para que accedan a las líneas de crédito del ICETEX²⁴. Este ofrece líneas de crédito de corto, mediano y largo plazo para pregrado y posgrado, y créditos para aprendizaje de idiomas, pasantías e investigación.

²⁴ La Corporación Minuto de Dios tiene una triple responsabilidad: hacia las IES, para asegurar que los estudiantes interesados cuenten con recursos para el pago de su matrícula; con el ICETEX, para promover y divulgar sus líneas de crédito, y con los estudiantes, para resolver una necesidad de financiación.

De Chile esta actividad la administra la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (INGRESA), un servicio público autónomo descentralizado, encargado de administrar el sistema de créditos de educación superior con garantía estatal. Por ello, la información pública solo la reportó a nivel gubernamental la Subsecretaría de Educación Superior.

De Costa Rica participó CONAPE, entidad que financia 100 % del costo total de educación superior y ofrece créditos para trabajos finales de grado, gastos de sostenimiento, equipos de cómputo para bachillerato, licenciaturas, educación técnica y posgrado.

De Honduras participó, como institución privada, la Fundación CREHO²⁵, que ofrece créditos para financiar cursos, diplomados, seminarios y talleres para estudios técnicos, de maestría y doctorado, y de bachillerato en ciencias y letras. Como entidad pública intervino EDUCRÉDITO²⁶, institución del Estado, descentralizada y con recursos propios, que provee créditos y becas educativas a último año de nivel medio, a nivel superior y educación no formal, nacional e internacionalmente.

De México solo participó EDUCAFIN, entidad pública del estado de Guanajuato, que financia actualización profesional, idiomas, becas-crédito para estudiar en México, financiamiento educativo en los niveles básico, medio, superior y educación continua, y licenciaturas y posgrados en el país y en el extranjero.

De Perú participó la entidad pública PRONABEC²⁷, que ofrece becas y créditos dirigidos a peruanos de bajos recursos y alto rendimiento académico para que realicen estudios de pregrado en universidades de calidad. También ofrece crédito para continuidad de estudios orientado a universitarios de alto rendimiento académico que presentan dificultades para continuar sus estudios a raíz de la emergencia generada por el COVID-19.

De República Dominicana participó la institución privada FUNDAPEC, que ofrece crédito educativo para educación primaria, técnica y superior (pregrado, maestría y posgrado).

²⁵ La Fundación CREHO combina fuentes para financiar el acceso de estudiantes a la educación superior. 31 % del presupuesto proviene de recursos propios, generados de aportes nacionales individuales y jurídicos, donaciones nacionales e internacionales (gobierno de Taiwán) y de la acumulación de excedentes de años anteriores de los productos de crédito educativo y sus derivados. 69 % restante sale de recursos de otras fuentes, como bancos nacionales, Banco Hondureño de la Producción y la Vivienda (Banhprovi), Fundación José María Covelo (línea de crédito), fundaciones internacionales (Kiva, Vitana, Fundación Rotaria), Caja de Ahorro y Crédito privada y fondos de inversionistas individuales temporales que destinan dinero para invertir en el sector de la educación por un periodo de un año.

²⁶ Los recursos propios de la entidad se obtienen de la administración de fondos de terceros y del manejo de la cartera y los intereses que le genera la operación de un fondo envolvente constituido, con motivo de su creación en 1976, por una asignación única de recursos del gobierno nacional. El crédito educativo tiene una tasa de interés de 16 %, por debajo de la tasa comercial nacional y se dirige a financiar la diferencia que no cubre el programa presidencial de becas. Financia la realización de estudios superiores de maestría en el exterior.

²⁷ PRONABEC financia todas sus becas y créditos educativos con recursos públicos. Anualmente solicita y sustenta el presupuesto para el siguiente año ante el Ministerio de Educación, aunque durante el año puede solicitar demandas adicionales, de acuerdo con el contexto (como sucedió durante la pandemia). Los recursos los gira el Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Educación, que a su vez los transfiere al Programa Nacional de Becas y este se encarga de administrarlos y otorgarlos a los beneficiarios correspondientes.

Universidades

Hoy, los sistemas de educación superior en la región/ALC incluyen cerca de 24 millones de estudiantes, 10.000 instituciones y más de 60.000 programas (Ferreira et al., 2017). De la mano del amplio incremento de la matrícula, la oferta de programas, el número y el tipo de IES surgieron rápidamente en la región. El número de instituciones privadas en Brasil y México creció de manera exponencial: hoy coexisten más de 2.300 y 3.400 IES públicas y privadas, respectivamente.

En la región hay gran heterogeneidad en cuanto al carácter administrativo y la organización académica de las universidades. Mientras que en Colombia, Chile y República Dominicana la tipología de las universidades comprende instituciones públicas y privadas, en Brasil y Perú conviven universidades privadas con y sin ánimo de lucro.

Las fuentes de financiamiento de las IES están altamente condicionadas por la tipología institucional que se ha configurado en los países de la mano de su marco regulatorio. Las universidades públicas en Argentina y Brasil gozan de financiamiento del Estado y son de carácter gratuito para los programas de pregrado. En México o Colombia las universidades también reciben financiamiento del Estado, pero tienen autonomía para cobrar aranceles (subsidiados) a los estudiantes. En las universidades privadas, el marco regulatorio y la tipología de los países condicionan ampliamente su financiamiento. En línea con la clasificación elaborada por Botero (2017), las IES universitarias privadas en la región, a grandes rasgos, se clasifican en:

- a. *Universidades privadas sin ánimo de lucro*²⁸ que reciben fondos públicos solo indirectamente a través de becas de investigación, préstamos estudiantiles, exenciones de impuestos, consultorías y cargo de aranceles a los estudiantes. Existen en la mayoría de los países de la región, excepto en Cuba.
- b. *Universidades privadas sin ánimo de lucro que reciben fondos públicos directamente del gobierno y cobran aranceles a los estudiantes*. Tienen completa autonomía.
- c. *Instituciones privadas universitarias y no universitarias con ánimo de lucro que reciben fondos públicos indirectamente*, como becas de investigación y préstamos estudiantiles, y no pagan impuestos corporativos. Existen en Perú, Paraguay, Panamá y Brasil.
- d. *Instituciones privadas universitarias y no universitarias con ánimo de lucro que reciben fondos públicos indirectamente* (becas de investigación y préstamos estudiantiles), pero pagan impuestos corporativos. Existen en México, Chile, Costa Rica y Honduras.

²⁴ Las categorías de lucro y sin lucro dependen en gran medida de la definición de lucro adoptada por cada país (por ejemplo, si tienen restricciones de no distribución o si regulan las empresas asociadas).

En la selección de las universidades invitadas a participar en el estudio se tuvieron en cuenta dos criterios principales: su cobertura educativa (tamaño de la matrícula) y su carácter administrativo (público/privado). De este modo se seleccionaron para cada país las universidades públicas y privadas (con y sin ánimo de lucro) que en 2019 estuvieran dentro de las cinco instituciones con mayor cobertura de matrícula en el sistema. Se buscó obtener información de las instituciones con mayor cobertura, pues las medidas adoptadas podían afectar a mayor número de estudiantes. Igualmente, se intentó recoger información de al menos una universidad según su carácter administrativo (público o privado), porque esta característica condiciona las reglas y medidas de financiamiento que pueden adoptarse o de las que pueden beneficiarse las instituciones.

De la muestra proyectada respondieron 20 universidades, once públicas y nueve privadas (Tabla-A 4): una universidad pública en Argentina; tres universidades públicas en Brasil; dos universidades públicas en Chile; dos universidades públicas y dos privadas en Colombia; dos universidades privadas en Costa Rica; una universidad privada en Honduras, dos universidades privadas en El Salvador; una universidad privada y una pública en Perú; una universidad pública y una privada en México, y una universidad pública en Uruguay.

Tabla-A 4 Universidades participantes en la encuesta por país y características administrativas y de cobertura

Carácter administrativo / jurídico	País	Nombre	Total estudiantes matriculados (2020)	Programas académicos
Público	Argentina	Universidad de Buenos Aires	318.951	602
Público	Brasil	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino	2.400	n.d.*
Público	Brasil	Universidade Estadual de Campinas	20.000	66
Público	Brasil	Universidade Federale do Rio de Janeiro	45.000	176
Público	Chile	Universidad de Chile	39.000	75
Público	Chile	Universidad de Talca	10.528	45
Público	Colombia	Universidad Nacional de Colombia	36.357	468
Público	Colombia	Universidad de Antioquia	32.250	315
Público	México	Universidad Nacional Autónoma de México	217.808	129
Público	Perú	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	60.000	66

Carácter administrativo / jurídico	País	Nombre	Total estudiantes matriculados (2020)	Programas académicos
Público	Uruguay	Universidad de la República	99.839	160
Privado	Colombia	Universidad de los Andes	14.129	44
Privado	Colombia	Corporación Universitaria Minuto de Dios	103.166	149
Privado	Costa Rica	Universidad Latina de Costa Rica	13.025	89
Privado	Costa Rica	Universidad Hispanoamericana	9.000	23
Privado	El Salvador	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas	8.034	26
Privado	El Salvador	Universidad Francisco Gavidia	8.249	46
Privado	Honduras	Universidad Tecnológica Centroamericana	20.643	68
Privado	México	Universidad Iberoamericana	10.606	36
Privado	Perú	Pontificia Universidad Católica del Perú	23.247	63

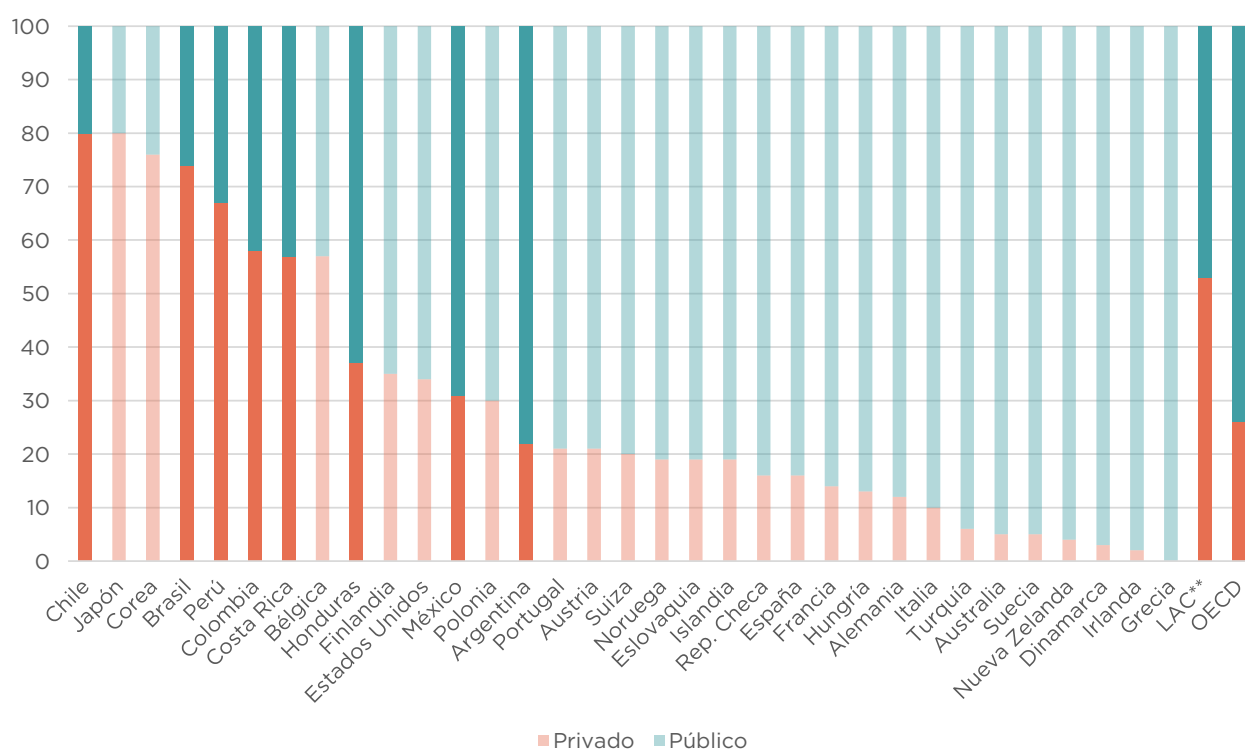
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del estudio.

* n.d. No disponible

La muestra de IES no intentó ser comprehensiva ni representativa del sistema de universidades públicas y privadas de los países de referencia: fue una herramienta exploratoria que, de todas formas, cubría más de un millón de estudiantes de educación superior. El estudio ofrece un panorama regional de algunas medidas que instituciones públicas y privadas han implementado para ayudar a los estudiantes, dadas las características de los sistemas de educación superior en los que se encuentran inmersas.

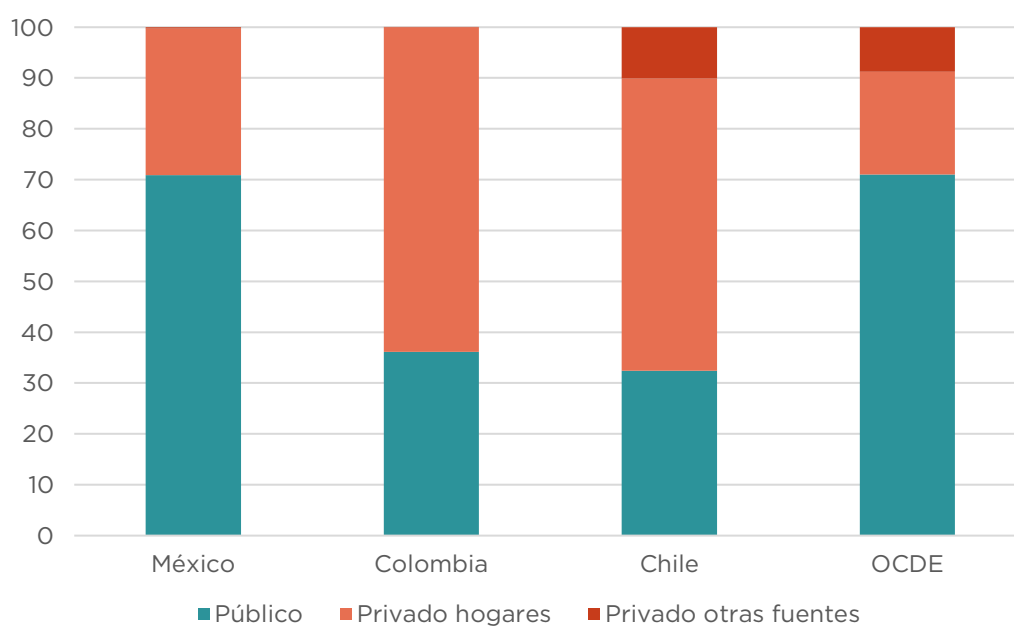
El formulario indaga por cuatro aspectos: i) características de identificación de la institución, su carácter, cobertura de matrícula, número y tipo de programas que tiene; ii) principales fuentes de financiamiento; iii) programas de financiamiento de fuentes internas y externas para los estudiantes, y sus características, y iv) estrategias de apoyo a alumnos durante el confinamiento y en el siguiente ciclo académico de 2021.

Anexo 2 Porcentaje de la matrícula en educación superior por carácter de IES



Fuente: Arias, Bornacelly & Elacqua (de pronta publicación), usando Education at a Glance de la OCED y ** encuestas de hogares armonizadas BID (para Honduras, Perú y Argentina). El promedio LAC** se calcula con base en la información de Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y México. La información corresponde a circa 2015.

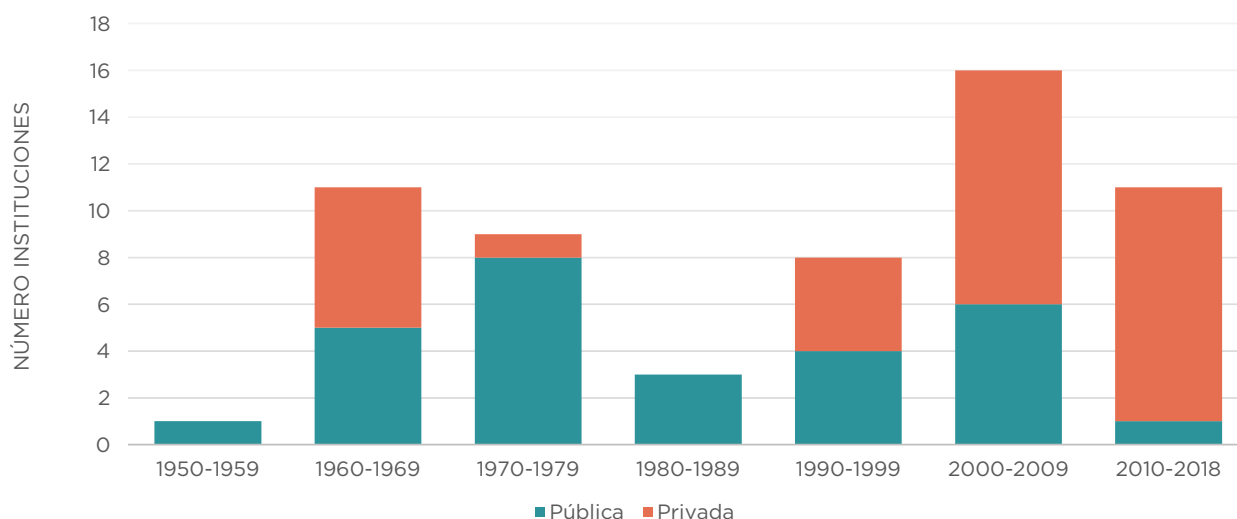
Anexo 3 Proporción del financiamiento de la educación superior por tipo de fuente



Fuente: Education at a Glance, OCDE (2020). El período de referencia es circa 2015.

Anexo 4 Creación de ICE en América Latina y el Caribe 1950-2018

En América Latina y el Caribe el crecimiento del número de instituciones que ofrecen préstamos para estudiar ha sido significativo (Téllez, 2009). Hasta 1960, el ICETEX fue la única institución dedicada a esta labor. Entre 1962 y 1970 surgieron iniciativas privadas en Perú, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Colombia, y públicas en Panamá, Brasil, Honduras, Argentina y República Dominicana.



Fuente: elaboración propia

Durante la década de los 70 predominó la creación de ICE de carácter público en Ecuador, Perú, El Salvador, Venezuela, Costa Rica, México (estado de Sonora), Guatemala y Chile. A partir del 2000 se constata que varias IES crean fondos de préstamos con diversas características (plazos, montos y formas de pago) para apoyar a estudiantes y reducir el riesgo de deserción. En Colombia empieza la incorporación del sector financiero (bancos, cajas de compensación) y cooperativo mediante oferta de líneas de préstamos para estudiar. En los años 2000, varias instituciones que usan tecnología financiera (Fintech), se incorporaron en forma gradual al crédito educativo mediante la oferta de opciones que compiten, especialmente, en servicio al cliente por su agilidad, versatilidad y facilidad de acceso mediante plataformas virtuales (Credyty, en Colombia; Estudiamás y Talento Rápido, en México). Además, como son mecanismos virtuales, algunas superan las fronteras nacionales, como KIVA.

Además del número de ICE, también ha crecido el volumen de créditos e instrumentos financieros que estas ofrecen. En Colombia, las opciones de crédito educativo se han multiplicado significativamente: el ICETEX cubre hoy (2020) más de 327.000 estudiantes, lo que equivale a 15 % de la matrícula. Su labor se complementa con numerosas fundaciones, cooperativas, bancos, cajas de compensación y empresas que ofrecen diversas modalidades de crédito educativo para estudiar en el país y en el extranjero idiomas, pregrados, maestrías

y doctorados. Muchas IES han establecido fondos propios para apoyar a alumnos necesitados. Además, el ICETEX administra más de 500 fondos provenientes de empresas, cooperativas, ministerios y entidades territoriales (Distrito Capital, gobernaciones y municipios).

Anexo 5 Fuentes de financiamiento de las ICE

Las entidades de crédito educativo financian la educación superior a partir de tres fuentes principales: recursos propios de la entidad, recursos públicos y recursos de otras fuentes. Las entidades privadas financian la educación superior principalmente con recursos propios (51 %) y recursos provenientes de otras fuentes (46,7 %), mientras que las públicas la financian con recursos públicos (51,2 %) y recursos propios de la entidad (4,4 %), que se generan con los rendimientos o inversiones que realizan.

Fuentes de recursos	Porcentaje promedio según carácter de la institución	
	Privadas	Públicas
Porcentaje del presupuesto asignado a educación superior que proviene de recursos propios de la entidad	51,0 %	43,4 %
Porcentaje del presupuesto asignado a educación superior que proviene de recursos públicos	2,3 %	51,2 %
Porcentaje del presupuesto asignado a educación superior que proviene de recursos de otras fuentes	46,7 %	5,4 %

Fuente: elaboración propia

CONAPE financia 62 % del crédito educativo con recursos propios, que se originan por los intereses y la recuperación de cartera de los préstamos concedidos a los estudiantes (61%) y las inversiones que hace la institución (1%); 12 % de la financiación la realiza con aportes de bancos públicos y 26 % con aportes de bancos privados, conforme la legislación correspondiente.

FUNDAPEC financia 90 % de sus servicios con recursos propios, originados en recuperaciones de cartera y resultados de las operaciones anuales de la institución, que forman parte del activo neto no restringido. Además, está el fondeo con entidades multilaterales para capital de trabajo. FUNDAPEC no recibe ningún tipo de aportes o donaciones para el financiamiento del crédito educativo; solo 3 % del presupuesto proviene de otras fuentes.

En FUNDACRED, 98 % del presupuesto asignado a financiar el acceso a la educación superior proviene de otras fuentes, representadas en convenios firmados con las universidades. Mediante ellos gestiona el crédito educativo con base en las vacantes que ponen a disposición las IES afiliadas al mismo, desde la vinculación de nuevos alumnos y la solicitud de crédito educativo por parte de los estudiantes

hasta el otorgamiento del beneficio y la devolución (reintegro) de los montos contratados. Cuando ellos estudiantes reembolsan las cantidades, FUNDACRED transfiere el valor de la matrícula a las IES para que se reinicie el ciclo con el otorgamiento de nuevos beneficios. El restante 2 % del presupuesto se financia con recursos propios.

Anexo 6 Nuevos programas de financiamiento para los estudiantes en el ciclo primer académico 2021, por universidad

País	Universidad	Descuentos en la matrícula	Nuevas facilidades de pago	Subsidios monetarios entregados directamente a los estudiantes	Nuevas líneas de créditos internos a corto/largo plazo	Nuevas líneas de créditos del gobierno a corto/largo plazo	Nuevas líneas de créditos de instituciones privadas a corto/largo plazo
Públicas		5	3	4	1	0	0
Argentina	Universidad de Buenos Aires (UBA)						
Brasil	Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino - FAE	1	1	0	0	0	0
Brasil	Unicamp - Universidade Estadual de Campinas	1	0	0	0	0	0
Brasil	Universidade Federal do Rio de Janeiro	0	0	1	0	0	0
Chile	Universidad de Chile					0	0
Chile	Universidad de Talca	1	1	1	1	0	0
Colombia	Universidad Nacional de Colombia	1					
Colombia	Universidad de Antioquia	1	1	1	0	0	0
México	UNAM						
Perú	Universidad Mayor de San Marcos	0	0	1	0	0	0
Uruguay	Universidad de la República	0	0	0	0	0	0
Privadas		7	8	0	7	2	2
Colombia	Corporación Universitaria Minuto de Dios	1	1	0	1	1	1
Colombia	Universidad de los Andes	1	1	0	1	0	1
Costa Rica	Universidad Latina de Costa Rica	1	1	0	1	0	0
Costa Rica	Universidad Hispanoamericana	1	1	0	1	0	0

País	Universidad	Descuentos en la matrícula	Nuevas facilidades de pago	Subsidios monetarios entregados directamente a los estudiantes	Nuevas líneas de créditos internos a corto/largo plazo	Nuevas líneas de créditos del gobierno a corto/largo plazo	Nuevas líneas de créditos de instituciones privadas a corto/largo plazo
El Salvador	Universidad Francisco Gavidia						
El Salvador	UCA	1	1	0	1	0	0
Honduras	UNITEC/CEUTEC	1	1	0	1	0	0
México	Universidad Iberoamericana, A. C.	1	1	0	0	0	0
Perú	Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP)	0	1	0	1	1	0

Fuente: Encuesta COVID-19 y apoyo financiero a estudiantes universitarios en América Latina 2020. Se aplicó a siete entidades de gobierno, nueve ICE y 20 universidades.