



SERIE INFORME **SOCIAL**

Educación Superior Gratuita: Algunas lecciones a partir de la experiencia comparada

María Paz Arzola G. / Pablo Zárate C.

**SERIE
INFORME
SOCIAL**
ISSN 0717 - 1560

Octubre 2016

160

MARÍA PAZ ARZOLA G.

es ingeniera comercial con mención en Economía y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

PABLO ZÁRATE C.

es Estudiante de Economía de la Universidad Georg-August de Göttingen, Alemania.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN **06**

2. EDUCACIÓN SUPERIOR GRATUITA:
¿LA TENDENCIA EN EL MUNDO? **07**

3. LA GRATUIDAD **NO IMPLICA**
MAYOR EQUIDAD EN EL ACCESO
A EDUCACIÓN SUPERIOR **09**

4. **LOS LÍMITES DEL FINANCIAMIENTO**
PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR **11**

5. FINANCIAMIENTO COMPARTIDO DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE EL ESTADO
Y LOS ESTUDIANTES: **EL CASO DE LOS**
CRÉDITOS CONTINGENTES AL INGRESO **13**

6. CONCLUSIONES **15**

REFERENCIAS **BIBLIOGRÁFICAS** **16**

Resumen Ejecutivo

En el presente documento revisamos y discutimos algunas de las implicancias de los modelos de Educación Superior gratuita de algunos países desarrollados, de tal forma de contribuir con la discusión que hoy en día se está dando en nuestro país. Si bien en Chile se instaló la idea de que estos modelos de gratuidad, en que el alumno no debe pagar un arancel directamente a la institución en que estudia –aunque sí al Estado–, son la tendencia mundial, vemos que en realidad estos están lejos de ser la regla. Más aún, la necesidad de aumentar los recursos para financiar los crecientes costos de docencia e investigación y de expandir los sistemas de manera de acoger la cada vez mayor demanda por vacantes, ha llevado a varios países –incluidos los que encabezan los ranking internacionales como el QS– a introducir el cobro de mayores aranceles. Así, mientras en Chile se discute sobre avanzar hacia la gratuidad de la Educación Superior, pareciera que el mundo desarrollado va en la dirección contraria.

Adicionalmente, al revisar la experiencia comparada, encontramos que en general los sistemas gratuitos no presentan un acceso más equitativo que aquellos en que se permite el cobro de aranceles a los alumnos. Por el contrario, las restricciones en cuanto al financiamiento fiscal en los llamados sistemas de Educación Superior gratuitos, ha llevado a que se deba limitar el crecimiento de las vacantes en función de los recursos disponibles, y a que se restrinja la capacidad del sistema para responder a la creciente demanda y a las necesidades que van surgiendo en el entorno.

Alternativamente, una experiencia interesante de la que consideramos Chile podría aprender, es la de los créditos contingentes al ingreso, implementados por primera vez en Australia, aunque extendidos a otros países como Inglaterra. Consideramos que dado el modelo actual chileno, hace mucho más sentido que avancemos en esa dirección, reformando el actual programa de Crédito con Aval del Estado (CAE), pero no retrocediendo hacia la

gratuidad. La eliminación de aranceles a cambio de que sean los contribuyentes los que financien la Educación Superior no parece ser una política apropiada, eficiente, equitativa, ni económicamente plausible, excepto que se esté pensando en un sistema pequeño que sólo atienda a una elite reducida, lo que evidentemente no es la realidad hoy, cuando cada vez más jóvenes (y adultos) tienen la legítima aspiración de recibir una formación superior.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años se ha venido discutiendo en Chile sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma al sistema de financiamiento de la Educación Superior. A lo largo de este debate se han instalado ciertas consignas y ejemplos que, a pesar de contravenir las recomendaciones de los expertos¹, de una u otra forma terminaron por condicionar el diagnóstico en esta materia y específicamente el proyecto de ley que finalmente el Gobierno introdujo para hacerse cargo del tema². Así, es frecuente oír que el modelo de Educación Superior chileno está en crisis, que las economías verdaderamente desarrolladas ofrecen educación gratuita -en el sentido que los estudiantes no pagan directamente un arancel a la institución a la que asisten-, y que éste es el modelo de financiamiento necesario para mejorar el acceso y la equidad en este nivel educativo.

En ese marco, el Ejecutivo presentó hace ya más de tres meses un proyecto de ley de reforma al sistema de Educación Superior, que además de crear una nueva institucionalidad en la que delega amplias atribuciones, instaura gradualmente la gratuidad universal³. En la discusión en torno a éste, se ha hecho referencia a la experiencia de sistemas gratuitos en otras partes del mundo. Estas referencias buscan validar la reforma que acá se pretende impulsar, dando cuenta de un supuesto consenso internacional. Así por ejemplo, en el caso del financiamiento de la Educación Superior, los modelos presentes en los países escandinavos han sido instalados como el ideal implícito: “gratuito y de calidad”.

No obstante, el diagnóstico de que el modelo de Educación Superior chileno está en crisis es erróneo. Éste ha tenido una evolución favorable en el tiempo tanto en cobertura, como mayor inclusión y calidad⁴. En segundo lugar, al revisar la experiencia de algunos países desarrollados, encontramos que los modelos gratuitos no son la regla general, sino que por el contrario, la tendencia en el mundo -dado el creciente

costo de la Educación Superior y la mayor demanda por acceder a ella- ha sido avanzar en la dirección opuesta, hacia modelos de financiamiento compartido⁵ entre el Estado y privados, cobrando aranceles a los alumnos.

Dado lo anterior, en el presente documento buscamos hacer una revisión un poco más crítica de algunas experiencias internacionales, de tal forma de hacernos una idea más completa que ayude a alimentar la discusión que hoy se está dando en Chile y a aterrizar las expectativas en relación al proyecto que se ha puesto sobre la mesa. Específicamente, revisamos la experiencia de la gratuidad respecto al objetivo de lograr un acceso más equitativo a la Educación Superior, y las consecuencias que puede acarrear la prohibición a que los sistemas recauden más recursos que los que les entrega el Estado mediante el cobro de aranceles. Por último, estudiamos la experiencia del financiamiento estudiantil mediante créditos contingentes al ingreso, que ha demostrado ser una buena fórmula para apoyar el pago de aranceles, de manera que la recaudación de recursos por esta vía no signifique un perjuicio al acceso de familias de bajos ingresos.

¹ Por ejemplo, las recomendaciones del Panel de Expertos para el Financiamiento de la Educación Superior 2012.

² Boletín 10783-04, 4 de julio de 2016.

³ Para más información sobre esta iniciativa ver Temas Públicos N° 1265-2 y N° 1266-1.

⁴ Este tema no se aborda en el presente documento. Para mayor información ver Tema Público N° 1262-1.

⁵ El concepto de costos compartidos (cost-sharing) es utilizado y ampliamente desarrollado por el economista B. Johnstone, ver por ejemplo Johnstone (2004).

2. EDUCACIÓN SUPERIOR GRATUITA: ¿LA TENDENCIA EN EL MUNDO?

Una fórmula para poder mejorar tanto en educación como en otros ámbitos, es aprender de la experiencia de otros, ya sea adaptando a la propia realidad medidas o ideas que hayan sido comprobadas como positivas, o bien evitando aquellas que no lograron los resultados esperados.

Sin embargo, a la hora de estudiar cambios al sistema de Educación Superior, es poco habitual que se haga este ejercicio. A diferencia de la Educación Escolar, en que las comparaciones con los países nórdicos (particularmente Finlandia) se sostienen, entre otras cosas, en sus altos puntajes en las pruebas PISA⁶, en Educación Superior no se suele mirar a los sistemas educativos más sobresalientes en los diversos rankings. En cambio, se instaló la idea de la gratuidad y por ello se hace alusión exclusivamente a ese tipo de modelos, que paradójicamente, no son la regla en el mundo.

Cuadro 1
SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN RANKING QS E INDICADORES DE GASTO.

Fuente: Elaboración LyD a partir del ranking QS 2016 y Education at a Glance 2016. *Dado que son valores aproximados al primer decimal, la suma de (2) y (3) no necesariamente es igual a (4).

	(1) Ranking QS	Gasto en Ed.Superior (% del PIB)*			(5) Gasto público promedio por alumno Ed.Superior (US\$ PPP)
		(2) Público	(3) Privado	(4) Total	
Estados Unidos	1°	1,0	1,7	2,6	10.134
Reino Unido	2°	1,1	0,8	1,8	15.199
Alemania	3°	1,0	0,2	1,2	14.519
Australia	4°	0,7	1,0	1,7	7.794
Canadá	5°	1,3	1,2	2,5	11.059
Francia	6°	1,2	0,3	1,5	13.251
Países Bajos	7°	1,2	0,5	1,7	13.545
China	8°	s/info	s/info	s/info	s/info
Corea	9°	0,9	1,3	2,3	3.849
Japón	10°	0,6	1,0	1,6	6.341
Suecia	14°	1,5	0,2	1,7	20.894
Finlandia	19°	1,7	0,1	1,8	17.212
Dinamarca	23°	1,6	0,1	1,7	15.505
Chile	31°	1,0	1,4	2,3	3.143
Noruega	32°	1,5	0,1	1,6	19.572

⁶ La Prueba PISA (sigla en inglés de Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) tiene por objeto evaluar la adquisición de conocimientos y habilidades en estudiantes de 15 años en países de la OCDE y sus socios.

En el Cuadro N° 1 se muestra el listado de países cuyos sistemas educativos encabezan el ranking QS 2016⁷, y se agrega además información respecto al gasto que estos destinan al financiamiento de la Educación Superior (gasto como porcentaje del PIB y gasto público promedio por alumno en dólares con igual poder de compra). A simple vista podemos notar que el ranking es dominado por países anglosajones -ninguno de los cuales tiene educación gratuita-, que se ubican en cinco de los primeros seis puestos (columna 1). Bien posicionados se encuentran también los países asiáticos: China (8°), Corea (9°) y Japón (10°). En tanto, el único país dentro del top 10 en que una parte importante de la matrícula tiene acceso a Educación Superior gratuita es Alemania⁸, mientras que los casos más paradigmáticos de educación financiada predominantemente por el Estado, esto es, los países nórdicos, se ubican más allá del lugar 10 (Suecia en el puesto 14° y Finlandia en el 19°), e incluso del lugar 20 (Noruega en el puesto 32° y Dinamarca en el 23°).

A la información relativa al ranking, agregamos indicadores de gasto total como porcentaje del PIB (columna 4) y de gasto público promedio por alumno que cada uno de estos países destina a Educación Superior (columna 5), y encontramos que no se observa necesariamente una relación entre países con mayor gasto y mejor posición en el ranking. De hecho, existen países que se desempeñan por sobre lo que podría desprenderse de su alto gasto público, así como otros que, dado su alto nivel de gasto, se esperaría estuviesen mejor posicionados. Por ejemplo, los países nórdicos, a pesar de su elevado gasto público (columna 5), se encuentran lejos de los primeros lugares del ranking QS, por debajo de países con niveles de gasto por alumno incluso menores.

Adicionalmente, se observa una diversidad en los países del top 10 con respecto al gasto en Educación Superior que proviene de fuentes públicas y de fuentes privadas (columnas 2 y 3). Esto nos muestra que no existe una sola fórmula, y que en general, cuando se quiere invertir más en este nivel educativo, se suele requerir tanto del esfuerzo de los contribuyentes a través del Estado, como el aporte directo de privados (y en particular de los beneficiarios directos, es decir, los alumnos).

Con todo, dado el dominio que muestran en el ranking países sin gratuidad (con la excepción de Alemania), llama la atención que ésta se instalara como el modelo a seguir por nuestro país, y a su vez, la demonización que se ha hecho de los sistemas que, como el chileno, tienen una alta participación privada en el financiamiento de la educación terciaria. Cuatro de los cinco países que

encabezan el ranking tienen modelos de financiamiento estudiantil parecidos al chileno, con cierta subvención estatal y una importante participación privada en el pago de los aranceles de las carreras. El aumento en la demanda, el incremento en los costos de la educación y la consecutiva presión por elevar el gasto, han hecho de estos modelos de financiamiento compartido la tendencia hacia la cual están transitando varios países en el mundo, y la recomendación de organismos como la OCDE y el Banco Mundial⁹.

⁷ El ranking, elaborado en base a cuatro indicadores (Fuerza del Sistema, Acceso, Instituciones Referentes y Contexto Económico) toma en consideración el número de Instituciones en el Ranking, la cantidad de alumnos que tienen acceso a ellas y las mejores instituciones del país. Todo se norma de acuerdo a la riqueza del país.

⁸ En el caso de Francia, las instituciones privadas definen sus propios aranceles, mientras que las públicas cobran un pequeño arancel fijado por el Ministerio de Educación. Además, pueden realizar cobros suplementarios que difieren según la disciplina de estudio, y que se considera son un mecanismo que les permite ajustar los presupuestos al costo efectivo de provisión de las carreras. En el caso de los Países Bajos, han ido transitando hacia un cobro de aranceles cada vez mayores y un sistema de ayudas estudiantiles afín.

⁹ Ver por ejemplo Johnstone et al. (1998), Altbach et al. (2009), OCDE (2016a y 2016b) y Johnstone (2014).

3. LA GRATUIDAD NO IMPLICA MAYOR EQUIDAD EN EL ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR

Una de las principales consignas sobre las que se ha sustentado el actual proyecto de gratuidad en nuestro país es la idea de que ésta podría contribuir con una mayor inclusión de jóvenes provenientes de sectores menos privilegiados que no cuentan con recursos suficientes para costear altos aranceles. Existen, sin embargo, datos que nos hacen pensar que el hecho que la Educación Superior sea teóricamente gratuita para todos, no significa que cambie de manera relevante la composición socioeconómica en ella, especialmente si se parte de una situación inicial como en Chile, en que ya existe un sistema de ayudas estudiantiles focalizadas (becas y créditos) para el pago de aranceles. Al contrario, es posible que la gratuidad universal, en la medida que restringe el crecimiento del sistema a la capacidad financiera del Fisco, favorezca justamente a quienes tienen mayor probabilidad de acceder a este nivel educativo y quedarse con las vacantes, que son quienes provienen de una situación socioeconómica más propicia.

En la experiencia de Alemania, por ejemplo -país en que los estudiantes en Educación Superior no pagan aranceles¹⁰-, la condición de origen familiar sigue siendo un factor muy importante para determinar quién logra entrar a la universidad y quién no. Una encuesta para conocer las características y situación de los estudiantes promedio¹¹, determinó que a pesar de los bajos o nulos costos de la Educación Primaria, Secundaria y Terciaria, un hijo de una familia “académica”, es decir, con al menos uno de los padres poseedor de un título profesional, tiene una probabilidad bastante mayor de asistir a la Educación Superior (77%) que un hijo de familia “trabajadora” (23%), que corresponde a aquella donde ninguno de los padres posee un título profesional.

Así también, la experiencia de Noruega y Dinamarca -países de altos ingresos con Educación Superior gratuita- nos

muestra que entre los determinantes más importantes de asistencia a la universidad sigue presente el nivel educativo alcanzado por los padres. Al comparar cómo varía la probabilidad de completar una carrera de al menos 3 años con los ingresos familiares de los jóvenes en Dinamarca y Estados Unidos, a pesar de ser estos extremos opuestos en términos del pago de aranceles, se encuentra que en ambos casos existe una relación positiva: provenir de familias menos aventajadas económicamente se relaciona negativamente con la probabilidad de egresar de la Educación Superior, aun controlando por los costos a los cuales estas familias se ven enfrentados¹².

Del mismo modo, en el Cuadro N° 2 se observa que el porcentaje de jóvenes (20 a 32 años) en Educación Terciaria varía de acuerdo al nivel educacional alcanzado por los padres tanto en Noruega y Dinamarca, como en Estados Unidos. De hecho, es en Estados Unidos donde hay una mayor proporción de alumnos que son hijos de padres con Educación Secundaria o menos. Esto en un contexto en que la escolaridad de la población adulta en estos tres países es bastante similar¹³ (mayor de hecho en Estados Unidos).

Pero así como no se observa que exista una relación entre gratuidad y mayor equidad en el acceso a Educación Superior, la existencia de aranceles para los estudiantes tampoco es una característica que lleve a la exclusión de jóvenes del sistema. Especialmente cuando hay sistemas de apoyo bien desarrollados para jóvenes de bajos recursos. En el Cuadro N° 3 se observa la relación entre aranceles promedio y tasas de acceso a Educación Superior en países de la OCDE: entre los que tienen tasas de acceso superiores al 70%, hay dos gratuitos (Eslovaquia y Dinamarca) y dos que cobran altos aranceles (Australia y Nueva Zelanda). Asimismo, se observa que los países nórdicos en que no se cobran aranceles a los estudiantes tienen tasas de acceso a Educación Superior que

¹⁰ A mediados de la década del 2000 algunos estados introdujeron aranceles en sus universidades. Aunque éstos eran muy bajos en relación al costo efectivo de las carreras (máximo de € 500 al semestre), rápidamente volvieron a abolirse, y el año 2014 se terminó por regresar a la gratuidad universal.

¹¹ Middendorff et al. (2013).

¹² Landerso y Heckman (2016).

¹³ Según OCDE (2016b), el 45% de los adultos entre 25 y 64 años en Estados Unidos tiene Educación Terciaria, en línea con el 43% de Noruega y levemente por sobre el 40% de Suecia y 37% de Dinamarca.

oscilan entre el 45% (Suecia) y el 75% (Eslovenia). En este contexto, la OCDE (2016a) señala que un equilibrio entre altos aranceles y un sistema de ayudas estudiantiles en forma de becas y créditos contingentes al ingreso, constituye una buena forma de promover la equidad, mejorando el acceso a la Educación Superior, haciendo más eficiente el gasto público y reconociendo los beneficios privados que tiene este nivel educativo.

Gráfico 1
ASISTENCIA DE JÓVENES (20 A 32 AÑOS) A EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL DE LOS PADRES. DINAMARCA, ESTADOS UNIDOS Y NORUEGA.

Fuente: Elaboración LyD a partir de Landerso y Heckman (2016).

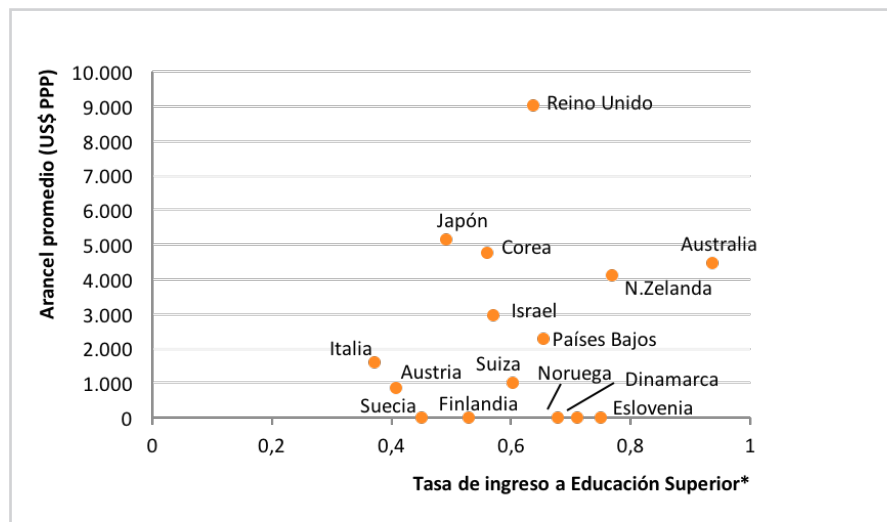
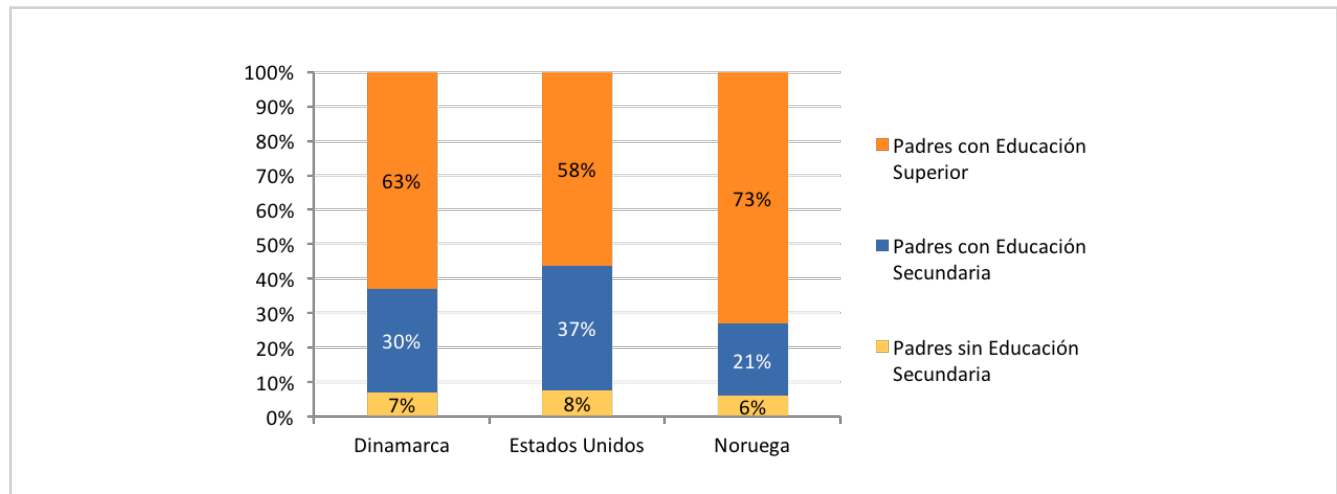


Gráfico 2
ARANCEL PROMEDIO Y TASA DE INGRESO A EDUCACIÓN SUPERIOR*.

Fuente: Elaboración LyD a partir de OCDE (2016b). *La tasa de ingreso a Educación Superior se define como la proporción de adultos que entraría por primera vez a la Educación Superior durante su vida. Y los aranceles corresponden a estimaciones promedio para instituciones públicas (pregrado).

De esta forma, vemos que el que un sistema de Educación Superior sea gratuito no implica entonces que jóvenes de todos los sectores socioeconómicos entren con la misma frecuencia o facilidad a la universidad. Esto, incluso en países que entregan además amplias becas o créditos para cubrir gastos de mantención, como Noruega o Alemania¹⁴. Una posible explicación¹⁵ para ello es que la falta de recursos para el financiamiento de los aranceles no es la verdadera restricción que enfrentan quienes se ven impedidos de acceder a la Educación Superior. En cambio, es la situación

familiar durante la niñez, pues ésta condiciona la cantidad y calidad de la formación tanto en aspectos cognitivos como no cognitivos, lo que sí es determinante a la hora de explicar la probabilidad de acceder a la Educación Superior¹⁶. Sin embargo, la correlación que existe entre la situación socioeconómica familiar durante la niñez y la capacidad financiera de la familia del joven en edad de asistir a Educación Superior, es la que termina por confundir el diagnóstico en cuanto al origen del problema, y desviando por ello la política pública de la cuestión de fondo.

¹⁴ Por ejemplo en Alemania se entregan cientos de Euros mensuales a estudiantes de grupos socioeconómicos bajos para sus gastos mensuales durante el estudio. La mayoría debe devolver la mitad del monto pedido. El inicio del pago es 5 años después de dejar de recibirlo en cuotas trimestrales y en caso de dificultad se puede pedir un retraso en el pago por un año.

¹⁵ Hipótesis planteada por el mismo Landerso y Heckman (2016), y discutida con mayor profundidad en Heckman y Carneiro (2002).

¹⁶ Para Estados Unidos, Heckman y Carneiro (2002) estiman que sólo el 8% de los jóvenes se vería realmente limitado de acceder a Educación Superior debido a la falta de recursos al momento de postular (a lo que llaman restricciones de crédito de corto plazo). El resto, en cambio, se explicaría por la situación familiar durante la niñez. En el caso de Chile, Rojas et al. (2016) no encuentran evidencia de que existan restricciones de crédito de corto plazo para acceder a Educación Superior, aunque sí podrían haberlas para financiar los costos de titulación.

4. LOS LÍMITES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A sí como la gratuidad no asegura un acceso más equitativo a la Educación Superior, el impedimento a que las instituciones se financien mediante el cobro de aranceles acarrea importantes consecuencias en términos de limitar el crecimiento y diversidad de la oferta educativa disponible. Esto ocurre porque los recursos públicos son limitados, y ello significa establecer en forma centralizada el monto total de recursos con que cada institución podrá disponer para llevar a cabo sus funciones. Si bien en un país como Chile, con un ingreso per cápita por debajo del de los países desarrollados, este problema sería evidente e inmediato, es bueno reconocer que, más allá de si se trata de un país rico o pobre, el techo que los sistemas gratuitos imponen al financiamiento de la Educación Superior (al no permitir que obtengan recursos del cobro de aranceles) tiene consecuencias inevitables. El caso alemán nos entrega algunas lecciones al respecto¹⁷.

El sistema de Educación Superior alemán es, tal como su sistema político, federal. Los 16 estados federales (Länder) tienen dentro de su mandato el decidir cuánto pueden cobrar sus universidades a sus alumnos y cómo se financiarán. Si bien existen universidades privadas, éstas no representan un porcentaje relevante de la matrícula. Si bien a mediados de la década del 2000 algunos estados introdujeron el cobro de aranceles en sus universidades (permitiéndose un monto máximo de alrededor de € 500 por semestre), esta idea se revirtió gradualmente, y en 2014 todos los estados volvieron a fijar sus aranceles en € 0 para los alumnos, independiente del tipo de carrera y de su procedencia (no se diferencia por nacionalidad para cobrar, como sí ocurre por ejemplo en Suecia).

Alemania, a pesar de tener un sistema de Educación Superior bien posicionado en el ranking QS (3°), se ve enfrentada a ciertas dificultades producto de su sistema de financiamiento, que impide el cobro de aranceles a los alumnos para suplementar los recursos que entrega el

Estado. Los recursos para cada institución se calculan sobre la base de los costos promedio de los años anteriores por grupos de carrera, es decir, tomando en consideración información histórica¹⁸. Adicionalmente, los montos se entregan no solamente por alumno matriculado, sino por alumno egresado y alumno dentro del plazo estipulado para la duración de cada carrera.

Lo anterior ha llevado a limitar la posibilidad de generar nuevos campos de investigación o nuevas herramientas para la formación de profesionales en función de las necesidades del mañana. De alguna forma, el basarse en información histórica (que es una característica propia de todo sistema centralizado de definición de precios) restringe la posibilidad de incorporar nuevas oportunidades y visiones de futuro. Asimismo, al ser los montos calculados en base a los promedios de todas las universidades, el incentivo es a evitar carreras o áreas de investigación que sean muy costosas de ofrecer, puesto que no se recibirá el monto base necesario para costearlo. Esto ha sido de alguna manera abordado con la inclusión de concursos para la creación de "clusters de excelencia investigativa", pero al depender de todas formas de la capacidad financiera del Estado, estos solo premian proyectos muy sobresalientes o probablemente no todos los que obtendrían créditos positivos.

Los límites que la gratuidad impone al financiamiento de las instituciones se traducen también en una restricción de cupos para los alumnos (especialmente en carreras más costosas), lo que ha llevado a una redistribución de estudiantes en las universidades, no sólo dentro de Alemania, sino hacia Europa. Existe un cierto escape de jóvenes que, al no tener espacio para estudiar dentro de Alemania, optan por irse a otros países, aun cuando para ello requieran pagar altos costos. A modo de anécdota, cientos de jóvenes dejan el país para estudiar Medicina, llegando incluso a pagar hasta € 60.000 por sus estudios¹⁹. Ese mismo dinero que ellos consideran una inversión positiva para su futuro, bien

¹⁷ Ver por ejemplo Chapman y Sinning (2014), que proponen que el sistema alemán transite hacia un sistema en que los alumnos pagan aranceles mediante créditos contingentes al ingreso.

¹⁸ Los montos entregados por alumno de cada rama (por concepto de docencia) se calculan en función de los costos promedio de los años anteriores. Otros gastos de apoyo a la docencia, como softwares computacionales o la capacitación, son por tanto muy difíciles de incluir en el presupuesto sin que esto signifique sustituir otro ítem de gasto.

¹⁹ Diario Spiegel, Alemania. <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/stradins-universitaet-riga-viele-deutsche-studieren-medizin-im-ausland-a-872081.html>

podría utilizarse en aminorar el gasto público alemán en Educación Superior en vez de ir a parar a instituciones de otro país. En relación al promedio de los países de la OCDE (1,6%) y de la Unión Europea (3%), Alemania tiene una alta proporción de alumnos (4,5%) cursando su Educación Superior fuera del país (OCDE 2016b).

Del mismo modo, algunos extranjeros estudian en Alemania exentos de pagar aranceles, para luego terminar trabajando en otras partes. Esto significa que Alemania paga los costos de formación de estos extranjeros, pero no necesariamente recibe los beneficios, sea a través de impuestos o de una mejor dotación de profesionales o técnicos en su mercado laboral. Este fenómeno es facilitado por la Reforma de Bologna, que estandarizó los títulos entregados en los países firmantes, de tal forma de facilitar la homologación y por ende, la movilidad de estudiantes entre países miembros: una persona con un Bachelor of Arts en Sociología en Alemania debiese tener una formación similar a alguien con un Bachelor of Arts en Sociología de Austria. Un estudio de McKinsey²⁰ encuentra que del total de extranjeros que adquieren un título en Alemania, solo un 44% se queda en el país. Dentro de los extranjeros provenientes de países de la Unión Europea, esta cifra es de un 52%.

Con todo, vemos que la gratuidad, incluso en el caso de un país de altos ingresos como Alemania, trae como consecuencia una incapacidad del sistema para ajustarse a la demanda por Educación Superior de la población. La OCDE (2016b) señala que permitir que una parte del financiamiento dependa del cobro a los alumnos puede ayudar a elevar la competencia entre instituciones, mejorando con ello su capacidad para responder a las necesidades de los estudiantes²¹. Además, la gratuidad lleva a una asignación insuficiente de recursos, de tal forma que las instituciones presionan por un mayor gasto público o incluso deben buscar financiamiento en otras partes, por ejemplo, recurriendo a empresas privadas

que estén dispuestas a aportar recursos propios para hacer inversiones (de aquí nace el "sponsoring"). Es así como una sala de clases de la Fachhochschule Würzburg-Schweinfurt ha sido inaugurada como la "Sala Aldi-Süd"²², por la gran cadena de supermercados que financió su construcción.

Esto deja de manifiesto la necesidad que tienen las instituciones de complementar los recursos públicos insuficientes, la que no se anula simplemente con abolir el cobro de aranceles. Cabe cuestionarse si tiene sentido prohibir el pago directo de los estudiantes, en un contexto en que el beneficio que les reporta la Educación Superior²³ es mucho más evidente y directo que el que puede obtener una empresa o cualquier otro tercero gracias a su contribución financiera a las instituciones.

²⁰ Stifterverband (2014).

²¹ OCDE (2016b).

²² Diario Focus, Alemania. http://www.focus.de/wissen/mensch/campus/hochschulen-zwischen-aldi-sued-hoersaal-und-humboldts-bildungsideal_id_4483230.html

²³ La Educación Superior en el mundo sigue teniendo altos retornos, ver por ejemplo Montenegro y Patrinos (2014).

5. FINANCIAMIENTO COMPARTIDO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE EL ESTADO Y LOS ESTUDIANTES: EL CASO DE LOS CRÉDITOS CONTINGENTES AL INGRESO

Los sistemas de Educación Superior en el mundo han debido enfrentar un incremento en los costos de docencia e investigación, así como un aumento en la demanda por acceder a este nivel educativo. Lo anterior, en un contexto de gratuidad, en que los recursos están limitados a la capacidad financiera del Fisco, ha llevado a la disyuntiva entre conformarse con que el sistema educativo vea limitadas sus posibilidades de crecer o bien, abrir paso al financiamiento privado (por ejemplo, mediante el cobro de mayores aranceles).

La idea de traspasar parte del costo de la Educación Superior a los privados responde al hecho de que los estudiantes son los mayores beneficiarios de ella: mejores remuneraciones, mejores condiciones laborales y en general, mayores oportunidades de elegir durante su vida. Dichos beneficios se constatan incluso en la práctica, cuando observamos que las familias y los estudiantes están dispuestos de hecho a desembolsar recursos para financiar su educación, ya sea directamente a través de aranceles o indirectamente mediante gastos relacionados y renunciando a trabajar por un sueldo en lugar de estudiar²⁴.

Los principales argumentos para aumentar la participación privada en el financiamiento de la Educación Superior -en oposición a la gratuidad- tienen que ver con razones de eficiencia, equidad y necesidad²⁵. Primero, la existencia de un arancel que refleje los costos y los trade-off presentes en la provisión de una carrera, posibilita una asignación eficiente de los recursos. Por el contrario, la aparente gratuidad para los alumnos esconde el verdadero costo y el valor de aquello a lo que renuncian una vez que optan por la educación terciaria.

Segundo, es un hecho que dentro de la matrícula de la Educación Superior hay una mayor presencia de alumnos

provenientes de una mejor situación socioeconómica; no sólo debido a su poder adquisitivo, sino también por el mayor capital cultural familiar que repercute en sus hábitos de estudio y expectativas. De esta forma, al destinar recursos públicos al financiamiento de este nivel educativo, se beneficia mayormente a los sectores más aventajados de la población, usando para ello recursos que alternativamente podrían dirigirse a apoyar los niveles educativos a los que sí asisten los niños y jóvenes más desaventajados, o bien otras necesidades sociales que estos pueden tener. Por ello, la gratuidad constituye una redistribución contraria al sentido de la equidad.

En tercer lugar, el avance hacia el financiamiento compartido de la Educación Superior se sostiene en la necesidad de allegar una mayor cantidad de recursos que los que el Estado por sí solo puede proveer. Especialmente cuando hay una demanda por más vacantes, y a su vez, una larga lista de otras necesidades que compiten por financiamiento público en áreas como vivienda, salud, infraestructura, etc.

Es por lo anterior que la gratuidad -es decir, la eliminación de aranceles a cambio de que sean los contribuyentes los que financien la Educación Superior- no puede ser considerada como una política apropiada, eficiente, equitativa, ni económicamente plausible. Excepto que se esté pensando en un sistema pequeño que sólo pretenda atender a una elite reducida²⁶. Evidentemente no es la realidad hoy en día, cuando cada vez más jóvenes (y adultos) tienen la legítima aspiración de recibir una formación superior²⁷.

En ese contexto, podemos decir que es la experiencia la que ha ido resolviendo la disyuntiva planteada inicialmente, a favor de que se permita el cobro de aranceles a los estudiantes, de manera de incrementar los recursos en educación y no limitar de antemano el crecimiento del

²⁴ Chapman (1997) y Johnstone (2016).

²⁵ Argumentos de Johnstone (2016).

²⁶ Barr (1998).

²⁷ Johnstone (2016).

sistema. Esto, sin embargo, no resuelve el debate respecto a qué modelos, a su vez, son los más propicios para que el cobro de aranceles a los alumnos no signifique un impedimento para el acceso de personas con mérito que no disponen de la liquidez suficiente al momento de estudiar. Y la experiencia comparada, en particular de Australia, nos entrega un interesante caso del que podemos sacar lecciones para nuestro país: el modelo de créditos contingentes al ingreso.

El país oceánico reformó su sistema de financiamiento a la Educación Superior en el año 1989, para pasar precisamente desde un sistema de gratuidad que estaba vigente desde 1973, a un sistema en que las instituciones cobran aranceles a los alumnos y en que el Estado apoya a los estudiantes mediante la entrega de un crédito contingente al ingreso. El propósito de los créditos estudiantiles es entregar gratuidad al alumno mientras éste estudia, pero dejando que, una vez graduado y cuando esté en condiciones de afrontarlo, pueda pagar por los beneficios privados obtenidos gracias a su Educación Superior. Esta reforma se originó debido a la necesidad de extender las vacantes y poder dar cabida a más estudiantes, pues hasta ese momento el sistema había sido incapaz de adaptarse al aumento en la tasa de finalización de la Educación Secundaria producida durante los '80.

Bajo el sistema vigente en Australia, las instituciones cobran aranceles a los estudiantes, los que pueden costearse directamente, o bien mediante un crédito con una tasa de interés real nula²⁸ (esto es, sólo se ajusta en función de la inflación, y no se incluye el costo fiscal de levantar dichos recursos). El préstamo comienza a ser devuelto una vez que el alumno egresa y alcanza un sueldo base, y se hace no en cuotas fijas, sino como porcentaje de la remuneración: en un tramo inicial puede ser 0% (bajo el sueldo base exigido), y conforme aumenta el ingreso, la cuota puede ir desde un 4% hasta un 8% del ingreso del deudor²⁹. Además, para evitar que quienes tienen sueldos modestos paguen durante toda su vida, existe un plazo máximo de 25 años para la devolución de la deuda, al cabo del cual ésta se perdona y es asumida por el Fisco. La administración del sistema está en manos de la oficina australiana de impuestos (Australian Taxation Office), que se encarga incluso de la cobranza en el caso de acreedores que terminen trabajando en el extranjero.

Evaluaciones posteriores dan cuenta que el término de la gratuidad de la Educación Superior en Australia y la introducción de aranceles junto con este sistema de

préstamos contingentes al ingreso, no condujeron -como los defensores de la gratuidad habrían argumentado- a una caída en la demanda por educación terciaria. Al contrario. Los datos muestran que desde la implementación del nuevo sistema a la fecha, la matrícula en Educación Superior se ha triplicado, en parte gracias a una mayor disponibilidad de recursos -que el Estado por sí mismo no habría podido proveer-, pero además porque la introducción del sistema de créditos no tuvo un efecto disuasivo para los alumnos³⁰. Asimismo, el nuevo sistema tampoco tuvo un impacto negativo en cuanto a la equidad en el acceso a Educación Superior, ni significó un deterioro en las tasas de retorno a la educación terciaria³¹.

Desde el nacimiento del programa de crédito contingente al ingreso en Australia, esta idea ha ido ganando fuerza en el mundo y hoy en día existen también de alguna u otra forma en países como Nueva Zelanda (1991), Sudáfrica (1991), Inglaterra y Gales (1998), Corea del Sur (2009), Hungría (2001) y Holanda (modificado desde 2016). En términos generales, la idea de un crédito contingente al ingreso ha sido exitosa, aunque no hay consenso respecto a los parámetros específicos (tasa de interés, ingreso mínimo para comenzar con la devolución, tamaño de la cuota y plazo máximo de pago), que posiblemente deben adecuarse a la realidad de cada país³².

En Chile, el Crédito con Aval del Estado (CAE) implementado desde el año 2006, consistió -tal como su nombre lo dice- en una intervención del Estado a través de garantizar el pago de la deuda en caso que el acreedor no pueda hacerlo, de manera que los bancos estuviesen dispuestos a hacer préstamos que de otra forma -sin un colateral y ante la incertidumbre de los resultados de la Educación Superior- no otorgarían, o bien lo harían a tasas de interés muy altas. Este crédito, sin embargo, fue modificado el año 2012 para hacerlo menos gravoso: se fijó su tasa de interés en 2% real (la diferencia con la tasa efectiva del banco la financia cada año el Estado) y adquirió indirectamente una contingencia al ingreso, en tanto se estableció un límite máximo para su pago como porcentaje de la remuneración en caso que el deudor así lo solicite. Hay, sin embargo, espacios para seguir revisándolo y perfeccionando su diseño, de tal forma que no signifique un creciente gasto público. En ese sentido, nos parece que la experiencia de los créditos contingentes al ingreso en Australia e Inglaterra entrega interesantes lecciones de hacia donde podríamos ir avanzando en nuestro país.

²⁸ Hay quienes critican que la tasa se fije en 0%. Por ejemplo, el economista inglés Nicholas Barr, pues con esta medida sólo se termina beneficiando a deudores de ingresos medios y altos, y no a los de bajos ingresos, que ya están asegurados con la contingencia de las cuotas a su ingreso y con el plazo máximo para la devolución de la deuda al cabo del cual ésta se condona. <http://www.independent.co.uk/news/education/higher/nicholas-barr-interest-subsidies-on-student-loans-are-the-root-of-all-evil-1926574.html>

²⁹ Centro de Estadísticas Australianas.

³⁰ Chapman (2006).

³¹ Marks (2009).

³² Por ejemplo, los sistemas de créditos contingentes al ingreso en Inglaterra y en Australia, sin bien en términos generales responden a un diseño semejante, tienen diferencias en estos aspectos, lo que a su vez repercute en el porcentaje de beneficiarios, el costo fiscal y tasas de devolución, entre otros.

6. CONCLUSIONES

En el presente documento revisamos cuáles son los modelos que se están tomando como referencia en la discusión pública en torno a la reforma al sistema de financiamiento de la Educación Superior en Chile.

Contrario a lo que se instaló en este debate, los sistemas gratuitos no son la regla general, y de hecho la tendencia en el mundo ha sido justamente hacia permitir el cobro de aranceles y de esa forma poder complementar los recursos que el Estado entrega a este nivel educativo. En esa línea, nos parece que una comparación objetiva con la experiencia comparada debiese tener en cuenta tanto las virtudes como los problemas que los distintos modelos deben enfrentar.

En el caso de los modelos con gratuidad, constatamos que estos no necesariamente se relacionan con una mayor equidad en el acceso a Educación Superior. De hecho, al revisar lo que ocurre en Alemania y los países nórdicos -de altos ingresos y con Educación Superior gratuita para los alumnos- encontramos que estos no muestran mejores indicadores en este sentido que modelos como el de Estados Unidos, de altos aranceles.

Así también, encontramos que modelos gratuitos como el alemán enfrentan problemas de eficiencia que son difíciles de cuantificar. El control de las vacantes en instituciones con gratuidad -de tal forma que el financiamiento público alcance- impide la extensión natural del sistema hacia un mayor número y diversidad de alumnos. Y se limita el grado en que los sistemas de Educación Superior son capaces de responder a las demandas del entorno, no sólo en cuanto a la oferta de carreras y cupos, sino también frente a los desafíos de innovación e investigación. El límite que la gratuidad impone al crecimiento y diversidad de la matrícula puede llevar a jóvenes que habrían pagado mucho por su educación a abandonar el país y estudiar en otras partes, donde sí hay espacio para ellos. De alguna forma esto demuestra que, aun en presencia de rigideces regulatorias, el mercado prevalece.

Dentro de las cosas que se pueden sacar en limpio de casos exitosos, destaca el modelo de créditos contingentes al ingreso. Al ser éste un método que facilita el ingreso a la Educación Superior de los jóvenes de todos los sectores

socioeconómicos que cumplan con los requisitos, no significa un deterioro en las oportunidades en relación con una situación de gratuidad. Asimismo, tiene la cualidad de permitir que mediante el cobro de aranceles los sistemas educativos obtengan más ingresos que lo que el Fisco les puede entregar por sí solo. Esto, no obstante, no significa una carga inabordable para los egresados, en tanto la devolución del crédito -tal como su nombre lo dice- se adecúa a los ingresos que perciba el egresado durante un plazo máximo de tiempo.

En el caso de Chile, en que ya contamos con una cultura de pago de aranceles, con un financiamiento compartido de la Educación Superior entre el Estado y las familias, y con un sistema desarrollado de ayudas estudiantiles, la lógica indica que estamos cerca del lugar hacia el cual están tratando de migrar los países en el mundo. En lugar de retroceder hacia la gratuidad y destruir lo logrado, lo recomendable sería evaluar cambios al sistema de becas y Crédito con Aval del Estado (CAE) de manera de corregir sus falencias, cuidando siempre la sostenibilidad del sistema y no frenando forzosamente su crecimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Altbach, P.G., L.Reisberg y L.E.Rumbley. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. [A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education].

Barr, N. (1998). *Higher education in Australia and Britain: what lessons?* Australian Economic Review, 31 (2). pp. 179-188.

Chapman, B. (1997). *Conceptual issues and the Australian experience with income-contingent charges for higher education*. The Economic Journal, 107, 442: 738–51.

Chapman, B. (2006). *Income contingent loans as public policy. Occasional Paper 2/2006, Academy of Social Sciences in Australia. Chapman, B. y M.Sinning (2014). Student loan reforms for German higher education: financing tuition fees*. Education Economics, 22 (6), 569–588.

Heckman, J. y P.Carneiro (2002). *The evidence on credit constraints in postsecondary schooling*. Economic Journal 112 (482), 705–734.

Johnstone, D.B., A.Arora y W.Experton (1998). *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms*. Washington, DC: World Bank.

Johnstone, D.B. (2004). *The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives*. Economics of Education Review 23:4, pp 403-410.

Johnstone, D.B. (2006). *Cost-sharing and the cost-effectiveness of grants and loan subsidies to higher education*. En Teixeira, P., B.Johnstone, M.J.Rosa y H.Vossensteyn (Eds.). Cost-sharing and accessibility in western higher education: a fairer deal? (pp. 51-78). Dordrecht, The Netherlands: Springer.

Johnstone, D.B. (2014). *Financing higher education: worldwide perspectives and policy options*. The International Comparative Higher Education and Finance Project.

Landerso, R. y J.Heckman (2016). *The Scandinavian fantasy: the sources of intergenerational mobility in Denmark and the U.S*. IZA Discussion Paper No. 10000.

Marks, G. (2009). *The social effects of the Australian higher education contribution scheme (HECS)*. Higher Education, 57(1), 71-84.

Stifterverband (2014). *Hochschulbildungsreport 2020*. In Kooperation mit McKinsey and Company.

Middendorff, E., B.Apolinarski, J.Poskowsky, M.Kandulla y N.Netz (2013). *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012*. Ministerio de Educación e Investigación Alemán.

Montenegro, C.E. y H.A.Patrinis (2014). *Comparable Estimates of Returns to Schooling around the World*. Policy Research Working Paper 7020, World Bank.

OECD (2016a). *How much do tertiary students pay and what public support do they receive?* Education Indicators in Focus N° 41.

OECD (2016b). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.

Rojas, E., R.Sánchez y M.Villena (2016). *Credit constraints in higher education in a context of unobserved heterogeneity*. Economics of Education Review. Volume 52, pp 225–250.

Temas Públicos N° 1262-1. *Reforma a la educación superior: ignorando las bondades del sistema actual*. Libertad y Desarrollo (2016).

Temas Públicos N° 1265-2. *Educación superior: el problema del excesivo control estatal*. Libertad y Desarrollo (2016).

Temas Públicos N° 1266-1. *Financiamiento de la educación superior: problemas del proyecto del gobierno*. Libertad y Desarrollo (2016).

