

# Financiamiento de la Educación Superior en Chile: Evaluación y Recomendaciones de Política

---

Cristián Aedo I.\*

---

---

## RESUMEN

---

*El presente artículo presenta una revisión del financiamiento de la educación superior en Chile. A partir de esta revisión, se efectúa un análisis del financiamiento, de la equidad, de la eficiencia en educación superior y de las ayudas estudiantiles del cual se derivan recomendaciones de política para mejorar la eficiencia y la equidad en educación superior en Chile*

<EDUCACIÓN SUPERIOR> <UNIVERSIDADES> <FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR> <POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO> <POLÍTICA UNIVERSITARIA> <EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR> <EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR>

---

## ABSTRACT

---

*This article brings forward a review of financing of higher education in Chile. On that basis the author carries out an analysis of the financing of equity, as well as the financing of efficiency of higher education and of student subsidies. The analysis allows for making policy recommendations for improving efficiency and equity in higher education in Chile.*

---

\* Subdirector de Desarrollo y Estudios, INACAP, Avenida Apoquindo 7282, Las Condes, Chile. Fono: (56-2) 472-2523, Fax : (56-2) 472-2547, e-mail: caedo@inacap.cl.

# Financiamiento de la Educación Superior en Chile: Evaluación y Recomendaciones de Política

Cristian Aedo I.\*

## 1. ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La Educación Superior corresponde al nivel de enseñanza post secundaria y es impartida, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE)<sup>1</sup>, por cuatro tipos de instituciones: Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden<sup>2</sup>. Las Universidades se clasifican en Universidades Tradicionales, creadas de manera anterior al año 1981 y en Universidades Privadas de creación posterior a 1981. Por su parte, los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales son privados.

La presente estructura de la Educación Superior proviene de las reformas introducidas en el año 1981, año en el cual existían en el país 8 Universidades las que contaban con alrededor de 17 sedes en regiones. En dicho año y de manera coincidente con cambios introducidos en los sectores sociales del país, se introduce la reforma al sistema universitario la que permite la apertura a iniciativa privada de un mercado con muchas características de monopolio. Esta reforma permitió en un lapso relativamente breve aumentar el número de universidades desde 8 en 1981 a 63 en la actualidad, y per-

mitió en el mismo período de tiempo la creación de 51 Institutos Profesionales privados y 115 Centros de Formación Técnica.

Tal como se observa en el Cuadro 1, en el año 2003 aproximadamente cuatro de cada diez jóvenes que ingresaron a la Educación Superior lo hicieron en Universidades Tradicionales, tres de cada diez en Universidades Privadas, dos de cada diez en Institutos Profesionales y uno de cada diez en Centros de Formación Técnica. Así, aún después de aproximadamente 17 años de reforma alrededor del 44% de la matrícula de educación superior se continúa realizando en instituciones creadas pre-reforma.

El Cuadro 2 presenta los crecimientos relativos de los sectores. De este Cuadro se puede observar el crecimiento relativo del sector Universitario por sobre el sector de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en el período 1990-2003, el cual es explicado principalmente por el fuerte crecimiento de las Universidades Privadas. Por otra parte, se observa una caída relativa de los Institutos Profesionales con relación a las Universidades (aunque en niveles absolutos se incrementa su matrícula) y una caída relativa y absoluta de la matrícula en los Centros de Formación Profesional.

*La ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), fue publicada en el diario oficial el 10 de marzo de 1990 y en lo relativo a la enseñanza superior, regula tanto el nacimiento de las instituciones de educación superior, como la disolución de éstas.*

*En el presente artículo no se incluye en el análisis a los establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y del Orden.*



Cuadro 1  
Matrícula Educación Superior por Tipo de Institución

Año	Univer. del Consejo de Rectores	Univer. Privadas	Total Univer.	Inst. Prof.	Centros de Form. Téc.	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 en [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl).

Cuadro 2  
Crecimiento Relativo en Matrícula Educación Superior por Tipo de Institución

Año	Univer. Cons. de Rectores / Univer.	Univer. Priv. / Univer.	Univer. / Total	Univer. / Inst. Prof.	Univer. / Centros de Form. Téc.
1990	0,85	0,15	0,53	3,29	1,69
1991	0,80	0,20	0,59	3,93	2,22
1992	0,76	0,24	0,59	3,90	2,28
1993	0,74	0,26	0,62	5,10	2,33
1994	0,72	0,28	0,65	5,53	2,74
1995	0,70	0,30	0,67	5,64	3,18
1996	0,69	0,31	0,69	4,86	4,13
1997	0,68	0,32	0,71	4,73	4,99
1998	0,70	0,30	0,71	4,45	5,30
1999	0,69	0,31	0,71	4,02	5,89
2000	0,67	0,33	0,71	3,99	6,00
2001	0,67	0,33	0,70	3,93	5,94
2002	0,66	0,34	0,71	4,05	6,04
2003	0,61	0,39	0,71	3,97	6,50

Fuente: Elaboración propia en base a Compendio de Educación Superior ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)).

La reforma de 1981 permitió la creación de las Universidades Privadas las que debían ser supervisadas por las Universidades Tradicionales. Este marco legal se modifica en el año 1990 con la Ley Orgánica Constitucional de Educación que establece al Consejo Superior de Educación como mecanismo de supervisión al cual pueden acogerse las nuevas Universidades e Institutos Profesionales. Este organismo se encuentra presidido por el Ministro de Educación y lo integran un grupo de consejeros provenientes de las Universidades Tradicionales y Privadas, de los Institutos Profesionales autónomos, de las Academias del Instituto de Chile, de la Corte Suprema, de las Fuerzas Armadas y de un académico nombrado de manera alternada por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Tecnológico.

De acuerdo a esta ley, a los cinco años la Universidad o Instituto puede solicitar al Consejo la autonomía, la cual en caso de otorgada permite a la institución la completa libertad de la regulación estatal. En caso de ser denegada, la Universidad o Instituto Profesional tiene un plazo de seis años para conseguir la autonomía, en caso contrario deberá cerrar sus operaciones.

En relación con la cobertura de educación superior, esta se ubicaba de acuerdo a cifras del MINEDUC en alrededor de un 16% en el año 1992 y se espera que se ubique en torno al 33% en el año 2005.

Cuadro 3

Cuadro disponible en el Compendio de Educación Superior (www.mineduc.cl).



Tal como se puede apreciar en el Cuadro 4, este aumento en la cobertura se ha dado en todos los niveles de ingreso. En efecto, de acuerdo a cifras de MIDEPLAN basadas en las encuestas CASEN de los años 1990 y 2000, este incremento se da para todos los quintiles de ingreso e incluso se espera un decrecimiento en la brecha de cobertura entre el quintil V (de mayores recursos) y el quintil I (de menores recursos).

Es importante destacar que las cifras de cobertura de educación superior del quintil de mayores recursos son comparables a las tasas de cobertura que presentan países desarrollados<sup>3</sup>, sin embargo, la cobertura que presenta el quintil de menores recursos es comparable con la que presentan los países subdesarrollados<sup>4</sup>.

Otra importante conclusión de estas cifras de expansión de la cobertura es que el crecimiento futuro del sector de educación superior del país, provendrá fundamentalmente de los estratos medios y medios bajos del país. Esta incorporación masiva de estudiantes supondrá, por una parte, mayores presiones sobre los mecanismos de ayuda al estudiante para el financiamiento de la educación superior y, por otra, tendrá un efecto sobre la calidad promedio de la educación superior.

Cuadro 4

Cobertura de Educación Superior por Quintil de ingreso Autónomo per Cápita del Hogar

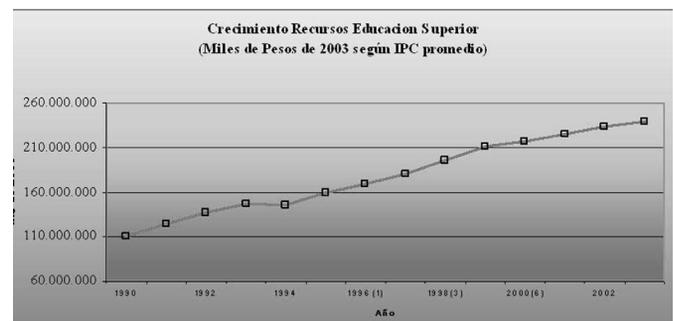
Quintil de Ingreso	Año 1990	Año 2000
I	4,4	9,4
II	7,8	16,2
III	12,4	28,9
IV	21,3	43,5
V	40,2	65,6
TOTAL	17,2	32,7
Quintil V/Quintil I	9,1	7,0

Fuente: MIDEPLAN (www.mideplan.cl).

En cuanto a los recursos destinados al financiamiento de la educación superior, el país destina aproximadamente 0,7% del PGB a la educación superior. El país ha estado aumentando de manera importante el valor absoluto de sus aportes a la educación superior (ver Cuadro 5). En efecto, entre los años 1990 y el 2003, el aporte fiscal a la educación superior ha crecido desde \$ 110 millones en el año 1990 a \$ 239 millones en el año 2003 (en miles de pesos del 2004), lo cual significa una tasa de crecimiento en el aporte fiscal a educación superior en este período de un 117% en términos reales. Sin embargo, dado que el aporte fiscal total a educación ha crecido en el mismo período en un 246%, la participación del aporte fiscal a la educación superior en el total del aporte fiscal a educación contemplado en la Ley de Presupuesto, ha disminuido desde un 18,6% en el año 1990 a un 11,5% en el año 2003.

Cuadro 5

Cuadro disponible en el Compendio de Educación Superior (www.mineduc.cl)



Este aporte fiscal a la educación superior se canaliza a través de tres modalidades básicas: 1) el Aporte Fiscal Directo (AFD), que constituye los recursos estatales que se destinan a las universidades tradicionales y que sigue un criterio básicamente histórico; 2) el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que se entrega a la institución por cada alumno que capte y que se encuentre dentro de los 27.500 mejores puntajes de la P.A.A.; y 3) las Ayudas Estudiantiles, confor-

3 De acuerdo a UNESCO (2002), los países desarrollados de Norte América, Europa y Asia presentaban coberturas de 81%, 51% y 42% respectivamente.

4 De acuerdo a cifras de UNESCO (2002) la cobertura de educación superior que presentaban los países de menor desarrollo económico de África, Países Árabes, América Latina y Asia/Oceanía eran de 4%, 15%, 20% y 11% respectivamente.

madas por el Crédito Universitario y diversas Becas para Aranceles.

Cuadro 6  
Aporte Fiscal Directo, Indirecto y Ayudas Estudiantiles  
(Cifras en Miles de Pesos de 2004)

Año	Aporte Fiscal Directo	Aporte Fiscal Indirecto	Ayudas Estudiantiles	Otros*	Total
1990	\$ 61.934.428	\$ 20.016.211	\$ 28.328.075	\$ 0	\$ 110.278.714
1991	\$ 72.816.577	\$ 20.659.047	\$ 26.994.179	\$ 3.427.676	\$ 123.897.479
1992	\$ 80.149.609	\$ 20.672.298	\$ 28.788.137	\$ 7.968.972	\$ 137.579.016
1993	\$ 81.054.219	\$ 20.447.122	\$ 32.351.483	\$ 12.351.130	\$ 146.203.955
1994	\$ 83.641.523	\$ 20.182.425	\$ 30.997.927	\$ 11.130.607	\$ 145.952.482
1995	\$ 87.486.826	\$ 20.142.519	\$ 33.020.633	\$ 18.017.148	\$ 158.667.125
1996	\$ 91.818.299	\$ 19.981.316	\$ 36.208.706	\$ 20.510.627	\$ 168.518.948
1997	\$ 96.506.795	\$ 19.805.539	\$ 39.140.241	\$ 24.898.869	\$ 180.351.445
1998	\$ 98.466.581	\$ 19.493.662	\$ 49.069.172	\$ 28.682.301	\$ 195.711.717
1999	\$ 100.864.705	\$ 19.093.069	\$ 55.717.093	\$ 35.154.847	\$ 210.829.715
2000	\$ 102.575.655	\$ 17.915.098	\$ 61.968.841	\$ 33.794.389	\$ 216.253.984
2001	\$ 103.868.915	\$ 17.730.149	\$ 66.441.038	\$ 37.096.341	\$ 225.136.443
2002	\$ 106.886.320	\$ 17.835.817	\$ 71.579.807	\$ 37.276.459	\$ 233.578.403
2003	\$ 107.337.034	\$ 17.348.274	\$ 73.655.572	\$ 41.150.019	\$ 239.490.898

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

\*: Incluye al Fondo de Desarrollo Institucional, al Convenio U. de Chile, y a los desaparecidos fondos para Ley 19.200 y para el Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes.

Con relación a estas cifras, es importante destacar que tanto el AFD como las ayudas estudiantiles han crecido en un 73% real y 160% real, respectivamente en el período 1990-2003. Por su parte, el AFI ha caído en términos reales en un 13% en el mismo período, pasando a representar un 18% del aporte fiscal a educación superior el año 1990 a sólo un 7% en el año 2003. Esto es preocupante puesto que éste constituye el único aporte que favorece la competencia en el sector al ser la única vía a través de la cual las instituciones no tradicionales pueden acceder a recursos estatales

Con relación a las ayudas estudiantiles, éstas han aumentado en términos reales en un 161% en el período 1990-2003,

pero se concentran fuertemente en las universidades del Consejo de Rectores. El fondo solidario de crédito tiene en el año 2003 una importancia relativa de un 68% dentro de las ayudas estudiantiles (M\$ 50.168.170 en moneda de 2004) y creció en 77% entre los años 1990 y 2003. Le siguen en importancia las Becas MINEDUC con un 16% (M\$ 12.050.115), becas que se reparten entre las universidades del Consejo de Rectores para alumnos de mérito de escasos recursos, las Becas Juan Gómez Millas con un 7% (M\$ 5.424.998) y las Becas Nuevo Milenio con 3% (M\$ 2.446.080).

De acuerdo a estadísticas del Ministerio de Educación, en el año 2002 se entregaron 173.459 ayudas estudiantiles: 113.263 Beneficiarios de Crédito Universitario y 60.196 Beneficiarios de Becas (22.675 Beneficiarios de Becas MINEDUC y 37.521 Beneficiarios de otras becas). En las cifras de alumnos con préstamos hay que considerar a los créditos CORFO, los que corresponden a una línea de financiamiento abierta a bancos (postulación directa) para que ofrezcan créditos a estudiantes. Estos se orientan a familias con rentas familiares menores a 120 UF y requieren de un aval con buen comportamiento comercial y con ingreso mínimo entre 25 y 35 UF. Este sistema usa la banca comercial para la evaluación de los préstamos y para la cobranza, utiliza una tasa de interés de mercado (no subsidiada) y los préstamos se deben enterar en 15 años.

En el año 2002, se entregaron alrededor de 10.300 créditos CORFO (51% UPR, 29% UCR, 19% IP, 1% CFT). En adición, hay que considerar los préstamos Banco Estado (para familias de menos de UF 75 mensual), que otorgaron 14.470 créditos el año 2002. A partir de estas fuentes, se llega a un total de 197.929 beneficiarios lo que equivale a una cobertura para el año 2002 de un 37,9% de la matrícula en educación superior.

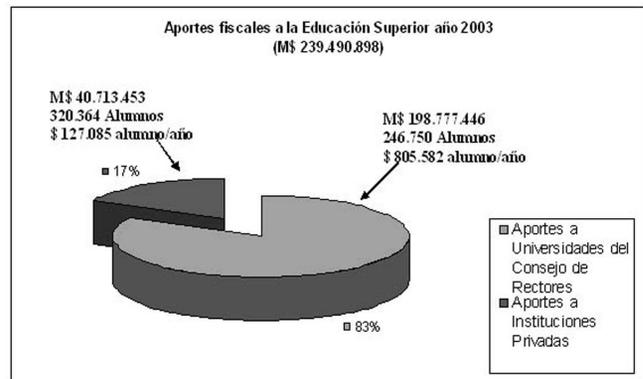
Otro aspecto que interesa destacar es que no existe ningún tipo de ayuda estatal

para los alumnos que estudian en Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales<sup>5</sup>, ya que no cuentan con acceso a becas para aranceles ni al crédito universitario. Esto es considerado no sólo como una fuente de inequidad evidente en la asignación de recursos estatales sino que también es una estructura de financiamiento que distorsiona las decisiones de los alumnos en general, y de los merecedores de AFI en particular. Esto ya que los estudiantes al efectuar sus decisiones educacionales toman no tan sólo en cuenta factores como prestigio y calidad de la institución sino también otros factores, tales como la posibilidad de ayudas parciales para cubrir los costos de matrícula y mensualidades de las universidades, lo cual hasta la fecha es sólo posible en las universidades tradicionales. Así, existen dos segmentos de estudiantes en Chile dependiendo si estudian o no en Universidades del Consejo de Rectores; y en caso de serlo tienen acceso a un amplio espectro de ayudas estudiantiles.

El Cuadro 7 presenta una estimación del aporte fiscal que reciben, directamente a través del Aporte Fiscal Directo e Indirecto o indirectamente a través del pago de los aranceles y matrículas financiados con créditos universitarios y becas)<sup>6</sup>. De este cuadro se hace evidente la inequidad en el acceso al aporte fiscal que tienen las instituciones de educación superior que no pertenecen al Consejo de Rectores, los que reciben un equivalente a \$127.085 por alumno que asiste a estas instituciones (incluyendo a Centros de Formación Técnica) en oposición a los \$ 805.582 por alumno que reciben las 25 Universidades que conforman el Consejo de Rectores.

Cuadro 7

Elaboración propia en base a Compendio de Educación Superior (www.mineduc.cl)



## 2. ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

### 2.1 FINANCIAMIENTO

Hay tres temas que deseo realizar con relación al financiamiento. Un primer tema tiene que ver con la asimetría entre universidades en el acceso de estudiantes al crédito fiscal. No parecen existir argumentos que avalen la exclusión de las Universidades privadas a este sistema, así como éstas no se encuentran excluidas del aporte fiscal indirecto entregado sobre la base de los mejores puntajes de la Prueba de Aptitud Académica. El financiamiento para crédito fiscal permitiría a alumnos de menores recursos acceder a estas Universidades privadas. Asimismo es preocupante que no exista una política de crédito fiscal para los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, especialmente en el caso de estos últimos, pues son instituciones que concentran estudiantes de ingresos medios y medios-bajos. Según las cifras presentadas en

*Además de que estas instituciones no pueden acceder al Aporte Fiscal Directo.*

*No se incorporan en esta estimación los créditos CORFO y BancoEstado ya que no tienen subsidios implícitos.*

el Cuadro 8, un 52,1% de los alumnos de los Centros de Formación Técnica pertenecen a los tres quintiles de menores ingresos, porcentaje que se reduce a un 45,5% en el caso de los Institutos Profesionales. En el caso de las universidades, estos porcentajes corresponden a un 37,7% y 18,8% para las universidades del Consejo de Rectores y Privadas, respectivamente.

Cuadro 8

Distribución de la Población que Asiste a Educación Superior por Quintil de Ingreso Autónomo per Cápita del Hogar

Tipo de Institución	I	II	III	IV	V	Total
Universidades	5,3	9,2	17,7	28,4	39,4	100,0
Consejo de Rectores	6,4	11,3	20,0	29,5	32,7	100,0
Privadas	2,5	4,1	12,2	25,7	55,5	100,0
Institutos Profesionales	6,7	14,3	24,5	28,1	26,3	100,0
Centros de Formación Técnica	8,4	17,8	25,9	29,5	18,4	100,0

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

Un segundo aspecto se refiere al sistema de financiamiento estatal a la educación superior, que deriva de la coexistencia de universidades con acceso a fondos públicos directos e instituciones sin dicho acceso. Es cuestionable que a las instituciones no tradicionales se les impida competir por recursos públicos, idealmente entregados sobre la base de proyectos específicos, considerando que hoy ya lo hacen por fondos concursables para investigación y por donaciones. Una condición razonable para permitir el acceso a los recursos estatales es que estén debidamente acreditadas bajo un sistema distinto del actual o que hayan obtenido su plena autonomía. Asimismo, aquellas universidades que en la actualidad reciben financiamiento público a través del aporte fiscal directo debieran ser evaluadas en su gestión como condición para continuar recibiendo dicho financiamiento. En consecuencia, re-

sulta inexplicable que una universidad tradicional de mediocre desempeño continuase recibiendo financiamiento fiscal directo.

Un tercer aspecto es que la fórmula de asignación histórica resulta en evidentes insensibilidades respecto de variables tales como gestión, desempeño y productividad. De acuerdo a este enfoque, las universidades con financiamiento público deberían ser reguladas y evaluadas en su gestión como condición para recibir financiamiento público. Una extensión de esta última postura plantea que las actuales universidades con financiamiento público se harían acreedoras de dicho financiamiento sólo en la medida que desarrollen actividades universitarias con fuerte componente de externalidades positivas (investigación básica, extensión cultural, etc.). Otra posición afirma que, en la medida que el Estado pase a regular la calidad académica de las instituciones privadas de educación superior, entonces debe abrir tanto el financiamiento directo como el financiamiento para crédito fiscal a estas instituciones.

La eficiencia universitaria no es independiente de la política pública. Las universidades no tienen mayores incentivos para incrementar su eficiencia si sólo un tercio del aporte fiscal se asigna a través de fondos concursables o si atraen estudiantes a través de los fondos de crédito que disponen sobre la base de consideraciones de variada índole y que no se encuentran adecuadamente disponibles para todas las alternativas de educación superior que posee una persona.

## 2.2 EQUIDAD

Ésta es uno de los argumentos principales para la participación del Estado en la educación superior, puesto que la interven-

ción del Estado hace una diferencia sustantiva en el grado de equidad de la educación superior.

El logro de la equidad está vinculado a que por una parte quienes se beneficien con la educación superior paguen su costo de producción. Esta condición requiere que, en general, sean los estudiantes y no el Estado quienes financien la educación. La educación superior provee a los estudiantes de capacidades que les permitirán generar un significativo flujo de ingresos en su vida laboral futura. Evidencia de tipo anecdótica sugiere que los profesionales universitarios pertenecen, en el 90% de los casos a hogares del 40% más rico de la población. De acuerdo a cifras publicadas en el sitio [www.futurolaboral.cl](http://www.futurolaboral.cl), las tasas de retorno a la educación superior son del orden de un 12,3% por estudios en Centros de Formación Técnica, de 11,8% por estudios en Institutos Profesionales y de 25,4% en el caso de estudios en Universidades<sup>8</sup>. Así, la educación superior puede ser clasificada como una alternativa de inversión rentable y por lo tanto, no se justifica incluirla en el conjunto de actividades provistas en forma subsidiada por el Estado. Es más, la presencia de subsidios en el área, restaría recursos para actividades que efectivamente beneficien a los más pobres.

Una excepción a esta regla es quizás la entrega de becas a quienes deciden postular a pedagogía para revertir una situación de creciente desinterés en los postulantes u otra carrera considerada estratégica de incentivar por el país. Es de suma importancia que estas becas sean entregadas con base en consideraciones de méritos académicos con el objeto de incentivar una mayor calidad de los mismos. Sin embargo, se desea enfatizar que la mejor manera de incen-

tivar el interés por una profesión es que ésta sea más atractiva de ejercer que de estudiar.

En segundo lugar, la equidad significa que no existe discriminación económica en el sentido que estudiantes capaces sean marginados de cursar estudios superiores por insolvencia económica. Es incorrecto plantear que existe discriminación cuando existe un cobro en la educación superior; la discriminación surgiría sólo si no existe acceso a mecanismos de financiamiento para los más pobres.

En este sentido, la situación actual no merece análisis y requiere la presencia del Estado ofreciendo crédito -en condiciones de mercado- para que los pobres que lleguen a la educación superior puedan estudiar en la institución de su elección. Aquí se está ante la presencia de una falla del mercado del crédito privado el cual no provee tal sistema de financiamiento para los más pobres, debido a que carecen de garantías que avalen los préstamos y el capital humano que eventualmente acumularían no puede liquidarse en caso de problemas futuros de pago. Esto hace que la banca privada, en la 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.

Una política de becas es necesaria para premiar a los más pobres que acceden a la educación superior y para incentivar a que otros intenten llegar a esta meta. Entendida como un premio, éstas deben estar reservadas para los mejores dentro de los pobres, por lo que deben ser becas selectivas y no masivas.

7 *El esquema de acreditación debiera permitir la operación en Chile de Agencias Acreditadoras que operan en Estados Unidos, Canadá y los países de mayor desarrollo económico de Europa.*

8 *Estas tasas son mayores que las observadas en países desarrollados. De acuerdo a OECD (2002), la tasa de retorno promedio a la educación superior para los países OECD es de un 11,3% y 11,8% para mujeres y hombres, respectivamente.*

Tal como se mencionó en la Sección 2 del artículo, en la actualidad existen alrededor de 567 mil alumnos que asisten a educación superior, de ellos alrededor de un 43% asisten a universidades del Consejo de Rectores, instituciones que reciben un aporte fiscal directo del Estado y por ende, sus alumnos reciben por este concepto ayuda estatal para financiar sus estudios. Quedan fuera de este beneficio la totalidad de alumnos que estudian en Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica (163.744 alumnos o 29% del total de alumnos en educación superior) y los alumnos de universidades privadas (156.620 alumnos o 28% del total).

### 2.3 EFICIENCIA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

La política de financiamiento debe inducir a una eficiente asignación de recursos en la educación superior. Ello requiere por una parte que la producción de bienes y servicios en las instituciones de educación superior (investigación, extensión y docencia) responda a criterios de rentabilidad social y por otra, que tal producción se realice en condiciones de mínimo costo. Esto se logra a través del uso del sistema de precios en un ambiente competitivo adaptado al ambiente de educación superior. Ejemplos de lo anterior son el concurso FONDECYT en donde se asignan recursos para investigación a través de un esquema que conjuga la competencia académica con la valoración social de los usos de la investigación. Un segundo ejemplo lo constituye el aporte fiscal indirecto en el cual las instituciones de educación superior compiten para atraer estudiantes que "portan" este financiamiento del Estado hacia las instituciones al elegir las.

Contablemente, un esquema con subsidios a la demanda y un esquema de subsidios a la oferta pueden involucrar los mismos fondos, sin embargo, los sistemas no son equivalentes en términos de incentivos. Al canalizar de manera indirecta los recursos a través de las elecciones de las personas, se promueve tanto una mayor elección y una mayor eficiencia a través de la competencia entre instituciones. La literatura es clara para indicar que los subsidios por el lado de la demanda son superiores a los subsidios por el lado de la oferta, sin embargo, aún dentro del esquema de subsidios a la oferta hay espacio para mejoras.

¿Cuáles son los diferentes esquemas que puede usar el Estado para asignar el Aporte Fiscal Directo a las instituciones y cuáles son sus ventajas y desventajas?<sup>9</sup> Una primera alternativa lo constituye el Financiamiento Negociado, bajo este criterio se fijan presupuestos negociados de manera anual para las diferentes instituciones, los que pueden tomar las siguientes formas: (1) Presupuestos Incrementales (aumento porcentual igualitario); (2) Presupuestos fijos (se fija un % del total a asignar); y (3) Negociaciones Ad-hoc. Los problemas que introduce esta alternativa son: entregan un control político al nivel central sobre las universidades<sup>10</sup>; son eminentemente inestables ya que dependen de la capacidad negociadora de las partes; no dependen de la eficiencia de las instituciones; no son equitativos ya que los montos dependen de la capacidad negociadora y no se relacionan con criterios tales como alumnos, facultades, etc.; y no son sensitivos a la demanda ni a las condiciones del mercado laboral, ya que sólo dependen de su relación con el nivel central. Como ejemplos de países que utilizan este esquema se encuentran Argelia, Argentina, Brasil, Ghana, Grecia, Honduras, India, Italia,



<sup>9</sup> Ver, Albrecht, D. & Ziderman, A. (1992).

<sup>10</sup> En general, en este tipo de financiamiento el gobierno ejerce un fuerte control sobre las políticas de admisión y sobre la asignación interna del presupuesto.

Jordania, Kenia, Marruecos, Nepal, Nigeria, Pakistán, Perú, Filipinas, Sudán, Tanzania, Venezuela y Yemen.

Una segunda alternativa la constituye el Pago por Insumos. Bajo este criterio se determinan costos unitarios por carreras o áreas, y con el objeto de obtener los recursos financieros se ponderan por asistencia. Los costos pueden variar por nivel de educación, tipo de instrucción y área geográfica. Las modalidades más utilizadas son: (1) Presupuestos por línea (los fondos se asignan por línea de costos) y (2) Presupuestos por Centro de Costos (los fondos se asignan por Centro de Costos, Usualmente las Facultades o Departamentos). Los problemas que introduce esta alternativa son: no hay incentivos para aumentar la eficiencia o mejorar la calidad de la enseñanza; existe una tendencia a sobreestimar la asistencia; no existen incentivos para ser sensibles tanto a las preferencias de los alumnos como a las condiciones del mercado laboral; incentiva la homogeneidad y desincentiva la innovación tecnológica, afectando en este sentido la mezcla de insumos utilizados; requiere responder a las preguntas de ¿cómo se determinan los costos? y ¿quién lo hace?; y no existen incentivos para "apurar" el flujo de egreso. Como ejemplos de países que utilizan este esquema se encuentran Canadá, China, Inglaterra, Francia, Hungría, Indonesia, Japón, Nigeria, Noruega, Africa del Sur, Suecia y Vietnam.

Una tercera alternativa lo constituye el Pago por Resultados. Bajo este esquema se determinan productos o resultados de las instituciones y se retribuye de acuerdo a la "producción" de éstos. Por ejemplo, se paga por número de graduados, postgraduados y por actividades de investigación. Los desafíos que presenta esta alternativa es que requiere de una definición precisa de los "productos", pudiendo existir una posible tensión entre cantidad y calidad. Como

ejemplos de países que han adoptado parcialmente este esquema se encuentran Dinamarca, Finlandia, Israel y Holanda.

Una posible alternativa, es incorporar cada vez más en la transferencia del Aporte Fiscal Directo atributos del pago por resultados lo que podría tener efectos positivos sobre la eficiencia de estas instituciones. En la actualidad, las universidades estatales carecen de incentivos para mejorar la eficiencia interna o la calidad del rendimiento académico. El aporte fiscal directo está escasamente vinculado a medidas de costo o calidad, agravado por un contexto de estructuras burocráticas, regidas por estatutos que otorgan escasa flexibilidad económica y operativa. Un problema adicional tiene que ver con la naturaleza política de algunas posiciones administrativas, lo que conduce a que éstas sean llenadas por personas carentes de experiencia en administración universitaria.

Las disposiciones relativas al régimen de personal son regidas en forma supletoria por el estatuto administrativo del sector público. Esto es particularmente importante en el contexto de universidades estatales con una evidente sobre dotación de funcionarios.

## 2.4 AYUDAS ESTUDIANTILES

En general, los costos de asistir a la educación superior exceden a los costos de matrícula y aranceles, e incluyen, entre otros, comidas, hospedaje, vestuario, transporte y libros. Estos costos de financiamiento privado pueden ser muy importantes y pueden ser un componente esencial especialmente en el caso de aquellos estudiantes que dejan sus hogares para proseguir sus estudios. El siguiente cuadro muestra información para diversos países en relación con los costos de la educación superior.



Cuadro 9  
Costos Directos Anuales Promedio en  
Educación Superior<sup>11</sup>

Gastos	Colombia	Costa Rica	UK	US
Matrícula	USD 164	USD 302	USD 0	USD 3.754
Alojamiento y comida	USD 2.210	USD 1.770	USD 6.200	USD 11.976
Otros Material librería	USD 204	nd	USD 1.000	USD 2.000
Total	USD 2.578	USD 2.072	USD 7.200	USD 17.730

Fuente: World Bank (1998) y [www.acenet.edu/faq](http://www.acenet.edu/faq).

Para estimar el costo económico de la educación superior habría que adicionar a los costos anteriores, los costos indirectos relacionados con el ingreso sacrificado.

Como fuentes para el financiamiento de estos gastos se reconocen cuatro: los padres a través del ahorro o de la disminución de consumo; a los estudiantes a través de su ahorro, su propio trabajo o el acceso a préstamos; los gobiernos a través del uso de los impuestos; y la filantropía a través de la entrega de becas. La realidad de los distintos países es heterogénea en relación con estas fuentes. Por ejemplo, en países escandinavos no se espera que los padres contribuyan, mientras que en Corea no hay mucha ayuda del Estado y se debe recurrir a la ayuda familiar. En algunos países el gobierno entrega préstamos subsidiados y en otros se entregan becas completas; sin embargo, la tendencia es a premiar el mérito en becas y a focalizar en necesidad en los programas de préstamos. En países con baja presencia del gobierno y donde se favorecen las donaciones, la filantropía privada a través de fundaciones puede ser relevante: por ejemplo, en Japón hay 800 fundaciones que entregan becas a aproximadamente 7% de los estudiantes.

La literatura relativa al financiamiento de la educación superior sugiere fuertemen-

te los préstamos a estudiantes a través de sistemas de pagos diferidos que hacen de puente entre la necesidad inmediata de financiamiento y los ingresos futuros a recibir después de la graduación, en los cuales se posterga el pago de los costos de asistir a educación superior hasta el momento en que se generan ingresos. En la experiencia de los diversos países existen dos tipos de préstamos: (1) del tipo hipotecario donde se repaga por un período especificado de tiempo, usualmente con un pago fijo mensual; y (2) del tipo contingente al ingreso.

Cuadro 10  
Esquemas de Financiamiento

País	Tipo	Propósito	Valor Promedio del Préstamo	Cobertura
Australia	Contingente	Matrícula	USD 3,500	81,0%
Argentina	Hipotecario	Vida	USD 2,000	12,0%
Canadá	Hipotecario	Matrícula y Vida	USD 4,600	59,0%
Japón	Hipotecario	Matrícula y Vida	USD 5,000	19,0%
Venezuela	Hipotecario	Matrícula y Vida	USD 800	1,0%
USA	Hipotecario	Matrícula y Vida	USD 5,023	72,0%
UK	Hipotecario	Vida	USD 2,000	28,0%

Fuente: World Bank Survey (1998).

Si bien ambos esquemas se usan en distintos países, los riesgos desde el punto de vista del estudiante son distintos. En general, se considera que un esquema contingente al ingreso como el que tiene Chile obtiene un equilibrio entre una recuperación efectiva y un menor riesgo para el deudor, en oposición a un esquema con pagos fijos el cual puede comprometer al deudor a destinar una proporción no acotada de su ingreso.

### 3. PROPUESTAS

Para concluir este artículo se efectúan propuestas en cinco ámbitos: aporte fiscal

<sup>11</sup> Los datos para los Estados Unidos son para residentes en Universidades o Colleges públicos de cuatro años. Para estudiantes no residentes el "room and board" es de USD 17,740. La matrícula en Universidades y Colleges privados es de USD 17,123 y el "room and board" es de USD 26,070.

directo, crédito para la educación superior, becas para la educación superior, información y fondos concursables.

En relación al Aporte Fiscal Directo se propone reemplazar el Aporte Fiscal Directo (AFD) a las universidades tradicionales por un mecanismo de pago de acuerdo a resultados o productos obtenidos por las Instituciones de Educación Superior, sean éstas Universidades -tradicionales o privadas-, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica. Este esquema requiere, en primer lugar, definir productos o resultados para retribuir a las instituciones de acuerdo a estos resultados. Posibles resultados o productos a considerar son, por ejemplo, el número de alumnos titulados, las actividades de investigación realizadas, el número de publicaciones efectuadas, el número de patentes conseguidas, etc. En segundo lugar, este esquema requiere determinar estándares de calidad para juzgar si efectivamente se han obtenido los productos o resultados deseados.

Con relación al sistema de crédito para la Educación Superior se propone reemplazar el actual concepto de Crédito Universitario por uno de Crédito para la Educación Superior sin subsidios públicos. En este sentido se debe aumentar la cobertura actual del crédito universitario para que no sólo esté disponible para un mayor número de estudiantes de Educación Superior sino para que también pueda ser utilizado en cualquiera institución de Educación Superior que libremente elija el estudiante, sea esta Universidad -tradicional o privada-, un Instituto Profesional o un Centro de Formación Técnica. Este Crédito a la Educación Superior debe ser renovable anualmente, bajo la condición de que el alumno mantenga un rendimiento académico satisfactorio y no debe incluir subsidios públicos.

El Estado debiera proveer el puente entre los ingresos futuros que promete la educación superior y la situación socioeconómica presente. Sin embargo, este puente debe ser bien construido, es decir, manteniendo los contingentes al ingreso, sin subsidios en la tasa de interés cobrada (como el 2% que utiliza el fondo de crédito), debiéndose usar una tasa de mercado. A su vez, no se debiera condonar la deuda sino hasta enterar completamente los pagos, no importando que éstos lleve más allá de los 12 o 15 años (según el monto) considerados en el fondo de crédito<sup>12</sup>.

Con relación a las Becas para la Educación Superior, se propone cambiar el concepto por uno de Beca para la Educación Superior, aumentando la cobertura de becas tanto en número como para que ésta pueda ser utilizada en cualquiera institución de educación superior que libremente elija el estudiante, sea esta Universidad -tradicional o privada-, un Instituto Profesional o un Centro de Formación Técnica. Se propone focalizar estas becas en los alumnos de menores ingresos, que presenten los mejores méritos académicos. Al igual que en el caso del Crédito para la Educación Superior, se propone evaluar su renovación año tras año bajo la condición de que el alumno mantenga un rendimiento académico satisfactorio.

En relación a la Información se propone establecer un sistema de información para ayudar a las decisiones de los estudiantes y sus familias en lo relativo a educación superior<sup>13</sup>. El sistema debe ser autónomo y transparente para calificar a las instituciones de acuerdo a la calidad de la educación que ofrecen, tanto en lo relativo a la calidad de sus docentes, calidad de su infraestructura, calidad de los estudiantes admitidos, ubicación de mercado de sus egresados, entre otras. Se sugiere que se licite entre institu-

12 *Este problema de diseño que adolece el Fondo de Crédito introduce un subsidio extraño: es más subsidiado aquel que optó por una carrera cara y que el mercado retribuye en menor medida.*

13 *En este sentido se considera un aporte el portal de información [www.futurolaboral.cl](http://www.futurolaboral.cl), elaborado bajo el auspicio del Ministerio de Educación.*

ciones del sector privado este rol de agente informador en el mercado de la educación superior.

Finalmente, en relación a los Fondos Concursables se propone reforzar el concepto de fondos concursables revisando, en profundidad, los programas actuales, para asegurar tanto la presencia de mecanismos competitivos en su asignación como para erradicar prácticas de asignación discrecional de estos fondos. Se propone que estos fondos concursables permitan la movilidad inter-instituciones de los investigadores, en el sentido de que ellos puedan desarrollar estos proyectos de investigación en la institución que, según su juicio, le permita obtener la mayor calidad para su investigación. Entre estas instituciones se encuentran Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica, instituciones sin fines de lucro y empresas, según sea el libre juicio de los investigadores. Se debe incorporar cada vez más a destacados científicos internacionales tanto en los comités de evaluación de las propuestas, como en los comités de evaluación de los informes de progreso y finales. Finalmente, se debe incorporar mayores incentivos para mejorar la efectividad de los resultados de estas investigaciones, por ejemplo, a través de un sistema de premios por publicaciones efectuadas en revistas internacionales-referidas de primer nivel científico o por patentes registradas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albrecht, D. & Ziderman, A., "Financing Universities in Developing Countries", PHREE Background Paper Series, Document N° PHREE/92/61, The World Bank.
- OECD (2002) "Education Statistics and Indicators: Education at a Glance 2002".
- UNESCO (2002), "Education Statistics by Country".
- World Bank (1998), World Bank Experience.



CRISTIÁN AEDO I.

Subdirector de Desarrollo y Estudios, Instituto Nacional de Capacitación Profesional. (INACAP).

