

Financiación de la ES Chilena:

Mecanismos por el lado de la Demanda y de la Oferta

Informe Final

Julio 2009

Felipe Lozano

felipe.lozano@lumnifinance.com

Resumen

Este informe da cuenta del estado actual del financiamiento de la educación superior en Chile. Se consideran la información existente en cuanto a ingresos generados por las instituciones de educación superior-IES- por concepto de aranceles de pregrado, posgrado y por investigación. Se hace particular énfasis en los diferentes mecanismos de política pública para subsidiar tanto la oferta como la demanda. Se mencionan los objetivos y alcances de cada mecanismo en eficiencia y equidad. También se presentan algunos datos sobre el cubrimiento que hacen algunos mecanismos privados para otorgar créditos para la educación superior.

Chile es un caso *sui generis* que cuenta con un número elevado de mecanismos de política pública. Esto como respuesta de los últimos gobiernos debido al crecimiento de la demanda por educación superior y la estructura de financiamiento donde el sector privado –las familias– asumen la mayor parte de los costos.

Tabla de contenido

Introducción	3
Financiación por el lado de la Oferta.....	5
Aporte Fiscal Directo	6
Aporte Fiscal Indirecto.....	6
Convenio Universidad de Chile.....	7
Financiación por el lado de la Demanda	10
Programas de Becas	11
Fondo Solidario de Crédito Universitario	12
Crédito CORFO.....	13
Crédito con Aval del Estado.....	13
Otras Asignaciones de Crédito del Sector Privado	16
Conclusiones.....	17
Referencias	19

Introducción

Las instituciones de educación superior (IES), y principalmente las universidades, son empresas multi producto que en la literatura han sido modelados, por razones de simplicidad, produciendo cuatro tipos de *bienes* (Hou, et Al. 2009)¹: graduados técnicos, graduados de pregrado, graduados de posgrado e investigación. Existen IES especializadas en el primer tipo exclusivamente. La generación de recursos a partir de estos productos, que sustenta el mercado de la ES es lo que se pretendería analizar. Sin embargo, por el carácter de las IES, las *scope* y *scale economies* y el alto nivel de intervención estatal hace que diferenciar los mercados de los tres productos sea difícil.

En Chile, dentro de las Universidades del Consejo de Rectores² (CRUCH), en promedio el 17.3% de los ingresos se generan a través de subsidios a la oferta por parte del estado; el 33.7% de los recursos los generan los aranceles de los estudiantes, y el 49% restante, son recursos autogenerados a través de consultorías e investigaciones³. El presente artículo introduce los mecanismos que ha creado el estado chileno, con o sin apoyo del sector privado y que afectan a las IES de cualquiera de las tres formas. También se hace mención a la participación que tienen los préstamos de la banca privada a estudiantes, independiente de los programas públicos.

Tabla 1. Promedio Aranceles de U. Públicas en OCDE y Chile (2004-2005)(USD usando PPPs)
Tomado de : OCDE – BM 2009

> USD 5 000	USA (5 027)
USD 3 000-4 000	Australia (3 855), Canadá (3 464), Chile (3 140), Japón (3 920), Corea (3 883)
USD 2 000-3 000	Israel (2 658), Reino Unido (1 859)
USD 1 000-2 000	Italia (1 017), Nueva Zelanda (1 764), Holanda (1 646)
USD 500-1 000	Austria (837), Bélgica (574), España (795)
< USD 500	Francia (160), Turquía (276)
Sin aranceles significativos	República Checa, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Islandia, Noruega, Polonia, Suecia

Fuente: OCDE Education at a Glance 2007, Ministerio de Educación de Chile, Informe de Antecedentes.

Chile ha sido el país más exitoso del mundo en transferir el costo de la ES al sector privado, por encima de Corea y Japón. Desde un punto de vista relativo, Chile tiene el sistema más costoso de ES (La Tabla 1 organiza a países por nivel de arancel en universidades públicas, las privadas son más caras por lo general), lo que habla de las necesidades de financiamiento por parte de los estudiantes. La proporción del gasto público por estudiante como proporción del PIB per cápita es fue del 15% en 2005, y la proporción de los aranceles de

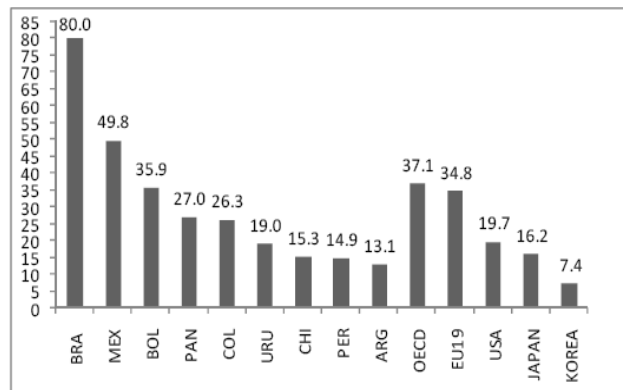
¹ Hou, et Al (2009) se refiere a las Universidades exclusivamente y sólo cuenta con 3 tipos de producto. Pero una visión más amplia diferenciaría en los diferentes tipos de grado para los que la UNESCO tiene definición.

² El CRUCH lo constituyen 16 universidades estatales y 9 universidades privadas (*Las Católicas*). Las rige el Decreto con Fuerza de Ley N°4 de 1981, que incluye las 8 universidades existentes hasta 1990 (tradicionales) y sus derivadas.

³ Estas cifras son ilustrativas y no se mantienen para todas las IES, pero el CRUCH es el único que reporta todas sus fuentes de ingresos. El CRUCH sólo agrupó al 35% de los matriculados en 2008.

la universidades como proporción del PNB fue del 28% y 32% en 2007, para universidades públicas y privadas (Figura 1 y Tabla 2).

Figura 1. Gasto Público por Estudiante como proporción PIB per cápita (2005)
Tomado de : OCDE – BM 2009



Fuentes: CINDA (2007) Educación Superior en Iberoamérica; OCDE (2007) *Education at a Glance*.

La transferencia de los costos de la ES al sector privado –a los hogares– se dio a través de reformas, que en los 80 y 90 otorgaron al sector la capacidad de auto regularse, creando los incentivos necesarios para que las IES buscaran sus propios recursos por medio de la ausencia de recursos estatales. Comparado con los otros países latinoamericanos en los que Lumni está presente, el gasto privado en Educación Superior es 5.7 veces el gasto público, mientras en Colombia es 1.3 veces y en México, apenas 0.4. Este sistema tiene ventajas y desventajas, siendo una de ellas el elevado costo de arancel como proporción del ingreso. En Chile, el arancel requiere el 30% del PNB per cápita, en promedio para universidades públicas y privadas; ningún otro país de la OCDE resulta tan costoso, en promedio, desde este punto de vista. Muchos potenciales estudiantes no pueden, en definitiva, acceder a la educación superior por un tema de costo.

Tabla 2. Aranceles como proporción PNB per cápita (2005)
Tomado de: OCDE – BM 2009

País	Universidades Públicas	Universidades Privadas
Australia	11.3%	21.9%
Canada	10.0%	n/a
Japón	11.8%	18.5%
Corea	16.3%	31.1%
Nueva Zelanda	6.5%	n/a
Reino Unido	5.2%	4.9%
Estados Unidos	11.4%	42.0%
Italia	3.3%	11.5%
Holanda	4.4%	4.4%
Israel	12.0%	29.2%
Chile	27.9%	32.0%

Fuentes: OCDE *Education at a Glance 2007*; Informe de Antecedentes; Indicadores Económicos del Banco Mundial.

Entrando en materia, la forma en la que están estipulados los aportes a la ES según la Ley de Presupuesto, con datos del Ministerio de Educación Superior, se presentan en la Tabla 3. El propósito de este artículo es explicar esas y otras herramientas en sus mecanismos de asignación y cubrimiento del mercado en término de montos asignados y el número de beneficiarios. La siguiente sección introduce los mecanismos de financiamiento por el lado de la oferta: el AFD, el AFI, Convenio U. de Chile, FDI y MECESUP. En esa sección se presentan los fondos competitivos provenientes del CONICYT para investigación. Posteriormente se presentan los mecanismos de financiación por el lado de la demanda: las becas, el Fondo de Crédito (FSCU), el Crédito con Garantía del Estado (CAE) y el CORFO, del Ministerio de Economía. En esta sección se presentan datos sobre otros mecanismos de financiación provenientes del sector privado. Finalmente, se hace una breve mención a los recursos públicos y privados para financiar la educación de posgrados. La última sección concluye.

Tabla 3. Aportes Fiscales a la Educación Superior - Ministerio de Educación (CLP Miles)

Item	2008	%
1. Aporte Fiscal Directo	127.868.244	38,7%
2. Aporte Fiscal Indirecto	19.656.297	6,0%
3. Ayudas Estudiantiles (1)	150.761.739	45,6%
3.1 Fondo de Crédito	87.599.400	26,5%
3.2 Becas Bicentenario (13)	36.015.188	10,9%
3.3 Ley de Reprogramación 19.083	0	
3.4 Fondo de Reparación y Otras	4.802.485	1,5%
3.5 Becas de Pedagogía	740.862	0,2%
3.6 Beca Hijos de Profesionales de la Educación	2.832.602	0,9%
3.7 Beca Nuevo Milenio	11.153.316	3,4%
3.8 Beca Excelencia Académica	7.419.906	2,2%
3.9 Crédito con Garantía del Estado	197.980	0,1%
4. Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesus	24.586.962	7,4%
5. Ley 19.200	0	
6. Convenio U. de Chile	7.442.890	2,3%
Total Aportes	330.316.132	100,0%

Fuente: Ministerio de Educación - Sistema de Información de la Educación Superior

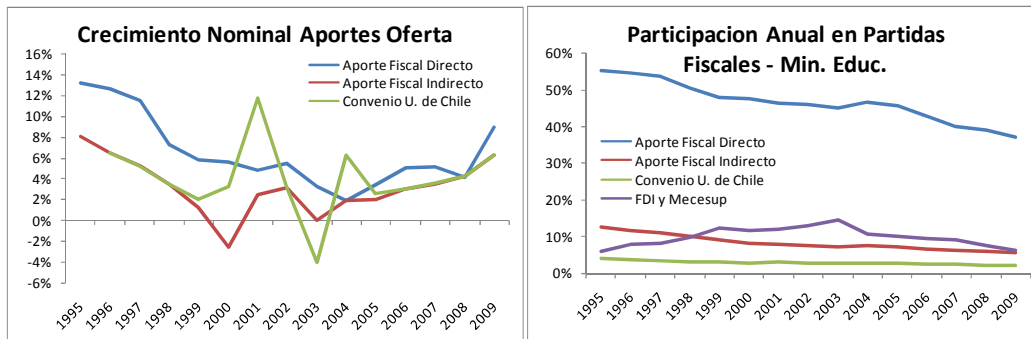
Financiación por el lado de la Oferta

Aparte de los recursos destinados a fondos competitivos para investigación (CONICYT, corresponde a otra partida presupuestaria y no está en la Tabla 3), y mejoras en pedagogía (MECESUP, Fondo Desarrollo Institucional), el gobierno chileno subsidia la oferta de educación superior directamente a través del Aporte Fiscal Directo (AFD), del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y el renglón del Convenio Universidad de Chile, e indirectamente a través de los repagos al Fondo Solidario de Crédito Universitario (Fondo de Crédito en la Tabla 3) de libre utilización por parte de las universidades.

La Figura 2 muestra el crecimiento en términos nominales del AFD el AFI y del Convenio U. de Chile. Información sobre los repagos no está disponible públicamente y volveremos sobre este instrumento en la sección de Financiación por el lado de la Demanda. La Figura 2 muestra su participación dentro del total de

aportes fiscales del Ministerio de Educación, incluyendo también el renglón del Fondo de Desarrollo Institucional y del Mecusup.

Figura 2 Crecimiento Nominal y Participación Aportes Estatales por lado de la Oferta



Aporte Fiscal Directo

En 2008, con el 38% de los aportes del Estado a la ES por el lado de la demanda y la oferta constituye el renglón más importante de los aportes fiscales. El AFD alcanzó USD232.5 millones⁴ en 2008 y en el presupuesto de 2009 se le asignan USD253.3 Millones.

El AFD se asigna bajo dos criterios exclusivamente a universidades del CRUCH. El 95% se asigna a través de un criterio histórico negociado en 1981 y posteriormente en 1990, que distribuye los recursos bajo porcentajes constantes a las universidades del CRUCH. El 5% restante se asigna bajo una fórmula de desempeño en investigación que se concentra principalmente en el número de personal docente con doctorados y su producción científica medida en el número de publicaciones por investigador. El Informe OCDE – BM hace el ejercicio de comparar cómo se harían las asignaciones si se hicieran sólo bajo el criterio de desempeño y la asignación sería diferente. El AFD es criticado por fuera del CRUCH como un instrumento obsoleto que genera desincentivos a las IES.

Aporte Fiscal Indirecto

Con apenas una participación del 6% de los aportes fiscales en 2008 (Tabla 3 y Figura 2), este es el instrumento, por el lado de la oferta, más efectivo en la generación de competencia entre las universidades. La asignación se hace en proporción a la atracción de los 27.500 mejores resultados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU)⁵ y todas las IES tienen derecho a participar. Este mecanismo de asignación de recursos sólo se usa en Chile, Kazajstán, Georgia y Hungría (OCDE – BM 2009).

⁴ USD1=CLP550

⁵ Es el examen de estado de calidad de la educación media y básica. Estandarizado con media de 500 puntos y desv. estándar de 100 puntos. La organiza la U. de Chile a través del DEMRE.

Mencionado por el Informe de la OCDE – BM 2009, el estudio de Bernasconi y Rojas (2002) menciona que existe una relación entre el prestigio de la institución y el AFI. La IES que más atrajo recursos en 2009 de este instrumento fue la U. Adolfo Ibáñez, probablemente la universidad privada más prestigiosa. A pesar de lo anterior, las universidades del CRUCH concentraron el 78% del AFI en 2008 y el 85% en 2000, y no se tienen datos para instituciones privadas diferentes a las universitarias.

Al AFI se le ha criticado porque bajo el argumento que cambia el foco de las universidades de dar educación de calidad y por una competencia publicitaria para atraer a estudiantes de educación media. El efecto político más claro es el crecimiento real del AFD y AFI durante la última década: mientras el AFD creció el 10%, el AFI cayó el 5% desde el 2000 al 2008. Teniendo en cuenta la matrícula cubierta por instituciones que reciben el AFI, en 1990 se cubría al 30% de los estudiantes, hoy esa proporción no llega al 15%.

Otro factor político en contra del AFI ha sido su dependencia exclusiva de la PSU. La PSU cambió en 2003 (antiguamente Prueba de Aptitud Académica – PAA) de medir aptitud a medir conocimientos. Como los colegios municipales –públicos–, mayoritariamente, no alcanzan a cubrir la totalidad de los programas decretados por el Ministerio, los resultados de la PSU están estrechamente relacionados con el origen socioeconómico del estudiante, pues las familias acomodadas asisten a colegios privados con mejor calidad. Este año, al conocerse la asignación del AFI, el rector de la Universidad de Santiago de Chile, Juan Manuel Zolezzi, resaltó el efecto regresivo del AFI y mencionó que su institución se empeña en aumentar la cobertura más que en atraer recursos del AFI. La USACH, una de las principales universidades del CRUCH, ha propuesto en varias ocasiones reformar el AFI.

Convenio Universidad de Chile

Los recursos que se destinan directamente a la U. de Chile recogen el 3% del total de aportes fiscales, la mitad de la asignación a través del AFI. En 2009 se contemplan recursos por CLP7.904 millones. Los mecanismos de negociación anual no son bien especificados pero responden a proyectos de interés nacional. Según la ley de presupuesto de 2009:

“Estos recursos se destinarán a actividades de interés nacional que se determinen en uno o más convenios entre el Ministerio de Educación y la Universidad de Chile, los que deberán ser suscritos en el primer trimestre del año, como requisito para la entrega de los recursos, y aprobados mediante decreto de dicho Ministerio. A lo menos \$ 254.196 miles serán destinados a las actividades del programa de medición de riesgo sísmico y a lo menos \$ 2.095.700 miles para financiar las actividades de la Orquesta Sinfónica de Chile, el Ballet Nacional y la Camerata Vocal de la Universidad de Chile. Copia de los convenios será remitida por el Ministerio de Educación, a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Dirección de Presupuestos” [Ley General de Presupuesto (2009), Pág 279].

Fondos Competitivos – MECESUP

En 1997 con la intención de perseguir objetivos claros en la política de Educación Superior, haciendo uso de un crédito del Banco Mundial, el Ministerio de Educación creó el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior, o MECESUP. Dentro de las políticas definidas se establecieron

como objetivos claves la calidad y equidad, y se establecieron parámetros para la regionalización e internacionalización. El objetivo del MECESUP es ayudar a las instituciones a mejorar la educación de pre y postgrado y la tecnología avanzada. El programa también aspira a fortalecer la capacidad del sistema estableciendo un aseguramiento de la calidad y perfeccionando la estructura reguladora y las organizaciones que coordinan el sistema. Los programas del MECESUP están divididos en Fondos Competitivos, Fondos de Innovación Académica y Convenios de Desempeño.

Los programas de mejoramiento de la calidad, incluyen los Fondos Competitivos en iniciativas pedagógicas experimentales en pre, posgrado y carreras técnicas, que promuevan programas más relevantes y flexibles. Además de iniciativas de las universidades en nivelación académica de estudiantes vulnerables a desertar. Un programa de validación de créditos académicos interinstitucional, actualmente sólo válido para las instituciones del CRUCH. Y la creación de un Sistema de Información de la Educación Superior, recién creado, para el seguimiento de indicadores que permitan evaluar las IES.

Dentro de los programas que adelanta el MECESUP se encuentra el de acreditación voluntaria, a través de la Comisión Nacional de Acreditación. Aunque el programa es voluntario cierto tipo de ayudas están condicionadas a que la institución se encuentre acreditada. Por ejemplo: el CAE está disponible sólo para estudiantes de instituciones acreditadas; o los programas de Pedagogía y Medicina, deben estar acreditados para aspirar a fondos públicos.

Una vez un proyecto que participa en los Fondos Competitivos es aprobado, se crean mecanismos de seguimiento para condicionar el financiamiento que se convierten en Convenios de Desempeño. De los Fondos del MECESUP el 68% en el 2007 fueron utilizados en el subsidio directo de las universidades en las regiones en apoyo a proyectos de desarrollo institucional. La mayoría de los fondos competitivos administrados por MECESUP están concentrados en el CRUCH, si es que no están exclusivamente limitados a este grupo de universidades. El reporte de la OCDE- BM (2009) hace uso de la habilidad de las universidades para captar recursos del MECESUP como un indicador de eficiencia dentro de las instituciones del CRUCH. Encuentran que las universidades privadas son más hábiles, en promedio que las privadas, en conseguir recursos y que dentro de las universidades estatales existe mucha varianza: mientras que la Universidad de Chile es el establecimiento que más recursos atrae, con 1.5 veces lo que atrae la segunda, U. de La Serena –pública también- o la tercera PUC de Valparaíso –privada-, y más de 4 veces lo que atraen las últimas universidades: la U. de Antofagasta –pública- y PUC Temuco –privada-.

El MECESUP ha ido paulatinamente absorbiendo el antiguo Fondo de Desarrollo Institucional, que sin embargo, todavía tiene un equipo administrativo propio y algunas tareas asignadas que en algunos casos se sobreponen a las tareas del MECESUP. Es probable que la eliminación de tareas duplicadas sea una de las causas por las cuales se ha reducido este renglón en las partidas presupuestales del Ministerio de Educación.

Fondos Competitivos – CONICYT

La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnología (CONICYT) es la institución encargada de difundir y promover el desarrollo científico y tecnológico en Chile. Es una dependencia del Ministerio de Educación y recibe recursos además del Ministerio del Interior, y de algunos convenios institucionales con organizaciones multilaterales como el Banco Mundial. Los recursos del CONICYT se han más que doblado en los últimos 5 años, con un presupuesto total de CLP48 mil millones en 2004, este año le fueron asignadas en las partidas presupuestales recursos por CLP140 mil millones, de esos recursos CLP95 mil millones provienen del Ministerio de Educación.

Tabla 4 Programas para el Financiamiento de Investigación de CONICYT
Tomado de : OCDE – BM 2009

		Presupuesto 2007 (CLP M millones)	Presupuesto 2008 (CLP M millones)
FONDECYT	Programa básico de financiamiento a proyectos de investigación individual	26.0	33.1
FONDEF	Investigación aplicada, desarrollo pre-competitivo, transferencia tecnológica; cooperación universidad-industria	12.2	12.4
FONDAP	Centros de Excelencia en áreas prioritarias, incluyendo unidades de valorización	4.9	4.5
EXPLORA	Presentación de la ciencia a la sociedad en general a través del país.	3.3	1.9
Financiamiento Basal	Financiamiento para infraestructura básica para Centros de Excelencia	9.1	6.4
Programa Bicentenario	Mejoramiento del sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación; fortalecimiento de la base científica; relaciones industria-universidad	18.8	9.3
Programa Astronomía	Investigación en astronomía	0.6	0.6
Programa Regional	Centros de investigación regionales junto con gobiernos regionales	2.4	2.6
Becas para postgrados (nota: hay muchos otros programas de Becas)	Becas para hacer Doctorados y Maestrías en Chile y el extranjero o mixtos; como también fondos complementarios para, por ejemplo, imprimir tesis, visitas a conferencias	8.4	13.6
Relaciones Internacionales	Cooperación internacional	0.3	0.6
Información CyT	Aceso a información científica	0.1	0.2

Fuente: CONICYT.

Desde el punto de vista de la innovación esta es la herramienta que mayores recursos otorga a la investigación de calidad y que ha generado reconocimiento internacional en estudios hechos en las universidades chilenas. Desde el punto de vista de la equidad, este instrumento ha tenido el impacto más regresivo de todos los mecanismos de asignación estatales, pues hasta estos niveles educativos son escasos los estudiantes de los primeros quintiles que logran llegar. La Tabla 4 presenta los diferentes programas ofrecidos por el CONICYT.

De los 11 instrumentos competitivos que tiene el CONICYT para la promoción de la investigación y el desarrollo, dos se concentran principalmente en las universidades: el Fondo para el Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT), y el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF). El total de los recursos del primero fue recibido por universidades y el 96% del segundo en el

periodo 00-05. Durante ese periodo más de la mitad de los recursos se concentraron en dos universidades, la U. de Chile y la PUC de Chile. La distribución de recursos entre universidades se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5 Programas para el Financiamiento de Investigación de CONICYT
Tomado de : OCDE – BM 2009

Institución	FONDECYT	FONDEF	Total
Universidades del CRUCH (primeras doce)			
Universidad de Chile	7.2	1.9	9.1
Universidad Católica de Chile	4.8	1.4	6.2
Universidad de Concepción	2.5	1.8	4.3
Universidad Austral	1.5	0.7	2.2
Universidad de Santiago	1.6	0.4	2.0
Universidad Católica de Valparaíso	0.9	0.3	1.2
Universidad Católica del Norte	0.6	0.5	1.1
Universidad Federico Santa María	0.6	0.4	1.0
Universidad de Los Lagos	0.1	0.8	1.0
Universidad Arturo Prat	0.1	0.9	1.0
Universidad de La Frontera	0.4	0.3	0.7
Universidad de Antofagasta	0.3	0.4	0.7
Universidades no del CRUCH (primeras dos)			
Universidad Andrés Bello	0.4	0.1	0.5
Universidad del Desarrollo	0.1	0.0	0.2
Institutos sin fines de lucro o de gobierno (primeros dos)			
Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	0.1	0.3	0.4
Centro de Estudios Científicos	0.3	-	0.3

Fuente: CONICYT.

Financiación por el lado de la Demanda

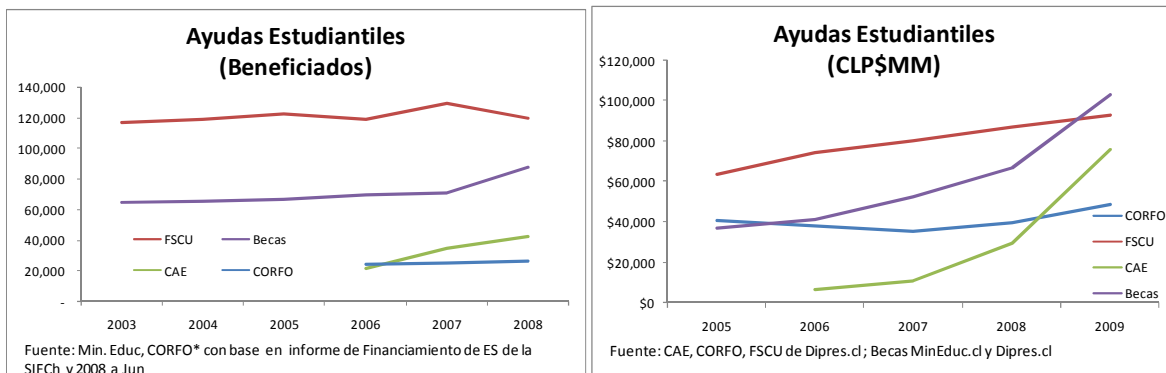
Según la base de datos de INDICES 2008 del Consejo Superior de Educación, que agrupa a más del 88% de los matriculados (711,038)⁶ en todas las IES el mercado de la ES recogió aranceles pagados por los estudiantes por CLP1.27billones (USD2,312 Millones). El estado chileno, a través de los programas de ayuda estudiantil de la Tabla 3 más los créditos CORFO, cubrió el 19.21% de esas necesidades. Las cifras pueden estar desinfladas por el tamaño del Crédito con Garantía del Estado (CAE) que involucra capital privado en la asignación de créditos estudiantiles y que este año dobló la colocación de recursos.

Se presentan los diferentes mecanismos, su evolución y en la medida de lo posible, su implicación sobre la cobertura en montos y beneficiarios. Estas últimas cifras son aditivas porque muchos de los estudiantes reciben varios tipos de ayudas y ninguna de las ayudas cubre el 100% de los aranceles como se explicará más adelante. Además, una de las fuentes utilizada, el informe sobre el comportamiento de la cartera

⁶ Esta semana se lanzó el Sistema de Información de la Educación Superior – SIES, con los datos de matrícula para todas las IES (804,981), pero sin los datos de costo de arancel.

de la Superintendencia Financiera Chilena, no discrimina por estudiantes anuales, sino por número de préstamos en proceso, en la Figura 3 el número de beneficiados de créditos CORFO es un estimado.

Figura 3 Aportes Fiscales como Ayudas Estudiantiles – Ministerio Educación y CORFO



Programas de Becas

Las diferentes becas ofrecidas por el gobierno chileno cubrieron el 5.26% del valor total de los aranceles de la educación superior, sin incluir las becas de mantención y representaron el 19% del total de aportes fiscales del Ministerio de Educación. La Tabla 6 presenta las diferentes becas y su alcance en número de beneficiarios y su monto en pesos y dólares, al igual que sus criterios de asignación. El número de beneficiarios por becas en 2008 fue de 99,502 (diferentes de los beneficiarios de Becas de Mantención) y estos beneficiarios podían clasificar a otro tipo de ayudas estudiantiles.

Tabla 6 Becas para la Educación Superior – Ministerio de Educación

	IES Elegibles	Criterios Académicos	Otros Criterios	Beneficiarios 2008	Monto 2008 (CLP miles)	Monto 2008 (USD miles)
BECA BICENTENARIO EX - MINEDUC	CRUCH	PSU > 550	Quintiles I y II	34,517	\$ 42,328,077	\$ 76,960.14
PROGRAMAS DE REPARACION	NA	NA	Hijos y Nietos de Víctimas de los derechos humanos	4,198	\$ 9,025,671	\$ 16,410.31
BECA JUAN GOMEZ MILLAS	CRUCH	PSU > 550	Quintiles I y II	4,338	\$ 3,573,976	\$ 6,498.14
BECA DE PEDAGOGIA	Univ. Acreditadas	PSU > 600 y NEM > 6	Estudiantes de Pedagogía	816	\$ 704,214	\$ 1,280.39
BECA PARA HIJOS PROFESIONALES DE LA ED.	CRUCH e IES acreditadas	PSU > 500 y NEM > 5	Quintiles I a IV	6,933	\$ 3,351,404	\$ 6,093.46
BECA NUEVO MILENIO	IES Técnicas	NEM > 5	Quintiles I y II graduados de liceos municipales o privados subvencionados	33,530	\$ 12,566,219	\$ 22,847.67
BECA DE EXCELENCIA ACADÉMICA	CRUCH e IES acreditadas	PSU > 475 o NEM > 5	Más alto 5% de liceos municipales o privados subvencionados	7,283	\$ 6,462,481	\$ 11,749.97
BECAS ZONAS EXTREMAS	Todas las IES	NEM > 5	Población Indígena	7,887	\$ 4,442,241	\$ 8,076.80
Becas de Mantención (2007)	CRUCH	NA	Beneficiarios B. Juan Gomez, Bicentenario o Excelencia Académica	83,011	\$ 18,824,536	\$ 40,396.00

Fuente: Ministerio de Educación y OCDE - BM 2009 para becas de Mantención.

Los fondos para becas han aumentado considerablemente en los últimos años pasando de USD40 millones en 2000 a USD120 millones en 2008. Sin embargo, los montos asignados por estudiante no han crecido a la velocidad a la que han crecido los aranceles. “Por ejemplo, el valor de la Beca Bicentenario, por estudiante,

para los alumnos de las universidades del CRUCH, aumentó un 59% en términos reales entre 1995 y 2005 mientras que los aranceles en esas universidades subieron en un 93% en el mismo período. Se estima que las becas hoy día cubren entre 63% y 70% de los aranceles” [OCDE – BM (2009) Pág 114]. Los montos estimados por estudiante se basan en un sistema de *aranceles de referencia* (AR) que asigna un valor a la matrícula de una IES específica con criterios de calidad elaborados por la Comisión Nacional de Acreditación. El sistema de AR fue creado ante con el fin de que IES con baja calidad no cobraran aranceles altos. Ha sido criticado porque evita que IES que quieren mejorar sus estándares de calidad no puedan aumentar los aranceles para hacerlo y porque en la realidad ha abierto una brecha entre lo que se cobra y lo que los estudiantes pueden recibir.

Otro problema son los criterios con base en el ingreso de los hogares y no en ingresos per cápita del hogar. Cuando en una familia el primer hijo entra al mercado laboral infla los ingresos del hogar y reduce la elegibilidad de sus hermanos menores, no sólo en las becas sino en otros mecanismos de ayudas estudiantiles con base en los quintiles de ingreso.

Fondo Solidario de Crédito Universitario

Este mecanismo está disponible sólo para estudiantes que están matriculados en universidades del CRUCH. Los criterios de selección incluyen: PSU superior a 475 puntos y el ingreso del hogar debe provenir de los tres primeros quintiles. Es un crédito de ingreso contingente altamente subsidiado, que resalta el nivel de innovación de los mecanismos en el sistema chileno. La devolución se basa en el 5% del ingreso generado por el estudiante el año anterior y tiene un periodo de gracia de dos años después de la graduación. Los periodos de pago oscilan entre 12 y 15 años. Al finalizar el periodo cualquier balance restante de la deuda es cancelado.

Tabla 7 Descripción del Estado de la Cartera de Alumnos Deudores de la PUC
Tomado de : Domínguez (2005)

<i>Situación Crédito</i>	<i>Alumnos</i>	<i>% Total</i>	<i>Casos*</i>	<i>% Válidos</i>
Cancelada	953	12,99%	378	21,08%
No exigible (Período de Gracia)	3.099	42,24%	-	
Vigente	2.618	35,69%	1.294	72,16%
Mora	439	5,98%	181	10,09%
Missings	5	0,07%	-	
Varios**	227	3,09%	-	
Total	7.336		1.793	

*Corresponde al total de casos que quedaron luego del filtro aplicado por año de ingreso y período de gracia.

** Incluye casos como Condonación, Condonación crédito Comisión Salud, Condonación Ley 19.287, Fallecido(a), Prórroga y Reprogramación Ley 19.848.

La cobranza de la deuda es responsabilidad de cada universidad y se pueden quedar con los flujos generados por el cobro, constituyendo un subsidio a la oferta, como se mencionó anteriormente. Antes de 2005, las nuevas asignaciones anuales del FSCU se asignaban con base en la acreditación socioeconómica estandarizada de los postulantes Esta asignación sin criterios de eficiencia en la cobranza ha hecho que el crédito sea reconocido por su elevado nivel de cartera vencida (Domínguez 2005). A partir de ese año, un porcentaje de las nuevas asignaciones se hace bajo un criterio de eficiencia. Igualmente, ese año, el Servicio de

Impuestos Internos empezó a colaborar con las universidades proveyendo datos. Se espera que la cartera mejore, aunque no se disponen datos con excepción de los que provee Domínguez 2005.

La Tabla 7 presenta el estado de cartera de los estudiantes con FSCU en la Pontificia Universidad Católica de Chile a comienzos de 2005m con una morosidad de apenas 10% sobre los casos elegibles. Según información concedida por Alejandra Contreras, Directora Ejecutiva de la Comisión Ingresa, ésta ha sido la institución con mejores indicadores de cobranza en el FSCU.

El FSCU obtuvo recursos por asignación del presupuesto de CLP87,599 millones en 2008 y tiene asignados CLP93,271 en el presupuesto de 2009. En 2008 ese monto cubrió 6.89% del total de los aranceles según INDICES 2008. Otra crítica de opinión pública a este mecanismo es la asignación que se hace exclusivamente a universidades del CRUCH.

Crédito CORFO

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) del Ministerio de Economía garantiza los recursos para este mecanismo de ayuda estudiantil y la información no es responsabilidad de la Secretaría de Educación Superior. Las cifras de montos presentadas en la Figura 3 provienen de la Dirección de Presupuestos. Los recursos los transfiere el CORFO a bancos comerciales, después de que estos últimos hayan girado los recursos a los estudiantes para cubrir hasta el 100% del costo del arancel y hasta un 20% más para otros gastos vinculados directamente con los estudios y el crédito (cubrimiento de intereses). El crédito es otorgado en Unidades de Fomento (UF) hasta un máximo de 150UFs por desembolso, o CLP3.15 millones a la UF de hoy.

Los fondos pueden ser otorgados como una línea de crédito para hacer desembolsos por todo el periodo de la carrera. El periodo de repago es máximo de 15 años incluyendo los periodos de gracia que empiezan a contar desde el último desembolso efectuado. El crédito está dirigido a estudiantes provenientes de familias de ingresos medios (hasta 120UFs mensuales), y los criterios de asignación son delimitados por las instituciones bancarias participantes. Los criterios difieren entre los bancos y se recomienda presentar aplicaciones en más de uno. En la mayoría de los casos, si no en la totalidad, se exige aval⁷.

Aunque todas las instituciones acreditadas clasifican para acceder al CORFO, la concentración de los estudiantes de ingresos medios y altos en las universidades del CRUCH, seguramente hacen que esta herramienta se concentre en este tipo de IES también.

Crédito con Aval del Estado

Este es el mecanismo estrella en la actualidad del sistema de asignación público chileno⁸. Lanzado en el 2005, esta herramienta pretendía tener un impacto más directo que otros mecanismos, sobre el acceso equitativo, e involucrar al sector privado y al educativo en su diseño. Como hemos mencionado anteriormente

⁷ Página Web CORFO Pregrado: http://www.corfo.cl/lineas_de_apoyo/programas/credito_corfo_pregrado

⁸ En las visitas académicas y comerciales que hemos realizado un tema obligado es cómo los CCH compiten con el CAE.

la mayoría de recursos estaban concentrados en las universidades del CRUCH. Los recursos que por motivo del CAE llegaron al CRUCH durante el 2008 correspondieron sólo al 11% del total de recursos, mientras que las universidades privadas concentraron el 43% y los CFTs e IPs el 46% restante. El informe de la OCDE - BM reconoció a este como el mecanismo más eficiente de todo el sistema, en garantizar equidad.

Bajo este mecanismo⁹, una garantía del 90% del crédito para el primer año es cubierta por la IES y el Estado con mayor proporción cubierta por la IES. La participación de la IES decrece a lo largo de la carrera y desaparece una vez el estudiante es egresado, cuando la garantía la ofrece únicamente el Estado. La condición que el Estado impone a los bancos para garantizar el crédito es que no exijan aval a los estudiantes. Además de la garantía, el gobierno, según la ley y a través de compras directas de la Tesorería, puede comprar parte de la cartera generada anualmente y este ha sido el mecanismo para subsidiar la tasa de interés y generar confianza en el mercado financiero.

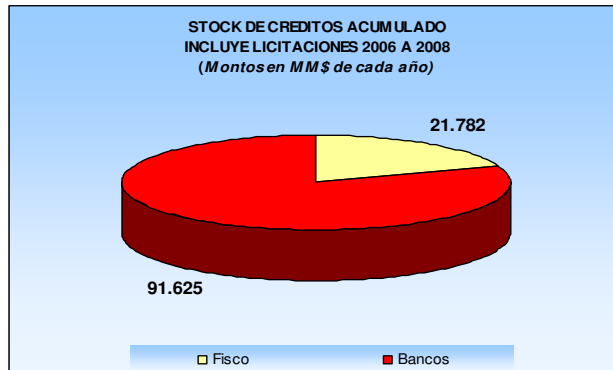
El proceso de negociación es complejo y se prolonga todo el año. La negociación es liderada por la Comisión Ingres, encargada de negociar con instituciones bancarias y educativas. Antes de finalizar el año las IES acreditadas informan a la Comisión sobre las necesidades de financiación de los estudiantes y ésta al Ministerio. Luego, el gobierno calcula un monto para financiar la cantidad de estudiantes con necesidades con base en sus metas de ampliación de cobertura y la información de las IES. Esta es la cifra que se presenta en el presupuesto que es administrada por la Tesorería de la Nación bajo decisiones de la Comisión, en la Tabla 3 se presentan las partidas del Ministerio, pero las partidas del Ministerio no incluyen las Compras de Títulos y Valores que hacen parte del presupuesto y que son el grueso de la inversión estatal en el CAE –en el presupuesto del 2009 se presentaron CLP75,767 millones-. Por su parte, el 2008 registro montos asignados por CLP50,150 millones y el 2007 por CLP36,923 millones.

La Figura 4 muestra qué porcentaje ha sido financiado por el fisco y qué porcentaje ha sido financiado por el sector privado en los tres años del CAE. Por su parte la figura 5, muestra el alcance del CAE en término del número de beneficiarios, alcanzando a un total del 11% del total de la población en la educación superior. Porcentaje que alcanza niveles del 40% si sólo se toman en cuenta las instituciones acreditadas por el CNA.

La cifra anunciada en el presupuesto se usa de dos formas: la primera, para establecer un fondo que sirva de garantía ante eventuales defaults en el futuro, y la segunda para comprar un porcentaje de la cartera de las instituciones bancarias. Los bancos a través de una subasta venden por encima del par un monto de hasta el 30% de la cartera (en 2009 por efectos de la crisis se pactó el 50% aprox. pero no se ha hecho la transacción) y el criterio de selección para la subasta es exclusivo de los bancos. Esta venta constituye un subsidio para que los bancos garanticen una tasa de interés competitiva a los estudiantes, de hecho la tasa de interés es subsidiada del orden del 5-8% real (crédito en UFs) dependiendo del monto invertido y del tiempo de repago. Existe un incentivo a que los bancos transfieran al gobierno los créditos de peor calidad en cartera.

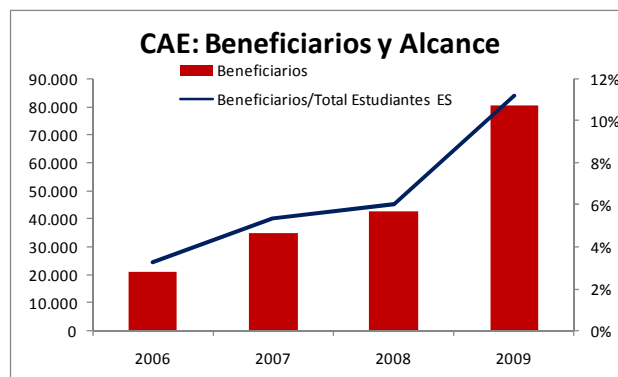
⁹ La explicación del proceso por el cual se organiza el CAE proviene del resumen de entrevista con Alejandra Contreras, Directora Ejecutiva de la Comisión Ingres.

Figura 4 CAE - Participación del Sector Privado



Fuente: Tomado de presentación de Alejandra Contreras "Financiamiento para la ES en Chile: Crédito Ley 20.027"

Figura 5 CAE - Beneficiarios y montos



La intención es estructurar fondos de inversión de riesgo en la agrupación de los títulos comprados por la Tesorería. La Comisión Ingresos está esperando tiempos más políticamente correctos para poder hacerlo, y en el futuro buscar calificadoras e inversionistas institucionales interesados en este tipo de productos.

Dentro de las condiciones del crédito sólo clasifican las IES acreditadas ante el CNA. Se pueden pedir montos desde CLP200,000 hasta el 100% del *arancel de referencia*. La diferencia entre el arancel de referencia debe ser financiada por el estudiante. Se puede pedir como una línea de crédito y modificar todos los años los requerimientos de financiación, incluyendo financiación cero en un periodo, pero siempre se debe acercarse al banco para mantener el beneficio. El estudiante puede cambiarse una vez de carrera/ institución y no perder el beneficio, siempre que se matricule en un periodo inferior a 12 meses desde el abandono anterior y que la nueva IES lo reconozca como sujeto de crédito del CAE. Se favorece la continuidad de estudios pues el estudiante logra una nueva línea o un mayor tiempo de gracia si quiere seguir sus estudios profesionales después de terminar sus estudios técnicos, o de posgrado al finalizar los universitarios. Los tiempos de repago varían entre 10, 15 y 20 años. El cobro se hace efectivo 18 meses después del egreso de la carrera o 12 meses después de que el estudiante no se matricule en ningún programa acreditado de ES. Una última ventaja es que

en periodos de desempleo o si la cuota supera la mitad del ingreso del estudiante deudor, la cuota se suspende hasta por un periodo de 12 meses.

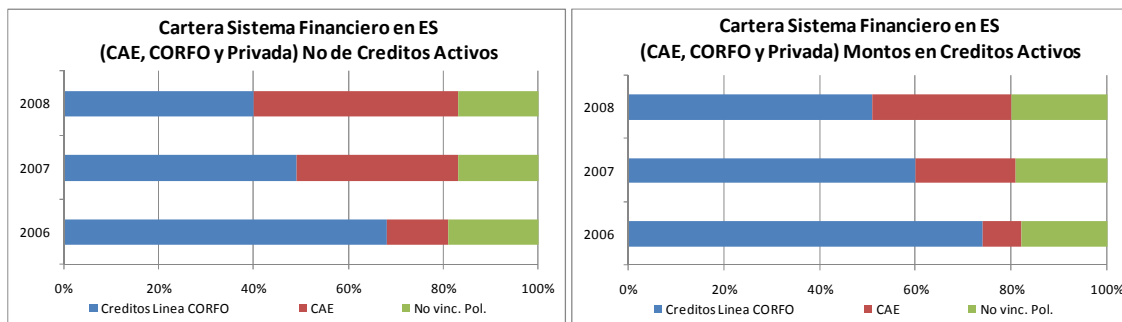
Todo el proceso de cobranza pre jurídica es responsabilidad de los bancos emisores, incluyendo los créditos que son de propiedad de la Tesorería. A partir del inicio de la cobranza jurídica la garantía se ejecuta y el gobierno y/o la IES son responsables por la cobranza. Se cuenta con cooperación del SII para garantizar la cobranza a este nivel, aunque las responsabilidades no han sido completamente delimitadas, porque la cartera vencida todavía no es lo suficientemente grande en este instrumento.

En 2008 el CAE cerca del 5% (6% de la población en ES) del total de los aranceles y con la inyección de recursos de este año se espera que supere el 10% en aranceles y se acerque al 15% en población. Sin embargo, al focalizarse exclusivamente en las instituciones acreditadas, la cobertura en montos supera el 40% del valor del arancel.

Otras Asignaciones de Crédito del Sector Privado

Otros mecanismos de financiación por el lado de la demanda provienen de iniciativas de bancos comerciales. Aunque no se dispone de información de programas de créditos específicos ofrecidos por la banca a los estudiantes un informe de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (SBIF) estima que el número de beneficiarios del flujo de nuevos créditos emitidos por la banca cada año, comparado con la matrícula, cubrió al 11% de la población en ES en el 2007. Los créditos emitidos por la banca incluyen los Créditos CORFO y los Créditos del CAE, que en ese mismo año alcanzaron a 50,675 beneficiados o el 7.75% del total de matriculados. En ese contexto, los créditos emitidos por la banca no vinculados a políticas públicas representan algo más del 3% del total de la matrícula en ES y el 17% del total de la cartera de créditos.

Figura 6 Cartera del Sistema Financiero en Educación Superior



La Figura 6 presenta las cifras de la SIBF. Las cifras corresponden a los valores de los acumulados de los créditos emitidos por las instituciones bancarias y que se encuentran activos a la fecha de corte. La participación de los créditos del sector privado no vinculado se ha mantenido estable en el total de emisiones crediticias. De las cifras de la SIBF se puede observar el crecimiento relativo del CAE y su mayor participación en la generación de créditos que en la colocación de fondos. Lo anterior se debe a que los créditos del sector

privado y las líneas de crédito CORFO, cubren programas más costosos de posgrado o profesionales del mercado de ingresos medios.

Otro Mercado: Los Chilenos estudiando en el Exterior

Según el informe de la SBIF del total de la originación de créditos del sector privado en 2006 – incluyendo los créditos CORFO y CAE, el 0.5% de los créditos se destinaron a financiar programas de posgrado en el extranjero, cifra que había caído a un 0.3% en 2008. En montos de dinero, en 2006 los estudios de posgrado en el extranjero representaban un 3% y en 2008, 1.9%. La diferencia entre el número de créditos y montos es significativa, porque cualquier otro tipo de programa de educación superior tiene aranceles menores que los programas de posgrado y más si son en el extranjero. Las cifras no han disminuido en niveles, pero el ingreso del CAE a engrosar la cartera del sector bancario ha hecho que los recursos destinados a este sector del mercado luzcan más pequeños.

Tabla 8 Número de Estudiantes Chilenos en Programas de Posgrado (2006)

Tomado de : OCDE – BM 2009

Fuente	Maestrías	Doctorados	Otros	Total
CONICYT	N	215	0	215
MIDEPLAN	73	116	285 ¹	189
MECESUP	13	116	0	129
AGCI	16	0	0	16
CNCA	10	4	0	14
Total	112	451	285	848

Nota: ¹Se incluyen 264 becas existentes no clasificadas para programas de Maestría o Doctorado.

Fuente: CONICYT (2007). Capital Humano Avanzado.

Aparte de los recursos del sector bancario, el gobierno también emite una serie de ayudas y becas para que los chilenos estudien en el exterior. El número de estudiantes financiados en 2006 por programas del gobierno que destinan recursos al financiamiento de posgrados se presenta en la Tabla 8, siendo CONICYT el organismo que más recursos destina.

Este es un mercado potencial para Lumni si se tiene en cuenta la amplia demanda que existen por estudiantes con estudios sobre el nivel universitario y el déficit que existe sólo en las universidades de docentes con grados superiores al universitario. Estimando que los chilenos en el exterior tienen necesidades de financiamiento por encima de sus aranceles, los actuales estudiantes son parte del mercado objetivo dentro de los estudiantes.

Conclusiones

El número de mecanismos de financiación tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta hacen que Chile sea un laboratorio en ese sentido. Cada una de las herramientas han aportado en el

proceso de aprendizaje aunque muchas veces suprimirlas o modificarlas tenga que pasar por extensos y costosos procesos políticos.

Tabla 9 Incidencia de los Beneficios del Gasto Público en la ES
Tomado de : OCDE – BM 2009

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
AFD	10.8%	14.1%	18.3%	25.9%	30.9%	100.0%
AFI	7.6%	13.9%	18.2%	27.6%	32.7%	100.0%
Becas	53.8%	32.3%	6.2%	7.4%	0.3%	100.0%
Fondo Solidario	21.5%	14.3%	35.7%	28.5%	0.0%	100.0%
INGRESA	39.7%	24.1%	22.7%	13.5%	0.0%	100.0%
MECESUP / FDI	11.2%	15.0%	19.6%	26.6%	27.5%	100.0%
CONICYT	7.2%	13.0%	16.1%	24.3%	39.4%	100.0%
Participación de subsidios públicos recibida por cada quintil	20.7%	17.3%	21.0%	22.9%	18.1%	100.0%
Participación de cada quintil en la matrícula total	10.0%	14.1%	18.7%	26.6%	30.5%	100.0%

Fuente: Elaborada por el equipo revisor usando datos proporcionados por el MINEDUC, el Consejo de Rectores (CRUCH) y las universidades visitadas.

En materia de equidad, al permitir que las familias asuman el costo de la educación superior en gran proporción, Chile, ha garantizado el sistema más progresivo de América Latina (OCDE – BM). En los demás países de la región, las universidades públicas siguen siendo altamente subsidiadas para la atención de los estudiantes provenientes de familias de ingresos medios y altos. Evaluando por mecanismos de asignación, la Tabla 9 muestra la asignación de recursos por quintiles de ingreso. Se destacan el AFD como uno de los mecanismos más ineficientes, pues en pro de la equidad el 30% de los aportes son recibidos por el 5° quintil. El CONYCYT, soporta proyectos para la investigación y el AFI promueve la competencia entre IES; sus objetivos son diferentes. Dentro de los más exitosos se encuentran las becas, concentradas en un 54% en el 1er quintil y el CAE (INGRESA) con un 40% de sus recursos ubicados en el primer quintil.

Tabla 10 Incidencia de los Beneficios del Gasto Público en la ES
Tomado de : OCDE – BM 2009

Asignaciones negociadas	
Derechos (95% de AFD)	Fórmula de financiamiento (5% de AFD) Convenios de Desempeño
Q1	Q2
Sin criterios de desempeño	Con criterios de desempeño
Q4	Q3
Becas basadas en necesidad (CoT, BNM, BZE, BI, BPR, BAES) Ayuda estudiantil (exención de impuestos artículo 69, ley 18.681)	Ayuda estudiantil y becas basadas en mérito (BB, BJGM, BdP, BEA, BP, BM) Crédito universitario basados en mérito (FSCU, CAE) Bonos basados en mérito (AFI) Fondos competitivos (MECESUP, FDI, Fondecyt, Fondef)
Mecanismos competitivos	

Fuente: Adaptado de José Joaquín Brunner (2007) Mercados Universitarios: Los Nuevos Escenarios de la Educación Superior. Informe Final de Proyecto FONDECYT N° 1050138. Santiago de Chile.

En materia de eficiencia, la asignación de varios de los instrumentos del gobierno chileno está relacionada con variables de desempeño. La Tabla 10 establece la relación entre los criterios e desempeño o el carácter negociado o competitivo de los diferentes mecanismos de financiación.

El desarrollo económico de Chile en los últimos años ha permitido un crecimiento constante en la demanda por educación superior. Según los datos de CASEN 2006 el 70% de los estudiantes de la educación superior son la primera generación en la educación superior. Las respuestas del gobierno y de otros organismos en suministrar recursos y facilidades de liquidez a esta nueva demanda ha venido rezagada. Los recursos del gobierno son escasos e incluso los beneficiarios de los mejores programas son candidatos a Lumni por el hecho de recibir recursos con base en aranceles de referencia.

Referencias

- Domínguez, Patricio (2005). “Fondo Solidario de Crédito Universitario: El Caso de los Alumnos de la PUC”. Memoria para optar al título de Ingeniero Civil en Industrias.
- OCDE – Banco Mundial (2009). “La Educación Superior en Chile: Revisión de Políticas Nacionales de Educación”.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile (2008). “Financiamiento de Estudios de Educación Superior: Antecedentes 2006 – 2008”. Unidad de Productos Financieros e Industria Bancaria – Departamento de Estudios.