

## Una Perspectiva Económica sobre el Financiamiento en la Educación Superior

Fernando Jara T.  
Mecesup, Ministerio de Educación

A continuación se analiza la regulación del sistema de educación superior en función de los objetivos de política; las fallas del mercado en educación superior y se hace una revisión somera de los instrumentos de financiamiento vigentes.

Se opina sobre el perfeccionamiento del crédito estudiantil como instrumento central para el financiamiento de la docencia de pre-grado; la urgencia de elevar la disponibilidad de recursos para dicho crédito y la necesidad de una mayor diferenciación del financiamiento de la docencia y de la investigación.

Analiza también el financiamiento de la docencia y, en forma breve, de la investigación, ejercicio indispensable ya que las universidades ofrecen ambos tipos de servicios. Se plantea la necesidad de una intervención diferenciada del Estado, para responder a distintas fallas de mercado. Respecto al financiamiento de la investigación, se propicia la conveniencia de disponer de fondos "basales" separados para la docencia y la investigación.

### Financiamiento de la Docencia

Respecto a la docencia, se proponen como objetivos:

- Mejorar el acceso, y
- Mejorar la calidad.

#### Mejorar el acceso

*La urgente necesidad de financiar estudios rentables:* realizar estudios de educación superior es, en promedio, una inversión rentable.<sup>1</sup> Actualmente, la demanda por ayuda estudiantil es varias veces mayor que la oferta, lo que es una deficiencia grave en las políticas públicas del país. Cada estudiante meritorio que no puede financiar sus estudios es un proyecto rentable que no puede desarrollarse.

*La falla del mercado a resolver:* los estudiantes no pueden acceder a créditos porque no disponen de garantías para asegurar la devolución de éste a los agentes del sistema financiero. La política requerida, por tanto, no es aportar capital como lo hace actualmente el Estado, ya que otros pueden hacer eso. Lo que se requiere del Estado es que aporte garantías suficientes, que permitan al sistema financiero participar en esta actividad, generando cierta combinación de retorno y riesgo, que se pueda evaluar como una opción más en su cartera de inversiones.

*Disponer de más recursos para satisfacer la demanda:* Mientras el Estado no aporte las garantías necesarias, rol en el que no puede ser reemplazado, no podrá salvarse la actual brecha entre la demanda y la oferta de crédito. La inexistencia actual de dichas garantías explica la ausencia de capital privado para complementar los recursos de las

---

<sup>1</sup> En Chile, en promedio, un egresado de la educación superior tiene ingresos 4 veces mayores a los de un egresado de enseñanza media.

familias. Desde otro punto de vista, con el fin de cerrar la brecha entre la demanda y la oferta de crédito estudiantil, el Estado debe dejar de tener la exclusividad para aportar capital. Los recursos de que dispone en su presupuesto corriente es absolutamente insuficiente y su principal fuente de ingresos, los impuestos, crece menos que la demanda por crédito. Sólo podría intentar una respuesta con su presupuesto de capital, emitiendo deuda.

*Algunas evidencias de la brecha entre la demanda y la oferta:* en promedio, las familias chilenas financian el 80 % de los aranceles en la educación superior. En las universidades del Consejo de Rectores (cerca de 200.000 alumnos) la ayuda estudiantil representa, en promedio, cerca del 40 % del arancel. En las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica (alrededor de 200.000 alumnos), no hay ayuda estudiantil. Por tanto, si se considera el sistema completo, ésta es cercana al equivalente al 20 % del arancel. Como referencia se puede señalar que en Estados Unidos en el periodo 1995-96 esta cifra era de 77 %. A este escenario, debe agregarse el enorme crecimiento de la matrícula de las últimas dos décadas y el alza continua de aranceles de los años recientes, tendencias que cabe esperar se mantengan en el futuro próximo.

*Si el estudiante debe endeudarse, hay que acotar sus riesgos:* El año 1994, Chile introdujo créditos, cuya devolución es contingente al ingreso (CCI). Estos tienen el mérito de acotar el riesgo de los estudiantes, pues su devolución depende del ingreso obtenido en la vida laboral, cualquiera sea la carrera a estudiar. Así, los estudiantes que tengan ingresos bajos en su vida laboral, en la práctica se eximen de devolver sus créditos, en forma parcial o total. El Estado quizás debiera hacer un esfuerzo mayor de comunicaciones respecto al mérito de este instrumento en beneficio de la mejor comprensión por parte de los estudiantes. Chile, disponiendo de más capital para ofrecer crédito, podría, como otros países, ofrecer a los alumnos préstamos para sus gastos de sustento, avanzando en los objetivos de equidad y eficiencia.

*Las becas, a escala masiva, son un instrumento redundante e incoherente con el crédito existente:* el CCI es una beca "expost". Dicho esquema equivale a que el estudiante contrate un seguro con el Estado que en caso de siniestro (ingresos bajos o nulos), devuelve el crédito en el plazo establecido porque el 5%, u otro porcentaje de sus ingresos resultó insuficiente. El CCI asigna subsidios a los egresados cuando sus remuneraciones son bajas. Las becas son incoherentes con dicho esquema, ya que el criterio para asignarlas es la capacidad de pago actual de la familia a la que pertenece el estudiante. No parece justo subsidiar a un alumno que inicialmente tiene una condición económica precaria si en su vida laboral genera altos ingresos.

*Enfocar los créditos a los estudiantes meritorios y minimizar los subsidios.* Si la capacidad de pago futura es la variable clave para asignar subsidios, se debiera ofrecer créditos según un estricto criterio de mérito, sin incluir subsidios "ex ante". EL CCI asignará subsidios en términos "expost", a menos que se subsidie la tasa de interés. Ofrecer subsidios antes de saber quién los necesita, permite que estos se filtren a quienes finalmente no los requieren, cuando tienen ingresos altos. De aquí la conveniencia de llevar la tasa de interés al rango más cercano a su valor real y extender el plazo de devolución hasta rangos cercanos a la edad de jubilar. Esto permitiría cambiar el enfoque, basado en la condición socioeconómica, criterio válido mientras exista racionamiento de recursos, hacia el mérito de éstos, como cualquier proyecto rentable.

*Una gestión financiera más efectiva:* Actualmente, la recuperación alcanza niveles inferiores a estándares razonables para cualquier institución que otorgue crédito. No es consistente con sus fortalezas relativas, que las universidades asuman la gestión de cobranza, antes que el sistema financiero. Además, a las universidades les genera conflicto con sus estudiantes y ex - alumnos.

Mejorar la calidad

*Mayor respuesta a necesidades:* los temas a considerar es la asignación de recursos suficientes al ofrecer servicios de docencia que respondan a las necesidades de los usuarios, en cantidad y precio (número de estudiantes atendidos y aranceles), y la oferta acorde con los requerimientos del mercado laboral y de la sociedad, en su conjunto.

Principales problemas que limitan una mejor calidad:

*Mayor neutralidad de la regulación:* Como principio, la regulación de los distintos mercados del sector, -de pre-grado, postgrado, educación técnica; instituciones privadas, públicas -debiera ser neutra para responder a las diversas necesidades. Algunas de las actuales omisiones rompen la neutralidad comentada.

*Falta un apoyo explícito a la actividad de postgrado:* la educación de postgrado carece en la actualidad de un financiamiento explícito. El Aporte Fiscal Directo (AFD), ciertamente no lo es. La docencia de postgrado, en el caso de las universidades tradicionales, puede beneficiarse de recursos del AFD, dependiendo de la voluntad de cada institución sobre el particular. Existe un muy limitado número de becas, administrado por Conicyt, a las que se suman algunas, financiadas a través del programa Mecesup.

*Falta un apoyo explícito a la educación técnica:* hasta el año 1999, este subsector no contó con instrumentos de apoyo, dirigidos al estudiante o a la institución, a excepción de montos reducidos de becas Juan Gómez Millas y del Aporte Fiscal Indirecto (AFI). En parte, ello explica la baja calidad de los servicios que, con algunas excepciones, ofrecen estas instituciones; los insuficientes ingresos de sus egresados, el escaso prestigio de que gozan y la tendencia a la caída de su matrícula. Afortunadamente, se perciben cambios. Recién se asignaron algunos recursos a becas, lo que se suma a una línea del Fondo Concursable del programa Mecesup. Aquí hay un gran desafío en el mediano plazo. En perspectiva, para terminar con la omisión a la neutralidad señalada, parece más conveniente dar a la educación técnica un fuerte impulso con créditos, de manera análoga al pre-grado, para una mayor cobertura.

*Falta un apoyo explícito a las instituciones distintas al Consejo de Rectores:* Sólo las 25 instituciones mencionadas acceden al crédito solidario y a las becas Mineduc, los principales canales de la ayuda estudiantil, si bien las becas Juan Gómez Millas y el AFI están abiertos a todas las instituciones. La propuesta del Ministerio de Educación, presentada recientemente, aborda muy bien este punto, enfocando el apoyo en el estudiante.

La apertura señalada requiere de un mecanismo de aseguramiento de calidad, que de certeza a los estudiantes sobre la calidad de las instituciones que ofrecen crédito estudiantil, pues ha sido adecuadamente certificada por expertos.

*Falta de información sobre el mercado laboral:* al inscribirse en las distintas carreras, los estudiantes carecen de antecedentes sobre el mercado laboral para sustentar estas decisiones. Las instituciones, sin información, tampoco pueden decidir bien, ni el Estado dar orientaciones. Esta área requiere de un esfuerzo de envergadura que, al menos inicialmente, debe realizar el Estado.

Propuesta del Ministerio de Educación

Destacan entre sus aspectos principales:

- Busca fortalecer las decisiones relativas al crédito, centrándolas en el estudiante y no en la institución
- El crédito perfeccionado es usado preferentemente como instrumento, administrado por en una agencia financiera especializada, reemplazando a las universidades.
- Centra la gestión financiera en una entidad más efectiva, distinta de las universidades.
- Ofrece créditos, con menores subsidios, financiados con capital privado, mediante la emisión de bonos que serían comprados por AFP y compañías de seguros de vida.
- Los recursos del Estado se concentrarían en aportar garantías para atraer el capital privado.
- Revisa la elegibilidad de los estudiantes, estableciendo una acreditación única, según criterios académicos y socioeconómicos.
- Amplía la elegibilidad de las instituciones de educación superior del país, sujeto a alguna evaluación de la calidad de éstas.
- Crea un sistema de información sobre el mercado laboral
- Incentiva el ahorro previo para la educación superior y ofrece becas.

Si se atenúa el actual racionamiento de fondos, el desafío clave de la propuesta es asegurar que los recursos vayan a proyectos rentables. Ello supone que la información sobre el retorno económico de las carreras esté más accesible para los estudiantes, que éstos sean los más viables según sus capacidades académicas, que las instituciones elegibles ofrezcan programas de buena calidad, en los plazos más cortos posibles. En este contexto, cabe reorientar la elegibilidad de los estudiantes hacia el mérito académico e intentar cubrir al máximo las necesidades de todos los estudiantes de los cuatro quintiles más pobres.

Financiamiento de la Investigación

Se propone como objetivo la producción y diseminación de conocimientos para resolver problemas y atender a las necesidades del país. Existe cierta analogía entre la investigación y la docencia en cuanto al desafío de la calidad y la respuesta a los problemas de la sociedad, atendiendo a temas, a nivel nacional o regional.

*La falla del mercado a resolver:* la actividad de investigación tiende a ser inferior a la óptima por la existencia de externalidades. A partir de este fenómeno, quienes generan el conocimiento tienen dificultades para captar los beneficios que éste produce. De aquí que el Estado asuma ese rol en casi todos los países, para evitar un nivel de actividad sub-óptimo.

*La necesidad de un sistema dual (recursos concursables y aportes "basales" para las instituciones):* El financiamiento de la investigación a través de proyectos, no es un mecanismo adecuado cuando éstos requieren recursos o inversiones de alto valor. En

tales casos, no se justifica financiar recursos de alto costo para desarrollar un proyecto o un número muy reducido de éstos. Los aportes "basales" surgen como un mecanismo para ayudar a las instituciones a financiar los altos costos fijos requeridos por algunos proyectos.

Mientras los recursos concursables resguardan la selección de las mejores iniciativas, según los criterios de selección definidos, los segundos deben apoyar la definición de prioridades y la adaptación a oportunidades o temas nuevos en las instituciones. Es clave que el Estado use este mecanismo, para que estos recursos impliquen orientaciones estratégicas en las instituciones.

#### Aportes Basales

En Chile, el Aporte Fiscal Directo (AFD) es el aporte basal por excelencia. Además, el instrumento que dispone de mayores recursos en el sistema de educación superior (48 % de los recursos fiscales; año 2000) superando, entre otros, a los recursos para ayuda estudiantil (27 % de los recursos fiscales; año 2000).

El AFD financia docencia e investigación, sin mayor precisión. Se ha planteado la conveniencia de alinear los instrumentos a objetivos de política y resguardar que ellos respondan a las fallas del mercado existentes. Respecto al AFD, la respuesta a ambas preguntas es negativa. El Estado mal puede evaluar la efectividad de los recursos del AFD ya que no es claro qué se espera que hagan las universidades con estos recursos, ni en qué proporción se asignan a docencia o investigación.

*Un alto porcentaje del AFD financia docencia:* No es una práctica extendida en las universidades financiar investigación con recursos propios. Más bien, estas instituciones ponen sus recursos (académicos e infraestructura) a disposición de los fondos existentes (Fondecyt, Fondef, Fondap, entre otros). Esto implica que:

- en la práctica, los recursos asignados a la docencia son muy superiores a los aranceles que cobran las universidades tradicionales. De lo que resulta que el déficit de la ayuda estudiantil es, en realidad, mayor al diagnosticado, ya que parte de la demanda de recursos está oculta.
- este instrumento distorsiona los esfuerzos de racionalizar la ayuda estudiantil.

Agrava lo anterior, la enorme dispersión de los recursos AFD/alumno entre las 25 universidades del Consejo de Rectores.