

POLÍTICAS PÚBLICAS Y FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL

En los últimos meses (abril a junio de 2005) hemos sido testigos de persistentes manifestaciones estudiantiles, difíciles de explicar por parte de sus protagonistas y más difíciles aún de entender por parte de la ciudadanía. Éstas se orientaron, de acuerdo con las declaraciones de los estudiantes, a exigir el rechazo en el Congreso –y, posteriormente, el veto por parte del Presidente de la República– de una nueva ley que permite el acceso de los estudiantes de instituciones privadas autónomas y acreditadas a un mecanismo de financiamiento para sus estudios, estructurado sobre la base de una garantía por parte del Estado.

Sin embargo, esta es sólo la versión oficial, y lo relevante, más bien, es conocer cuáles son las razones de fondo que empujan a los estudiantes a plantear este rechazo tan tajante a una ley que ha sido aplaudida por el resto del país. Entramos entonces en un terreno mucho más pantanoso, en el cual nos movemos entre declaraciones ideológicas o emocionales, del tipo de “luchar contra la privatización de la educación superior” o “impedir la comercialización del sistema”, hasta el, quizás entendible, temor de que este nuevo sistema de financiamiento pueda afectar, de alguna manera, el actual mecanismo del crédito solidario, del cual son beneficiarios los alumnos de las 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, es decir, aquéllos que se encuentran movilizados.

Frente a las declaraciones de la autoridad, asegurando la independencia absoluta que presentan ambos mecanismos de financiamiento, los estudiantes se manifiestan incrédulos y exigen algún tipo de compromiso formal. En definitiva, éste fue entregado por el Congreso en el proceso de aprobación de la nueva ley, al incorporar una norma que asegura que el nuevo sistema de

financiamiento en ningún caso implicará una alteración del sistema vigente.

En paralelo, el Ministerio de Educación –que mantiene entre sus prioridades pendientes el perfeccionamiento del sistema de crédito solidario, en el sentido de hacerlo más eficiente– ha invitado a los estudiantes a incorporarse a la discusión sobre esta propuesta de mejoramiento del actual sistema de crédito solidario universitario. En este punto los estudiantes ya no están disponibles para el perfeccionamiento del sistema de crédito solidario, sino que piden una modificación radical del mecanismo de financiamiento de sus estudios de educación superior, planteando como alternativa el tema de los “aranceles diferenciados”.

En este escenario, entonces, el tema importante a discutir, desde una perspectiva de las políticas públicas, es precisamente este: ¿por qué el gobierno ha optado por una política de créditos para apoyar a los estudiantes de educación superior? ¿Por qué no el arancel diferenciado? ¿Es el sistema de créditos contingentes al ingreso más efectivo que el arancel diferenciado en términos de mejorar la equidad en el sistema de educación superior?

Este es el tipo de interrogantes sobre las que pretende dar algunas luces este artículo, dado que no tiene ni lejanamente la pretensión de contestarlas de manera tajante.

¿Debe el Estado financiar los estudios de educación superior?

Desde una perspectiva económica, y tomando como base la teoría del capital humano, las personas toman la decisión de educarse cuando los beneficios que estiman obtener a partir de dichos estudios son mayores que los costos. Dicho beneficios se expresan tanto en un mayor ingreso futuro como en otros aspectos vinculados con una mejor calidad de vida. Para realizar este análisis de beneficios y costos, las personas toman en consideración sus

preferencias, capacidades y la información disponible (razón por la cual una política de información pública en esta materia es tan importante)¹.

Dentro de los factores determinantes del resultado de comparar los beneficios y costos de educarse encontramos la tasa de retorno de cada nivel educacional. Según varios estudios recientes, la tasa de retorno de la educación superior se ha incrementado en los últimos años; en cambio, la correspondiente a la enseñanza media ha experimentado una caída (Contreras, 1999). De acuerdo con el análisis que realiza el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en 1998 la Tasa Interna de Retorno (TIR) de la educación terciaria ascendía a 21,1% y la de la educación media sólo a 9,3%. Otros estudios posteriores han ubicado la TIR de esta modalidad educacional por sobre el 30% (Sapelli 2002; Mizala y Romaguera, 2004).

De lo anterior es posible concluir, sin ninguna duda, que los estudios de educación superior obtienen un significativo premio en término de las remuneraciones promedio de sus egresados. Éstas presentan una brecha de 3,68 veces las remuneraciones de egresados de educación media (Mizala, Romaguera, 2004), a partir de lo cual podemos afirmar que el gasto en educación superior es una inversión altamente rentable desde el punto de vista privado.

Y si es una inversión rentable, la pregunta es, entonces, ¿por qué el Estado debe apoyar financieramente los estudios de pregrado, es decir, la docencia? Los autores están de acuerdo en una serie de fundamentos económicos, sociales y culturales por los cuales el Estado debe cumplir una función en el financiamiento de los estudios de educación superior, con el fin de evitar que las decisiones privadas difieran del óptimo social. Siguiendo a González (2004), podemos señalar que las principales son las siguientes:

1 González, Pablo (2004). Una mirada económica de las políticas en educación superior, en: J.J. Brunner, P. Meller (comp.) *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile*, RIL Editores, Santiago de Chile, pp. 87-129.

- **Externalidades:** diferencias entre la rentabilidad privada de la educación y la rentabilidad social, debido a que el beneficio para la sociedad de que una persona se eduque es mayor que el beneficio privado dado por un mayor salario futuro. En el caso de educación superior, existe escasa evidencia empírica sobre esta brecha, y no hay evidencia concluyente sobre las externalidades positivas que producirían una diferencia en favor de la rentabilidad social.
- **Aversión al riesgo:** si los individuos son reticentes a tomar riesgos (como en efecto lo es la mayoría de las personas) subinvertirán, desde el punto de vista social, en capital humano, ya que los retornos de la inversión son muy inciertos y los riesgos no diversificables.
- **Fallas del mercado de capitales:** dado que los estudiantes no pueden demostrar que sean una adecuada inversión y que, por ende, tendrán capacidad futura de pago, las instituciones financieras no prestan si no se pueden entregar garantías reales para hacer exigibles los reembolsos.
- **Equidad:** si bien el acceso a una educación de calidad para toda la población es esencial para una sociedad con mayor igualdad de oportunidades, en el caso de la educación superior es importante considerar el tema de la equidad en una perspectiva más amplia. Muchos de los problemas de equidad se originan con anterioridad a la enseñanza superior, y la mayoría de los profesionales que egresan no formará parte del grupo en el que deben concentrarse los esfuerzos del gasto social, por lo tanto, es discutible que el tema de equidad justifique algún tipo de subsidio a los estudiantes universitarios.

En conclusión, el tema del financiamiento de estudios de educación superior es básicamente un problema de restricción de liquidez, porque es necesario contar con dinero en el presente para financiar una inversión que será rentable en el futuro. Se asocia a ello el tema de aversión al riesgo, pues esta inversión es incierta.

Arancel diferenciado vs. crédito

Frente a esta constatación surge, entonces, el tema de los instrumentos. Cuál es el mejor mecanismo para solucionar esta restricción de liquidez, respetando asimismo las exigencias derivadas de las externalidades positivas de la educación superior, es decir, propiciar un crecimiento del sistema de educación superior que responda a las necesidades de desarrollo cultural, tecnológico y económico del país.

Analicemos en primer lugar el arancel diferenciado

Para estos efectos consideraremos un concepto amplio de arancel diferenciado, es decir, un mecanismo en el cual el arancel de cada alumno es determinado de acuerdo con la condición socioeconómica actual de su grupo familiar.

Desde el punto de vista de las ventajas, este arreglo podría solucionar el tema de la aversión al riesgo, en cuanto no existe relación alguna entre el financiamiento de la carrera y el éxito académico del alumno, como tampoco con las posibles remuneraciones futuras del egresado. El monto del arancel depende exclusivamente de sus condiciones actuales y, por tanto, no asume ningún tipo de riesgo.

Ahora bien, al identificar problemas o desventajas derivados del uso de este mecanismo, nos encontramos con una lista más extensa:

- En primer término, existe una dificultad de carácter operativo, pues resulta mucho más difícil controlar el ingreso actual del grupo familiar del alumno que el ingreso futuro de éste una vez egresado. En efecto, el sistema de arancel diferenciado exige, para funcionar adecuadamente, una precisa identificación de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes –procedimiento muy complejo, atendido el elevado número de estudiantes y las características del mismo; por ejemplo, los ingresos del grupo

familiar, eventualmente, dependen de más de uno de los integrantes de la familia, o son esporádicos, o no son fácilmente verificables, o pueden ser subdeclarados por los interesados.

- El arancel diferenciado exige definir cómo se financiará la proporción de los costos de la docencia universitaria que no serán pagados por los estudiantes beneficiados con aranceles más bajos. En un sistema competitivo, como el nuestro, no es posible pensar que el diferencial podrá ser exigido a los estudiantes más ricos, puesto que cualquier cobro que se les haga por encima de los costes efectivos de su educación generará un fuerte incentivo para trasladarse a otra institución en que el arancel les resulte menor. En consecuencia, no existe otra alternativa que recurrir a los recursos públicos para financiar los costos de docencia no cubiertos por los aranceles de los alumnos.
- Todo sistema de financiamiento que dependa en una gran medida de recursos públicos se encuentra limitado por el monto de éstos, que siempre y en toda circunstancia son escasos y con múltiples usos alternativos. Esta limitación, inevitablemente, restringiría el crecimiento de la educación superior, en cuanto el Estado sólo podría aportar los caudales necesarios para financiar a un número limitado de alumnos. Asimismo, sería necesario que el Estado destinara una mayor cantidad de dinero a la educación superior que la que le entrega hoy, lo cual empeoraría la relación entre los fondos destinados al sistema escolar y la educación superior, factor clave para mejorar los problemas de inequidad en el acceso a la educación terciaria.
- Al disminuir el cobro de aranceles a los alumnos, en definitiva se está reduciendo la cantidad de recursos totales que recibirá el sistema de educación superior, porque se está limitando una importante fuente de ingresos como es el aporte privado. Por su parte, el Estado, al contar con recursos limitados, más que destinar adicionales a la educación superior, probablemente

redestinará los actuales, perjudicando otras importantes funciones universitarias, tales como la investigación y la extensión.

- Por el lado de la equidad, por su parte, no existe evidencia de que los sistemas dependientes de fondos públicos mejoren la distribución del ingreso; por el contrario, terminan siendo regresivos *ex-post*, es decir, empeoran dicha distribución. Esto se debe a que los recursos utilizados para financiar la educación provienen de los contribuyentes, incluso de los más pobres, y sostienen a quienes serán, posteriormente, los más ricos (Barr, 2004).
- Por último, este tipo de mecanismos generan una tendencia al alargamiento de las carreras. Los alumnos no tienen incentivos para terminarlas en un periodo breve, porque el mantenerse estudiando sólo les reporta un sacrificio económico de carácter marginal.

Al analizar ahora los mecanismos de crédito a los estudios de educación superior debemos tener presente que, atendidas las fallas de mercado que enunciamos anteriormente, no es factible que el mercado financiero por sí solo genere mecanismos de crédito que permitan solucionar los problemas de liquidez de los alumnos, a raíz de lo cual éstos requerirán siempre de la intervención del Estado.

Tal como hemos señalado, no existe justificación social para que la educación superior sea gratuita, sino que, tal como señala Barr (2003), debe ser “libre al punto de uso”, es decir, estar al alcance de todas las personas a través de mecanismos que les permitan su financiamiento.

En Chile, hasta el presente año, el único mecanismo existente para este fin era el sistema de crédito solidario universitario que, como todos sabemos, es un mecanismo de crédito contingente al

ingreso, financiado mediante aportes del Estado y las recuperaciones de los créditos ya colocados.

La principal limitación de un régimen de estas características radica en que el Estado está sujeto a un presupuesto fiscal y los recursos deben ser asignados a diversas necesidades, razón por la cual los montos que pueden ser destinados a financiamiento se encuentran restringidos.

Una expansión del sistema requería, por tanto, de una modalidad distinta mediante la cual se pudiese acceder a recursos privados. Ahora bien, dada la existencia de fallas en el mercado de capitales respecto al financiamiento de la educación, era necesario considerar algún tipo de participación del Estado para garantizar el correcto funcionamiento del sistema.

Con la aprobación de la nueva Ley de Financiamiento de Estudios de Educación Superior se logró un gran avance en este sentido, coexistiendo en la actualidad dos procedimientos de ayuda estudiantil que, compartiendo la misma filosofía y fundamentos económicos, difieren en cuanto a su diseño y al origen de los recursos.

En términos generales, e independientemente del diseño específico que presenten, los mecanismos de crédito para educación reúnen una serie de ventajas y aspectos positivos. Entre ellos podemos destacar:

- Permiten acceder a recursos privados para el financiamiento de la educación superior, en cuanto los estudiantes retribuirán el costo de sus estudios una vez que hayan egresado y se encuentren trabajando. Ello permite que el país destine una proporción importante del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación superior, sin necesidad de disminuir los recursos destinados a otros sectores, como la educación básica, por ejemplo.

- Subsanan el problema de inequidad *expost*, porque los estudios de educación superior son financiados directamente por los profesionales egresados, situados –con alta probabilidad– en el segmento de la población de más altos ingresos. De esta forma, se evita que las personas de más bajos ingresos subsidien a las de más altos a través de sus impuestos.
- Los créditos contingentes al ingreso permiten reducir considerablemente la aversión al riesgo que experimentan las personas al decidir su inversión en educación. Ello, porque les asegura que deberán financiar el costo de sus estudios sólo con una proporción razonable de sus ingresos y solamente en la medida que los obtengan.
- Incentivan a un mejor rendimiento académico de los alumnos y a un término más rápido de sus carreras, porque son más concientes del costo de sus estudios.

Por su parte, los problemas o debilidades observables en los sistemas de créditos para educación superior derivan, más que del mecanismo propiamente tal, de un inadecuado diseño del mismo. Los autores que han estudiado el tema en Chile coinciden en que los principales problemas que presenta nuestro actual sistema de crédito solidario universitario son los siguientes (Dominichetti, 2005):

- Baja recuperación de los créditos, como consecuencia de una tasa de interés de 2% que representa un subsidio directo; un periodo máximo de doce años para la recuperación del préstamo; y la administración de los créditos por parte de las universidades, instituciones que no cuentan con ventajas comparativas en la materia.
- Dependencia del presupuesto fiscal para la entrega de nuevos créditos, como consecuencia del punto anterior.
- El beneficio sólo puede ser recibido por quienes estudian en universidades del Consejo de Rectores.

- No existe cobertura de los costos de manutención de los estudiantes y, en muchos casos, de la totalidad de los aranceles.
- La administración centralizada también genera problemas de falta de equidad horizontal, porque cada universidad es autónoma en la forma de asignar los estudiantes beneficiarios.
- Incertidumbre de los estudiantes respecto del crédito que recibirán, pues el monto se conoce sólo una vez que el joven se encuentra matriculado en una carrera.

Atendida la existencia de este tipo de deficiencias en nuestro actual sistema de créditos, el Ministerio de Educación se encuentra preocupado de mejorar la normativa pertinente. Para esos efectos, se realizó en 2004 una reforma legislativa que incorporó mecanismos más efectivos para la cobranza de los créditos, orientados a mejorar el nivel de recuperación de los mismos y, por ende, la disponibilidad de recursos. En la misma perspectiva, se ha constituido recientemente una mesa de trabajo con representantes de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), con el fin de consensuar nuevas modificaciones al sistema que permitan mejorar la equidad y eficiencia del mismo.

El diseño del nuevo régimen de créditos tomó en consideración la experiencia del sistema de crédito solidario y procuró dar una respuesta distinta a los temas antes mencionados, con el propósito de evitar incurrir en los mismos problemas. Ahora su administración se encuentra en manos de un ente especializado, distinto de las instituciones de educación superior, el que realizará centralizadamente el proceso de asignación de los créditos entregándolos exclusivamente por necesidad socioeconómica de los postulantes. Asimismo, la cobranza será realizada por entidades bancarias, que cuentan con experticia en la materia, asegurando de esta forma un mayor porcentaje de cumplimiento por parte de los profesionales egresados.

Por su parte, los recursos necesarios para la expansión del sistema provendrán del sector privado, a través del mecanismo de “securitización”, esto es, la emisión de un bono securitizado compuesto por la cartera de préstamos.

Por último, estará abierto a todas las instituciones de educación superior: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, autónomos y acreditados.

Las debilidades del diseño son difíciles de determinar antes de que éste se encuentre en operación, pero desde un punto de vista teórico –y de acuerdo con las opiniones de algunos analistas– los puntos de mayor preocupación dicen relación con las garantías por parte de las instituciones de educación superior y el procedimiento de cuota fija para efectos del pago de los créditos. Las garantías son complejas, porque los agentes privados podrían cuestionar los estados financieros de las instituciones y, por tanto, el valor económico que ellas aportan; asimismo, pueden necesitar un proceso muy costoso, ya que requerirán evaluar periódicamente la calificación de riesgo. Por otra parte, contar con un sistema de cuotas contingentes al ingreso en lugar de cuotas fijas permitiría solucionar uno de los principales riesgos del sistema, cual es la probabilidad de *default* de los créditos (Dominicheti, 2005).

Política de becas de educación superior

Sin perjuicio de lo hasta aquí señalado, no es posible analizar la política pública en materia de financiamiento estudiantil sin hacer una mención muy importante a la política de becas que se ha desarrollado durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos. Si bien, desde una perspectiva económica, lo más razonable en cuanto al financiamiento de la educación superior es una política de créditos que subsane las restricciones de liquidez de las familias, pero asegure, al mismo tiempo, la participación privada en el financiamiento de la educación terciaria en cuanto inversión altamente rentable para el alumno, existen otras consideraciones

que justifican el establecimiento de un sistema de becas, en tanto éste se encuentre debidamente focalizado.

En efecto, las becas de educación superior existentes en el país responden a dos tipos de consideraciones: necesidad socioeconómica sumada al mérito académico, y fomento.

En el primer caso las becas se justifican porque constituyen una retribución o premio a una determinada conducta o logro. Los jóvenes de escasos recursos (primer y segundo quintil de ingresos) que han tenido una especial dedicación al estudio y éxito académico (representado por un puntaje de 600 puntos en la Prueba de Selección Universitaria, PSU) tienen derecho a recibir una beca para el financiamiento de sus estudios. Es necesario un mayor estímulo para que estos jóvenes continúen estudios en la educación superior y no los abandonen prematuramente, enfrentados, por ejemplo, a la disyuntiva de trabajar y aportar económicamente a sus familias.

Las becas de fomento, por su parte, responden a la necesidad de desarrollar carreras y programas de especial interés nacional y regional.

En materia de becas, es destacable la iniciativa adoptada por el Ministerio de Educación, a partir de 2004, en orden a constituir un Fondo Nacional que se encargue de la coordinación de la entrega de todas estas ayudas para educación superior. En esta lógica, se modificó el proceso de asignación de las becas Bicentenario (ex becas MINEDUC), pasando desde una asignación descentralizada por parte de las universidades del Consejo de Rectores a una asignación centralizada realizada por el ministerio.

Asimismo, se ha avanzado notablemente en los aspectos operativos asociados a la entrega de becas, con el objetivo de simplificar el proceso para los postulantes; por ejemplo, a través de la utilización de un único instrumento (el Formulario Único de

Acreditación Socioeconómica - FUAS) y la realización de todos los trámites en línea.

Ahora bien, es importante considerar que el éxito de una política de becas depende, en gran medida, de una adecuada focalización de las mismas, pues ello permitirá el logro de sus objetivos de equidad, esto es, facilitar el acceso de un mayor número de alumnos de escasos recursos al sistema de educación superior. En este sentido, la política de financiamiento que ha seguido el actual gobierno presenta un importante nivel de logro, creciendo significativamente la participación de jóvenes de los quintiles de menores ingresos en la educación superior. Ello nos sitúa en niveles equivalentes a países como España, en cuanto a la participación de dichos jóvenes dentro del universo total de estudiantes (aproximadamente un 20%).

Es posible sostener que la opción de política que ha adoptado el gobierno en materia de financiamiento estudiantil –orientada a desarrollar un sistema articulado de financiamiento estudiantil, constituido por tres subsistemas que actúan coordinadamente y cuyo objetivo es garantizar, a través de crédito y becas, el apoyo económico necesario para financiar total o parcialmente los aranceles de los jóvenes que lo necesitan y, para los más pobres, entregar además ayuda para cubrir sus gastos esenciales– es una opción acertada, viable y que constituye la mejor posible para enfrentar el constante crecimiento de cobertura de la educación superior y, por tanto, los requerimientos crecientes de ayuda financiera de los alumnos.

Referencias bibliográficas

- Barr, Nicholas (2003). *Financing higher education: comparing options*, Mimeo, London School of economics and political science.
- Barr, Nicholas (2004). Higher education funding, *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (2), pp. 264-283.
- Contreras, D.; Bravo D. y Medrano, P. (1999). *Measurement error, unobservables and skills bias in estimating the return to education in Chile*, Mimeo, DECON, Universidad de Chile.
- Dominichetti, Bernardo (2005). Análisis y evaluación del programa de crédito propuesto por el Ministerio de Educación para el financiamiento de la educación superior, Tesis de Grado, Magíster en Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- González, Pablo (2004). Una mirada económica de las políticas y de las necesidades de información en educación superior, en: J.J. Brunner y P. Meller (comp.) *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile*, RIL editores, Santiago de Chile, pp. 87-96.
- Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar (2004). Remuneraciones y tasas de retorno de los profesionales chilenos, en: J.J. Brunner y P. Meller (comp.) *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile*, RIL editores, Santiago de Chile, pp. 184-190.
- Sapelli, Claudio y Torche, Aristides (2002). *Tasas de retorno a la educación en Chile 1990-1998*, Mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile.