

Debates de Política Pública

José Joaquín Brunner / Julio Labraña

Financiamiento de la
educación superior, gratuidad
y proyecto de nuevo crédito
estudiantil

Debates de Política Pública

N° 31 / noviembre 2018

La serie *Debates de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Leonidas Montes.

Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400.
Sitio web: www.cepchile.cl Email: escribanos@cepchile.cl.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra y Pedro Sepúlveda.

Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil

José Joaquín Brunner

Profesor titular de la UDP y director de la Cátedra Unesco de Políticas Comparadas de Educación Superior.

Julio Labraña

Investigador asociado del Centro de Políticas Comparadas de Educación, UDP.

Este documento ha sido elaborado sobre la base de las notas preparadas para la exposición del autor principal ante la Comisión de Educación del H. Senado de la República el día 24 de septiembre de 2018, invitado a opinar sobre el proyecto de ley que crea el Sistema de Financiamiento Solidario de Acceso a la Educación Superior. Los autores agradecen las observaciones de Loreto Cox y Sylvia Eyzaguirre, del Centro de Estudios Públicos. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

Resumen

El proyecto que crea un sistema de financiamiento solidario (Sifs) para estudiantes de la educación superior (Boletín n° 11.822-04) es una pieza importante sin duda, pero sólo un elemento dentro del esquema general de financiamiento de la educación superior (ES) chilena. Partiremos pues por esta última perspectiva, que considera el financiamiento de la educación terciaria (ET) chilena en su conjunto.¹

Antecedentes

De acuerdo con cifras dadas a conocer por la OCDE en un reciente informe,² Chile realiza un importante esfuerzo anual de inversión en educación (todos los niveles, pública y privada), equivalente al 6,1% del PIB, en comparación con el 5% para el promedio de los países de la OCDE. Aparece como uno de los cinco países de la OCDE con más alto gasto en este indicador. Este esfuerzo se traduce en un gasto acumulativo desde la educación primaria hasta la terciaria de alrededor de USD 6 mil anuales por estudiante (PPA), cifra que para el promedio de los países de la OCDE es de 11,2 mil dólares (PPA). En breve, nuestro país realiza un considerable esfuerzo de gasto en educación en relación con su nivel de desarrollo, el cual sin embargo resulta en un egreso unitario (o por alumno) apenas equivalente al 54% del gasto promedio de la OCDE.

En concordancia con la naturaleza mixta de la provisión y del financiamiento de la educación en Chile, dicho esfuerzo proviene simultáneamente del gobierno (3,8 puntos porcentuales del PIB) y los privados (hogares y otras entidades privadas, después de computadas las transferencias entre el gobierno y los privados, y es de 2,3% del PIB). Por su lado, referido al PIB, en el promedio de la OCDE dicho gasto se descompone en 4,2% correspondiente a fuentes gubernamentales y 0,8% correspondiente a fuentes privadas. Por consiguiente, el gasto educacional de Chile contrasta ostensiblemente, por ejemplo, con el gasto de origen netamente gubernamental de los países nórdicos o de Irlanda, asemejándose, en cambio, al perfil del gasto de EE.UU., Canadá, Gran Bretaña y Colombia.

¹ A lo largo del texto empleamos indistintamente los términos “educación superior” y “educación terciaria” para referirnos a los niveles 5, 6, 7 y 8 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011). Unesco, *International Standard Classification of Education – 2011*. Disponible en: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-iscned-2011-en.pdf>.

² OECD, *Education at a Glance – 2018*. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2018. Las estadísticas citadas en esta sección corresponden a esta fuente, salvo cuando se indica una distinta.

Ahora bien, el gasto en ET de Chile del año 2016 (último año disponible para efectos de comparaciones internacionales) fue de 2,5% del PIB, un punto porcentual más que el promedio de la OCDE, siendo superado dentro de este grupo únicamente por Estados Unidos. En este nivel, la composición mixta (gubernamental / privada) del gasto chileno correspondió ese año a 32% público y 68% privado, mientras que en el promedio de los países de la OCDE fue de 68% y 32%, y en Estados Unidos, de 35% y 65%, respectivamente.

En dólares (PPA), el gasto anual por estudiante terciario (niveles 5 al 8 de la CINE - 2011) asciende en Chile a USD 8.406 y a USD 15.656 en el promedio de la OCDE. Tan marcada diferencia contrarresta el aserto de que el precio —sea que éste lo pague el Estado o los privados— sería, en el caso de ES chilena, de “*los más altos del mundo*”, según suele sostenerse, junto con otra serie de apreciaciones equivocadas sobre el financiamiento de la ET alrededor del mundo.³ En cuanto a la distribución interna de los recursos, la ET de ciclo largo (niveles 6 a 8 de la CINE - 2011) recibe 2,5 veces más que la ET de ciclo corto (nivel 5 de la CINE - 2011),⁴ diferencia que en el promedio de la OCDE es de 1,5 veces, subrayándose así el efecto combinado que en Chile produce el alto estatus de la formación universitaria⁵ y el menor premio salarial que acarrea consigo la instrucción vocacional de ciclo corto.⁶

Otro dato a tener en cuenta es que, del total del gasto por estudiante en ES, en Chile sólo el 4% corresponde a gasto en I+D, esto es, USD 339 (PPA), cifra que en el promedio de la OCDE es trece veces superior (USD 4.409, PPA), es decir, 28% del gasto unitario en ES, alcanzando en México a USD 1.766, en Turquía a USD 1.882 y a USD 4.289 en Portugal.

En consecuencia, resulta evidente que el sistema chileno de ET es esencialmente docente; de formación de capital humano. En esta dimensión exhibe una tasa bruta de cobertura de 90,3%, 15 puntos porcentuales mayor que la de los países de altos ingresos de

³ D. B. Johnstone, “Malentendidos frecuentes acerca del financiamiento de la educación superior a nivel mundial”. *Calidad de la Educación* n° 43, 2015, pp. 231-26. En cualquier caso, lo anterior no significa que los aranceles (en su valor de “etiqueta” o *sticker price*) no sean efectivamente altos en relación con el ingreso de las familias chilenas.

⁴ Para el caso chileno, los niveles 6 a 8 de la CINE corresponden a la educación universitaria de licenciatura, maestría y doctorado en las universidades. Por su parte, el nivel 5 de la CINE abarca la formación de técnico de nivel superior en centros de formación profesional, técnico-profesional y técnico de nivel superior en institutos profesionales, y técnico-universitario, técnico de nivel superior y bachillerato en universidades.

⁵ L. Cox, “Opinión pública sobre educación superior: un análisis a la luz de la encuesta CEP n° 80”, en R. González, *Encuesta CEP 2017: Las otras caras de la modernización* (pp. 81-109). CEP, Santiago, Chile, 2018.

⁶ Ver, por ejemplo, A. Bucarey y S. Urzúa, “El retorno económico de la educación media técnico-profesional en Chile”, *Estudios Públicos* n° 129, 2013, pp. 1- 48. Ver, además, J. Sotomayor y J. P. Valenzuela, “Rentabilidad de la educación superior técnica entregada por los Centros de Formación Técnica”. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, Departamento de Ingeniería Industrial de la UCh, Vol. 7, n° FALTA junio, pp. 120 -133.

América del Norte y Europa⁷ mientras, al mismo tiempo, hace frente al formidable desafío de aproximar su I+D a los niveles de producción e impacto académico de las ciencias de países más desarrollados pero con una población similar o menor a la chilena, como Holanda, Dinamarca, Nueva Zelanda o Portugal.

Arreglos básicos del financiamiento

Alrededor del mundo los países, igual que los organismos internacionales interesados en la ES como la Unesco, la OCDE, el Banco Mundial y los bancos regionales, discuten sobre cuáles son los arreglos más adecuados para financiar el desarrollo sustentable de la ET en el mediano y largo plazo.⁸ Varios factores explican y movilizan esta preocupación:

- El costo creciente de la educación terciaria a medida que el acceso pasa de restringido (elite) a masivo y a universal, aumentando en consecuencia la demanda, junto con el mayor gasto que implica la formación de un número cada vez mayor de estudiantes provenientes de hogares y colegios con menor capital cultural y escolar.
- En paralelo, el mayor costo que impone el mejoramiento de la calidad docente para hacer más atractivas las instituciones en la competencia por alumnos y en orden a cumplir con las exigencias —crecientes también— del acreditador público, todo lo cual obliga a contratar un mayor número de profesores de jornada completa con altas calificaciones académicas y a una continua inversión en infraestructura, equipamiento y bienestar estudiantil.
- La inversión cada vez más importante requerida por la investigación académica básica y aplicada a medida que transita de la *small science* a la *big science*, al uso más intensivo de equipamiento e instrumentos sofisticados, a la presión por competir en la tabla de posiciones de universidades de clase mundial o regional, y por el hecho de que un número de instituciones universitarias en desarrollo busca incrementar su complejidad interna para dar cabida a funciones de producción de conocimiento y a la enseñanza de posgrado en el nivel más avanzado.

⁷ La función de la tasa bruta de cobertura de Unesco Institute of Statistics es permitir comparar distintos países entre sí. Ella es diferente a la estimada por las fuentes oficiales chilenas, pues en cada caso se utiliza una cohorte diferente de edades. Véase Unesco Institute of Statistics, Education Data Base. Disponible en: <http://data.uis.unesco.org>.

⁸ Ver, por ejemplo, P. Santiago, K. Tremblay, E. Basri and E. Arnal, *Tertiary Education for the Knowledge Society*. OECD, Paris, 2000 (Vol. 1).

- La competencia existente dentro de los Estados entre sectores sociales —por ejemplo, entre diversos niveles de la educación, la salud, la previsión, la seguridad ciudadana, etc.— por recursos fiscales, junto con la dificultad que enfrentan los gobiernos para incrementar la carga tributaria de la población.

En suma, asistimos actualmente a un intenso debate en torno a cómo los países, sus gobiernos, la sociedad civil y las propias instituciones de ES pueden hacer frente a las enormes presiones de costo que caracterizan a la ET contemporánea con su combinación de enseñanza masiva o ya universal, competencia por calidad y prestigio, una cada vez más compleja empresa de investigación y limitada capacidad de los Estados para financiar por sí solos esta costosa ET, en concurrencia con la necesidad de financiar simultáneamente otras prioridades sociales. En otros términos, la pregunta que se plantean las sociedades y los gobiernos es cómo definir una estrategia que permita financiar sustentablemente en el tiempo sus sistemas nacionales de ES en condiciones de costos ascendentes y progresiva globalización. Esta pregunta se vuelve particularmente acuciante en países como Chile, que, según vimos, realizan ya un esfuerzo extraordinario —en relación con su economía— para financiar su ET, ubicándose entre los primeros de la OCDE en lo que refiere a este indicador.

Tendencias internacionales

La respuesta habitual de las sociedades —con independencia de su nivel de desarrollo, orientación de sus políticas gubernamentales y grado de complejidad de sus sistemas nacionales— es ampliar, lo más que les resulte políticamente posible, la base de financiamiento de sus sistemas de ET. Para tal efecto recurren en general a dos tipos de fuentes generadoras de recursos: por un lado, fuentes públicas, que utilizan los ingresos tributarios del Estado, y, por el otro, fuentes privadas, mediante el pago de una matrícula, aranceles y otras tasas, o mediante donaciones y otras erogaciones de entidades privadas.⁹

Desde este punto de vista, puede observarse que la mayoría de los países busca combinar, en el caso del financiamiento de su ET, recursos provenientes del fisco y recursos privados. La tendencia global de la última década sugiere que la participación de los recursos privados se halla en aumento, según muestra la literatura comparada.¹⁰ Ello ocurre ya bien

⁹ No consideramos aquí una tercera fuente que suelen reconocer las estadísticas internacionales, consistente en aportes internacionales, públicos o privados, cuya contribución es usualmente marginal, en cualquier caso.

¹⁰ Ver J. L. Garrizmann, *The Political Economy of Higher Education Finance: The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD Countries, 1945-2015*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2016. Asimismo, A. Goksu and G.G. Goksu, "A Comparative Analysis of Higher Education Financing in Different Countries", *Procedia Economics and Finance*, 26, 2015, pp. 1.152-1.158.

por la expansión de la provisión privada de ET, por la adopción de esquemas de costos compartidos a nivel de las instituciones estatales de ES, y/o por el peso en aumento que en los presupuestos institucionales posee la venta de productos y servicios de conocimiento, así como también por el desenvolvimiento de una verdadera industria transnacional de ES.¹¹ Esta última incluye tecnologías de enseñanza y aprendizaje, casas editoras de libros y revistas académicas, comercio internacional de educación superior (sujeto a las reglas del GATS), empresas lucrativas surgidas a la sombra de universidades de investigación, unidades de transferencia y parques tecnológicos, polos educacionales en contextos transnacionales, bases de datos de uso académico pero con carácter comercial, nuevos proveedores no tradicionales de ET y de nuevos tipos de credenciales, y así por delante.¹² En este contexto es que suele hablarse de la emergencia del fenómeno del capitalismo académico.¹³

En el caso de Chile, desde el año 1990 el aporte de los privados al financiamiento de la ES, especialmente mediante el pago de aranceles por parte de las familias o los estudiantes, con apoyo de un amplio régimen de becas y préstamos estudiantiles, ha sido netamente superior a la contribución del Estado. Esta tendencia comienza a revertirse durante el gobierno de la presidenta Bachelet, entre 2014 y 2018, como resultado de una política que proclamó el derecho a la gratuidad universal para el acceso a la ES.¹⁴ Inicialmente se anunció que ella se alcanzaría el año 2020, fecha que con posterioridad quedó aplazada *ad calendas graecas*, luego de constatarse su inviabilidad financiera. De este modo, durante el cuatrienio de la administración Bachelet la gratuidad se limitó a los estudiantes pertenecientes a los seis primeros deciles de la población según la distribución del ingreso, mientras el gobierno se comprometía a perseverar en la política de extraer a la ET —en la medida de lo posible— de los mercados y a ponerla al resguardo de un Estado filantrópico, hasta alcanzar la gratuidad para los alumnos del percentil 90 inscritos en instituciones estatales o en aquellas privadas que voluntariamente hubiesen adherido al régimen de gratuidad,

¹¹ A. Becker, S. Cummins, M. Davis, A. Freeman, A. Hall, C. Giesinger and V. Ananthanarayanan, *NMC Horizon Report – 2017*, The New Media Consortium, Austin, Texas, 2017. Disponible en: https://www.learntechlib.org/p/174879/report_174879.pdf.

¹² Ver I. Kauppinen, "Different meanings of knowledge as commodity in the context of higher education", *Critical Sociology*, 40(3), 2014, pp. 393-409. Asimismo, ver J. "Knight, International Education Hubs". En P. Meusburger, M. Heffernan and L. Suarsana (Eds.) *Geographies of the University. Knowledge and Space*, Vol. 12, 2018. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-75593-9_21.

¹³ Ver S. Slaughter and G. Rhoades, G., 2004, *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State and Higher Education*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

¹⁴ Ver J. Delisle y A. Bernasconi, "Lessons from Chile's Transition to Free College", *Economics Studies at Brookings, Evidence Speaks Reports*, Vol. 2, #43, 2018.

todo esto condicionado al crecimiento estructural de la economía y a un progresivo incremento del ingreso tributario del Estado.¹⁵

Tan ambiciosa meta —de llegar a aplicarse en plenitud al total de los alumnos, como se propuso inicialmente— habría significado en la práctica, suponiendo que todas las demás variables permanecen constantes, que el erario nacional terminaba gastando el equivalente a los mismos 2,5% del PIB que el país destina actualmente a la ES proveniente de fuentes fiscales y privadas, sólo que —a partir de ese momento— con base en el ingreso tributario del Estado exclusivamente. Esto implica que en el escenario presente, en el cual el gobierno de Chile financia la ES al nivel de 1,1% como ocurrió en 2016, incluyendo una gratuidad limitada al 60% de la población de menores recursos elegible, con un ingreso tributario ese mismo año equivalente a 20,4% del PIB¹⁶, el gasto fiscal en ET representó de hecho 5,4% del ingreso tributario del Estado, esfuerzo claramente superior, casi el doble, del que realiza el promedio de los países de la OCDE, donde alcanza a 2,9%, y bastante por encima incluso que el observado en el caso de Finlandia con su impecable Estado de bienestar, donde llega a 3,6% (Gráfico 1).

En un escenario alternativo, donde la gratuidad universal se hubiese implementado plenamente en 2020, cuando se suponía que el ingreso tributario del Estado podía equivaler a 23,5% del PIB en virtud de la reforma tributaria de 2014, el esfuerzo de Chile, *ceteris paribus*, habría llegado a su máxima expresión (10,6% del ingreso tributario del Estado). Por último, en el escenario máximo de ingreso tributario del Estado como el previsto por la Ley N° 21.091, equivalente al 29,5% del PIB, una gratuidad para todos los estudiantes habría significado un gasto sobre ingreso tributario de 8,5%, casi tres veces superior al del actual promedio de los países de la OCDE.

Dicho en otras palabras, eliminar por completo la actual participación de dinero privado en el financiamiento de su ET, revirtiendo así la privatización mediante una completa eliminación de aranceles, requeriría al país un esfuerzo descomunal. A cambio, sostenían los defensores de la gratuidad, se lograba el pleno reconocimiento de la ES como un derecho social, suponiendo que cualquier pago (arancel) era incompatible con el goce de ese derecho.¹⁷ Curiosamente, esto llevaba a considerar que países como Australia, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda o Italia, que cobran aranceles a los estudiantes en el

¹⁵ Véase Ley N° 21.091, de mayo de 2018, artículo trigésimo cuarto transitorio.

¹⁶ OECD, *Revenue Statistics*, 2017 – Chile.

¹⁷ Ver, por ejemplo, F. Gajardo León, “Gratuidad en la educación superior: economía política y evidencia”, *Estudios Nueva Economía*, Vol. 3 - n° 1, 2014, pp. 56-66. Para un análisis crítico con enfoque académico, véase J. M. Salazar, *Leyendo vísceras: La reforma a la educación superior chilena en perspectiva. Cuadernos de Coyuntura*, n° 10, Año 3, 2015, pp. 28-40. Disponible en:

http://www.nodoxxi.cl/wp-content/uploads/CC10_2015-Cultura-y-Ed.Superior.pdf.

nivel de la ET, y otros que más recientemente han introducido esta práctica —como China, Colombia, India, Malasia o Vietnam¹⁸— no reconocen a la ES como un derecho social, argumento a todas luces absurdo.

En suma, alrededor del mundo los arreglos básicos para financiar la ET vienen evolucionando desde un financiamiento realizado predominantemente mediante aportes fiscales directos, no condicionados —típicos de las universidades modernas en Europa occidental del siglo XIX y primeras tres cuartas partes del siglo XX, y también de América Latina, aunque aquí con la particularidad del desarrollo en paralelo de un amplio sector de universidades privadas—, hacia esquemas mixtos de financiamiento. Estos promueven la participación —bajo diversas modalidades y en diferentes balances— de recursos fiscales y privados con base en arreglos de costos compartidos para el caso de la enseñanza. En estos arreglos, el pago por parte de los estudiantes o sus familias (hogares), para solventar en todo o parcialmente el costo de la enseñanza que reciben, puede ser directo (*up front*), mediante créditos otorgados por el Estado a la manera de créditos hipotecarios, o bien mediante créditos contingentes al ingreso, donde el acceso es libre y el pago se hace diferidamente, bajo condiciones especialmente favorables de plazo, tasa de interés y pago vinculado al empleo e ingresos de los graduados / titulados.¹⁹

Fundamentos de economía política y cambios del financiamiento del sistema chileno

En el caso de Chile, los arreglos de base para el financiamiento de la ES se encuentran actualmente en una situación de des-arreglo y re-arreglo, dentro de un cuadro más general de disputa y revisión de la economía política mixta de su ES. Los fundamentos de economía política del sistema chileno —la manera de organizar la provisión y el financiamiento de la educación terciaria— se mantienen inalterados tras la reforma de 2014-2018. En efecto, la provisión fluye por tres canales organizacionales —instituciones estatales, instituciones privadas con aporte fiscal directo (AFD), e instituciones privadas sin AFD—, encontrándose sujeta a reglas y regulaciones que aseguran su autonomía, competencia, calidad acreditada y acceso diferencial a fuentes públicas y privadas de recursos, en un contexto en el que

¹⁸ Ver D. B. Johnstone and P. N. Marcucci, *Financing Higher Education Worldwide*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010.

¹⁹ Hay otras modalidades que se discuten teóricamente pero que no han sido aplicadas, como el impuesto a los graduados, y un gravamen al empleador por la contratación de graduados/titulados. Véase B. Bekhradnia, *Funding Higher Education in Ireland: Lessons from International Experience*, 2015. Disponible en: <https://www.education.ie/en/The-Education-System/Higher-Education/Higher-Education-Review-of-International-Funding-Models.pdf>.

las organizaciones deben gestionarse eficientemente y generar un excedente, junto con estar sujetas a la prohibición de lucrar. A su turno, el financiamiento de la ES se materializa mediante un arreglo que, en lo básico, hace posible la obtención competitiva de recursos públicos y privados destinados a las instituciones o los estudiantes.²⁰

¿Qué cambios supusieron las reformas introducidas durante los últimos años, llamadas a desmercantilizar y desprivatizar la educación terciaria?:

- La creación de nuevas instituciones estatales de ES; dos universidades estatales en regiones donde antes no existían y un impulso para la formación de una red de CFT estatales, medidas ambas con un impacto por ahora sólo marginal en la oferta y distribución de oportunidades de estudio.
- Tratos preferentes para diferentes categorías de universidades mediante el uso de un diversificado conjunto de instrumentos de asignación de los recursos destinados directamente a las instituciones, provenientes principalmente del Ministerio de Educación (Mineduc), como el aporte fiscal directo (AFD), la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), los convenios marco para universidades estatales, los fondos basales por desempeño de las universidades, el Programa Acceso Educación Superior (PACE), la Ley n° 20.910 que crea quince CFT estatales, el programa de fortalecimiento de universidades, la asignación anual especial para la Universidad de Chile, el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), la Ley n° 20.842 que establece las universidades de O'Higgins y Aysén, el Fondo de apoyo para la ES regional, el aporte para el fomento de investigación en beneficio de ciertas universidades privadas sin AFD que participan en la gratuidad, las leyes n° 20.374 y n° 20.807 para incentivo al retiro de personal de las universidades estatales, el Plan de Emergencia de Infraestructura y Equipamiento, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), la Ley n° 20.883 para universidades de regiones extremas y el programa de Apoyo para la Innovación de la ES. Adicionalmente, hubo recursos de cuantía menor provenientes de otros ministerios e instituciones.²¹

²⁰ Ver J. J. Brunner, El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada, *Revista da Avaliação da Educação Superior* (Campinas), Edición Especial, 13(2), 2008, pp. 451-486. Asimismo, J. J. Brunner y F. Ganga-Contreras, Reforma a la educación superior: un análisis crítico del enfoque chileno, *Utopía Y Praxis Latinoamericana* Año 23, n° 83, 2018, pp. 138-146. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1411976>.

²¹ Entre ellos, cabe considerar al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la Corporación Nacional de Fomento de la Producción (Corfo), el Comité Innova Chile (Innova), el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, los gobiernos regionales (Gore), la Oficina Nacional de Emergencia (Onemi), el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Programa Más Capaz (Sence), el Ministerio de Defensa Nacional, la Subsecretaría de Defensa, el Ministerio de Relaciones exteriores, la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Bancos e Instituciones

- Como resultado de las anteriores asignaciones, el financiamiento fiscal total de la ET durante 2017 ascendió a cerca de 2 billones de pesos (MM\$ 1.997.358), aproximadamente USD 3.076 millones, cifra equivalente al 3,9% del gasto total del gobierno central del país²² y al 1,1% del PIB del año 2017 (MMUSD 277.042).²³ Esto significa que el gasto público en ET habría alcanzado en 2017 la misma cifra promedio de los países de la OCDE estimada para el año más reciente.
- Desde el punto de vista de destino de los recursos fiscales, éstos se distribuyeron en el año de la referencia de la siguiente manera: 39% (MM\$ 783.180) hacia los estudiantes (becas y créditos); 27% (MM\$ 540.188) hacia las instituciones directamente, y 34% (MM\$ 673.990) hacia el sistema de gratuidad para el acceso a las instituciones de ES²⁴, subsidio que percibe cada institución elegible en proporción a los alumnos beneficiarios de la gratuidad que se matriculan en ella²⁵ (Tabla 1).
- Respecto del financiamiento fiscal destinado directamente a las instituciones, se observa que la mayor proporción relativa beneficia a las universidades estatales (UE), debido principalmente al AFD y a los aportes especiales para dicho sector, como convenios marco, convenio con la Universidad de Chile, ley que crea nuevas universidades estatales, leyes de incentivo para el retiro de personal docente y funcionario y aportes desde la Oficina Nacional de Emergencia.²⁶ De hecho, en 2017 55,5% del total de recursos destinados a las instituciones de ES se dirigió a las universidades estatales, mientras que 37,2% fue para las universidades privadas con AFD (también

Financiera (SBIF), el Ministerio de Agricultura y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA). Véase Contraloría General de la República, *Financiamiento fiscal a la educación superior*, 2018, pp. 15 y 37.

²² Ídem, p. 5.

²³ IMF, GDP, Current Prices (billions of US dollars, 2017. Disponible en:

<https://www.imf.org/external/datamapper//export/excel.php?indicator=NGDPD>.

²⁴ Contraloría General de la República, *Financiamiento fiscal a la educación superior*, 2018.

²⁵ De allí que algunos comentaristas lamenten que la reforma de la gratuidad se haya realizado a través de una suerte de *voucher*, manteniendo intacta la estructura de economía política del sistema. De hecho, un documento del CRUCH de 2015, refiriéndose a la política de gratuidad entonces en discusión, manifestaba que “el financiamiento de la docencia propio del régimen de gratuidad debe evolucionar desde el subsidio a la demanda hacia el financiamiento de la oferta; es decir, dejar de ser un *voucher* o título al portador para ser liquidado en el mercado de la educación superior, hacia un aporte institucional que el Estado entrega a las instituciones sobre la base de convenios públicos concordados periódicamente” (CRUCH, *Propuestas del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para la Reforma de Educación Superior*, 2015). Esta reivindicación se mantiene hasta hoy (ver Rector Aldo Valle, *La Tercera*, 15 de septiembre de 2018, p. 8), incluso si ello produjere, paradójicamente, una mayoría de universidades privadas sin AFD apoyadas por el Estado, consolidándose así definitivamente —como un efecto no buscado por la reforma— un marco mixto de provisión y financiamiento con fuerte participación privada, aunque al riesgo de sujetar a los proveedores privados también a una mayor dependencia del gobierno.

²⁶ Contraloría General de la República, op. cit., pp. 5 y 16.

llamadas del CRUCH), y 7,3% restante para las instituciones privadas sin AFD (o no pertenecientes al CRUCH).²⁷

- El uso de los variados instrumentos de financiamiento institucional directo mencionados en esta sección, y descritos con mayor detalle en el informe de la Contraloría General de la República que se viene citando²⁸, genera un claro cuadro de trato preferencial, y en ocasiones poco transparente, en favor de las universidades estatales en primer lugar y, en segundo lugar, en beneficio de las universidades privadas del CRUCH, mientras que las instituciones privadas de ET sin AFD —universidades, IP y CFT— son claramente postergadas en este ámbito, contando sólo un pequeño número de ellas, aquéllas incorporadas a la gratuidad y que poseen un desarrollo incipiente de I+D, con un único programa de apoyo institucional para el fomento de la investigación, por un monto equivalente a USD MM4,8 en 2017.²⁹
- En general, los recursos de la renta nacional asignados por el gobierno directamente a las instituciones de ES, expresados como gasto per cápita de los estudiantes matriculados, representan \$1,5 millones anuales en el caso de las universidades estatales; \$1,3 millones en el caso de las universidades privadas del CRUCH, y menos de \$40 mil en el caso de los jóvenes que cursan sus estudios en instituciones privadas sin AFD, las cuales proveen 72% de la matrícula total de ET (Tabla 2). Como sea que se analicen estas cifras, la brecha resultante entre jóvenes chilenos inscritos en universidades del CRUCH con respecto al resto —donde además se halla la gran masa de estudiantes provenientes de hogares de menores recursos— no tiene justificación en un sistema que busca asegurar iguales oportunidades para todos.

Becas y créditos estudiantiles

Con todo, el financiamiento institucional directo es sólo una parte, y no la principal, del gasto fiscal en ET en Chile. En efecto, como se señaló más arriba, mientras en 2017 el 27,0% del gasto total fue destinado a las instituciones, en su mayoría del CRUCH, el 39,2% fue asignado a los estudiantes, en becas y créditos, y el 33,8% para financiar el acceso gratuito a la educación terciaria.

Esto significa que la mayor parte de los recursos fiscales asignados a la ES se destinan a préstamos para los estudiantes, ya bien bajo la forma de una recompra del Crédito con Aval del Estado (CAE) —otorgado a los alumnos por una institución del sistema financiero,

²⁷ Ídem, p. 39

²⁸ Ídem, pp. 37-59.

²⁹ Ídem, p. 55.

garantizado por el Estado y por las instituciones de ES— o bien como créditos subsidiados del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), cuyo objetivo es financiar parte o todo el arancel pagado por los alumnos en las universidades del CRUCH, devolviéndolo a partir de dos años luego de haber egresado, mediante el pago anual de una suma equivalente al 5% del total de sus ingresos obtenidos el año anterior.

A su turno, las becas financiadas con fondos públicos se otorgan por el Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, y otras provenientes de la Corporación de Fomento de la Producción, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y Agencia de Cooperación Internacional. Las principales —en monto de recursos implicados— son las becas Centenario, Nuevo Milenio, otras becas (comprenden las provenientes de la Junaeb, la Beca Nacional de Postgrado de Conicyt, becas de Corfo, beca de fortalecimiento a la gestión subnacional, becas de la Agencia Nacional de Cooperación y la beca Juan Gómez Millas).³⁰

Los alumnos de las universidades privadas sin AFD reciben el mayor nivel de financiamiento a través de créditos y becas, siendo el CAE el fondo que ocupa el lugar preponderante de este rubro (51,6% de los recursos destinados a becas y préstamos), de los cuales esos alumnos absorben 68%, seguidos por los alumnos de IP, universidades privadas del CRUCH, universidades estatales y CFT. En términos generales, dentro de este ámbito, en el año 2017 los recursos fueron en su mayoría para aquellas universidades privadas con 46,4% (USD559,5 millones; MM\$ 363.310), de un total de USD 1.206,1 millones (MM\$ 783.180), recibiendo más del doble que los alumnos de IP y tres veces más que los alumnos de las universidades estatales y de las universidades privadas con AFD (del CRUCH).³¹

Gratuidad y balance

El tercer componente principal del financiamiento fiscal de la educación terciaria es el subsidio a la gratuidad, que el año 2017 financió a 261.744 estudiantes en 27 universidades pertenecientes al CRUCH (estatales y privadas c/AFD), 5 universidades privadas no pertenecientes al CRUCH (sin AFD), 6 IP y 6 CFT. Para este efecto, se destinaron USD 1.038 millones (MM\$ 673.990), correspondiendo a las universidades del Estado 35,9%, a las universidades privadas del CRUCH 25,8%, a los IP 17,2%, a las universidades privadas sin AFD 12,9% y a los CFT 8,2%.³²

³⁰ Ídem, pp. 28-36.

³¹ Ídem, pp. 19-21.

³² Ídem, p. 61.

Luego, como resultado del diseño de la gratuidad, 61,7% del total de este subsidio favorece a las universidades del CRUCH, igual como éstas se benefician con la mayor parte de los recursos de la renta nacional destinados directamente a las instituciones, a pesar de que ambas categorías institucionales reúnen sólo 28,1% de la matrícula total del sistema.

La política de gratuidad trajo consigo una serie de cambios adicionales en los arreglos de financiación de la educación terciaria, cuyos efectos —en varios casos— se hallan en pleno desarrollo. Por el lado positivo, se focaliza la ayuda financiera del Estado en estudiantes de escasos recursos, liberándolos del pago de aranceles y otras tasas, asegurando su derecho de elección para acceder a la educación superior de acuerdo con las reglas de la selección académica. Entre los sesgos negativos de la gratuidad, tal como ha sido consagrada en la ley, cabe mencionar:

- Una mayor (y creciente) dependencia financiera del sistema de educación superior y las instituciones que lo integran de los ciclos de ingreso y gasto del Estado, lo que limita la capacidad de estas últimas de gestionar sus propios proyectos de desarrollo y vuelve más incierto el flujo de ingresos futuros, los cuales quedan sujetos a las cambiantes condiciones de la negociación política, como ocurre habitualmente en América Latina.³³
- Una regulación de precios en el sistema a través de bandas de aranceles (regulados) para las diferentes instituciones de ET y sus programas, cuyo cálculo carece de transparencia y frecuentemente no se halla alineado con los costos reales de las instituciones proveedoras del servicio. El modelo de costos tiene la desventaja de privilegiar con recursos las carreras más caras, independiente de su calidad o el valor agregado que ellas ofrezcan a sus estudiantes. Sumado a lo anterior, este modelo no considera los subsidios cruzados al interior de las universidades ni distingue adecuadamente entre recursos para docencia y para investigación, así como tampoco considera la empleabilidad y la renta promedio de los egresados, lo que resulta en un desalineamiento entre el costo de la carrera y los retornos económicos futuros de los estudiantes. Por último, con el fin de evitar un aumento descontrolado en el número de matriculados nuevos durante el año 2017, entre las instituciones adscritas a la gratuidad, el gobierno restringió el aumento de vacantes a 2,7% respecto del año anterior, con poco margen para excepciones. Lo mismo ocurrió en 2018.
- Una imposición de costos adicionales asociados a la gratuidad para las instituciones que deben primero cubrir la brecha entre aranceles regulados y costos efectivos y, enseguida, limitar el precio de los aranceles que pueden cobrar a los alumnos

³³ Ver J. J. Brunner, "Educación en América Latina durante la década de 1980: La economía política de los sistemas. En R. Kent (Comp.), *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996, pp. 106-170.

pertenecientes a los deciles 7, 8 y 9. Como resultado de aquella brecha, “15 instituciones mostraron una diferencia neta entre el arancel real más los derechos básicos de matrículas que fijan las propias entidades y el monto total asignado por gratuidad a través de las componentes que conforman su algoritmo de cálculo, de acuerdo a la disposición legal. Esa diferencia neta en total representó MM\$ 17.208 para el año en análisis”³⁴.

- Una carga suplementaria —impuesta a todas las instituciones que participan en la gratuidad— es que las instituciones deben hacerse cargo, junto con los estudiantes afectados, de pagar el sobretiempos que demoren los estudiantes en graduarse u obtener su título, respecto de la duración nominal de su carrera o programa.
- Por último, aunque no es propiamente un tema de estas notas, puede señalarse que, entre los alumnos beneficiados provenientes de los cinco primeros deciles según la distribución del ingreso de los hogares, 89% pertenecería a los deciles 4 y 5; esto es, a los deciles relativamente menos pobres dentro de los beneficiados.³⁵ Por su lado, uno de los primeros estudios sobre efectos de la gratuidad sugiere que en las instituciones más selectivas los alumnos de menores recursos —que antes ingresaban bajo programas especiales de becas— corren ahora el riesgo de ser desplazados por alumnos menos vulnerables pero incluidos en la gratuidad. De hecho, el autor de este estudio estima una declinación de alrededor de 20% en el número de estudiantes de bajos ingresos en relación con su participación previa a la gratuidad, al ser desplazados por otros “*estudiantes gratuitos*” pero de familias con ingresos superiores y que exhiben puntajes más altos en las pruebas de selección para el acceso a las universidades.³⁶
- Más en general, se sostiene además: (i) que la gratuidad implementada está lejos de ser universal, resultando difícil imaginar que pudiera ampliarse mucho más allá de su actual limitado alcance; (ii) que no ha significado una expansión real de oportunidades para los grupos menos aventajados, que con anterioridad contaban con becas y créditos, si cumplían ciertos criterios de mérito, sino sólo una ventaja para quienes antes quedaban fuera de la ET por no satisfacer dichos criterios, mientras ahora pueden ingresar a las instituciones menos selectivas, y (iii) que, debido a la brecha entre aranceles regulados y aranceles reales, las universidades que no cuentan con

³⁴ Contraloría General de la República, *Financiamiento fiscal del acceso gratuito a las instituciones de educación superior – 2017, 2018*. Esta cifra ha sido cuestionada y se ha sugerido que sería exagerada, pero no se cuenta con la información que permita corregirla.

³⁵ Ídem, p. 31.

³⁶ Ver A. Bucarey, *Who Pays for Free College? Crowding Out on Campus*. Job market paper, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts. Disponible en: <http://economics.mit.edu/files/14234>.

AFD y/o no tienen suficientes compensaciones de parte del presupuesto gubernamental, corren el riesgo de un deterioro de calidad en el mediano plazo.³⁷

- Por fin, un balance de conjunto sobre el uso de los recursos fiscales destinados a la ET, incluyendo a las instituciones, los estudiantes y la gratuidad, muestra que el gasto por estudiante es altamente desigual según tipo de institución. Si bien esto no es por sí un problema, sí lo es en tanto la distribución de recursos no obedece al tipo de alumno o la complejidad de la institución, sino que a su propietario o su fecha de fundación (Tabla 3).

En resumen, existe una notoria diferencia en cuanto al gasto fiscal por alumno entre las universidades del país, una parte de la cual no se halla justificada ni explicada, obedeciendo más bien a tratos preferenciales determinados por vía de la política (*politics*) y las políticas (*policies*) a favor de las universidades del CRUCH —estales y privadas con AFD— las que, además, vale la pena recordarlo, captan —casi por partes iguales— 96% de los recursos destinados por Conicyt a I+D.³⁸ Más aún, si se considera individualmente a las instituciones dentro de cada categoría, se observa que al interior de cada una existen asimismo grandes diferencias. Por ejemplo, entre las universidades estales, la Universidad de Talca muestra un financiamiento per cápita de MM\$ 4,6 y la Universidad de Chile, de MM\$4,4, en contraste con la Universidad Arturo Prat, que exhibe un gasto per cápita de MM\$ 1,5. A su turno, las nuevas universidades de Aysén y O'Higgins —ambas en etapa de formación— tienen un gasto por alumno de MM\$ 72,7 y MM\$ 18,7, respectivamente. En el caso de las universidades privadas con AFD, los valores oscilan entre MM\$ 3,5, en el caso de la Universidad Católica de Valparaíso, y MM\$ 2,0, en el de la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Entre las universidades privadas sin AFD, las cifras correspondientes se sitúan en MM\$ 2,3, para la Universidad Alberto Hurtado, y MM\$ 0,6, para la Universidad de los Andes, existiendo un grupo de estas universidades que no recibe recurso fiscal alguno en 2017.³⁹

El Sifs en el contexto de un re-arreglo del financiamiento del sistema

El proyecto del gobierno que crea un Sistema de Financiamiento Solidario (Sifs) (Boletín n° 11.822-04), en reemplazo del CAE y el FSCU, se halla diseñado como un crédito público subsidiado, contingente al ingreso, con cobro por planilla y condonación de la deuda

³⁷ Ver J. Delisle y A. Bernasconi, op. cit.

³⁸ Contraloría General de la República, op. cit., p. 43.

³⁹ Ídem, Anexo 2.

después del pago (o suspensión) de 180 cuotas, siguiendo el modelo adoptado en Australia y, posteriormente, en Inglaterra. Una comparación sistemática con los principales rasgos de dichos esquemas de préstamos contingentes al ingreso (Barr et al., 2018) permite constatar que el diseño chileno se ajusta a los criterios proporcionados por ese modelo.⁴⁰ En efecto,

- El sistema propuesto, como recomienda el modelo ya probado, crea un solo crédito, borrando la anterior discriminación generada entre el CAE y el FSCU. Asimismo, exige que sea usado exclusivamente en instituciones debidamente acreditadas y por estudiantes que reúnen condiciones académicas de elegibilidad. Se diseña tomando en consideración los aprendizajes realizados a partir de la experiencia con el FSCU y el CAE.
- El crédito es otorgado por una entidad pública especializada y bajo condiciones de transparencia, equitativas y regladas. En Chile la administradora otorga el crédito y el beneficiado puede solicitar su renovación durante la duración nominal del plan de estudios de la carrera o programa que curse. Este período puede extenderse por un máximo de tres, dos o un semestre académico, tratándose de carreras conducentes a grado de licenciado, a título profesional o título técnico de nivel superior, respectivamente.
- Los requisitos para solicitar el crédito Sifs son: (i) Ser chileno o extranjero con residencia definitiva en Chile; (ii) que su hogar pertenezca a los nueve primeros deciles socioeconómicos; (iii) encontrarse matriculado como alumno regular en carreras o programas de estudios de pregrado impartidos por alguna de las instituciones de educación superior (IES) elegibles, y (iv) haber ingresado a la institución de educación superior demostrando mérito académico suficiente y mantener durante el transcurso de su carrera o programa de estudios un rendimiento satisfactorio, de acuerdo al reglamento.
- Las condiciones que deben cumplir las instituciones receptoras de estudiantes portadores de créditos deben estar claramente especificadas y ser lo más universales posible. En Chile, la ley exige que ellas: (i) seleccionen a sus alumnos de primer año por criterios académicos basados en principios de no discriminación arbitraria, objetivos y transparentes; (ii) que se encuentren acreditadas de acuerdo a la ley, y (iii) que hayan otorgado oportunamente las garantías exigidas por la ley.
- Se determina una carga de pago como un porcentaje fijo del ingreso (en los países del modelo, 8% y 9% (¿Australia e Inglaterra, respectivamente?) y, en Chile, 10%).

⁴⁰ Barr, Nicholas and Chapman, Bruce James and Dearden, Lorraine and Dynarski, Susan M., Reflections on the US College Loans System: Lessons from Australia and England. IZA Discussion Paper No. 11422, 2018. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3153386>

- Se fija un umbral bajo el cual no se paga, el que en Inglaterra es de GBP 21.000 y en Australia de AUD 57.00 anuales. Existe un seguro automático frente a los bajos ingresos, pues por definición el deudor paga sólo si tiene ingresos por encima del umbral determinado por la ley.
- Posee “*eficiencia transaccional*”⁴¹, pues los costos de recolección son marginales al aprovechar procedimientos preexistentes y el pago se ajusta automáticamente a las circunstancias financieras del deudor. En este sentido, descansa en un procedimiento probado de colección de los pagos, idealmente sobre la base de una retención del empleador por planilla, o recolección retrospectiva (y menos eficiente) en el caso de graduados autoempleados. En el caso de Chile, se entrega esta responsabilidad a una sociedad anónima estatal, haciéndose la restitución por vía de descuento por planilla en coordinación con el SII y la Tesorería General de la República (TGR). A diferencia del CAE, por tanto, se excluye la intervención de la banca en la intermediación de estos préstamos.
- Posibilita minimizar el subsidio proveniente de la renta nacional, en la medida en que la tasa de interés cobrada sea igual o superior a la tasa de los préstamos contraídos por el gobierno. En Chile el proyecto establece una tasa subsidiada de 2%.
- Debe hacer posible que los deudores puedan pagar anticipadamente, en parte o íntegramente, sin penalidad ni incentivo especial por hacerlo. En Chile, se propone que la entidad administradora tenga atribuciones para diseñar mecanismos de prepago del Sifs e incentivos al pago oportuno de cuotas.
- Por último, el diseño chileno se aparta de las mejores prácticas del modelo al establecer un número fijo máximo de cuotas (180), cuando —según sostiene la literatura— resulta más eficiente adoptar tiempos largos, admitiendo plazos más breves para los deudores con altos ingresos y más prolongados para los graduados con menores ingresos (en Inglaterra, 30 años; en Australia, hasta la muerte del deudor).

Sin embargo, a pesar de un diseño en general correcto, hay una serie de problemas en el instrumento propuesto, algunos de los cuales son heredados de anteriores circunstancias, otros nuevos y de propia hechura:

- No reconoce las significativas diferencias preexistentes entre instituciones de diversa categoría y dentro de éstas. A todas se imponen condiciones que muchas no podrán

⁴¹ J. E. Stiglitz, J. E., “Remarks on Income Contingent Loans: How Effective Can they be at Mitigating Risk?”. In B. Chapman, T. Higgins and J. E. Stiglitz (Eds.), *Income Contingent Loans: Theory, Practice and Prospects*. Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2014, pp. 32-38. Ver, asimismo, R. Dennis, “Utilising the Transactional Efficiencies of Contingent Loans – A General Framework for Policy Application”. In B. Chapman, T. Higgins and J. E. Stiglitz (Eds.), op. cit., pp. 249-259.

solventar con sus actuales niveles de ingreso y gasto. Particularmente algunas adscritas a la gratuidad sienten, como expresa el rector de la UACH, “... una enorme carga de limitaciones: aranceles regulados, vacantes reguladas, sistema de admisión, limitaciones en el financiamiento y un sistema no adscrito, casi sin regulaciones de esta naturaleza que es más favorable para [otras] instituciones. Creo que el país tiene que hacer una reflexión de fondo sobre este punto, pues provocará una nueva expansión del sistema privado fuera del CRUCH”.⁴²

- El crédito, en vez de cubrir el arancel real, financia hasta un máximo de 1,5 veces el arancel regulado, dependiendo de la vulnerabilidad del beneficiario y el nivel de acreditación de la institución. Con esto se fuerza a las instituciones a reducir costos que, en algunos casos, llevarán a un deterioro de la calidad ofrecida y, en otros, podrían promover un uso más eficiente de los recursos. Adicionalmente, se crea una tensión con el régimen de gratuidad focalizada pues, a pesar de todo, las condiciones financieras del Sifs son relativamente menos desfavorables que aquéllas bajo las cuales opera la gratuidad, pudiendo en algunos casos incentivar el abandono de esta última. Según ha señalado el rector de la U. Alberto Hurtado, “el crédito es un mecanismo de acceso que desalienta a las universidades a estar en la gratuidad, porque se generan dos regímenes de financiamiento distinto. (...) lo que hace el proyecto es permitir que los planteles que no están en gratuidad cobren lo que quieren para los deciles 7 al 10, y eso va a ser financiado por el Estado, a través de este crédito, y otra parte por el copago de los alumnos. En cambio, las universidades que están en gratuidad tenemos fijación de precios hasta el noveno decil”.⁴³ Por su parte, el rector de la UDP indica que esas universidades “deberán escoger entre mantenerse en la gratuidad y aceptando aranceles regulados, transformándose solamente en instituciones docentes de pregrado, sin relevancia en investigación o, en cambio, abandonar la gratuidad, incorporándose solamente al sistema de créditos, única manera de eludir la fijación de aranceles y contar con recursos para investigar e incrementar su calidad”.⁴⁴
- Para el caso de los estudiantes provenientes de los seis primeros deciles de ingresos, las instituciones adscritas al Sifs tendrán la obligación de pagar la parte del arancel no cubierta por la suma de las ayudas estatales (Sifs y becas de arancel), mediante

⁴² Rector Óscar Galindo, Universidad Austral de Chile, *Radio Agricultura*, 20 de julio 2018. Disponible en: <https://www.radioagricultura.cl/nacional/2018/07/20/rectores-con-planteles-con-gratuidad-creen-que-nuevo-cae-es-mas-conveniente.html>.

⁴³ Rector Eduardo Silva, SJ, *Radio Agricultura*, 20 de julio 2018. Disponible en: <https://www.radioagricultura.cl/nacional/2018/07/20/rectores-con-planteles-con-gratuidad-creen-que-nuevo-cae-es-mas-conveniente.html>.

⁴⁴ Rector Carlos Peña, *Radio Agricultura*, 20 de julio 2018. Disponible en: <https://www.radioagricultura.cl/nacional/2018/07/20/rectores-con-planteles-con-gratuidad-creen-que-nuevo-cae-es-mas-conveniente.html>.

becas y créditos propios. Si las instituciones optan por entregar créditos propios, estos deberán tener la misma tasa de interés y plazo del Sifs, y comenzará a pagarse una vez que se haya cancelado el 50% del Sifs.

- Las IES deben garantizar parte del Sifs en los siguientes términos. (i) Garantía por deserción, la que deberá cubrir el 90%, 70% y 60% del monto total de la deuda según si el estudiante desertó en el primer, segundo o a partir del tercer año, respectivamente. (ii) Garantía por no satisfacción de la deuda, la que deberá cubrir el 50% de la deuda correspondiente a lo que se financió por sobre el arancel regulado (por ejemplo, si el arancel regulado de una carrera es de \$1.000.000, y se entregó un crédito de \$1.300.000, la institución de educación superior deberá garantizar \$150.000).
- No se contemplan, como ocurre en otras legislaciones, apoyos para la subsistencia en paralelo con el crédito Sifs. Por ejemplo, en Inglaterra las universidades pueden cobrar aranceles anuales de hasta GBP\$ 9.250 —de hecho, sólo tres entre las 90 mayores universidades no lo hacen— y los estudiantes obtienen un crédito contingente al ingreso que cubre el total del arancel a pagar. En adición pueden solicitar un crédito por hasta GBP\$ 11.002 anual para subvenir a los costos de vida.⁴⁵

Conclusión: re-arreglos estructurales pendientes

Si bien el actual proyecto parece teóricamente alineado desde un punto de vista de economía política con un esquema general de costos compartidos —propio de un sistema mixto de provisión y financiamiento como el chileno, en el que hay recursos destinados a las instituciones junto con un apoyo para estudiantes en términos de gratuidad y de un sistema de crédito solidario—, los arreglos de base que organizan el financiamiento se hallan perturbados, no guardan los necesarios equilibrios y se han vuelto más complicados con la legislación vigente sobre gratuidad y el proyecto en discusión que crea el SISF.

El actual esquema no ofrece un horizonte estable en función del cual las instituciones, especialmente las universidades, puedan desenvolver una estrategia sustentable de desarrollo de mediano y largo plazo, pues, en la medida en que el financiamiento fiscal aumenta y disminuye el financiamiento privado, las universidades se tornan más sensibles a los ciclos de ingreso y gasto del Estado y se vuelven más dependientes en sus políticas.

Este esquema, que sustituye gasto privado por gasto fiscal sin aumentar necesariamente el gasto total en educación superior, limita el crecimiento del mismo y la calidad de los servicios. El gasto nacional total en la educación superior es ya uno de los más altos

⁴⁵ J. Britton, L. van der Ervea, L. and T. Higgins, "Income contingent student loan design: Lessons from around the world", *Economics of Education Review*, 2018, pp. 1-31. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.06.001>.

del mundo en relación con el PIB, especialmente si se consideran los ingresos tributarios de los países. Es probable que en estas circunstancias el sistema en su conjunto pierda dinamismo y pueda verse afectado en sus niveles de calidad y equidad, complicándose asimismo la gestión del desarrollo institucional, debido a que las nuevas condiciones impiden generar un excedente que pueda ser adecuadamente invertido en el desarrollo de las organizaciones.

Si a las circunstancias restrictivas mencionadas se agregan las nuevas obligaciones de financiamiento que el proyecto del SISF impone a las universidades, es probable que la disponibilidad de recursos se deteriore aún más, mientras al mismo tiempo se elevan las exigencias de gasto. Según señala un especialista de la Universidad de Santiago de Chile (Usach), incluso en el caso de las universidades estatales, *“lo que pague el Estado no va a bastar, ni el arancel considerado para la gratuidad ni para financiar el crédito, considerando lo que los planteles estiman que cuesta financiar su actividad docente”*.⁴⁶

En una dirección similar, desde el punto de vista de las universidades privadas con AFD, el rector de la Universidad Católica del Maule ha indicado recientemente que, con ambas iniciativas de la gratuidad y el Sifs, *“al final se endosa a la institución la responsabilidad de sostener esta política. Esta estrategia nos ha llevado a una disminución de las posibilidades reales de las instituciones de mejorar su inversión en calidad, ya que nos hemos transformado o nos estamos transformando en operadores de los gobiernos de turno”*.⁴⁷

Por último, en la perspectiva de las universidades privadas sin AFD, el rector de la Universidad Alberto Hurtado ha postulado que este nuevo sistema de crédito resultaría en dos tipos de instituciones con subvención del Estado: *“Una, con libertad de precio, asequible sólo a los estudiantes que pueden pagarla, pues suman al subsidio del crédito el copago que la universidad imponga, y la otra con gratuidad para algunos y precio fijo para el resto. Frente a estas restricciones, el diseño del proyecto ingresado parece dirigido a desalentar que las universidades se adscriban a la gratuidad. Restricciones que sí tendrán las universidades estatales y las públicas no estatales, generando un sistema que favorece la segregación y atenta contra una educación superior de excelencia e inclusiva”*.⁴⁸

⁴⁶ V. Salas, *laserenaonline.cl*, junio 12, 2018. Disponible en: <http://www.laserenaonline.cl/2018/06/12/economista-sostiene-que-nuevo-cae-complicara-el-presupuesto-de-las-universidades-estatales/>.

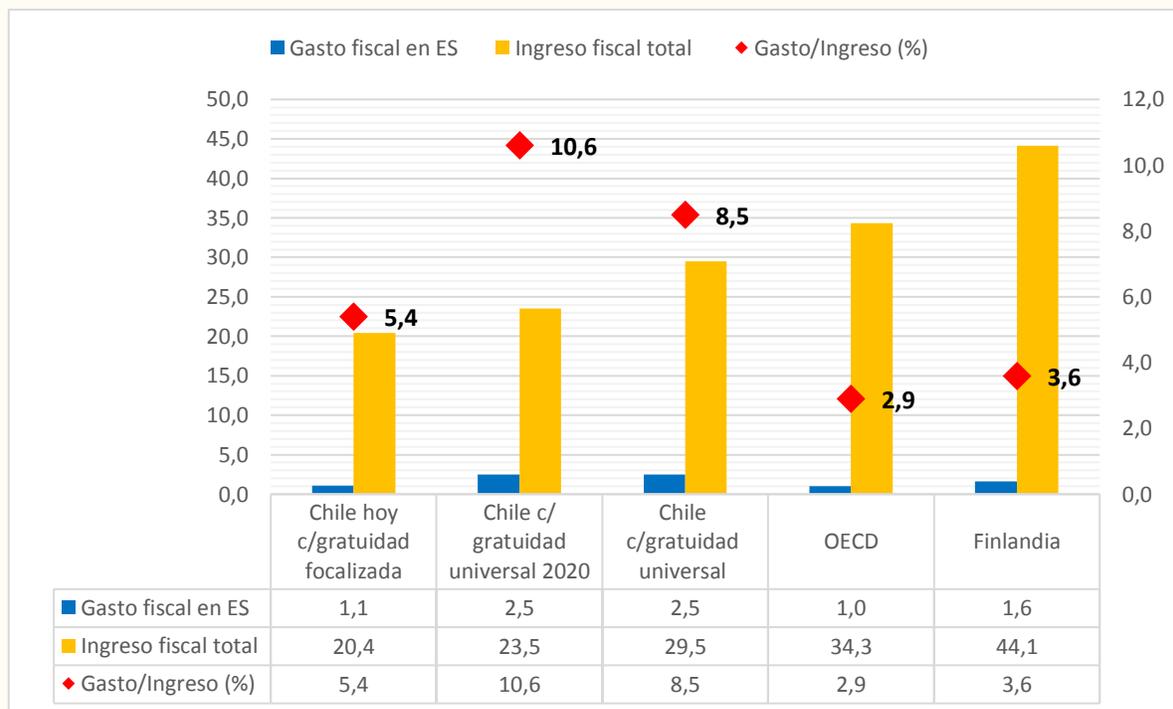
⁴⁷ Rector Diego Durán, *Radio Agricultura*, 20 de julio 2018. Disponible en: <https://www.radioagricultura.cl/nacional/2018/07/20/rectores-con-planteles-con-gratuidad-creen-que-nuevo-cae-es-mas-conveniente.html>.

⁴⁸ Rector Eduardo Silva, SJ, *El Mercurio*, 8 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2018/07/08/61573/El-nuevo-credito-Las-bondades-y-los-riesgos.aspx>.

Agréguense a todo lo anterior las reformas al sistema de aseguramiento de la calidad previstas en la Ley n° 20.129, que, sin duda, forzarán a realizar gastos adicionales para mantener y mejorar la calidad, sobre todo desde el momento cuando la ley empuja a las instituciones universitarias hacia un paradigma de “*universidad compleja*”, con investigación, y por ende de alto costo. En este contexto puede preverse que las universidades, cada una por su cuenta, o asociadas según su categoría jurídica y (futuro) estrato según años de acreditación, tenderán a competir aún más intensamente por tratos preferenciales y ventajas económicas, como ya pudo observarse durante el último tiempo.

Efectivamente, hay un reordenamiento de las instituciones en función de sus intereses económicos, una separación casi antagónica entre las varias categorías institucionales, un mayor énfasis en las identidades propias y de la propia categoría y el deseo de cada organización de obtener un trato político-burocrático más favorable del gobierno y los poderes del Estado. De esta manera, en vez de un mercado regulado pudiera ser que nos encamiemos, organizacionalmente, a un mercado más confrontacional y segmentado.

Gráfico 1. Relación gasto en gratuidad / ingreso tributario (%)



Fuente: Elaboración propia con base en OECD, *Education at a Glance 2018*; OECD, *Central government tax revenue*, 2018, y Gobierno de Chile, Ley n° 21.091 sobre Educación Superior, artículo transitorio trigésimo cuarto.

Tabla 1. Chile: Matrícula y gasto fiscal por destino según tipos de instituciones de ES, 2017 (MM\$)

| Niveles 5, 6, 7 y 8 de CINE 2011 | | | | Gasto fiscal en ES (MM\$) | | | | | | | |
|----------------------------------|-----|-----------|------|---------------------------|------|---------|------|------------------------|------|--------------|------|
| Tipo IES ⁴⁹ | Nº | Matrícula | % | Total | % | En IES | % | En ayuda a estudiantes | % | En gratuidad | % |
| U Estatales | 18 | 194.841 | 16% | 659.448 | 33% | 299.784 | 56% | 117.384 | 15% | 242.280 | 36% |
| U Privadas c/AFD | 9 | 155.752 | 12% | 491.093 | 25% | 201.084 | 37% | 115.847 | 15% | 174.162 | 26% |
| U Privadas s/AFD | 34 | 383.010 | 31% | 470.288 | 24% | 20.204 | 4% | 363.310 | 46% | 86.774 | 13% |
| IP | 43 | 377.354 | 30% | 255.214 | 13% | 4.100 | 1% | 135.317 | 17% | 115.797 | 17% |
| CFT ⁵⁰ | 60 | 136.789 | 11% | 119.036 | 6% | 14.101 | 3% | 49.958 | 6% | 54.997 | 8% |
| Total | 164 | 1.247.746 | 100% | 1.995.079 | 100% | 539.273 | 100% | 781.816 | 100% | 674.010 | 100% |
| USD \$ (MM) | | | | 3.073 | 100% | 831 | 27% | 1.204 | 39% | 1.038 | 34% |

Fuente: Sobre la base de Contraloría General de la República, Financiamiento fiscal a la educación superior 2017, Tabla Nº 7, p. 16, Santiago de Chile, 2018⁵¹

Tabla 2. Chile, matrícula y recursos a instituciones por estudiante en la educación superior. 2017

| Tipo IES | Número | Matrícula | Porcentaje | Recursos a instituciones (MM\$) | Porcentaje | Gasto x estudiante (MM\$) |
|--------------------|--------|-----------|------------|---------------------------------|------------|---------------------------|
| Ues Estatales | 18 | 194.841 | 15,6 | 299.784 | 55,6 | 1,54 |
| Ues Privadas c/AFD | 9 | 155.752 | 12,5 | 201.084 | 37,3 | 1,29 |
| Ues privadas s/AFD | 34 | 383.010 | 30,7 | 20.204 | 3,7 | 0,05 |
| IP | 43 | 377.354 | 30,2 | 4.100 | 0,8 | 0,01 |
| CFT | 60 | 136.789 | 11,0 | 14.101 | 2,6 | 0,10 |
| Total | 164 | 1.247.756 | 100,0 | 539.273 | 100,0 | 0,43 |

Fuente: Sobre la base de Contraloría General de la República, *Financiamiento fiscal a la educación superior - 2017*, 2018

⁴⁹ No incluye IES de FF.AA. y de Orden.

⁵⁰ Incluye 5 nuevos CFT estatales que recibieron financiamiento fiscal en 2017.

⁵¹ Matrícula distribuida entre un total de 10.685 programas (CNED, *Índices - Tendencias Educación Superior 2017*). Gasto en IES representa 27% del gasto fiscal total, proveniente de 17 programas del Mineduc (97,7 % del total de recursos) y de 10 programas de otros ministerios. Gasto en ayuda estudiantil comprende 10 programas de becas principales y 11 adicionales más 2 esquemas de créditos estudiantiles (FSCU y CAE) y representa 39% del gasto fiscal total en ES. Gasto en gratuidad representa 34% del gasto fiscal total en ES y en 2017 favoreció a 261.744 estudiantes pertenecientes a 44 IES adscritas (sólo pregrado modalidad presencial). Del total de recursos en este ítem, las universidades estatales captan 35,9%; las universidades privadas c/AFD, 25,8%; los IP, 17,2%; las universidades privadas s/AFD, 12,9%, y los CFT, 8,2%.

Tabla 3. Chile, Ejecución de Ley de Presupuestos 2017, ingreso fiscal y gasto por estudiante en educación superior (MM\$)

| Tipo de IES | Matrícula | Ingreso fiscal (MM\$) | Gasto por estudiante (MM\$) |
|-----------------|-----------|-----------------------|-----------------------------|
| U estatal | 191.841 | 659.448 | 3,38 |
| U privada c/AFD | 155.752 | 491.093 | 3,15 |
| U privada s/AFD | 383.010 | 470.288 | 1,23 |
| IP | 377.354 | 255.214 | 0,68 |
| CFT | 136.789 | 119.036 | 0,87 |
| Total | 1.247.746 | 1.995.079 | 1,6 |

Fuente: Sobre la base de Contraloría General de la República, *Financiamiento fiscal a la educación superior - 2017*, Anexo 1⁵².

⁵² Incluye ingresos institucionales, por créditos y becas y por financiamiento del acceso gratuito provenientes de la Subsecretaría de Educación del Mineduc. No incluye gastos en IES de las FF.AA. y de Orden (MM\$ 1.375) y otros gastos (MM\$ 2.007).