

Financiamiento de la Educación Superior

Pilar Armanet
Jefa Educación Superior
Ministerio de Educación

La política de educación superior se enmarca dentro del proceso global de reforma de la educación chilena, que se rige por cuatro ejes orientadores: el mejoramiento de la calidad, la equidad, la regionalización o fomento del desarrollo regional, y la internacionalización.

Estos objetivos son los que han determinado los roles de fomento y promoción que le competen al Estado, perfeccionando los instrumentos a través de los cuales actualmente dichos roles se ejecutan, y buscando nuevas estrategias e instrumentos en los casos que éstos sean necesarios.

Uno de los desafíos centrales de nuestro país es reducir las profundas desigualdades existentes y, sin duda, en la educación están las principales herramientas para combatir las diferencias. En la nueva economía -en que el conocimiento es el fundamento de los procesos productivos de bienes materiales, servicios y procesos- la capacidad de un país para desarrollarse está en la preparación de su gente y en los años de educación que tiene la población.

Desde esta perspectiva, el Ministerio de Educación ha estado desarrollando una propuesta de reforma al sistema de ayudas estudiantiles, que permita asegurar a cada chileno o chilena que egresa de la enseñanza media y tiene las condiciones para seguir estudiando, el apoyo financiero suficiente para que no sea su realidad económica la que frene su desarrollo intelectual.

Sistema de educación superior complejo y diversificado.

Actualmente, existen 244 instituciones de educación superior, entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Hasta 1980, el sistema de educación superior chileno se caracterizaba por una participación significativa del Estado. En efecto, existían dos universidades estatales, seis privadas, con aporte del Estado y 14 sedes regionales de las universidades estatales.

En el período 80-81, se realiza un cambio profundo en el sistema de educación superior

-que permite el ingreso de nuevos actores privados a la enseñanza universitaria y que, en el ámbito de las universidades públicas, da origen a las sedes regionales las cuales derivan en nuevas instituciones públicas autónomas.¹

¹ María Cecilia Pérsico y Pablo Pérsico, "Educación Superior Privada: Una visión sistemática". "Informe sobre la Educación Superior en Chile 1995", CPU, Santiago, 1995, pp. 204.

Actualmente, hay 63 universidades, 25 de las cuales reciben aporte fiscal directo y participan del Consejo de Rectores, 14 son privadas autónomas, seis están en el sistema de examinación, y 18 en el sistema de acreditación.

Existen, además, 60 institutos profesionales, todos privados (sin aporte fiscal directo); de éstos, 13 son autónomos, 31 están en el sistema de examinación y 16, en acreditación.

Finalmente, el país cuenta con 116 centros de formación técnica reconocidos oficialmente, de los cuales 47 son acreditados, seis autónomos y 63 supervisados.

No hace mucho tiempo, cinco universidades han postulado al reconocimiento oficial: Pedro del Río Zañartu, Ñuñoa, Rancagua, Ciencias Empresariales de Curicó y Puerto Varas.

La cobertura se ha duplicado prácticamente en los últimos diez años.

La matrícula ha crecido de manera sostenida en la última década. Se aprecia un incremento significativo de los postgrados y postítulos, en los años más recientes. Durante el año en curso (2001), alcanzamos una cobertura total que se acerca a los 460.000 estudiantes.

Las universidades privadas y del Consejo de Rectores han experimentado un aumento sostenido de sus vacantes, durante la última década. Sólo los centros de formación técnica disminuyeron su matrícula, estabilizándose en 53.000 alumnos.

Las matrículas de pregrado aumentaron en un 77% entre 1990 y el 2000, y las de postgrado se incrementaron en un 400% en el mismo período.

El crecimiento más importante se refiere a la incorporación de las mujeres a la educación superior. Con un aumento del 89% en el período, se han constituido en la actualidad en el 47% de la matrícula total.

La matrícula femenina crece más rápidamente en las universidades privadas y en los centros de formación técnica. En el único segmento en que ha bajado es en el de los institutos profesionales, que han venido orientado sus carreras hacia las Ingenierías en Ejecución y Económicas.

El aumento de la cobertura es una muy buena noticia para el país ya que se incrementa el número de personas calificadas capaces de contribuir al desarrollo económico y social de Chile. Sin embargo, este proceso está todavía lejos de agotarse, especialmente si se recuerda que del total de jóvenes entre los 18 y 24 años, sólo un 28% estudia en la educación superior.

Con el desarrollo de la reforma educacional, mayor número de jóvenes egresarán de la educación media y desearán continuar sus estudios en una institución de educación superior. Entonces, es dable esperar en los próximos años un aumento sostenido de la cobertura, que podría llegar a una cifra entre los 650.000 y 800.000 estudiantes para el año 2010.

Responsabilidad fundamental del Estado es garantizar a todos los jóvenes con talento el acceso a la educación superior; para ello debemos incrementar

significativamente los recursos destinados al financiamiento de ayudas estudiantiles.

La falta de recursos para las ayudas estudiantiles que hoy enfrentamos implica:

- Que muchos jóvenes que tienen el talento para estudiar no lo hacen porque no tienen los recursos.

La mayor parte de las familias carece, en el presente, de los recursos necesarios para financiar el costo de estudios superiores a sus hijos. Si tomamos en cuenta que un 80% de los hogares posee un ingreso mensual inferior a \$ 650.000 (encuesta Casen 1998), el acceso a instrumentos de financiamiento estudiantil es indispensable, a lo menos, para todas estas familias. Entonces, no es consistente una política que exige financiar los costos de la educación, a partir de los ingresos futuros de los beneficiarios y que no provea los medios que hacen posible tal práctica. Establecer un sistema de ayudas estudiantiles amplio y eficiente es una inversión social importante para el progreso social y económico del país, de allí que trasciende la inversión personal y compromete al Estado y a toda la sociedad chilena.

Composición Socioeconómica Estudiantes de Educación Terciaria: 1996

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Universidades del Consejo de Rectores	5.0	13.6	17.4	24.2	39.7	100.0
Universidades Privadas	3.8	2.7	9.1	24.2	61.2	100.0
Institutos Profesionales	6.6	13.2	17.9	35.4	26.8	100.0
Centros de Formación Técnica	7.0	15.7	23.2	34.1	20.0	100.0
Total	5.1	11.5	16.3	27.2	40.0	100.0
% jóvenes 19-24	19.3	21.7	21.8	20.6	16.6	100.0
Probabilidad efectiva	5.3	10.6	15.0	26.4	48.2	100.0

Fuente: Elaboración sobre la base de la Encuesta Casen 1996.

El cuadro anterior presenta la composición según quintiles de ingreso per cápita de los estudiantes de la educación superior, sobre la base de la encuesta Casen de 1996. No existen razones para esperar grandes diferencias con respecto a lo que ocurre en la actualidad. El cuadro muestra que alrededor de un 40% de la matrícula de la educación superior pertenece al quintil más alto, el cual puede financiar sus estudios con recursos familiares o su familia es sujeto de crédito en la banca privada, si desease acudir a este mecanismo de financiamiento. El ingreso de entrada al quintil quinto es alrededor de \$200.000 per cápita, en cifras actualizadas. Los demás estudiantes –quintiles uno a cuatro– necesitan de crédito para financiar sus estudios, pero hoy sólo son elegibles los jóvenes que ingresan a las Universidades del Consejo de Rectores. La mitad restante de la matrícula no tiene, prácticamente, apoyo alguno.

- Que no estamos entregando ayudas a los jóvenes que lo requieren y que cursan estudios en instituciones privadas.

El cuadro muestra también que la composición socioeconómica de los estudiantes de institutos profesionales y centros de formación técnica es más baja que la de los estudiantes del Consejo de Rectores, lo cual demuestra la necesidad de extender a este segmento los mecanismos de ayuda estudiantil, favoreciendo de este modo a estas personas con la oportunidad de mejorar sus niveles de ingreso futuro y mejorar la calidad de la educación que reciben.

- Que no estamos atendiendo adecuadamente a los jóvenes de ingresos medios de las instituciones del Consejo de Rectores porque no reúnen las condiciones de elegibilidad socioeconómica que focaliza los recursos en los estudiantes de menores ingresos.

En el modelo actual la asignación de crédito se hace en función de la capacidad de pago del estudiante, calculada en función del gasto mínimo de cada uno de ellos, que es un valor fijo por región, determinado cada año en función de la información de la encuesta Casen.

Ingresos y aranceles.

El financiamiento de las instituciones de educación superior proviene en gran medida del cobro de aranceles. En el caso de las Universidades, el arancel promedio anual es alrededor de \$1.200.000 (US\$2.000) con un rango de fluctuación de US\$1,500 a US\$3,000 según carreras e institución. Para las entidades agrupadas en el Consejo de Rectores el ingreso por concepto de aranceles supera la suma de los aportes fiscales directo e indirecto, mientras que para el resto de las instituciones del sector –nuevas universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica– el ingreso por aranceles representa prácticamente la totalidad de su financiamiento.

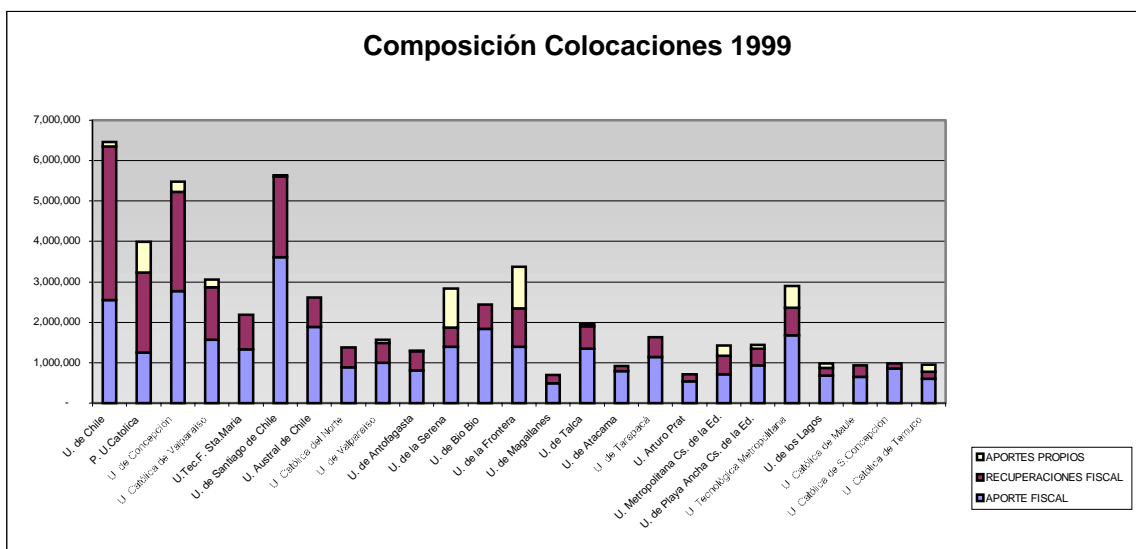
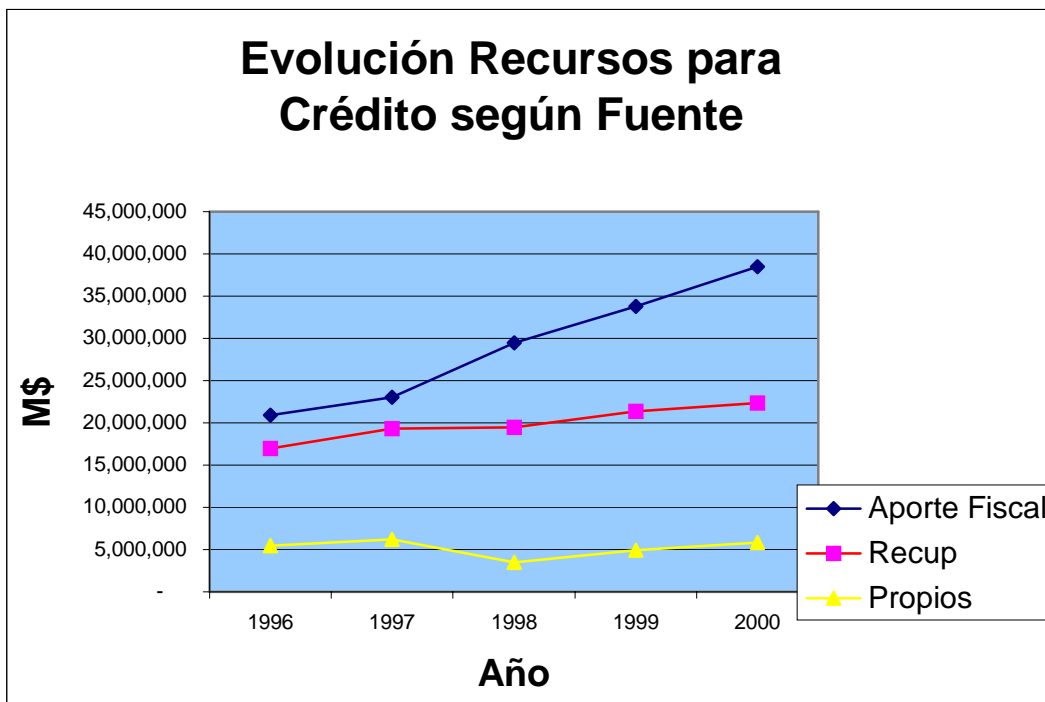
Si tomamos en cuenta el costo de aranceles y lo comparamos con los ingresos de las familias chilenas, resulta evidente que para financiar al conjunto de jóvenes que debe recibir ayuda es fundamental incrementar significativamente los recursos disponibles.

Evaluación de las dificultades operativas del sistema del Fondo Solidario.

Al margen de la falta de financiamiento, el sistema vigente muestra, además, debilidades relacionadas con la administración descentralizada que ha generado a través del tiempo:

- Deficiencias en la equidad horizontal. Es habitual que dos estudiantes de una misma familia tengan un tratamiento diferente en función de los sistemas de asignación que cada universidad aplica. La descentralización del sistema - en que existen 25 fondos autónomos, uno en cada universidad- y la consiguiente variabilidad en los recursos con que cada institución cuenta, sumado a las diferencias de aranceles y matrículas, provocan que, al comparar el resultado de aplicar el modelo puro vs. asignación efectiva entregada por las universidades, algunas instituciones asignan crédito por sobre lo que el modelo indica y otras, en un porcentaje inferior a lo determinado por el modelo.
- Diferencias significativas de recuperación entre las distintas Universidades del Consejo de Rectores. Además, no existe información para distinguir con claridad entre mora producida por ineficiencia en el cobro, por oportunismo de los jóvenes

que no quieren pagar, o por aquéllos que no pueden pagar todo o parte de su crédito.



Los principios que orientan una reforma.

- Principio de la solidaridad intergeneracional. Los jóvenes deben contribuir a pagar su educación superior porque ésta constituye una importante inversión personal. En efecto, en Chile el salario promedio de los trabajadores con educación universitaria completa es alrededor de cuatro veces superior a los egresados de la educación secundaria. Esta brecha de ingresos es uno de los factores que determinan la desigual distribución de ingresos existente en el país y justifica que

los profesionales deban contribuir a pagar los estudios cursados con el apoyo de todos los chilenos. La solidaridad intergeneracional se ve, entonces, reflejada en que el joven que hoy recibe ayuda de toda la sociedad para sus estudios, debe devolver todo o al menos parte de esos recursos, no al Fisco, sino a otros estudiantes que en el futuro ingresen a la educación superior y se encuentren en una situación similar.

No es coherente, sin embargo, exigir a los alumnos el pago de sus estudios sin proveer los recursos suficientes para que sea posible. Por ello debemos hacer los mayores esfuerzos para incrementar los recursos y ampliar así las oportunidades de todos los jóvenes chilenos.

- La educación superior como bien público. Los estudios superiores son una importante inversión social, por ello el Estado se compromete aportando recursos para las ayudas estudiantiles a través de diversos mecanismos como las becas, los subsidios a los créditos, el financiamiento del pago contingente al ingreso y el estímulo al ahorro. Entonces, el financiamiento de las ayudas estudiantiles es un compromiso conjunto de los jóvenes y el Estado.

Los vacíos que queremos corregir.

La cobertura de los instrumentos vigentes de financiamiento estudiantil es notoriamente insuficiente. En primer lugar, los principales programas (Crédito Solidario y becas Mineduc) sólo benefician a los estudiantes de las 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, excluyendo a la otra mitad de la matrícula del sistema que asiste a universidades privadas, Institutos profesionales y centros de formación técnica. Este segmento de estudiantes depende casi exclusivamente de los recursos familiares para financiar sus estudios. Como resultado, las instituciones no pertenecientes al Consejo de Rectores tienden a estratificarse en segmentos de ingreso/calidad. En el extremo superior hay entidades que proveen educación de razonable calidad a aranceles altos que sólo pueden ser financiados por estudiantes de elevados ingresos familiares (universidades privadas autónomas); en el extremo inferior están las instituciones que se orientan a segmentos de ingresos medios-bajos, cuya reducida capacidad de pago hace difícil que se consolide una oferta educativa de calidad.

Por otra parte, los estudiantes que son elegibles para ayuda estudiantil (Consejo de Rectores) están sujetos a racionamiento -en particular de crédito- debido a restricciones en la oferta de fondos. Esta proviene de dos fuentes: recuperaciones de antiguos créditos y nuevos aportes fiscales. La primera fuente provee bajos recursos debido a la presencia de fuertes subsidios en las condiciones de pago de los créditos y porque las tasas de morosidad son altas. La segunda, está sujeta a las restricciones propias de las partidas del presupuesto fiscal. Como resultado, los créditos son destinados a los estudiantes de más bajos ingresos, dejando sin la cobertura necesaria a las capas medias.

Es peculiar notar que bajo el sistema actual los incrementos en la demanda por crédito se transforman en problemas fiscales para el gobierno, los cuales son resistidos por la autoridad presupuestaria que debe compatibilizar usos y disponibilidad de recursos públicos. El resultado es que la inversión en educación se ve restringida por el presupuesto fiscal. Esta situación es entendible en países que depositan el peso del financiamiento de la educación en fondos fiscales, pero resulta contradictoria en Chile,

donde el financiamiento de la educación superior reside en última instancia en sus beneficiarios.

Desde otra perspectiva, la modalidad descentralizada de los fondos de crédito administrados por las universidades está asociada a problemas de información e incentivos que no han sido resueltos, resultando en fuerte variabilidad de las tasas de recuperación entre universidades e inequidades a la hora de asignar nuevos créditos. Tampoco es claro cómo opera el subsidio asociado a la contingencia del ingreso, puesto que no se conoce cuando una baja recuperación es producto de tal característica o se debe a ineficiencias en el sistema de cobro.

Las insuficiencias que presentan los programas de financiamiento estudiantil limitan en última instancia el desarrollo de la educación superior en el país. Se trata de una situación inaceptable por dos tipos de motivos. Primero, puesto que atenta tanto contra la igualdad de oportunidades, al restringir las oportunidades educacionales de jóvenes que no poseen los medios económicos necesarios para financiar sus estudios superiores, como contra las posibilidades de crecimiento económico, en la medida que el país invierte menos de lo necesario en el plano educacional. Segundo, porque existen alternativas superiores de política, que hacen posible que el sistema de educación superior evolucione de manera más armónica con los objetivos de desarrollo del país.

No existen antecedentes respecto de la importancia del ahorro previo para financiar los estudios superiores. Sin embargo, la información disponible sugiere que se trata de un instrumento insuficientemente desarrollado y que ofrece potencial hacia futuro, puesto que resta presión sobre la política de créditos y becas, a la vez que ofrece a las familias una alternativa que, en muchas ocasiones, es preferida al endeudamiento.

En síntesis, el objetivo de la reforma es contar con políticas de financiamiento estudiantil que faciliten –en vez de restringir– el desarrollo de la educación superior. Ello se logra a través de los siguientes requisitos:

- Cobertura completa: todos los jóvenes que posean las calificaciones necesarias y que carezcan de los medios económicos suficientes, deben tener la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento para costear los estudios de nivel superior, sin restricción en cuanto a las instituciones donde cursarlos, salvo aquéllas que no garantizan su adecuada calidad.
- Equidad horizontal: la asignación de financiamiento debe responder a criterios objetivos, transparentes, nacionales y regionales; de modo que jóvenes de igual nivel socioeconómico y mérito individual, accedan a montos equivalentes de financiamiento para costear sus estudios de nivel superior.

Situación actual de la propuesta.

Si bien la propuesta presentada inicialmente por el Ministerio de Educación asumía los dos objetivos señalados, diferenciaba, a la vez, dos aspectos. El primero, relacionado con quién debe ser el responsable del funcionamiento y administración del sistema, frente a lo cual se señaló tajantemente que debía ser el Estado a través de una agencia pública, creada y regulada por ley. Y el segundo, relativo a la obtención de los recursos necesarios para financiar el sistema, se planteó atraer dichos recursos desde el sector privado.

En el marco en el que siempre fue presentada esta iniciativa -como una propuesta inicial, abierta al diálogo y al debate público- resulta importante señalar el acuerdo adoptado el tres de mayo entre el Consejo de Rectores y el Ministerio de Educación, para mejorar el sistema que hoy existe para esas universidades y construir otro, alternativo, para los estudiantes de las instituciones privadas.

Actualmente, se trabaja en dos líneas paralelas. Por una parte, en conjunto con el Consejo de Rectores hemos establecido un espacio de análisis, destinado a mejorar en el corto plazo el actual Fondo Solidario de Crédito Universitario. Se quiere evitar que se sigan repitiendo cada año los problemas de déficit, de inequidad horizontal y de injusticia social, provocados en gran medida por la falta de solidaridad de muchos que estudiaron con apoyo de todo el país y una vez titulados no han retribuido esa ayuda, de manera que otros jóvenes puedan acceder al crédito. Además, gran parte de los aumentos en recursos públicos que se destinan al sistema, son consumidos por aumentos en las matrículas y el alza de los aranceles.

Por otro lado, existe la línea destinada a la implementación de un instrumento de ayudas estudiantiles abierto a las instituciones privadas de educación superior. En el caso de las universidades privadas, se ha determinado un sistema similar al Fondo Solidario de Crédito Universitario y para los centros de formación técnica, se ha optado por becas.

A la vez, otros dos aspectos están en estudio. Uno tiene que ver con el perfeccionamiento de los instrumentos de becas orientados a los jóvenes más pobres que han demostrado su dedicación al estudio, al fomento de los estudios en determinadas áreas de especial relevancia nacional o regional y a los jóvenes estudiantes de carreras técnicas.

El segundo, está relacionado con generar una política de incentivos al ahorro previo para la educación superior, el cual puede adquirir la forma de un subsidio que se entrega al momento del pago de la matrícula. El monto del subsidio es un porcentaje en función del ahorro acumulado (monto, antigüedad, regularidad) y del índice de elegibilidad individual.

Elementos complementarios de la propuesta.

- Desarrollo de un Sistema de Información Pública de la Educación Superior, que entregue respuesta a las preguntas que efectúan los jóvenes y sus familias a la hora de definir las opciones de estudios, respecto de la calidad de las entidades que los imparten, probabilidades de éxito académico y expectativas laborales al egresar.

La necesidad de un sistema de información es aún más urgente en un sistema tan abierto y heterogéneo como el chileno. El desarrollo de tal esquema de información constituye una labor ineludible.

El sistema de información cuenta con dos fuentes para nutrirse. La primera, está constituida por las propias entidades del sistema de educación superior, lo que posibilita disponer de un catastro de estadísticas respecto de qué sucede al interior de las casas de estudios, insumos también necesarios para efectos del proceso de acreditación de las instituciones. La segunda, consiste en encuestas de seguimiento

a egresados que entregan antecedentes respecto del mercado laboral, según tipo de profesión (y posiblemente tipo de entidad de educación superior).

- Arancel de referencia. Aún cuando las instituciones del sector pueden fijar libremente sus aranceles, los instrumentos de financiamiento estudiantil operarán sobre la base de aranceles de referencia que sirvan como elementos de contención de costos en presencia de un tercer pagador, que es el Estado.

¿El crédito debe estar disponible para cualquier nivel de arancel o se precisa de alguna política que limite los niveles de endeudamiento o restrinja los montos de arancel que serán cubiertos por los mecanismos de financiamiento estudiantil?

En este sentido existen dos argumentos que fundamentan una política pública activa en esta materia. En primer lugar, la existencia de un sistema que cubre aranceles de cualquier monto, se transforma en un incentivo negativo por cuanto puede llevar a las instituciones a subir indiscriminadamente sus valores, lo que en el corto plazo puede significar el desfinanciamiento del sistema. En segundo, y ligado a lo anterior, la relación existente entre los montos otorgados de crédito y la factibilidad de pago de la deuda asociada a los ingresos laborales, que caracteriza a distintas alternativas educacionales.

En definitiva, estamos comprometidos a cumplir con una demanda justa y urgente con los jóvenes del país, crear los instrumentos necesarios para hacer efectivo el derecho a la educación y no seguir conformándonos sólo con financiar la educación de unos pocos. El derecho a la educación es sólo retórica si no contamos con los instrumentos necesarios para hacerla efectiva. Estos instrumentos queremos construirlos con participación y diálogo.

Anexo N° 1 Información sobre instituciones y evolución de matrícula.

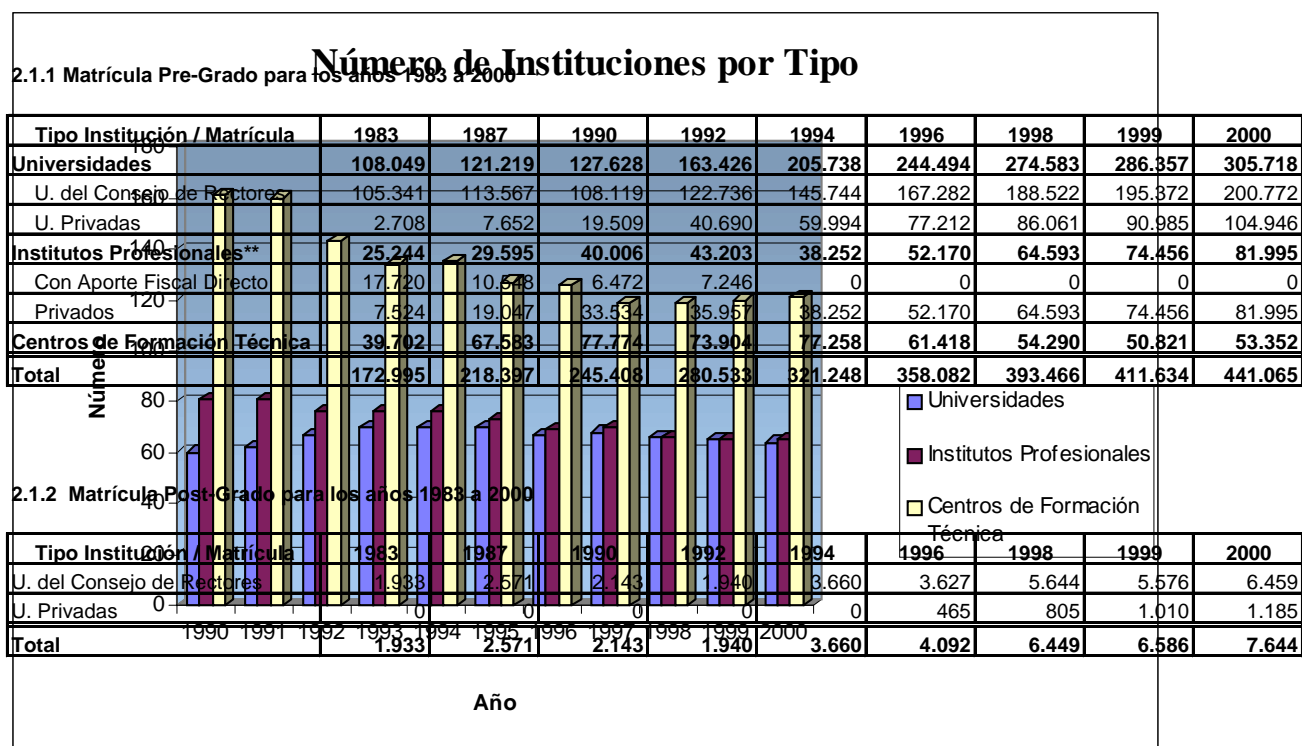
1.1. Número de Instituciones de Educación Superior, Total País, por Tipo y Categoría Institucional

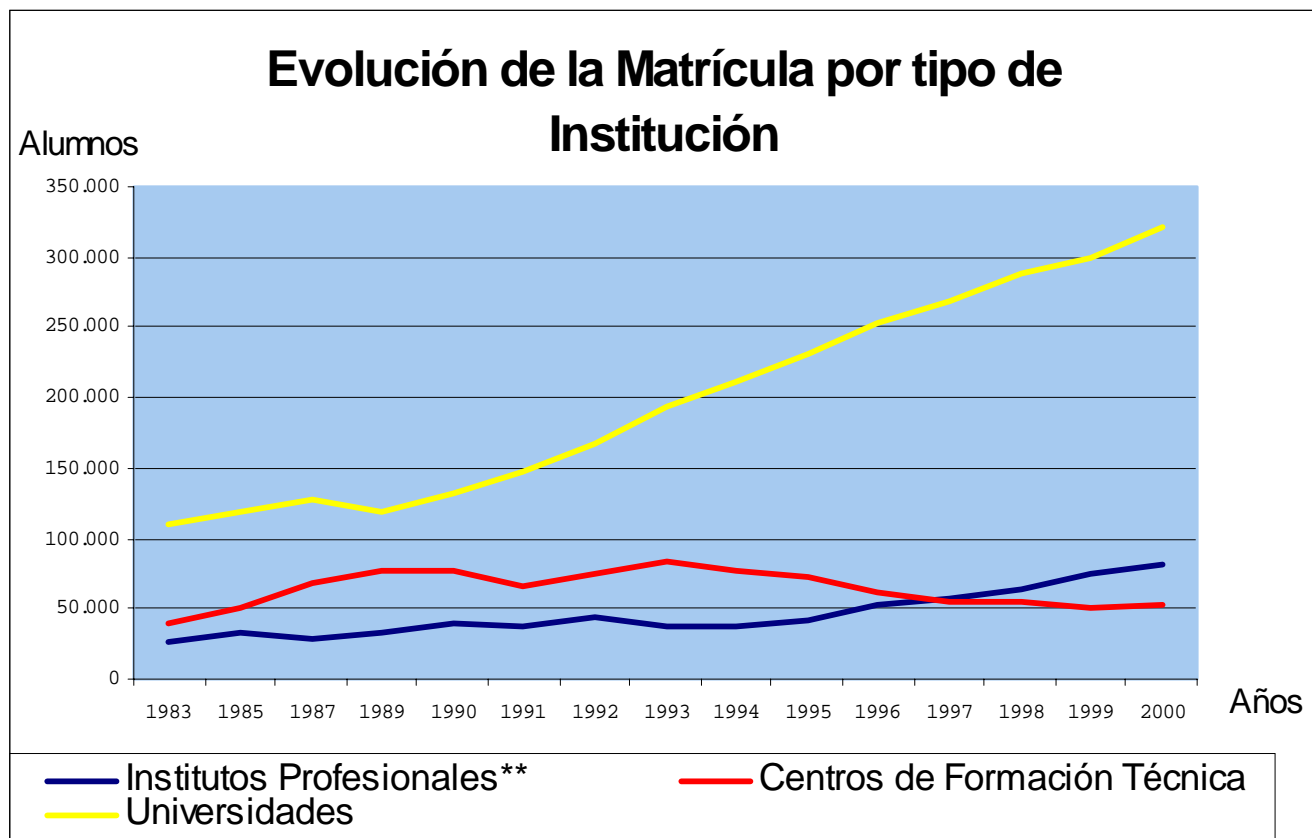
Tipo/Categoría institucional	Años										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Instituciones con Aporte Fiscal Directo	22	22	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Universidades	20	20	23	25	25	25	25	25	25	25	25
Estatales	14	14	14	16	16	16	16	16	16	16	16
Particulares de carácter público	6	6	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Institutos Profesionales	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituciones sin aporte Fiscal Directo	280	281	261	255	256	245	238	232	226	225	224
Universidades	40	42	44	45	45	45	43	43	41	40	39
Institutos Profesionales	79	79	74	76	76	73	69	70	66	65	65
Centros de Formación Técnica	161	160	143	134	135	127	126	119	119	120	120
Total Sistema Educación Superior	302	303	286	280	281	270	263	257	251	250	250
Universidades	60	62	67	70	70	70	68	68	66	65	64
Institutos Profesionales	81	81	76	76	76	73	69	70	66	65	65
Centros de Formación Técnica	161	160	143	134	135	127	126	119	119	120	121

Incluye todas las instituciones reconocidas oficialmente.

(*) Información vigente al 31 de Diciembre de cada año.

2.1 Matrícula Histórica por tipo de Institución (*)





Anexo N° 2: Sobre el cálculo de la canasta

La forma de estimar la canasta es la siguiente: el INE informa el gasto per cápita en vivienda, el cual se estima según el número de integrantes del grupo familiar, usando índices del estudio de Ogradnik y Gutiérrez (Departamento de Economía de la Universidad de Chile), realizado por encargo del Consejo de Rectores. Mideplan proporciona el gasto en alimentación para la Región Metropolitana, el cual se calcula para regiones, según datos también de Mideplan (Encuesta CASEN).

El gasto de *Otros* se calcula de un porcentaje del gasto en alimentación (58%), según estudios del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Finalmente la fórmula de la canasta es:

$$\text{Gasto Mínimo} = (\text{N}^\circ \text{ Integrantes} * 1.58 * \text{Gasto en Alimentación}) + \text{Gasto en Vivienda.}$$

El cuadro siguiente es el resultado de esta fórmula con los valores ajustados para la acreditación 2001.

Acreditación Socioeconómica 2001

Requerimientos Mínimos por Región

Región	Integrantes del Grupo Familiar				
	1	2	3	4	5 o + (per cápita)
1	68,243	131,993	185,870	231,642	55,939
2	69,487	134,480	189,601	236,616	57,183
3	62,309	120,124	168,067	207,904	50,005
4	64,646	124,799	175,078	217,253	52,342
5	60,986	117,479	164,098	202,613	48,682
6	58,478	112,462	156,574	192,580	46,174
7	57,653	110,811	154,098	189,278	45,349
8	56,900	109,306	151,840	186,268	44,596
9	61,512	118,531	165,677	204,717	49,208
10	63,414	122,334	171,382	212,324	51,110
11	81,946	159,399	226,979	286,454	69,642
12	79,775	155,056	220,465	277,768	67,471
13	58,427	112,361	156,422	192,377	46,123