

Economía política del financiamiento de los estudios universitarios en Chile (1980-2010): debate de sus fundamentos*

Sebastián Donoso Díaz**

resumen

En el texto se reflexiona acerca de los fundamentos que desde el punto de vista de la economía política posee el sistema de financiamiento de los estudios universitarios en Chile, caso de relevancia pues desde hace casi tres décadas se han aplicado políticas de financiamiento que asumen costos compartidos entre la sociedad, la familia y las instituciones educacionales, como asimismo se han empleado distintos sistemas de crédito estudiantil. La discusión sigue el racional de la economía política, analizando "la producción de bienes en educación", identificando las principales demandas hacia la educación y los principios en juego, dando cuenta de los temas pendientes y algunas de sus consecuencias, para lo cual se efectúan ciertas propuestas orientadas a su mitigación. Finalmente se expresa la preocupación por develar un problema que no visualizado aún respecto de los recursos invertidos y sus retornos lo que puede significar una crisis de proporciones, como en su momento (2002) enfrentó Chile a nivel de la enseñanza secundaria.

palabras clave: Economía Política de la Educación – Financiamientos de estudios Universitarios – Instrumentos de financiamiento de estudiantes – Educación Superior chilena.

abstract

Economic policy involved in financing university studies in Chile (1980–2010): the debate regarding its principles

The text reflects on the principles ruling the system for financing university studies in Chile from a political economy of education point of view. Such case is relevant because financing policy assuming that costs will be shared amongst society, the family and educational institutions has been applied during the last three decades, as has using different student credit systems. Discussion continues concerning the rationale of political economics, analysing the production of goods in education, identifying the main educational demand and the principles in play, taking account of pending topics and some of their consequences. Some proposals are thus made which are orientated towards mitigating them. Preoccupation is expressed regarding revealing a problem which has still not been visualised regarding the resources invested to date and the return on them which could mean a crisis of proportions, such as Chile faced regarding secondary education in 2002.

key words: political economy of education, financing university studies, instruments for financing students, Chilean higher education.

résumé

Économie Politique de Financement des Études Universitaires au Chili (1980 –2010): Débat de fondements

Réflexion sur les fondements du point de vue de l'économie politique du système de financement des études universitaires au Chili, étant donné qu'il existe, depuis trois décades, des politiques de financement assumant les coûts partagés entre la société, la famille et les institutions éducatives, ainsi que l'utilisation de certains systèmes de crédit pour étudiants. La discussion poursuit le point de vue rationnel de l'économie politique, analysant « la production de biens en éducation », identifiant les principales demandes d'éducation et les principes correspondants, signalant les thèmes à analyser et certaines conséquences, effectuant des propositions orientées vers une atténuation.

Finalement, une préoccupation est visible pour déceler un problème non visualisé en ce qui concerne l'inversion de ressources et ses conséquences; ce qui pourrait signifier une crise importante, tout comme la crise du Chili au niveau de l'enseignement secondaire en 2002.

mots – clés: Économie Politique de l'Éducation, financement des études universitaires, instruments de financement des études, éducation supérieure chilienne.

resumo

Economía Política do Financiamento dos Estudos Universitários no Chile (1980 –2010): Debate de seus fundamentos

No texto reflexiona-se sobre os fundamentos que o sistema de financiamento dos estudos universitários no Chile possui desde o ponto de vista da economia política, caso de relevância, pois desde quase três décadas têm se aplicado políticas de financiamento que assumem custos compartilhados entre a sociedade, a família e as instituições educacionais, como também se têm empregado distintos sistemas de crédito estudiantil. A discussão o racional da economia política, analisando "a produção de bens em educação", identificando as principais demandas para a educação e os princípios em jogo, dando conta dos temas pendentes e algumas de suas conseqüências, para o que se efetuam certas propostas orientadas à sua mitigação. Finalmente, expressa-se a preocupação por desvendar um problema que ainda não foi visualizado com respeito aos recursos investidos e seus retornos, o que pode significar uma crise de proporções, como em seu momento (2002) o Chile enfrentou no nível do ensino secundário.

palavras chave: Economia Política da Educação – Financiamentos de estudos Universitários – Instrumentos de financiamento de estudantes – Educação Superior chilena..

Clasificación JEL: I20, I21

Recibido: junio de 2009

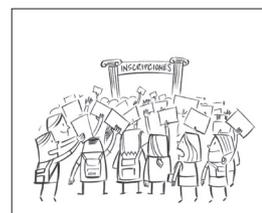
Aprobado: noviembre de 2009

Correspondencia: Sebastián Donoso Díaz. Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional. Universidad de Talca (56-71-200253). Región del Río Maule 5 ½ Poniente B N° 1915, Los jardines de Talca, Talca. Chile.

* Una versión preliminar del trabajo se presentó en el Primer Congreso Chileno de Educación Superior, Santiago, octubre de 2009, organizado por el Centro de Políticas Comparadas en Educación Superior (U. Diego Portales).

** Doctor en Educación, académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca e Investigador Asociado del Centro de Investigaciones Avanzadas en Educación (PBCT – CONICYT).

Correo electrónico:
sdonoso@utalca.cl



Donoso Díaz, S. (2009). Economía política del financiamiento de los estudios universitarios en Chile (1980-2010): debate de sus fundamentos. *Innovar, Especial en Educación*, dic. 2009, 141-156.

I. Presentación

A partir de los inicios de los años ochenta del siglo pasado, Chile implementó en las universidades públicas una agresiva política en materia de “distribución de los costos de la formación de las titulaciones de pregrado con las familias y los estudiantes”, siendo el primer país de América Latina en adoptarlo (OCDE, 2009, p. 245). Este proceso se ha mantenido y profundizado en estos años, significando que los recursos captados por arancel y tasas de matrículas representan casi el 34% de los ingresos de las universidades públicas, y ciertamente más para las universidades privadas (OCDE, 2009). Lo sustancial en estas cifras es que han sido concomitantes con la fuerte expansión de la matrícula de pregrado, la cual se ha cuadruplicado en este periodo, esencialmente por los aportes privados, aunque con una participación aún relevante de las universidades públicas¹. Es decir la expansión de las matrículas del sistema universitario chileno, y por ende la formación inicial del capital humano avanzado del país, se ha realizado –*contrario sensus*– con un fuerte soporte privado.

Lo expuesto es la expresión más evidente de las acciones implementadas desde la inspiración neoliberal, y se inscriben en el marco de las políticas de privatización de todas las actividades de la sociedad, sustentadas por un rol subsidiario del Estado, que se traduce en el caso de la educación superior en instrumentos de financiamiento que, en lo sustancial, exponen a Chile como un caso atípico en el escenario latinoamericano, y en lo global, en un objeto relevante de estudio en esta materia.

Pese a la data y la cobertura de las políticas implementadas en estos 30 años, el debate sobre sus fundamentos –desde la óptica de la economía política– ha recibido escasa atención, centrándose los análisis primordialmente en las consideraciones técnicas que implican las medidas. La asimetría en la discusión de estas materias da cuenta del proceso sociopolítico seguido en las últimas décadas en el país: el éxito alcanzado por el neoliberalismo y los tecnócratas en legitimar la “neutralidad” de los instrumentos de política.

La fuerte expansión de la matrícula de pregrado del sistema universitario chileno ha implicado que esta represente casi el 70% del total de estudiantes de educación superior (CSE, 2009), lo cual generan un sistema muy disímil, con 58 universidades, 16 públicas, 9 privadas tradicionales y 33 universidades privadas. A ello se suman

37 institutos profesionales y 73 centros de formación técnica (CSE, 2009^a), dando cuenta de una estructura competitiva, compleja y con severas dificultades para operar como sistema, dado que no existen los vínculos funcionales para que opere como tal en diversos aspectos: movilidad estudiantil y reconocimiento de estudios, movilidad docente, reconocimiento de estudios, etc.

En lo medular, la expansión del sistema universitario se ha sustentado en el gran aumento de la matrícula de pregrado, la cual se expandió en más de un 400% entre 1980 y 2009 (CSE, 2009, Índices), implicando este proceso –como se señaló– un gran componente de financiación privado (84% del gasto del sector) que proviene básicamente de las familias en forma directa o indirecta (OCDE, 2009^a); es el peso de este factor uno de los más altos del mundo, más aún cuando se compara respecto del poder adquisitivo de la población (OCDE, 2009, p. 247). Un constituyente sustantivo del gasto privado lo representa el pago de aranceles y del crédito contraído para estos efectos por los estudiantes y sus familias.

En razón de ello se sostiene como hipótesis de trabajo que la estrategia de expansión del sistema universitario chileno se ha sustentado de manera primordial *en el aumento de la matrícula de pregrado financiada esencialmente con recursos privados, incluyendo una importante y creciente participación del crédito*. Es decir, el soporte clave del sistema de educación superior chileno ha sido el gasto privado, lo que implica –desde la economía política– consecuencias mayúsculas que no solo han sido soslayadas sino ignoradas en estos años en el debate público del tema. Incluso es factible también plantearse como hipótesis alterna que la privatización del sistema condujo –precisamente– a la expansión de la matrícula (vacantes) de estudiantes.

La fuerte masificación del sistema universitario sustentada en aportes privados, prácticamente saturó la demanda por educación superior de la población más solvente, comprometiendo severamente la tendencia incremental señalada, de no mediar nuevos mecanismo de financiamiento que habilitaran en forma masiva la incorporación de la población con menor dotación de capital social y económico, por cuanto si bien esta última población ha duplicado su participación en el sistema, sigue siendo ampliamente minoritaria hasta el año 2007 (Donoso y Cancino, 2007). Este proceso no resiste gravar más a los privados en materia financiera, como asimismo requería becas y crédito sustentables para no poner en riesgo el financiamiento del sistema universitario en su conjunto. Tal situación, no resuelta por los instrumentos vigentes hasta el año 2006, ha sido encauzada positivamente con el nuevo Fondo de Crédito en operación a partir de 2007. Esta participación decidida del aporte familiar en

¹ Dada la particularidad del sistema universitario chileno, para este trabajo se define como universidad pública aquella de dependencia estatal (UE), universidad privada tradicional (UPT), la que cuenta con aportes basales del Estado, y universidad privada (UP), la que no recibe esos recursos basales.



la financiación de los estudios universitarios genera expectativas relevantes de su parte y de los estudiantes en referencia a los retornos de esta inversión en la dimensión privada y pública, aspecto no menor en la discusión del tema.

En consecuencia, la política del financiamiento de los estudios universitarios es un factor estratégico del desarrollo del país (Leiva, 2009) y como tal lo es para la viabilidad del “pacto social”, por cuanto la financiación se relaciona directamente con los tres grandes temas de política de educación superior, a saber: el acceso (equidad de ingreso), la calidad (equidad de procesos) y la eficiencia (equidad de resultados) (Johnstone, 2006, p. 232). Esta temática representa una materia central de economía política, por cuanto en esencia la política en este aspecto se vincula con ofrecer más y mejor educación a la población con menor capital social, lo que deriva en una decisión política sustentada a partir de una opción, un modelo de distribución y de redistribución que se centra en la justicia social como eje de las prioridades. En razón de ello el texto revisa los fundamentos del sistema de financiamiento de los estudios universitarios chileno, debatiendo sus impactos y proponiendo algunos alcances respecto de su sustentabilidad, a la luz de las tendencias internacionales en esta materia.

2. Economía política, capital humano y producción de bienes

El término *economía política* tiene diversas acepciones desde su primera definición atribuida a Antonio de Montchrestien (1615), quien la define como el estudio de las relaciones de producción, especialmente entre las principales clases sociales (capitalistas, proletarios y terratenientes). Tales consideraciones sustentan la teoría del valor-trabajo propuesta por Adam Smith, según la cual el *trabajo* es la fuente real del valor, idea seguida posteriormente por economistas clásicos como Ricardo, Schumpeter, Keynes y Marx (con sus distinciones sobre valor y precio), y también desde la filosofía por J. J. Rousseau.

Smith otorga a la economía política un papel central en el estudio del origen de la riqueza, estableciendo las bases conceptuales a partir de las cuales se va a desarrollar la disciplina. A esto se suma Rousseau, quien identifica la “economía pública con la economía política”, y con el gobierno orientado al bien común, asumiendo la economía política una dimensión moral, jurídica, política y socioeconómica. Rousseau establece una concepción de economía que supera el hecho económico, y la proyecta al campo de lo económico como administración pública, a lo social como el bienestar de los ciudadanos,

a lo jurídico como la razón de lo justo, y a la soberanía como poder constitutivo del Estado, quedando a firma que el autor sustenta una acción directa del Estado en la economía.

En una perspectiva complementaria se identifica una acepción más consensuada, a saber: *el estudio de las relaciones que los individuos establecen entre sí para organizar la producción social*, especialmente de las relaciones entre propietarios y no propietarios de los medios de producción. De esta manera su objeto de estudio es la actividad económica como el resultado de las necesidades de supervivencia y reproducción de la persona inserta en una comunidad, contextualizada, según sus determinantes legales, técnico-científicas y culturales. Los enfoques de economía política van a diferir en sus fundamentos según estas categorías se consideren como absolutas (Smith, Rousseau, Locke, Kant, etc.) o bien como criterios históricos (Marx). Desde el punto de vista de las orientaciones sustantivas del objeto de estudio, la economía política se divide en: i) las visiones centradas en la distribución, implicando cómo deben tratarse los costos y beneficios sociales, como también los relativos al capital, y ii) los enfoques sobre la producción, considerando los fundamentos y las bases sobre las cuales la sociedad decide qué producir y de qué forma.

Los economistas clásicos –Smith, Ricardo, Schumpeter, Keynes y Marx– centraron sus aportes a la teoría económica a partir del debate inicial del eje clave de la economía: los factores que originan el valor o la renta, puntos iniciales en torno del cual, con posterioridad, los primeros economistas de la educación formulan sus propuestas. Schultz, en el año 1961, enuncia el concepto de capital humano a partir de los planteamientos de Fisher sobre la existencia de otros factores productivos que tenían significación en la explicación del “progreso de la sociedad”, y de los de Friedman (1955) sobre el papel de la educación en el desarrollo de la sociedad y las nuevas formas de financiarla. El constructo teórico del capital humano (KH) asume que tanto los conocimientos que poseen las personas como sus calificaciones de carácter laboral se pueden asociar a la noción de capital, la cual es considerada como un recurso productivo clave para generar producto (valor o riqueza), en razón de lo cual el KH sería el resultado de una inversión que al respecto hace la persona y la sociedad en materia de educación y de entrenamiento o experiencia en diversos ámbitos, incluyendo el laboral.

Autores como Schultz, Solow, Becker, Mincer y otros extienden su argumentación, sosteniendo que el crecimiento económico de los países puede ser explicado en forma relevante a partir de la identificación de la inversión en KH. En consecuencia, el KH corresponde al producto de

la inversión que se hace en formación y entrenamiento (educación y capacitación) a fin de aumentar sus propios recursos, generando efectos (beneficios) en múltiples aspectos, sean de tipo económico como no económico. Este concepto de “inversión” asume que las capacidades de las personas son, en gran medida, adquiridas, y que este proceso “de ganancia de conocimientos, habilidades, competencias, capacidades, aptitudes, etc.” tiene por finalidad no sólo la instalación sino el desarrollo (estímulo) de los mecanismos provistos tanto por la educación formal como la informal, incorporando la familia entre estos últimos.

Dos aspectos sustantivos forman parte del núcleo temático en torno del cual no hay acuerdo entre los autores más representativos de las diversas corrientes. El primero es que el KH no sería un tipo de capital equivalente a los restantes, sino que se trataría de un “tipo de capital particular” que si bien posee algunas características asimilables al capital físico o al financiero, esencialmente tiene diferencias clave precisamente sobre la generación de valor. El segundo punto en conflicto –relativo a su proceso de producción– es que por el considerando indivisible que tiene el capital humano con el costo/oportunidad del tiempo para su generación, demanda un conjunto de aspectos que lo particularizan, al extremo de hacerlo también netamente diferente en este aspecto.

Las materias en controversia, a saber: la generación de valor derivada de la educación y el tipo de bien que crea, y en segunda instancia, las implicaciones del proceso mismo de producción de la educación, han sido consideraciones decisivas para el debate del financiamiento de la educación pública, con mayor énfasis en el tramo escolar que en el universitario. Sin embargo, también lo han sido para definir políticas respecto del impacto social de la educación, esencialmente en el plano de la equidad, políticas que trasuntan una concepción de economía política del sector, derivada –finalmente– en una concepción del Estado en la sociedad y en esta tarea.

Como ha sido establecido, los cambios ocurridos en Chile en el año 1980 responden a la definición de un Estado prescindente, que en materia de financiamiento, si bien implementó un sistema mixto al respecto, definió transformaciones de magnitud que mantienen sus impactos en la actualidad, siendo el pago de los aranceles de las carreras de pregrado cursadas en universidades del Estado uno de ellos, y con ello validando la concepción –al menos discutible– que los beneficios que reporta la obtención de un título profesional son fundamentalmente privados, lo que justifica cobrar directamente al futuro profesional por ello. Sin embargo esta sobresimplificación de los beneficios que reporta la educación universitaria omite referirse a otros bienes que produce o que igual-

mente contribuye a producir: conocimientos socialmente relevantes, poder y prestigio, estatus socioeconómico, ascenso social y ventajas relativas en ámbitos de alta y creciente competencia como es el mercado de trabajo y el de los bienes simbólicos.

3. Demandas a la educación superior y principios de política de financiamiento del sector

3.1 Demandas hacia la economía política de la educación

Las crecientes demandas por mayores plazas para estudiantes en la educación superior es un fenómeno masivo y común a la mayor parte de los sistemas educativos en el mundo, aunque con grados desiguales de respuesta, siendo Chile un caso destacable de cobertura en este aspecto en el concierto regional, dado que ha alcanzado tasas relativas al 40% de la población en edad correspondiente (OCDE, 2009). Esta presión por la enseñanza terciaria responde a múltiples estímulos: aumento de la cobertura del sistema secundario, mejoramiento de la calidad de vida de la población, mayores retornos económicos que genera la formación universitaria y, desde el punto de vista de la sociedad, la incidencia estratégica que en forma paulatina se le ha asignado a la educación superior en el desarrollo social y económico, los que se reflejan en el conjunto de beneficios públicos y privados que genera la educación superior para la sociedad y las personas.

Pese a este reconocimiento, las energías depositadas en incrementar la cobertura de la educación terciaria, lograda y mantenida en muchos países incluso bajo políticas restrictivas de recursos públicos –como es el caso chileno– ciertamente no han permitido superar las fuertes inequidades que presenta desde sus inicios el sistema educacional, que se asocia también con la calidad de la educación escolar y las fuertes desigualdades que esta presenta por país, género y otras variables (Hanushek y WöBman, 2007), fenómeno del cual el país no está exento. Las demandas de los estudiantes el año 2006 (movimiento pingüino) por una mejor calidad de la educación evidencian esta situación (Consejo Asesor Presidencial, 2006). La educación superior chilena, en especial la universitaria, presenta un grado positivo de equidad de acceso, toda vez que las condiciones de selección meritocráticas son contrarrestadas con la fuerte expansión de las vacantes por el sistema universitario. Sin embargo, la equidad de permanencia y posteriormente de logro (Latorre *et al.*, 2009, pp. 27-28) distan de ser positivas, pese a los esfuerzos hechos en materia de financiamiento, claramente insuficientes, por cuanto no reconocen las inequidades del proceso de aprendizaje escolar, lo que se traduce en que la población con menor capital social llega a la educación superior con una frá-

gil base académica y con condiciones de vida marcadas por un conjunto de carencias y privaciones que inciden en sus menores posibilidades de permanencia en el sistema, materia asumida “como normal” por el sistema pero que constituye una clara inequidad que no se soluciona con crédito asociado a la matrícula de la universidad: las probabilidades de graduación de los estudiantes de los primeros quintiles socioeconómicos son claramente inferiores en el sistema de educación superior chileno (OCDE, 2009, pp. 86-87).

El reconocimiento de la educación superior como inversión tanto privada como social ha llevado a los gobiernos a revisar sus costos y su financiación. El hecho que el incremento de KH se asocie con mejores estándares productivos e ingresos superiores respalda los argumentos de quienes buscan tanto mantener como incrementar los aportes privados para financiar los costos de la enseñanza universitaria, fenómeno complejo para el caso chileno dado el alto costo que ya representa para las familias. En consecuencia, se aboga de manera creciente por un sistema de costos asumidos tanto por la sociedad como por los beneficiarios particulares, aspecto implementado en el país, incluso con una excesiva carga privada.

En un marco de análisis de mayor proyección en el tiempo, preocupa el financiamiento de la formación continua de KH avanzado, al tenor que generará una demanda creciente de la sociedad del conocimiento, sumado a un escenario donde el ingreso en el mercado laboral se va postergando, como también se van ampliando las ventanas entre el egreso de la formación de pregrado (posgrado) y el desempeño laboral, incrementándose por esta vía el riesgo y el costo de los sistemas de crédito, principal fuente de financiamiento de la inversión en educación.

Esta situación inquieta a varias agencias de desarrollo multilateral y a algunos gobiernos que ya vislumbran la magnitud de los recursos que involucra el marco descrito, comprendiendo que con el actual formato de financiación del KH avanzado será más que complejo resolver los nuevos costos derivados de la actualización y del funcionamiento de sistemas de formación superior masivos y prolongados, a lo que han de sumarse las demandas históricamente insatisfechas por educación superior de la población con rezago en este aspecto.

La opción de contar con capital privado para financiar los estudios superiores, en especial los de carácter universitario, es vista por algunos sectores políticos y sociales como un proceso complejo, atendiendo a la concepción del “Estado de bienestar” que es ideado como proveedor de financiamiento. Alternativamente esta situación es considerada por quienes apoyan las visiones

neoconservadoras de un Estado prescindente, como la oportunidad para que el mercado financie a estudiantes que, según los actuales formatos de operación, podrían ser marginados de la educación terciaria. De este modo, los criterios y mecanismos de financiamiento de los estudios terciarios dominantes en la actualidad, es decir, becas, créditos administrados directa o indirectamente por el Estado mediante distintas modalidades, incluso asociados con la banca privada, están siendo complementados con otras herramientas para mitigar el problema de la demanda insatisfecha, en lo fundamental por instrumentos referidos a créditos contingentes, contratos de capital humano, sistemas de impuestos a graduados y fondos de garantía para educación y otros. Desde la perspectiva de la economía política de la educación superior, se conjugan dos demandas complejas que requieren respuestas “simultáneas”, lo cual tensiona el sistema. Por un lado, exigencias de mayor cobertura de la educación terciaria, al menos en el plano inicial (profesional), en camino a su universalización, y paralelamente, garantizar el acceso igualitario a un sistema que –en términos generales– no ha sido capaz aún de crear una igualdad educativa como condición basal, y que pareciera improbable que en términos razonables lo pueda llevar a cabo satisfactoriamente en los años venideros si se continúa operando de esta forma.

3.2 Análisis de los principios de política de financiamiento del sector

Hay que diferenciar dos aspectos clave en el análisis, aunque en los hechos están vinculados. El primero referido a los aspectos que particulariza al KH, en términos de generación de valor o de riqueza y también respecto del proceso de producción del capital humano. El segundo aspecto se refiere a los principios operacionales de las políticas de financiamiento de la educación universitaria, que debiendo tener un nexo consistente con sus fundamentos, en la práctica poseen cierta independencia, incluso –contrariamente– respecto de la concepción del Estado en esta materia, dando cuenta de un problema no menor en este campo.

El Estado chileno asume al poco andar tras el golpe militar de septiembre de 1973 un rol subsidiario (conocido también como Estado prescindente), el cual es reforzado en la propuesta constitucional de 1980 y en las reformas de la educación del año 1981. Es precisamente en el nivel universitario donde este rol se cumple con mayor consistencia, toda vez que dispone de 16 planteles de su dependencia. Sin embargo, la política seguida al respecto es consistente con la visión neoconservadora que define su actuar, de manera que en materia de financiamiento de este segmento el sistema opera con criterios mixtos, con un fuerte componente de mercado, con políticas comunes tanto para las UES públicas como para las priva-

das tradicionales². Quizás con una diferencia importante hasta el año 2006 respecto de las privadas no tradicionales era en el acceso a becas y de crédito para los estudiantes, lo cual se corrige en parte con el nuevo sistema de créditos con aval del Estado, vigente desde el año 2006.

Del conjunto de demandas mencionadas y otras adicionales podría señalarse que los factores que inciden en las orientaciones políticas del financiamiento de los estudios universitarios son: i) el proceso de expansión masiva de la educación superior; ii) las dificultades del Estado para financiar en una escala adecuada el proceso señalado, incorporándose a esta función agentes privados; iii) la distribución de costos con los beneficiarios; iv) la relación calidad /precio de las carreras; v) la aparición de proveedores internacionales en el mercado local, y vi) la necesidad de ajustar la financiación que otorga el Estado a criterios de equidad (Sanyal y Martin, 2005, p. 3).

Si bien no se puede dejar de reconocer que el sistema de educación superior ha ampliado las oportunidades para que los egresados de enseñanza secundaria que provienen de los estratos más vulnerables de la población continúen estudios superiores, la sociedad chilena ha mostrado su fuerte desigualdad (Sapelli, 2009, 2009a), principalmente expresada en la alta predictibilidad que muestran sus resultados en la transmisión intergeneracional, siendo el factor “cuna de origen del estudiante” determinante sobre los resultados en el ciclo escolar, y con mayor fuerza en el ingreso y permanencia en la educación superior. Pese a que se ha incorporado un número importante de estudiantes que son primera generación familiar en educación superior, este factor se asocia fundamentalmente a la expansión de las vacantes (OCDE, 2009, Donoso y Cancino, 2007). Quienes poseen al menos uno de sus padres con educación superior y con recursos para compensar las demandas de aprendizaje que no pudieron alcanzar en el ciclo secundario, suelen tener una alta probabilidad de ingresar en las universidades más prestigiosas y permanecer estudiando (Donoso, 2003, 2008).

Las políticas educativas inclusivas y de retención de estudiantes de la educación básica y media han generado presiones por educación terciaria, asociadas en algunos casos a críticas a la baja calidad de los aprendizajes de los estudiantes, las cuales, más que volcarse sobre las condiciones que el sistema universitario y los medios que cada universidad pone a disposición de sus estudiantes

² El Estado privatizó Inacap, institución de formación profesional que poseía, quedándose solamente con universidades, aunque en los primeros dos o tres años que siguen a la reforma de 1981 algunas instituciones estatales fueron institutos profesionales, que terminaron casi todas como universidades del Estado.

para alcanzar los aprendizajes esperados, se orientan, en oportunidades, a deslindar las responsabilidades de los centros superiores de enseñanza sobre el nivel de los estudiantes recién admitidos, extendiéndose también a la ampliación de la cobertura de las vacantes en las universidades públicas. La crítica a los sistemas de evaluación “compensatorios de inequidades” que se proponen en enseñanza secundaria y terciaria, la eliminación de factores de “afirmación positiva” en los procesos de admisión, y la recurrente descalificación a los resultados educacionales producto de los “bajos logros de aprendizaje”, dan cuenta de las constantes presiones sociales neoconservadoras, que buscan acentuar estos aspectos y reducir los criterios de selección a la universidad fundamentalmente a factores meritocráticos³.

Es posible revisar los principales principios operacionales de las políticas de financiamiento de los estudios a partir de las respuestas a preguntas como: *¿Quién debería pagar los costos de estudio de los estudiantes universitarios? ¿Cuánto debería ser el pago? y ¿Cuándo debería realizarse?*

Una primera respuesta en este plano es que *la enseñanza universitaria nunca es gratis y siempre alguien paga por ella*; los estudiantes, los graduados, la sociedad mediante impuestos, subsidios, etc. El tema es determinar en justicia quién o quiénes han de hacerlo y cuál debe ser el mecanismo (*sea en forma total o parcial con otras fuentes de financiamiento*) más eficiente y justo para alcanzar simultáneamente metas de equidad y de eficiencia financiera. Ese “alguien” no es un tema secundario, sino tan relevante como el anterior, ya que se entiende que el costo debe estar también relacionado con quienes se benefician directa e indirectamente de la enseñanza. Sin embargo, independientemente de los procedimientos establecidos al respecto, ello no cambia el hecho de que los costos de la formación de los estudiantes han de ser pagados por una u otra vía.

Este proceso asume un implícito subyacente a las diversas modalidades e instrumentos empleados para financiar la educación superior: *la necesidad de aumentar en grado importante el nivel de financiamiento por estudiante universitario*, al tenor de las demandas y exigencias expuestas, cuyo debate se traduce en determinar los montos requeridos y las fuentes cofinanciadoras más eficientes según la situación del estudiante.

³ El caso chileno es un buen ejemplo de ello: pese a la débil capacidad predictiva de las pruebas del sistema de selección a la universidad, ha existido una fuerte resistencia por reformar estos mecanismos e incorporar otros que, al amparo de las demandas actuales y la complejidad de los estudios, parecen más adecuados.

El debate sobre quién paga es un problema neto de economía política: las visiones neoconservadoras sostienen como argumento central que el pago sea saldado por los estudiantes y sus familias, mediante mecanismos directos como créditos contingentes, en razón de las mayores tasas de retorno que genera para las personas tener educación superior, fenómeno que, siendo cierto, su impacto en el tiempo tiende a reducirse en la medida en que la masa de egresados es cada vez mayor.

Una visión más moderada es expuesta por Johnstone (2006), al señalar que deben existir mecanismos de pago ajustados al capital económico de la familia (arancel o crédito diferenciado), en virtud de que el grupo que accede a la enseñanza superior es de todas formas un sector privilegiado respecto de los estudiantes que han quedado en el camino. Tal argumento hace justicia en términos diacrónicos, pero sincrónicamente tiende a reducirse en la medida en que las políticas de afirmación positiva aumentan su impacto sobre la población más vulnerable (Barr y Crawford, 2005). Otras visiones sustentan que los pagos corresponderían a los grupos sociales más privilegiados, pues en caso contrario los grupos más vulnerables, además por problemas de capital social, suelen acceder a empleos de menor renta, y en consecuencia son doblemente castigados, pues además de su menor dotación de capital salen con una deuda, mientras que los sectores más pudientes no deben incurrir en este gasto para pagar sus estudios. En este caso se argumenta que el Estado debe generar sistemas de becas suficientemente masivos para atender eficientemente esta demanda, adicionales a cobros de aranceles diferenciados.

Un segundo principio es que *el Estado debe tener una participación activa en este mercado*, expresada en diversos aspectos. En los hechos, prácticamente no existe un caso relevante en el mundo que se distancie de esta situación, sea sustentándose en criterios de equidad social como también de transparencia y de eficiencia o rentabilidad social. Los argumentos económicos que respaldan la intervención gubernamental en el mercado de la educación superior se refieren a que, de no mediar esta condición, los estudiantes asumirían por adelantado y en forma completa el costo de su formación, lo que incidiría negativamente sobre la equidad social –reproduciendo las diferencias intergeneracionalmente– pues se restringiría el acceso sólo a los estudiantes que en ese periodo tienen opción de pagar.

La participación directa del Estado en esta materia se apoya además en que los principales beneficios que reporta la educación superior no son perceptibles sino tiempo después que se han financiado sus costos, condición que es determinante en las decisiones que adoptan los estudiantes (y sus familias). Aquellos alumnos que



no pueden financiar sus estudios con aportes familiares o provenientes de su trabajo, han de asumir la opción de endeudamiento para cubrir los costos de formación y eventualmente de manutención (salvo que accedan a una beca).

El riesgo que implica un empréstito (y por lo mismo su traspaso a costo) se asocia con la dificultad para predecir con certeza razonable el retorno económico de la inversión producto de la complejidad de prever adecuadamente: i) la probabilidad de éxito del estudiante en la carrera y ii) aún más, los ingresos económicos futuros y, por lo mismo iii) la capacidad de retorno de la inversión⁴. En razón de ello, el funcionamiento de un mercado eficiente de préstamos a estudiantes beneficia a los que poseen menor capital social y cultural, pues en caso contrario sus opciones de apoyo al respecto se encarecen considerablemente.

Asociado a ello se identifica una dificultad operacional que encuentran los mercados de crédito: la debilidad que tienen los estudiantes de constituir garantías que respalden el préstamo. Esta condición obstaculiza aún más la incorporación (o permanencia) de los alumnos “riesgosos” que tienen problemas para conformar garantías, reduciendo la posibilidad de desarrollo de un mercado de crédito eficaz sin que intervenga el Estado. La complejidad del tema de las garantías se asocia a la ocurrencia común de dos fallos de mercado: i) el de asimetría de información, o “de selección adversa”, generado cuando la entidad financiera carece de la información adecuada sobre el ingreso potencial del estudiante que solicita préstamo, y 2) el “de riesgo moral”, cuando quien recibe el préstamo se declara impago (en bancarrota) y el sistema

no dispone de los controles adecuados para determinar la efectiva ocurrencia de este fenómeno.

Aun aceptando que los fallos del mercado de crédito sustentan la intervención gubernamental, para los enfoques más conservadoras no constituyen argumento suficiente para eximir a los beneficiarios de parte o todo el costo de los estudios o manutención incurridos. De hecho, las coacciones de crédito por sí solas no justifican un subsidio; lo que sí es sustentable es intervenir el mercado de crédito con una tasa de interés económicamente eficiente agregada a un seguro por el ingreso eventual⁵ de reembolsos de préstamo. Posiciones más liberales al respecto sugieren combinar sistemas de pagos con criterios contingentes que se asocien a ingresos sobre un valor mínimo, como también con sistemas de subsidios y de seguros de repago, tras cumplir determinados requisitos

Adicionalmente, la importancia de la intervención del Estado –desde la economía política– (Dearden *et al.*, 2005) se explica: i) la gran asimetría de información, la que podría impedir a los estudiantes tomar las decisiones con la debida información; ii) cierta aversión de los jóvenes al endeudamiento, requiriendo apoyo en estas decisiones; iii) problemas de transparencia y desfase del mercado laboral para identificar el retorno privado y el social de las opciones laborales (Blundell, Dearden y Sianesi, 2004); iv) políticas direccionadas a reducir las desigualdades futuras que incentiven determinadas opciones; v) un desarrollo insuficiente del “mercado de capitales” para cubrir los costos de escolaridad y manutención, que aumenta por esa vía la inequidad.

⁴ En los últimos años ello ha implicado el desarrollo de un mercado de seguros que protege estas operaciones.

⁵ A pesar de que los estudiantes pueden aun ser reticentes de tomar préstamos, incluso si ellos están con ingresos eventuales, y mientras esta situación puede justificar algún subsidio en el tema de costos-beneficios para tratar con este problema de restricción de crédito, esto es difícil de implementar por los problemas de riesgo moral.

Es evidente que existen diversos procesos de acercamiento al tema desde las visiones de economía política que se sustentan. En consecuencia, la principal discrepancia se remite a cómo se estructuran los costos, cómo debiesen ser compartidos por el estudiante (su familia) y la sociedad (los contribuyentes) según los beneficios que reporten, o bien si éstos deben ser afrontados por adelantado por los estudiantes, o más tarde cuando ya estén graduados, o bien por los contribuyentes en general, como también podrían ser subsidiados por las universidades o el Estado (Johnstone *et al.*, 2006).

4. Instrumentos de crédito para financiar los estudios universitarios

Chile representa un caso relevante de estudio, por la diversidad de opciones financieras que se han implementado en el último cuarto de siglo: créditos de distinto tipo, sustentados por el Estado, bancarios con aval del Estado, bancarios directos; becas, sistema de ahorro, contratos de capital humano y otras modalidades mixtas.

Como se señaló, en 1981 el país experimentó un cambio drástico en la organización y el financiamiento de todo el sistema educativo, incluido el de educación superior. Hasta ese momento el Estado financiaba completamente las universidades (8), los centros privados sin ánimo de lucro y entidades eclesásticas. Los cambios abrieron el sistema en materia de creación de nuevas instituciones, carreras (titulaciones) y también un nuevo sistema de financiamiento que se basó en el cobro de colegiaturas a los estudiantes de universidades públicas; igualmente se generó un sistema de becas y otro de crédito sustentados por el Estado. Por entonces (1980) la cobertura del sistema terciario no superaba el 15% de la población en edad respectiva (Mineduc, 1987), y en 2007 llega al 32% de la población respectiva (CSE, 2007).

4.1 El sistema y su operación

El cobro de aranceles por la formación de pregrado es una medida asumida por el sistema universitario chileno en sus diversas acepciones. Los valores anuales (2009) van de los US\$3000 a 13000, según el tipo de carrera. Las universidades públicas tienen precios aproximadamente un 15% menor al de las universidades privadas tradicionales o no (Salas y Aranda, 2004), aunque el precio relativo se ha incrementado (Mena, Paulus y Geoffroy, 2008).

Los principales mecanismos de financiamiento empleados por el sistema universitario chileno para el pago de los aranceles de las carreras son, a la fecha: i) becas de arancel provistas por el Estado, parciales o totales; ii) becas de entidades filantrópicas privadas; iii) crédito fiscal; iii) créditos de otras entidades públicas (Corfo, Mide-

plan, etc.); iv) créditos de la banca privada (sistema convencional hipotecario); v) créditos con aval del Estado; vi) contratos de KH.

El sistema de crédito inicial definido el año 1981, Fondo de Crédito Fiscal Universitario, tenía por objetivo original apoyar al grupo de alumnos que no podían pagar sus estudios y que se integraban a las universidades públicas. No fue definido como un instrumento para dar soporte a una política expansiva de la demanda. Asumía una tasa de interés real del 1 a 2% anual con plazos de pagos inicialmente de diez años, teniendo dos años de gracia con posterioridad al egreso. Tras cambios en la ley en los años 1987, 1991 y 1994, hoy está vigente esta modalidad de crédito aunque ha sido complementado con un conjunto de otros instrumentos.

Las fuertes demandas sociales por vacantes universitarias de la década de los noventa en adelante, ya en democracia, se tradujeron en un crecimiento importante del Fondo de Crédito y de Becas. Este crédito es de recuperación contingente: el pago depende de los ingresos que perciba el beneficiario. En caso de no recibir ingresos –o si estos son menores a un umbral– queda exento. El plazo por el que se deberá cancelar la proporción comprometida (5% del ingreso) es de 15 años, luego del cual se condona aquella proporción de la deuda que no se haya alcanzado a cancelar. La tasa de interés a la cual se otorga el crédito es de 2% anual. Estas condiciones –tasa de interés, plazo y proporción del ingreso– han originado problemas severos en lo relativo a la recuperación de los recursos.

Los beneficiarios del crédito llegaron a constituir más de un tercio de los estudiantes de las universidades públicas (Cruch, 2005). Aunque ello no implicó que sus demandas de financiamiento fueran plenamente satisfechas, esta cifra incluye desde estudiantes que tenían un 15% hasta el 100% de crédito de arancel universitario. El sistema mostró signos evidentes de colapso en la primera mitad de la década del noventa, dado que requería una inyección anual sustantiva de recursos frescos, imprevisibles sin que este proceso se hubiese ejecutado, el cual dejaba siempre insatisfechas las demandas estudiantiles. El problema se suscitó porque en su diseño el sistema tenía un subsidio implícito que variaba entre el 25 y el 90% del monto asignado. En consecuencia, no era autosustentable, requiriendo la provisión regular de recursos nuevos, los que a su vez, producto de una serie de medidas de política social y educacional, eran presionados por la creciente incorporación de estudiantes de menores recursos al sistema universitario, tornándose regularmente insuficientes.

También, dado que el crédito funcionaba sólo para las universidades públicas y privadas tradicionales, concen-

traba la demanda de la población potencialmente beneficiaria en este tipo de institución, con las implicaciones que de ello se derivan para el empleo y su impacto en el mercado laboral. Adicionalmente, el sistema presentaba otros fallos técnicos: las universidades debían manejar la recuperación sin tener la especialización adecuada para ello, y no existían –a juicio de Santander (2004)– estímulos para que este sistema funcionara; por otra parte presentaba problemas de “fallo moral” (Larrañaga y Olivari, 2005) que impedían su correcta operación. Sin embargo, aunque funcionara óptimamente, el diseño “desfinanciado del sistema” fue el que finalmente derivó en los cambios implementados en el año 2005.

El Estado también definió en los esa década otra línea de créditos (Corfo) administrados por los bancos comerciales a partir de fondos provistos y garantizados por el Estado (garantía estatal del 75%). Los recursos eran traspasados a los bancos a una tasa bancaria real. Son créditos no contingentes al ingreso, destinados a estudiantes de ingreso medio-alto que muestren, a través de un aval, que pueden hacer frente al compromiso. La selección de beneficiarios la realizan los mismos bancos que otorgan créditos, atendiendo al nivel de ingreso de la familia de los postulantes. Alrededor del 5% de los estudiantes de educación superior accedió a este crédito (Mineduc, 2005).

Una vez señalado que la expansión del sistema universitario de pregrado se realizó a partir del aporte de recursos privados por pago de los aranceles, el principal problema derivado de ello es que esta variable se encontraba próxima a su punto de saturación, de no mediar otros instrumentos de financiación. Adicionalmente, los fuertes problemas de desigualdad social inciden sobremanera en la demanda real por educación superior (Brunner, 2005). De esta forma, la necesidad de reorganizar los instrumentos provenía de: i) incorporar los sectores sociales más postergados, y ii) establecer una política financiera sustentable, que corrigiera los errores del sistema anterior.

El sentido del nuevo instrumento de “crédito con aval del Estado” es impulsar una demanda sostenida por educación superior, en forma creciente de la población menos favorecida socioeconómicamente, cualquiera sea el tipo de institución de enseñanza a la que se integre. Este nuevo sistema se suma (coexiste) con el fondo de crédito para las universidades públicas y privadas tradicionales, y con el crédito Corfo y los créditos privados y contratos de KH.

El sistema de crédito con garantía del Estado se otorga a estudiantes matriculados en carreras de pregrado impartidas por instituciones acreditadas. Los alumnos deben

presentar condiciones socioeconómicas que justifiquen el otorgamiento y tener rendimiento académico meritório (definido mediante un puntaje mínimo de admisión). Una comisión autónoma evalúa los antecedentes y asigna los créditos. El número de acreedores dependerá directamente de los recursos que cada año sean destinados en la ley de Presupuesto.

Los créditos son otorgados por bancos comerciales –sin necesidad de aval– a los estudiantes seleccionados por la comisión. Dichos créditos serán posteriormente comprados por el Fisco, el que luego los venderá a alguna entidad para ser securitizados.

Su diseño se ha establecido de manera que el Estado financie el sistema sólo en sus inicios, y el compromiso estatal se mantendría posteriormente respecto de las garantías de los créditos de aquellos alumnos que hubieran egresado o, en su defecto, que hayan cursado gran parte de su carrera (75%).

La complejidad del caso chileno, condición que comparte con otras naciones de la región, radica en dos aspectos. El primero, y a diferencia de los de países desarrollados, es que se trata de un país emergente que aún debe satisfacer un conjunto de demandas sociales importantes que tienen un fuerte rezago histórico, donde la competitividad por los recursos públicos es muy alta. El segundo, es que Chile responde a una sociedad con elevados índices de desigualdad social que gravitan considerablemente en las opciones de educación superior, predeterminando en muchos casos desde la enseñanza primaria el destino del estudiante, lo cual resulta complejo de abordar desde una situación final, como es la educación superior.

4.2. Análisis del Modelo de Financiamiento de Estudiantes de Pregrado

Una característica clave del sistema universitario chileno –compartida también con otros países– es el rol estratégico que ésta desempeña en el marco del desarrollo del país. Su reconocimiento genera mayor presión sobre una creciente demanda por educación terciaria, originando un nudo crítico en el ámbito financiero, resuelto en parte –en este caso– por el nuevo sistema de crédito con aval del Estado, por cuanto aún hay demandas insatisfechas de crédito, como también dudas razonables respecto de los supuestos en los que se basa su recuperación, a saber: la tasa de retorno de la educación en el mediano y largo plazo, el crecimiento ilimitado de la economía que en oportunidades se asume y su impacto en la demanda sobre empleo calificado, aspectos que se han basado en estimaciones –que para el caso chileno tienen un cierto rezago como también necesitan de mayor especificación–, lo que se retraduce en la importancia de disponer de información actualizada y relevante sobre las tenden-

cias al respecto, para informar a los postulantes, a sus familias y a las instituciones financieras.

En segunda instancia, las brechas en materia financiera entre la demanda por crédito y la oferta disponible, como también las referidas a las condiciones financieras que contribuyen a la equidad de logros de la población con menor capital social, implican un análisis detallado del rol del Estado en este proceso, y a partir de ello, de las concepciones de economía política asociadas a la particularidad que representa el capital humano y la creación de valor (riqueza) que conlleva; estos aspectos, usualmente puestos en paréntesis, mientras se discuten las consideraciones técnicas de los instrumentos y sobre las cuales se vuelve ocasionalmente a su análisis en situaciones puntuales.

Los aspectos mencionados son esenciales para comprender la dinámica de las reformas emprendidas en la presente década por muchos países en el tema del financiamiento de los estudiantes de educación superior. Lejos de ser una coincidencia, las reformas de Australia, Nueva Zelanda, Escocia, Gales, Inglaterra, Alemania, Polonia, Hungría, los Países Bajos, Portugal, Canadá, Colombia, Brasil y Chile marcan un hito clave: comparten como objetivo fundamental *aumentar de manera significativa la incorporación y permanencia de estudiantes en la educación superior y, simultáneamente, incorporar a los estudiantes de sectores menos favorecidos*. Lo señalado revela también diagnósticos comunes y ciertas regularidades en relación con el hecho de que los gobiernos asumen la conducción de los cambios, lo que implica nuevas estrategias orgánicas legales y financieras, que contemplan condiciones, mecanismos e instrumentos más flexibles, así como también establecer alianzas con sectores y agentes privados para aumentar la cobertura y la adhesión a las propuestas.

Estos aspectos significan la provisión de nuevos e importantes montos de recursos financieros, acompañados además de estrategias complementarias de apoyo a los estudiantes, sea con recursos para su manutención, como también con estrategias dirigidas al aprovechamiento y desarrollo de sus capacidades para estudiar. Este proceso no podría haberse implementado en Chile sin el activo sustento de recursos públicos, expresado en la provisión de recursos para ofrecer garantías válidas, generar mecanismos de control, disciplinar el repago, regular los actores del mercado, etc.

El desarrollo del sector privado en este ámbito, dada la naturaleza del mercado universitario, con retornos de largo plazo, riesgo importante de morosidad y repago, grandes capitales inmovilizados por periodos importantes de tiempo, demanda soporte público para ofrecer las garan-

tías de inversión requeridas para desarrollar un mercado de capitales solvente y sensible con este tipo de empresas. Es significativo que en Estados Unidos las agencias privadas dedicadas a esta materia fueran inicialmente desarrolladas por el Estado y transferidas ya en régimen a capitales privados.

Aunque las estrategias de financiamiento de estudios implantadas se basan en diversos instrumentos, los préstamos (con sus opciones) son una herramienta insustituible para sustentar las estrategias de desarrollo del financiamiento para estudiantes en el formato vigente de mercado. Esta propuesta, que es común con muchos países, no responde a la intervención directa de instituciones financieras multilaterales, como ocurrió con las últimas reformas educativas de los sistemas escolares de América Latina bajo la influencia del Banco Mundial, sino a un reconocimiento neto de las dificultades para generar la “competencia perfecta” –en el sentido de Schumpeter– que presenta la educación superior, requiriendo la intervención decidida y significativa del Estado, tanto en la regulación como en la implementación.

El reconocimiento manifiesto de la necesidad de inyectarle mayores recursos al financiamiento de los estudios universitarios en Chile (OCDE, 2009, p. 267), dado su rol estratégico en el desarrollo, y que se expresa en incremento de cobertura y equidad, también conlleva asumir que en forma creciente se ha pagar por la educación terciaria, y que este proceder implica distribuir costos con los diversos beneficiarios, materia en la cual las propuestas difieren, al tenor de los fundamentos de economía política que sustentan las diversas visiones en materia de historia, contexto y mecanismos empleados, pero más allá de estos principios se han de debatir bajo criterios de justicia redistributiva los mecanismos para su implantación.

5. Consideraciones y propuestas para materias pendientes

5.1 Consideraciones finales

Las políticas de “universalización controlada⁶” de la educación superior buscan ampliar significativamente la cobertura de este nivel de enseñanza, y en forma paralela incrementar de manera decidida la cantidad de estudiantes provenientes de los estratos de menor capital social. Estas orientaciones trazan un objetivo político que, en cuanto tal, impone condiciones de financiamiento de estas medidas, las cuales según las diferentes propuestas

⁶ Compreendida como la masificación del sistema sin llegar a libre acceso “no regulado”, sino una expansión sustentada en algunos criterios selectivos, usualmente meritocráticos.

que le sustentan, requieren institucionalidad, recursos y otros aspectos de por sí relevantes. Lo cierto es que, por una parte, estas medidas de ampliación masiva de la educación superior reconocen una concepción estratégica de este factor en el desarrollo del país, como en forma paralela dan cuenta de una demanda social de la población y, a su vez, de una estrategia de satisfacción por parte de los gobiernos.

En el caso chileno, este proceso ha sido importante, toda vez que la cobertura alcanzada por el sistema de educación superior se acerca a la mitad de la población en edad potencial de estudiar, estimándose que seguirá creciendo hasta acercarse al 70% de cobertura de ese segmento. También lo ha sido porque prácticamente en dos décadas y media la educación superior cuadruplicó su matrícula de estudiantes. Sin embargo, la expansión del sistema universitario chileno se ha sustentado de manera primordial en el aumento de la matrícula de pregrado financiada esencialmente con recursos privados, proveniente de los estudiantes y sus familias, incluyendo una importante y creciente participación del crédito. Esta situación marca una asimetría cardinal entre el rol estratégico que se asigna socialmente a este nivel de enseñanza y el financiamiento público que recibe, el cual es claramente insuficiente como establece el citado informe de la OCDE (2009), estableciendo que ha de incrementarse en forma significativa, atendiendo diversas razones: desde las fundadas en la equidad pro resultados, hasta por motivos prácticos asentados en el alto costo de la formación y la saturación de la capacidad de pago de las familias, como igualmente en los soportes financieros requeridos para incorporar de manera masiva a la población con menor dotación de capital social.

En razón de ello se sostienen como válidas las hipótesis provisionales de trabajo enunciadas en la sección inicial del documento, en cuanto a que la expansión del sistema de educación superior de pregrado ha sido fundamentalmente con el soporte del gasto privado, lo que implica –desde la economía política– una inconsecuencia importante entre el papel estratégico asignado a la formación de capital humano inicial y la provisión de recursos públicos para financiar esta estrategia. Es decir, no es socialmente sustentable plantear el gasto privado como columna fundamental de una política pública de carácter estratégico.

Sin embargo, en el caso chileno ello no es tan incomprensible desde la visión neoliberal, porque es igualmente cierto que la estrategia de expansión del sistema universitario chileno se ha basado, en forma preeminente, en el aumento de los estudiantes matriculados en pregrado, al tenor de lo señalado en el párrafo anterior, solventado en forma mayoritaria desde el gasto privado. De esta forma

se puede dudar, al menos para la década de los ochenta, que haya sido definida una política expansiva en esta materia⁷, sino que más bien esta fue la resultante de una política de privatización del sistema que generó la expansión irrefrenable de la matrícula de estudiantes como respuesta a la mayor captación por recursos privados. En los años noventa, la política de “distribución de costos” se mantuvo y corrigió con ciertos criterios de equidad⁸, asumiendo el proceso ambos sentidos: la expansión de la matrícula, aunque siempre con una fuerte base en el gasto privado⁹, consolidándose a partir de la generalización de la opción de crédito con aval del Estado. Sin embargo, la expansión de las vacantes de las titulaciones con mayor prestigio y demanda supera con creces el aumento de postulantes efectivos de buenos puntajes de selección, ratificando que la política de expansión genera –finalmente– una baja de las exigencias académicas de admisión (CNE, 2009), dado el racional financiero que asume el sistema universitario.

Esta última herramienta, el crédito con aval del Estado, contribuye decididamente a una mayor equidad de acceso, solucionando un cuello de botella que el sistema de educación superior chileno ya tenía producto de su fuerte componente privado de financiamiento directo. Sin embargo, su agresiva masificación abre algunas interrogantes referidas a la evolución para el mediano y largo plazo derivada de los supuestos sobre los cuales se construye. El primero, centrado en la expansión casi ilimitada del mercado de trabajo, y el segundo –asociado al anterior– en que los retornos privados de la educación superior se situarán siempre holgadamente por sobre los límites salariales mínimos, permitiendo la recuperación (y la rentabilidad) de la inversión. Ambos aspectos requieren un monitoreo y ajuste constantes; en caso contrario el sistema podría entrar en crisis debido a la sobreoferta como también por los bajos ingresos que perciben los graduados, lo que conduce a problemas de pago de los créditos como también a la misma recuperación de la inversión. Por su parte, la contribución decidida del aporte familiar en la financiación de los estudios universitarios sustenta expectativas relevantes de las familias en referencia a los retornos de esta inversión en la dimensión privada y pública, aspecto no menor en la discusión del tema.

⁷ Como fue señalado, el sistema de crédito fiscal en su diseño inicial no tuvo objetivos relevantes de expansión del sistema, sino parcialmente de equidad de ingreso.

⁸ Desde 1990 en adelante los recursos destinados a becas y créditos han duplicado y más su participación en el gasto público en educación superior, sin contar que de un programa se pasó a doce iniciativas diferentes (Latorre *et al.*, 2009, p. 186).

⁹ La OCDE plantea el sistema universitario chileno como el que ha alcanzado el más alto coeficiente de captación de recursos privados (*Ibid.*, 2009, p. 255).

Este último aspecto es de vital relevancia, por cuanto la educación es un constituyente esencial de la conformación de una sociedad, y por lo mismo del “pacto social” que le da sentido y sustentación. Atendiendo a esta situación, como fue señalado anteriormente Johnstone (2006, p. 232), la financiación se relaciona directamente con los tres grandes temas de política de educación superior, a saber: el acceso (equidad de ingreso), la calidad (equidad de permanencia) y la eficiencia (equidad de logro).

5.2 Propuestas y materias pendientes

Los temas “pendientes” son aquellos sobre los cuales existen visiones contrapuestas sin que se pueda establecer aún aspectos en común; tienen que ver esencialmente con los enfoques sobre la producción. El punto en debate se refiere a la generación de valor derivado de la educación y el tipo de bien que crea. Si bien desde la economía se trataría de un bien semipúblico (Hanusehck) o un bien privado suministrado por el Estado (Stiglitz, 2002), no es menos cierto que desde la teoría política, la educación es vista como un factor o componente insustituible por esencia de lo público (Bobbio, 1993; Atria, 2007). Por ende, en esta materia la discusión se traslada a las implicaciones del proceso de producción de la educación, en estricto sentido vinculadas a la particularidad que como capital representa el capital humano (KH), el cual ciertamente asume algunas características compartidas con los otros tipos de capital, pero posee diferencias insoslayables importantes en términos de su generación, rompiendo la regla inicial de “que a más inversión mayor es la productividad”, cuestión que en educación se asocia con el puesto de trabajo, la competencia frente al ocio, la indivisibilidad del objeto/sujeto de la educación y otros aspectos que hacen –precisamente– que este tipo de capital sea “incomparable” frente a los demás. Sin lugar a dudas, el segundo punto en conflicto –relativo a su proceso de producción– es que a partir del considerando indivisible que tiene el KH con el costo/oportunidad del tiempo para su generación, exige un conjunto de condiciones que lo particularizan aún más.

Los temas referidos a la producción de la educación superior concitan un debate sobre fundamentos no menores que cuando se revisan las visiones centradas en la distribución, solo que respecto de estas últimas es más fácil establecer su nexos con medidas más definidas, por cuanto se refieren a cómo se deben tratar los costos y beneficios sociales y del capital.

1. Todo sistema de financiamiento que define como instrumento principal el crédito –en cualquiera de sus modalidades– debe diseñar un sistema secundario de correctores de inequidad asociados según corresponda:

- al tipo de beneficiarios
 - a la constitución de garantías
 - a subsidios implícitos y explícitos por condición socioeconómica, plazos de pago, estímulos de repago
 - al umbral salarial de exención y
 - a consecuencias de la morosidad transitoria y extrema, con sus implicaciones penales.
2. En razón de ello, los sistemas de financiamiento que se diseñen, incluidas becas u otras modalidades de crédito asociadas a la supervivencia del estudiante mientras cursa la carrera, requieren complementariamente un soporte financiero, condición que debe ser inherente a la obtención y mantenimiento del beneficio destinado a mejorar sus competencias como estudiante. Es decir, que le entreguen las capacidades para mejorar sus condiciones como estudiante incidiendo positivamente en su permanencia (retención).
3. Dado que la selección y, en mayor medida, el éxito de los estudiantes en la universidad se asocia fuertemente con sus condiciones socioeconómicas, los sistemas de soporte financiero para estudiante deben:
- poseer mecanismos que mitiguen los efectos negativos de la deuda contraída por quienes no logran el objetivo (graduarse). Ello debe ir en equilibrio con sus condiciones económicas a fin de evitar que sea un estímulo perverso, como igualmente una sobrecarga injusta
 - disponer de criterios institucionales, o formas estímulo y retribución pública a los centros superiores, para que orienten el actuar de su entidad desde el énfasis en la temática de admisión/masificación a la de la retención/graduación¹⁰.
4. Adicionalmente se requiere desarrollar instrumentos de inversión para el mercado de capitales: bonos, pagarés u otras modalidades, asociados a la educación superior, que:
- tengan el mismo estatus de otros instrumentos de crédito, ahorro o equivalentes
 - puedan ser empleados para incorporar –reguladamente– recursos al sector, y
 - se puedan utilizar de manera eficiente en un mercado de largo plazo como el que se analiza.
5. El fortalecimiento de un mercado de crédito y ahorro para la educación superior requiere un funcionamiento óptimo que no discrimine a los estudiantes

¹⁰ Ello no solamente por las externalidades positivas que se generan, sino además por los beneficios privados y públicos que reporta el énfasis en la segunda dimensión. De allí la importancia de una política pública que estimule las instituciones al mejoramiento de estos aspectos, y de paso se incremente la eficiencia.

más riesgosos; ello implica: que la constitución de garantías y el aval público son insustituibles, dependiendo en los procedimientos de si se crean fondos específicos para constituir garantías, como asimismo se securitizan los créditos, siendo asegurados por el Estado y permitiendo su transacción en el mercado secundario.

6. Asociado a lo anterior, los sistemas de crédito, convencionales o contingentes, pretenden reducir los riesgos de asimetría de información o de no pago, para lo cual se necesita instalar sistemas eficientes de identificación y supervisión de la situación administrativa en que se encuentra el estudiante. En esta materia, las instituciones privadas dedicadas al crédito tienen importante experiencia, que se vincula también a sistemas de garantías eficaces y justos¹¹. El desarrollo de un sistema de préstamos que no cautele estas condiciones incuba un conjunto de deficiencias que elevan su riesgo financiero y social.
7. Una pregunta no resuelta es: ¿Cómo diseñar sistemas flexibles de crédito y subsidio justos? La respuesta particular a cada realidad dependerá del grado de inequidad que en ella se presente, lo que se traduce en la reproducción intergeneracional de las diferencias. Atendiendo a todos los sistemas, fundamentando sus reformas en esta materia en la equidad. El desafío es construir un sistema que bajo el principio de pago establezca –dentro de ciertos rangos– los procedimientos para que ello ocurra impactando positivamente sobre las diferencias intergeneracionales. No es del todo justo que los más pobres terminen su educación superior con un pasivo importante que arrastrarán por dos décadas al menos, mientras que quienes tienen mejor situación económica poseen mayores posibilidades de terminar exitosamente y de egresar sin deudas relevantes.
8. Lo anterior implica definir políticas de “costos compartidos” con criterios de solidaridad intergeneracional. Como se señaló, es prácticamente inviable plantear un sistema de apoyo financiero a estudiantes de educación superior sin intervención pública. De igual forma, el diseño del sistema implica establecer mecanismos primarios y secundarios; entre los secundarios, los impuestos a graduados y a la renta son mecanismos de solidaridad intergeneracional. Si el gobierno necesita intervenir, y por su medio los

contribuyentes, se han de establecer sistemas impositivos orientados a la provisión de fondos directos de garantía o de subsidios a los préstamos o de complemento para su vida de estudiante, dirigidos a esta finalidad.

9. Complementariamente, el éxito de las políticas de distribución de costos requiere un diseño político sólido, con objetivos de largo plazo, liderazgo y capacidad de negociación, una administración eficiente y resultados de corto, mediano y largo plazo. Lo último implica diseñar una política de recuperación de costos mediante el cobro de tasas de matrícula real y significativa, y un sistema de créditos, becas y apoyo a estudiantes reconocido por éstos como justo y adecuado.
10. Las políticas de recuperación de costos que han implicado incrementos relevantes de las matrículas, han terminado por aumentar el carácter regresivo de la educación superior, incluso bajo diseños con apoyo crediticio. Este proceso ha hecho que varias instituciones públicas se contagien con estos procedimientos, gravando en mayor medida la inequidad. Por ende, un buen sistema de crédito con precios elevados no es una solución adecuada. De igual forma, la evidencia de las políticas que sustentan “matrículas elevadas-ayudas elevadas” da cuenta –ciertamente con opiniones divergentes– que los soportes de apoyo crediticio con sistemas de precios elevados no son capaces de compensar los efectos privados y públicos negativos.

Las propuestas de financiamiento de estudiantes basadas en principios más conservadores asumen menor cofinanciamiento para los contribuyentes y mayores para los beneficiarios directos, sus familias, con excepciones para aquellos estudiantes que provienen de segmentos sociales muy deprimidos, que deberían ser subsidiados por el Gobierno, contribuyentes o entidades filantrópicas.

11. Resta analizar un conjunto de medidas, ni tan nuevas ni tan antiguas, que tiene impacto sobre los distintos componentes de equidad que se han identificado, a saber: la generación de aranceles de pago según condición socioeconómica de la familia (y fondos para cubrir la brecha de costos/precio que ello ocasiona), y también en este plano la generación de aranceles de pago subsidiados en aquellas profesiones de alta rentabilidad social y baja rentabilidad privada.

¹¹ El problema de las garantías constituidas por avales es que la educación es un bien asociado indivisiblemente al beneficiario; por ende, en estricta justicia el aval no tendría forma de recuperar su inversión si el beneficiario no se compromete a ello, lo que es diferente a las garantías, que son bienes transables.

Referencias bibliográficas

- Atria, F. (2007). *Mercado y ciudadanía en educación*. Santiago: Flandes Indiano.
- Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answer form U.K.* London, N. York: Routledge.
- Blundell, L., Dearden, L. & Sianesi, B. (2004). Measuring the returns to education. En: Machin, S. and Vignoles, A. (Eds.). *The Economics of Education in the United Kingdom*, Princeton: Princeton University Press.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Brunner, J. J. (2005). *Guiar al mercado, informe sobre la educación superior en Chile*. Universidad Adolfo Ibáñez.
- Consejo Asesor Presidencial. (2006). *Informe final*. Presidencia de la República, Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, Santiago de Chile.
- Cruch, J. (2005). *Anuario Estadístico*. Consejo de Rectores de las universidades chilenas. Santiago.
- CSE (2009) *Estadísticas*. Consejo Superior de Educación, Santiago de Chile. Extraído en mayo de 2009, desde www.cse.cl
- CNA. (2009). *Índices 2009*. Consejo Nacional de Educación, Santiago de Chile.
- Dearden, L., Firzsimons, E., Goodman, A. & Kaplan, G. (2005). *Higher Education Funding Policy: Who Wins and Who Loses? A Comprehensive Guide to the Current Debate*. The Institute for Fiscal Studies, Commentary N° 98, London.
- Donoso, S. (2003). *Éxito y fracaso en el proceso de admisión a las universidades*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.
- Donoso, S. (2008, Sept.). Políticas e instrumentos de financiación de estudios universitarios: encrucijadas para el diseño de sistemas de financiamiento sustentables. *Ensaio*, 16(60), 359-392.
- Donoso, S. & Cancino, V. (2007, julio). Caracterización socioeconómica de los estudiantes de educación superior. *Calidad en la Educación*, 26, pp. 203-244.
- Hanushek, E., Wößmann, L. (2007) *The Role of Education Quality in Economic Growth*, Working Paper 4122, World Bank, Washington D.C.
- Johnstone, D. B. (2006). Financiación de la Educación Superior en Estados Unidos: cuestiones actuales. En: GUNI: *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*. Madrid: Mundi-prensa, pp. 232-243.
- Johnstone, D. B. (2004). The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education. *Comparative Perspectives. Economics of Education Review*, 20(4), 403-410.
- Johnstone, D. B., Teixeira, P., Rosa, M. J. & Vossensteyn, H. (2006). *Cost Sharing and Accessibility in Higher Education. A Fairer Deal?* The Netherlands: Springer.
- Larrañaga & Olivari. (2005). Relación entre desempeño académico y pago de crédito universitario. Chile: Universidad de Chile, facultad de economía.
- Leiva, A. (2007, julio). Ejes para la elaboración de una política para educación superior. *Calidad en la Educación*, 22, 37-52.
- Mena, P., Paulus, N. & Geoffroy, E. (2008). *¿Cuánto cuesta elegir en la educación chilena?* CSE. Secretaría Técnica.
- Mineduc. (1987). *Anuario Estadístico*. Santiago: República de Chile: Ministerio de Educación.
- OCDE. (2009). *La educación superior en Chile*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- OCDE. (2009a). *Education at a Glance*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- Salas, V. F. & Aranda. (2004). Estructura diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios. *Estudios sociales*, 113. Corporación de Promoción Universitaria, pp. 23-46.
- Sanyal, B., & Martín, M. (2005). La financiación de la educación superior: perspectivas internacionales. GUNI: *La educación superior en el mundo 2006. La financiación de las universidades*. Barcelona: Global University Network for Innovation. Ediciones Mundi-prensa, pp. 3-23.
- Santander, M. (2004, mayo). Financiamiento a estudiantes de la ES: Comentarios y propuestas. *Libertad y Desarrollo*, Serie Informe Social, 82.
- Sapelli, C. (2009, enero). *Los retornos de la educación Chile: estimaciones por corte transversal y por cohortes*. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Doc. de Trabajo N° 349.
- Sapelli, C. (2009a, enero) *The evolution of the intergenerational mobility of education in Chile by cohorts: facts and possible causes*. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Doc. de Trabajo N° 348.
- Stiglitz, J. (2002). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editores.

