

## OFERTA, DEMANDA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR

### Introducción

Las políticas públicas de educación superior entregan el marco en el cual se desenvuelve la actividad en el caso de Chile. En este país la educación terciaria nació promovida por el Estado y fuertemente apoyada con recursos fiscales hasta el año 1981, cuando se permitió el ingreso de privados. A partir de entonces, y dentro de un contexto de libertad y competencia, se ha observado una fuerte expansión de la oferta. Al mismo tiempo, y asociado al desarrollo económico que ha experimentado el país, ha aumentado de manera importante la demanda por esta modalidad educacional, todo lo cual ha llevado a que, actualmente, convivan instituciones fuertemente respaldadas con recursos públicos y otras que se desarrollan sin éstos.

Como consecuencia de lo anterior, el problema más delicado es que los estudiantes de uno u otro tipo de instituciones tienen un acceso desigual a los aportes fiscales a la educación superior, especialmente en relación con las ayudas estudiantiles. Entre los más afectados se encuentran los estudiantes de la enseñanza técnica y profesional, los cuales casi no reciben ayuda por parte del Estado para financiar sus estudios, siendo, sin embargo, los que provienen de familias de menores ingresos y a quienes, según consenso, es necesario ayudar.

El artículo describe esta situación y analiza el cambio que introduce la nueva ley de financiamiento universitario, sugiriendo que, en todo caso, ésta no va a resolver el problema de fondo para los alumnos de los centros de formación técnica (CFT). En nuestra opinión, para que este sea un sistema abierto que incorpore a los sectores de menores recursos se requiere que sea el Estado, y no las instituciones de educación superior, el que garantice el riesgo de

deserción de los estudiantes. De otro modo, se implementará un sistema que, por los incentivos que propone, no tendrá las consecuencias deseadas: ayudar a la gran cantidad de alumnos que –según se prevé– se incorporarán en el futuro a este sector.

Este planteamiento se fundamenta en los antecedentes respecto a las tasas de retorno de la inversión en educación, a los problemas de falta de información que sobre estas variables y sobre las tasas de deserción tienen las instituciones financieras, y al alto nivel de endeudamiento indirecto que deberán asumir las organizaciones educacionales, producto del sistema de crédito.

## Antecedentes de la educación superior

En la tabla 1 se observa que, en 2003, de cada diez jóvenes que ingresaron a la educación superior, aproximadamente cuatro lo hicieron a universidades tradicionales, tres a universidades privadas, dos a institutos profesionales y uno a centros de formación técnica.

Tabla 1: Matrícula de la educación superior por tipo de institución.

Año	Universidades del Consejo de Rectores	Universidades privadas	Total universidades	Institutos profesionales	Centros de formación técnica	Total
1990	112.193	19.509	131.702	40.006	77.774	249.482
1991	117.892	28.828	146.720	37.376	65.987	250.083
1992	127.602	40.690	168.292	43.203	73.904	285.399
1993	144.346	49.986	194.332	38.076	83.245	315.653
1994	151.570	59.994	211.564	38.252	77.258	327.074
1995	161.850	69.377	231.227	40.980	72.735	344.942
1996	174.941	78.565	253.506	52.170	61.418	367.094
1997	184.089	85.506	269.595	56.972	54.036	380.603
1998	199.973	87.697	287.670	64.593	54.290	406.553
1999	206.574	92.821	299.395	74.456	50.821	424.672
2000	215.284	103.805	319.089	79.904	53.184	452.177
2001	227.284	111.916	339.200	86.392	57.082	482.674
2002	243.593	125.740	369.333	91.153	61.123	521.609
2003	246.750	156.620	403.370	101.674	62.070	567.114

Fuente: Compendio de Educación Superior. Disponible en [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl).

Se puede observar el crecimiento relativo del sector universitario por sobre el de institutos profesionales y centros de formación técnica entre 1990-2003, el cual se explica principalmente por el fuerte crecimiento de las universidades privadas. Por otra parte, se observa una caída relativa de la matrícula en los institutos profesionales en relación con la de las universidades (aunque en niveles absolutos se incrementa), y una caída relativa y absoluta en los centros de formación profesional.

Este crecimiento global ocurre en un contexto de gran incremento en la cobertura de educación superior en la población entre 18 y 25 años, la que era del orden de un 16% en 1992 y que se espera se ubique en torno al 33% en 2005. Tal como se puede apreciar en la tabla 2, este aumento en la cobertura se da para todos los quintiles de ingreso, observándose una caída en la brecha de cobertura entre el quintil V (de mayores recursos) y el quintil I (de menores recursos), el cual era de 9,1 veces en 1990 y de sólo 5,1 veces en 2003.

Tabla 2: Cobertura de educación superior por quintil de ingreso autónomo *per cápita* del hogar.

Quintil de ingreso	1990	2003
I	4,4%	14,5%
II	7,8%	21,2%
III	12,4%	32,8%
IV	21,3%	46,4%
V	40,2%	73,7%
Total Cobertura	17,2%	37,7%
Quintil V / Quintil I	9,1	5,1

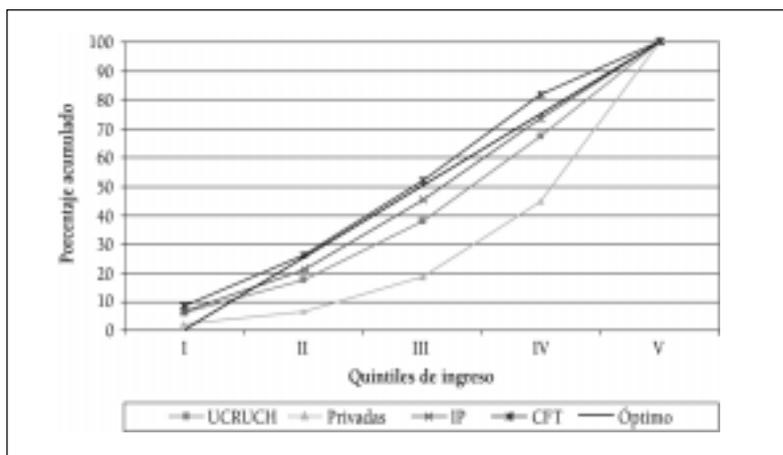
Fuente: MIDEPLAN. Disponible en [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

Una conclusión importante es que el crecimiento esperado de la matrícula del sector provendrá fundamentalmente de estratos económicos medios y medios bajos del país. Esta gran incorporación de estudiantes con menor capacidad financiera se expresará, probablemente, en mayores presiones sobre los mecanismos de ayuda al estudiante para el financiamiento de la educación superior.

El gráfico 1 muestra la equidad en la matrícula por tipo de institución. Si las instituciones tuviesen igual acceso por quintil de ingreso –es decir, si fuesen igualitarias–, cada quintil tendría una representación del 20% de la matrícula (estaría sobre la línea de 45 grados en el gráfico). Por otra parte, si una institución tuviera una mayor proporción de estudiantes de los quintiles de ingreso más bajos (es decir, fuese más progresiva) entonces la línea que la representa estaría por sobre la diagonal (línea de 45°); mientras que si tuviese una menor proporción de estudiantes de menores ingresos (es decir, fuese más regresiva) la línea que la representa estaría por debajo de la diagonal (línea de 45°).

Tal como se desprende del gráfico, los centros de formación técnica son progresivos en su matrícula, mientras que –como era de esperarse– las universidades privadas son las que presentan un mayor grado de desigualdad en la composición de la misma. Es importante mencionar que los institutos profesionales, si bien presentan un nivel leve de desigualdad, son más igualitarios que las universidades del Consejo de Rectores en la composición socioeconómica de su matrícula.

Gráfico 1. Cobertura de educación superior por quintil de ingreso autónomo *per cápita* del hogar.



La tabla 3 muestra a los titulados de las carreras de pregrado en Chile en los últimos años. Se puede observar un incremento en el número de titulados provenientes de todas las instituciones entre 1998 y 2002. Éste ha sido particularmente importante en las universidades privadas (del orden de un 95%) y en los institutos profesionales (un 131%). En el caso de los centros de formación técnica el número de titulados se ha mantenido relativamente estable (un 3% entre 1998 y 2002).

Tabla 3

Titulados de carreras de pregrado					
Tipo de Institución	1998	1999	2000	2001	2002
Universidades del Consejo de Rectores	16.777	18.388	19.482	20.967	23.375
Universidades privadas	4.818	6.371	9.012	8.856	9.413
Institutos profesionales	4.089	5.966	5.602	6.601	9.437
Centros de formación técnica	9.721	14.547	7.901	11.998	10.011
Total	35.405	45.272	41.997	48.422	52.236

Titulados de carreras de pregrado (%)					
Tipo de Institución	1998	1999	2000	2001	2002
Universidades del Consejo de Rectores	47,4%	40,6%	46,4%	43,3%	44,7%
Universidades privadas	13,6%	14,1%	21,5%	18,3%	18,0%
Institutos profesionales	11,5%	13,2%	13,3%	13,6%	18,1%
Centros de formación técnica	27,5%	32,1%	18,8%	24,8%	19,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En el gráfico 2 se puede observar que los titulados de las universidades obtienen, en promedio, un 260% más de ingreso que los técnicos de nivel superior; también, que los de institutos profesionales tienen ingresos un 180% más altos que los de centros de formación técnica. Estas diferencias se traducen también en diferentes tasas de retorno a la educación superior. En efecto, y tal como se observa en el gráfico 3, mientras la educación técnica de nivel superior presenta una tasa de retorno de un 12,3%, lo cual es una alternativa de inversión privada rentable, la educación universitaria presenta una de un 24,5% y la de institutos profesionales una de 11,8%.<sup>1</sup>

1 Si bien los titulados de institutos profesionales presentan un ingreso promedio mayor que los de centros de formación técnica, el mayor costo y duración de sus carreras hace que su tasa de retorno sea ligeramente menor que la que presentan los CFT.

Gráfico 2

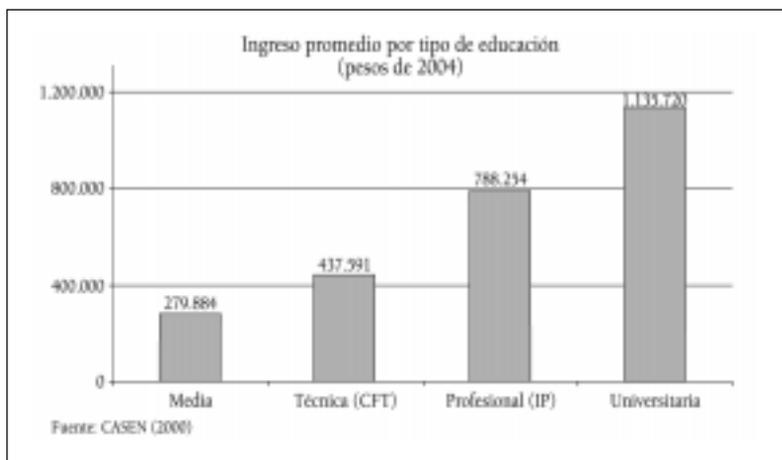
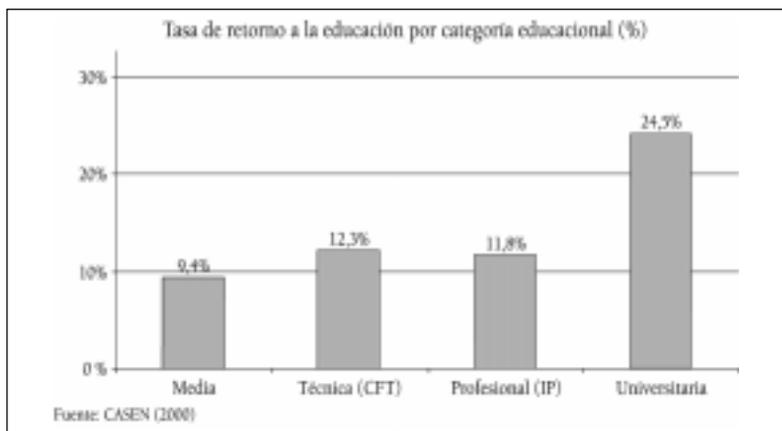


Gráfico 3



El financiamiento público disponible para los centros de formación técnica, o para sus alumnos, se limita al Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y a algunas ayudas estudiantiles en forma de becas para aranceles.

El AFI ha caído en un 13% –en términos reales– entre 1990 y 2003, disminuyendo su participación relativa desde un 18% del aporte fiscal total a educación superior, en 1990, a sólo un 7% en

2003. De estos fondos, y dados sus mecanismos de asignación<sup>2</sup>, en 2003 las universidades recibieron alrededor de un 99,4%, los institutos profesionales un 0,5% y los centros de formación técnica un 0,1%. Así, en la práctica, el AFI no es una fuente de fondos relevante para estos últimos.<sup>3</sup>

Las ayudas estudiantiles han aumentado –en términos reales– en un 161% entre 1990 y 2003, pero se concentran fuertemente en las universidades del Consejo de Rectores. Entre éstas, el fondo solidario de crédito tiene, en 2003, una importancia relativa de un 68% (M\$ 50.168.170 en moneda de 2004) y creció un 77% entre 1990 y 2003. Le siguen en importancia las becas MINEDUC, con un 16% (M\$ 12.050.115), y las becas que se reparten a los alumnos de mérito de escasos recursos de las universidades del Consejo de Rectores: Juan Gómez Millas, con un 7% (M\$ 5.424.998), y Nuevo Milenio, con 3% (M\$ 2.446.080). Del total de recursos fiscales entregados en forma de ayudas estudiantiles en 2003, los alumnos de centros de formación técnica pudieron acceder a sólo un 20%.

Estas evidentes inequidades en la asignación de recursos fiscales distorsionan las decisiones de los postulantes y alumnos de educación superior. Los estudiantes, al decidir, no tan sólo toman en cuenta factores como el prestigio y la calidad de las instituciones, sino también factores como la posibilidad de ayudas parciales para cubrir los costos de matrícula y de mensualidades. Hasta la fecha, esto es mayormente posible en las universidades del Consejo de Rectores, cuyos estudiantes tienen acceso a casi todo el espectro de ayudas estudiantiles.

---

2 El AFI es un aporte concursable que se distribuye entre los alumnos de primer año con los mejores 27.500 puntajes en la Prueba de Selección Universitaria.

3 Los 16 centros de formación técnica que en 2003 matricularon alumnos con AFI recibieron en su conjunto \$ 18.540.000 millones, es decir \$ 1.158.750 por institución en promedio.

## El problema del financiamiento y el nuevo sistema de créditos

Existe consenso respecto de que las inequidades antes mencionadas deben ser solucionadas. En nuestra opinión, ello requiere de la presencia del Estado, no directamente ofreciendo créditos en condiciones de igualdad de acceso para todas las instituciones, sino proveyendo las condiciones para que el sistema financiero (sin subsidios) genere mecanismos de financiamiento de los estudios para que todas las personas que lleguen a la educación superior puedan estudiar en la institución que ellas elijan.

En la actualidad hay una falla en el mercado del crédito privado, que no provee tal sistema de financiamiento para los más pobres, debido a que carecen de garantías que avalen los préstamos y porque el capital humano, que eventualmente acumularían, no puede liquidarse en caso de problemas futuros de pago. Esto hace que la banca privada, en ausencia de mayor información que permita transformar un problema de incertidumbre (en el cual la banca no puede asignar probabilidades de pago) en uno de riesgo (en el cual la banca sí puede asignar probabilidades de pago), no ofrezca crédito para los más pobres. Por esto, un elemento crucial para el desarrollo de un mercado privado de préstamos para la educación superior requiere de una fuerte inversión en mecanismos y fuentes de información no sólo sobre ingresos futuros por tipo de institución y área de estudio, sino que también respecto de los índices de deserción por año de estudio y tipo de institución, lo que permitiría una correcta evaluación de las solicitudes.

Dentro de este contexto se ubica la nueva ley de crédito recientemente aprobada por el Congreso Nacional, la que fue propuesta por el Ejecutivo para solucionar los problemas de financiamiento mencionados previamente. El sistema consiste en un crédito sin aval para el estudiante, que sería financiado con recursos privados, bajo un sistema de garantía que proveerán tanto las instituciones de educación superior, quienes afianzarían el riesgo

de deserción, y el Estado, que respondería por el no pago de los préstamos una vez egresados los estudiantes. Este sistema estaría disponible para todos aquellos estudiantes que opten por instituciones de educación superior acreditadas. A su vez, el proyecto introduce incentivos al ahorro para la educación superior al incorporar un subsidio focalizado por nivel de ingreso.

Sin duda, con las reservas que nos surgen en relación con algunos aspectos de esta propuesta, el nuevo sistema de crédito para los alumnos de las instituciones de educación superior que no pertenecen al Consejo de Rectores es un aporte. En el marco de los aspectos positivos se pueden mencionar:

1. Mejoras en equidad: al estar disponible para todos, el sistema permite una alternativa real de acceso a los estudiantes, incluyendo a los de centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades privadas.
2. Rol de la información: destaca el rol de la información para una adecuada toma de decisiones en la educación superior. En primer lugar, el estudiante, confrontado ante una mala decisión, puede proseguir sus estudios con los eventuales costos asociados a la menor productividad futura, ligada con la insatisfacción profesional y personal. En segundo término, un cambio de carrera puede implicar una pérdida de recursos, ya que lo estudiado en la primera puede no ser transferible a la segunda. En tercer lugar, las malas decisiones pueden motivar una mayor deserción de la educación superior con sus asociados costos humanos y sociales.

En este sentido, y para atenuar estas pérdidas, es necesario un sistema de información que apoye la toma de decisiones en educación superior. Este sistema debiese contemplar:

- Una efectiva revelación de las competencias necesarias para el ejercicio de una determinada profesión.

- Datos actualizados sobre la rentabilidad económica promedio de las distintas carreras o áreas de estudio, y de la variación de esas rentabilidades.
- Información relativa al valor agregado que entrega la educación superior en las distintas instituciones.
- Dimensiones no monetarias de experiencia para el uso de los estudiantes, tales como el grado de satisfacción de los egresados con la institución o la disposición a recomendarla a futuros postulantes.

Un sistema centralizado de información es más eficiente que uno descentralizado, en los mismos estudiantes o en sus familias, ya que es más eficiente que exista un agente que busque la información, en vez de que sean muchos los que intenten hacer lo mismo de manera simultánea y usando las mismas fuentes. Además, en esta búsqueda, y a igual esfuerzo individual, no todos los individuos tienen los mismos costos ni eficiencia, lo que introduce una potencial fuente de desigualdades en la cantidad y calidad de la información disponible. A su vez, las personas acumulan información y experiencia en el tiempo, lo que es más costoso de realizar para un estudiante que enfrenta básicamente un problema de decidir un número reducido de veces, la mayoría de las veces sólo una vez, sobre qué y dónde estudiar<sup>4</sup>.

3. Señales: introduce correctamente la señal de que este será un sistema de financiamiento en condiciones de mercado (sin subsidios), que permita un puente entre los ingresos futuros asociados a las diversas carreras y las situaciones socioeconómicas presentes, las que muchas veces no permiten un financiamiento de estas decisiones de inversión. Es altamente beneficioso el mensaje de que no hay mayores subsidios públicos (aunque en las garantías que deberá entregar el Estado sí los hay), lo cual

---

<sup>4</sup> En este sentido, la iniciativa privada –apoyada con fondos públicos– [www.futurolaboral.cl](http://www.futurolaboral.cl) es considerada un aporte para la toma de decisiones informadas en educación superior.

debiera asegurar una mayor racionalidad, tanto en las decisiones de los alumnos como en el uso de los recursos públicos. A su vez, es positivo que se destaquen las consideraciones de mérito y socioeconómicas como requisitos para acceder y mantener estos préstamos.

4. Fomento al ahorro: resulta positivo que el sistema haya considerado incentivos al ahorro, a través de subsidios focalizados en los estudiantes de menores ingresos, para financiar las inversiones en educación superior. Esto permite una planificación familiar relativa al financiamiento de la educación postsecundaria, al tiempo de incorporar mayor racionalidad en estas decisiones.

Entre los aspectos negativos del nuevo sistema cabe mencionar:

1. La subsistencia de un sistema de créditos dual: el nuevo sistema de créditos no innova y mantiene un sistema de financiamiento exclusivo para las universidades del Consejo de Rectores. De esta forma, el proyecto valida en la práctica un sistema que privilegia a estas instituciones en desmedro de otras, introduciendo distorsiones en las decisiones e inequidades en el acceso al financiamiento.
2. El riesgo financiero para las instituciones de educación superior: se propone que ellas respondan por los créditos de aquellos estudiantes que no egresan, a través de garantizar un porcentaje variable –entre 90 y 60%<sup>5</sup>– del capital, más intereses de los créditos otorgados por la vía de recomprarlos a ese valor. Este requisito compromete el patrimonio de estas instituciones (ya que deberán efectuar provisiones o contratar seguros con terceros, de tal forma de enterar estas garantías) e incrementa

---

5 El 90% es para los créditos otorgados a alumnos de primer año, un 70% para los créditos otorgados a alumnos de segundo año y un 60% a los créditos otorgados a alumnos de tercer año en adelante.

de manera importante el endeudamiento indirecto que ellas enfrentarán.

Este mayor riesgo distorsiona la operación del mercado en educación superior, al introducir una competencia injusta para las instituciones acreditadas que participen de este sistema de crédito, puesto que un número importante de instituciones que operan en este mercado (en particular, las universidades del Consejo de Rectores) no estará afecto a este requisito.

3. La conducta de las instituciones frente al riesgo de deserción de los estudiantes: las instituciones podrían responder a través de diversos mecanismos que irían en desmedro de los objetivos declarados en el nuevo sistema. En particular:

- Tendrán un incentivo para postular un número reducido de alumnos al sistema, de tal forma de “aparecer” cumpliendo con él mientras mantienen en un nivel acotado el riesgo financiero asociado al sistema de crédito.
- Tendrán un incentivo para evaluar cuidadosamente a los estudiantes que postularán al sistema de crédito. En este sentido, se espera que no se entreguen créditos a alumnos de 1<sup>er</sup> año ni de menores recursos económicos. Los primeros conllevan un mayor riesgo, puesto que, por una parte, no hay antecedentes que permitan predecir su rendimiento académico y, por otra, presentan una mayor deserción y rotación al producirse el descubrimiento de sus vocaciones. Los alumnos de menores recursos económicos, por su parte, presentan una mayor tasa de deserción y, por lo tanto, son de mayor riesgo para un sistema como el propuesto.
- Tendrán un incentivo para evitar la deserción de los estudiantes y, por ende, para evitar la recompra de los créditos, lo cual puede redundar en la disminución de los estándares de exigencia académica afectando la calidad de la educación superior. Si bien el nuevo sistema contempla

mecanismos de entrega de información relativa a los logros de los egresados de las instituciones, lo que podría atenuar este incentivo, puede que no sean suficientes como para evitar esta conducta.

4. La conservación de la inequidad: el sistema propuesto puede no lograr la equidad por diversos motivos: en primer lugar, y tal como se mencionara previamente, se mantendrá un sistema dual con un sistema de créditos como el propuesto, con tasas de mercado para algunos y un sistema de crédito fiscal con tasas subsidiadas para otros; en segundo término, la garantía estatal operará sólo en el caso de créditos otorgados para estudios en instituciones reconocidas por el Estado y acreditadas en cuanto a su calidad. Puede darse, entonces, el caso de que haya dos individuos similares y sólo uno de ellos reciba crédito, al estar su institución acreditada y la otra no. Esto puede violar el principio de igualdad ante la ley, ya que el tratamiento para fines de crédito podrá ser diferente para personas con igual aptitud académica.
5. Aspectos no resueltos: existe una serie de detalles y dudas relativas al funcionamiento del sistema propuesto, que no están aclaradas en el proyecto de ley aprobado por el Congreso y que será necesario resolver a través de la dictación de un reglamento en un plazo no superior a 90 días desde la promulgación de la ley. Hasta entonces habrá incertidumbre en las instituciones en relación con algunos aspectos relevantes de este sistema.

## Consideraciones finales

De la información expuesta se desprende que la cobertura de educación superior continuará expandiéndose, lo cual requiere de un amplio espectro de instituciones y proyectos educativos diversos, y donde lo más aconsejable sería que las consideraciones de índole de calidad académica prevalecieran por sobre las de oportunidad de crédito o ayudas estudiantiles.

Si bien la nueva ley de financiamiento a la educación superior tiene la intención de corregir una situación de inequidad histórica, estimamos que no va a promover el ingreso a carreras técnicas. Ello porque los requisitos de las instituciones para otorgar los préstamos limitarán el acceso masivo de estudiantes. La única manera en que, efectivamente, se pueda generar un sistema de amplia cobertura es que el riesgo de deserción lo absorba el Estado. Y si éste decidiera avalarlo, ello sería todavía insuficiente para resolver este desafío, ya que las instituciones financieras no cuentan con la información necesaria para la correcta evaluación de la solicitud de crédito ni con los mecanismos para conseguir su pago. Se puede prever que una institución financiera necesitará conocer los ingresos futuros y riesgos de deserción por tipo de carrera y tipo de institución y, por otra parte, tener la certeza de un respaldo para cobrar lo que ha prestado. Sugerimos que el Estado provea al sistema financiero la información y contribuya con mecanismos que respalden el cobro de estos créditos, como lo está haciendo ahora a través del Servicio de Impuestos Internos para las universidades del Consejo de Rectores.