



Informe 941

Política Sectorial

16/02/2012

Educación superior: ¿Gratuidad, créditos o una combinación de ambas?

Créditos y propuestas de política

Luis Alejandro Díaz (1)

16/02/2012

Política Sectorial

Educación superior:
¿Gratuidad, créditos o
una combinación de
ambas?

Créditos y propuestas
de política

09/02/2012

Política

La Nueva Forma de
Gobernar vs La Nueva
Gestión Pública. Y la
urgencia de una nueva
agenda de

Modernización del
Estado. Parte II

03/02/2012

Política

Reflexiones críticas a
partir de dos columnas
de Carlos Peña.

Conservadores y
liberales ante el
malestar cívico y
cultural

30/01/2012

Política

La Nueva Forma de
Gobernar vs La Nueva
Gestión Pública. Y la
urgencia de una nueva
agenda de

Modernización del
Estado. Parte I

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Contexto general

Si bien es cierto que el problema de la educación se arrastra por años y en distintos momentos se han hecho esfuerzos por concebir una visión compartida de cómo avanzar, especialmente en elevar las coberturas de educación preescolar y superior, y en mejorar la calidad y equidad de la educación a que acceden los niños(as) y jóvenes chilenos en los distintos niveles, lo cierto es que ello no ha sido posible, más allá de reformas menores con impacto reducido. Las diferencias en visiones políticas del rol que corresponde al Estado y al mercado que muestran distintos actores u organizaciones de la sociedad, sumado a que a nivel técnico, aunque no por eso menos ideologizadas, las posiciones o visiones son diversas y contrapuestas, han impedido que el país pueda disponer de un plan o una estrategia con metas y plazos definidos de cómo avanzar hacia objetivos que se asumen compartidos por toda la sociedad.

Dentro de los distintos temas que se han planteado y sin ser el más importante (2), uno que ha concentrado la discusión en el último tiempo es si la educación superior debe ser gratuita, o si ésta debe ser financiada mediante créditos otorgados a las familias y/o a los estudiantes. Parece ser que las partes en conflicto definieron que en esta batalla el ganador se determinará por la cobertura de la gratuidad en educación superior y el mecanismo para hacerla efectiva. Esto es, a qué instituciones alcanza (sólo universidades del CRUCH, todas las universidades, todas las universidades e Institutos profesionales); hasta qué nivel socioeconómico del estudiante (40%, 60% ó 70%); bajo la modalidad de becas, aporte basales o una combinación de ambos.

En función de ello, a continuación se presentan algunos elementos que pueden ser útiles para la discusión y posteriormente se esbozan algunos elementos o criterios de política.

La educación superior es una inversión social

Aunque resulte reiterativo, puesto que es algo que no parece estar en discusión y se ha escrito mucho al respecto, la educación en general y la educación superior en particular tienen claros efectos virtuosos sobre el conjunto de la sociedad. Sin pretender ser exhaustivo, entre estos se encuentran el que una sociedad más educada es una sociedad más cohesionada y con mejor convivencia, que la mayor calidad y abundancia del capital humano permite un mayor crecimiento y desarrollo del país, que la educación es la principal herramienta de movilidad social y es la única que puede hacer una contribución significativa a la igualdad de oportunidades.

Por estos efectos virtuosos, la educación puede concebirse como una inversión social que tiene la característica de que el beneficio o retorno social que entrega es mayor que el beneficio o retorno privado que puede capturar para sí misma la persona que se educa. En otras palabras, la educación genera externalidades positivas. Cuando alguien se educa, no sólo se beneficia esa persona, sino que también el conjunto de la sociedad. En esta lógica se justifica la intervención del Estado. Si no interviene el Estado no sólo la sociedad se va a educar menos que lo socialmente óptimo, sino que también se van a educar menos aquellos que tienen dificultad para obtener los recursos necesarios para invertir en educación. En síntesis, tendríamos no sólo una sociedad menos educada sino que también menos equitativa.

Las propuestas en discusión y sus errores de diseño.

Durante 2011, el movimiento estudiantil propuso y defendió con fuerza la idea de avanzar hacia una educación superior gratuita; por otro lado, el gobierno se centró en ofrecer becas para estudiantes con méritos que pertenezcan al 40% de hogares más vulnerables y una combinación de becas y créditos para quienes estén entre el 40% y el 60% (3).

Vamos por parte. Cuesta encontrar argumentos en favor de una educación superior gratuita, incluso para los estudiantes más pobres o de escasos recursos (4). Primero, porque el argumento de que la educación es un derecho no es suficiente para que tenga que ser gratuita; y segundo, porque toda la evidencia indica que los mayores retornos privados se producen precisamente en la educación superior (5).

Que la educación superior sea gratuita significa colocar una cuantiosa cantidad de recursos públicos en aquellos que -independiente de la situación económica de sus familias hoy- en el futuro estarán en los deciles de mayores ingresos (6). En este sentido, parece de toda justicia, desde una perspectiva intertemporal, que financien su educación, al menos una parte importante de lo que se transforma en beneficio privado. Lo que no les podemos pedir es que financien, de manera individual, aquella parte del beneficio social que no internalizan como beneficio privado. ¡Ello debería ser responsabilidad del Estado!

Esto no significa que la educación superior no pudiera ser gratuita, este asunto, como muchos otros, está finalmente en el ámbito de las decisiones políticas que corresponden a la sociedad adoptar y, en el caso particular de Chile tiene los recursos para una decisión en este sentido. Lo que sí, tratándose Chile de un país que quiere avanzar en desarrollo y equidad y que tiene múltiples desafíos en distintas áreas, destinar recursos cuantiosos a la educación superior gratuita en vez de destinarlos a la educación preescolar, básica o media, o incluso al área de la salud u otra, no parece ser la mejor decisión desde la perspectiva de maximizar la rentabilidad social.

El gobierno, por su parte, no lo hace mejor con su propuesta por dos razones fundamentales, a la que podríamos agregar una tercera por ser, a mi juicio, un asunto que requiere de mayor debate al existir más de una visión al respecto y más de un valor en juego.

La primera, porque está mirando la situación socioeconómica actual de la familia y no los retornos privados y sociales de la inversión en educación.

Segundo, porque aún si consideráramos correcto mirar la situación socioeconómica actual del estudiante, incurre en una tremenda injusticia al establecer una política de todo o nada entre familias que son marginalmente o escasamente distintas desde el punto de vista económico.

A modo de ejemplo, consideremos a dos estudiantes de medicina en la Universidad Católica, el primero que pertenece a un hogar promedio del 4° decil (7), lo que significa que el ingreso per cápita mensual de su hogar alcanza a \$95.000 y el segundo, que pertenece a un hogar promedio del 5° decil, con un ingreso promedio mensual de \$112.000, lo que significa que la diferencia entre el ingreso total de ambos hogares es de aproximadamente \$68.000 mensual (8) y de \$816.000 al año. De acuerdo a la propuesta del gobierno, al primero se le entregaría una beca para financiar sus estudios equivalente a \$3.466.326 al año, si se considera el arancel de referencia o de \$5.020.000, si se considera el arancel real; al segundo nada (9). Claramente el monto del subsidio (beca) no guarda relación con la diferencia de recursos de las familias, lo que provocaría en la práctica no una reducción de la desigualdad, sino que una alteración en el orden de la distribución que resulta aún más injusta -al castigar el esfuerzo personal- que la vigente antes de la implementación del subsidio. Más evidente es la injusticia cuando se trata de hogares que están en el borde del punto de corte, en que la diferencia de ingresos puede ser de prácticamente \$1.000.

El tercer elemento, que a mi juicio requiere de una discusión y reflexión mayor, es el relativo a que la propuesta del gobierno señala que las becas serán para los estudiantes con “méritos” que pertenezcan a familias de cierto nivel de vulnerabilidad o pobreza.

En general el concepto de mérito es complejo. El mérito debiera ser aquello que permite o no a un estudiante entrar a la universidad y luego de estar dentro, lo que le permite mantenerse en ella (10). Lo que no parece correcto, desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades y justicia social, es que quienes dependen de las becas y/o créditos para ingresar a la educación superior y mantenerse en ella, deban tener más méritos o cumplir más requisitos académicos que aquellos que pertenecen a familias que no tienen dificultades para financiar la educación superior de sus hijos.

Por otro lado, está el valor de la libertad. Si bien los antecedentes previos tales como el rendimiento escolar y el resultado en la PSU son un buen proxy del rendimiento en la educación superior, el hecho de que la relación no sea perfecta abre la puerta para que se pueda percibir como un atentado a la libertad impedir que los padres que están en condiciones de hacerlo, puedan decidir libremente si están dispuestos a financiar una oportunidad para sus hijos en educación superior en aquellas universidades que están dispuestas a recibirlos. Aún sabiendo los padres que las oportunidades de éxito académico de sus hijos son reducidas, lo que explica porqué desde la perspectiva de la política social no resulta prudente invertir recursos públicos en este tipo de alumnos (con escasos méritos).

Propuestas de financiamiento de la Educación Superior

Sin pretender ser exhaustivo, en el sentido de abordar todas las aristas que la problemática contiene (11), a continuación se presentan algunos criterios y se aventuran algunas propuestas específicas para avanzar en asegurar el acceso financiero a una educación superior de calidad, evitando la generación de conductas indeseadas o incentivos perversos:

Como criterio general, la política de financiamiento de la educación superior, y en lo posible todas las políticas, debe ser simple, transparente, fácil de comunicar y entender por todos y tener un enfoque de derecho. Lo que se ha visto en los últimos años es que han proliferado un conjunto de becas y créditos con condiciones distintas y para beneficiarios distintos. Ello ha redundado en que el sistema de becas y créditos sea, por una parte, más complejo de entender e implementar y, por otra, menos justo. Esto último no sólo por su diseño y las filtraciones asociadas a mecanismo de focalización imperfectos, sino también porque no se entienden tantos beneficios distintos entre grupos poblacionales específicos y entre instituciones de educación superior.

Adicionalmente no se visualiza con claridad el enfoque de derecho en el sentido de que los estudiantes reales y potenciales no conocen con certeza a qué beneficios pueden acceder o en otras palabras, cómo aporta el socio Estado en esta cruzada que involucra a ambos.

Lo anterior implica la necesidad de repensar y/o reordenar todo el sistema de financiamiento de la educación superior en la perspectiva de simplificarlo, elevar la contribución del Estado, establecer los incentivos correctos, reconocer las externalidades positivas de la educación superior; incorporar el enfoque de derechos garantizados, y evitar la tentación de incorporarle otros objetivos a esta política distintos del financiamiento de la educación superior, como por ejemplo, hacer redistribución de ingresos (12).

En la línea de lo señalado y con la finalidad de nutrir la discusión y reflexión contingente, algunas propuestas específicas son las siguientes:

1. Al existir beneficios sociales que van más allá de los retornos privados de la educación superior (externalidades positivas), se debe establecer que la educación superior es un “proyecto de inversión social compartido entre el estudiante y el Estado”, por lo que a su financiamiento deben concurrir simultáneamente ambos, independiente de la situación económica del estudiante y su familia.

Para ello se propone que en promedio durante la extensión de la carrera, el Estado aporte el 60% del costo total de la educación superior y el estudiante el 40% restante (13). En el costo total se debe contabilizar tanto los gastos asociados a matrículas y aranceles, como la compra de libros, apuntes, transporte y alimentación del estudiante (14).

Cuando se señala que en promedio durante la duración de la carrera el Estado aporte un 60% y el estudiante el 40% restante lo que se hace es dejar abierta la posibilidad de incorporar otros aspectos en el diseño de la política. Por ejemplo, evitar el excesivo endeudamiento de los jóvenes (y sus familias) que desertan de la educación superior los primeros años por un tema de capacidad o vocación. Ello implicaría que el aporte del Estado al financiamiento de los costos de la educación superior sea proporcionalmente mayor los primeros años (15) para ir reduciéndose en la medida que se avanza en la carrera de tal modo que al cabo del total de la carrera el aporte del Estado sea 60%.

2. El derecho a la educación superior se debe garantizar asegurando que ningún joven que cumpla con los requisitos para acceder a educación superior, se vea impedido de ello por razones económicas.

Ello significa, por una parte, que debe estar disponible, de manera automática y garantizada, un crédito, en condiciones razonables, para que todos los estudiantes que lo deseen puedan financiar aquella parte que les corresponde (40% del costo total) (16). Respecto de esto, se deben evitar los papeleos y chequeos de la situación económica del estudiante (17), confiando en que una parte importante de las familias que pueden financiar el 40% del costo que corresponde al estudiante, lo harán directamente y renunciarán voluntariamente al crédito. Por otra parte, evitar establecer requisitos académicos adicionales para acceder al crédito (que es un derecho) más allá de los establecidos para el ingreso a la universidad y para mantenerse estudiando en ella (18).

3. Se deben generar los incentivos necesarios para que los estudiantes de educación superior egresen y se titulen en los plazos establecidos por la duración de la carrera, disminuyan las deserciones, y se acote el número de veces en que se producen cambios de carreras.

Para generar los incentivos correctos se propone:

Que el financiamiento de 60% del Estado y 40% del estudiante planteado en el punto 1, sea sólo para el plazo de duración establecido por la carrera. Lo que se demore el estudiante en lograr su egreso y titulación más allá de los semestres preestablecidos (por reprobación o abandono de asignaturas) debe ser financiado exclusivamente por el estudiante, ya sea con recursos propios o accediendo al crédito garantizado planteado en el punto 2.

Que la proporción del financiamiento de la educación superior vaya disminuyendo cuando el estudiante abandone una carrera y comience otra, con un límite máximo de oportunidades. En este sentido se propone que para la primera carrera el financiamiento sea de 60% el Estado y 40% el estudiante; que para la segunda carrera sea de 40% el Estado y 60% el estudiante; y que para una tercera y última oportunidad, el Estado financie sólo el 20%. Si el estudiante quiere probar con una cuarta carrera o más, las debe financiar íntegramente.

4. El Estado debe garantizar la calidad y pertinencia de la educación que entregan las universidades, y regular los aranceles y su reajustabilidad.

Sin querer ser excesivamente economicista en la visión que se plantea, la argumentación para el cofinanciamiento entre el Estado y el estudiante surge de asumir que el estudiar la carrera tiene un retorno privado importante y que la rentabilidad social es sustantivamente mayor que la privada (por la externalidad positiva). En este sentido, en resguardo de los recursos públicos (financiamiento que aporta el Estado), por una parte, y de los recursos privados (recursos que aporta el estudiante), por otra, el Estado debe velar por la calidad y pertinencia de la educación que entregan las universidades. En caso contrario, se perderán no sólo los recursos del Estado sino también los del estudiante.

Cuando el aporte del Estado es una cantidad fija, como es ahora en el caso de las becas de un 100% en base a un arancel de referencia, se corre el riesgo, tal cual ha ocurrido en los últimos años, que los aranceles reales se incrementan fuertemente y el estudiante, aún teniendo una beca de 100%, debe mediante recursos propios o crédito, financiar una parte importante del arancel. Ello ocurre en parte porque el mercado de la educación es altamente imperfecto, y las universidades buscan la forma de forzar al máximo la capacidad de pago o de endeudamiento de los estudiantes y sus familias.

Más aún, que por ausencia de información o distintas dificultades para acceder a financiamiento de la educación superior (tener que recurrir, por ejemplo, a universidades que entregan sus propios créditos), muchas veces no exista relación entre la calidad de la educación y el monto de los aranceles que cobra la universidad.

Se propone establecer una institución independiente, con expertos internacionales, que acredite, a nivel de carreras, la calidad y pertinencia de la educación que se entrega. El mecanismo debería incluir dos aspectos. El primero, qué carreras y en qué universidades cumplen los estándares mínimos de calidad (19), las que no los cumplan deberán cerrarse.

En segundo lugar, clasificar las distintas carreras de acuerdo a su calidad y pertinencia en tres niveles y, de acuerdo a ello, establecer tramos de aranceles que se pueden cobrar por las carreras. En otras palabras, las universidades que podrán cobrar un arancel más alto, dentro de cierto rango, por la carrera que dictan, son aquellas que han demostrado que entregan una educación de mejor calidad.

Esta acreditación en base a calidad y pertinencia debería repetirse en plazos no mayores a tres años, con lo cual podría cambiar la clasificación de calidad de la carrera y, por lo tanto, el tramo de aranceles que se puede cobrar.

Respecto de la reajustabilidad de los aranceles, debe establecerse un Índice específico del sector, el que debería ser definido conceptualmente por la misma institución que acredita la calidad y el responsable operativo ser el Instituto Nacional de Estadísticas.

- (1) Economista de la Universidad de Chile.
- (2) Más importantes y urgentes son las reformas o cambios estructurales en los niveles educacionales distintos al superior, puesto que es en ellos en donde se juega lo central de la igualdad de oportunidades en lo que a educación respecta.
- (3) Independiente de que en el proceso de negociación se modifiquen las coberturas, llegando incluso al 60% con becas y al 80% con créditos, el fondo del diseño de política no cambia.
- (4) Es razonable esperar que si la educación es gratuita se eleve el promedio de años de egreso de las carreras y aumente la deserción como consecuencia de la reducción de los costos de no graduarse.
- (5) Según datos de la Encuesta CASEN 2009, el ingreso del trabajo promedio de los ocupados con educación superior completa (17 y 18 años de escolaridad) alcanza a \$1.180.992 por mes, que equivale a 3,3 veces el ingreso del trabajo promedio de quienes tienen educación media completa (12 años de escolaridad) que es de \$356.628.
- (6) Tres de cada cuatro trabajadores con educación superior completa pertenecen a hogares que se encuentran en los dos deciles de mayores ingresos (CASEN 2009).
- (7) Hogar con un ingreso per cápita similar al ingreso per cápita promedio de los hogares que se encuentran entre el 30% y 40% más vulnerable.
- (8) Resulta de multiplicar la diferencia de \$17.000 en ingreso per cápita y asumir un tamaño de hogar de 4 persona.
- (9) En realidad una combinación de becas y créditos que no se ha explicitado en qué consiste.
- (10) Ahora, si se llega a la convicción de que estas exigencias no son suficientes, lo que se debe hacer es elevar las exigencias para ingresar y mantenerse en la educación superior.
- (11) Deliberadamente se ha dejado fuera la discusión de si el financiamiento debería ser sólo para las universidades del Cruch, para todas las universidades, o para todas las universidades e institutos. Ello forma parte de otra discusión y no invalida los criterios y propuestas que se desarrollan en este documento.
- (12) Avanzar en mayor equidad o menos desigualdad en la distribución del ingreso es una de las principales deudas pendientes de la sociedad chilena y de los distintos gobiernos. Ello es no sólo un imperativo ético y moral, sino que también puede ser fundamental para la estabilidad social y política del país, elementos claves para posibilitar un mayor desarrollo. Sin embargo, este desafío debe ser abordado con políticas globales, pertinentes y con una escala adecuada, y no tratar de incorporar elementos redistributivos simbólicos y de reducido impacto en cada una de las políticas diseñadas, puesto que con ello lo único que se logra es desenfocar la política y complejizar su diseño sin obtener una ganancia evidente o sustantiva a cambio. A modo de ejemplo, si lo que se desea es que las familias de mayores ingresos financien con recursos propios la totalidad del costo de la inversión en educación superior de sus hijos (incluida aquella parte que da origen al retorno social que no es capturado como retorno privado) por el afán de dotar de algún elemento redistributivo a la política, una medida más sencilla es eliminar la exención del pago del IVA a la educación básica y media de los colegios particulares pagados. Ello tiene dos ventajas centrales: La primera, es que permite avanzar hacia un sistema de pago de IVA más generalizado y sin exenciones, como debiera ser; y la segunda es que se captura de mejor manera a las familias que están en condiciones de aportar al

- financiamiento de la educación de sus hijos que lo que pudiera hacerlo cualquier instrumento de focalización dada las limitaciones metodológicas y de disponibilidad de información cierta que padecen estos instrumentos. El aporte en impuestos (IVA) durante la educación básica y media sería indirectamente la contribución de las familias al financiamiento de la educación superior de sus hijos (aquella parte que corresponde a financiamiento del Estado según esta propuesta). Esta medida no debería generar rechazo entre los afectados puesto que el mayor costo asociado al pago de IVA en la educación particular pagada será recuperado por las familias una vez que el joven (hijo) acceda a la educación superior.
- (13) Las proporciones pueden ser otras y dependiendo de las restricciones presupuestarias asociadas al nivel de desarrollo del país, pueden también ir cambiando en el tiempo. Alguien también podría querer estimar econométricamente la proporción promedio que representa el retorno privado dentro de la rentabilidad o retorno social total y así establecer las proporciones, o también diferenciarlas entre carreras o entre universidades. Sin embargo, lo central es el criterio del cofinanciamiento y que se reconozca que el retorno privado presenta variaciones importantes y que en esta figura de que el Estado aporta más, implícitamente está el que asuma el riesgo de esta variabilidad en los retornos privados.
 - (14) Es importante considerar los recursos necesarios para financiar aspectos distintos a los aranceles y matrículas, puesto que también son recursos que se requieren para el estudio y la familia podría no disponer de ellos, limitando financieramente el acceso a la educación superior o influyendo en el rendimiento del estudiante.
 - (15) Por ejemplo, en una carrera de 5 años, el Estado puede aportar 80% el primer año, 70% el segundo año y así sucesivamente hasta llegar al 40% el 5° año, lo que da en promedio 60%, asumiendo el mismo costo por año.
 - (16) Se trata de un crédito que debe ser devuelto, por lo que también es importante pensar en los mecanismos que aseguren que esto efectivamente ocurra. El que en este documento no se trate este punto no significa que sea menos importante.
 - (17) Como finalmente se trata de un crédito que debe ser devuelto, la idea es que esté disponible como un derecho de manera automática para todos quienes lo deseen. El establecer requisitos para acceder a un crédito de este tipo lo termina haciendo más burocrático y engorroso y finalmente nunca se pueden evitar las filtraciones en ambos sentidos.
 - (18) Colocar requisitos académicos adicionales a los estudiantes que acceden al crédito puede asociarse a una discriminación entre estudiantes cuyas familias pueden financiar el copago y aquellas que deben recurrir al crédito. Si se considera que los requisitos de acceso y mantención son poco exigentes en todas o algunas universidades, se debe buscar la forma de elevar de manera general estos requisitos o establecer requisitos mínimos suficientes para el conjunto del sistema y que estos sean similares para estudiantes que acceden al crédito garantizado por el Estado o que financian con recursos propios.
 - (19) Esta misma institución o comisión de acreditación, con expertos internacionales, es la que debería definir las distintas dimensiones y cómo éstas se conjugan para establecer los requisitos mínimos de calidad.