



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO



ESCUELA DE DERECHO

TESINA DE LA CARRERA DE DERECHO

**¿ES EFICIENTE EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE
RECURSOS?**

JUAN CARLOS ANDRÉS VILLANUEVA CABAS

Profesor Guía Pedro Arraztoa Ancizar

Septiembre 2010

Índice	Página
Tabla de abreviaturas	3
Abstract	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. El mercado de la educación superior en Chile y su desigual repartición de oportunidades.	5
Título 1. La diversificación del mercado de la educación superior en Chile.	6
1.1 La liberalización en la oferta de programas de ES	6
1.2 La educación como fuente de capital humano	10
Título 2. ¿Existe igualdad en la competencia entre los postulantes?	10
2.1 La posibilidad real de entrar a una universidad prestigiosa	11
2.2 Limitadas oportunidades de elegir una carrera	14
2.3 Las restringidas posibilidades de obtener beneficios arancelarios por los resultados de la prueba de selección universitaria	15
CAPÍTULO II. Subsidio a la oferta V/S subsidio a la demanda.	18
Título 1. Subsidio a la oferta	18
Título 2. Subsidio a la demanda	25
CAPÍTULO III. El futuro de la educación superior y de la universidad pública.	36
Título 1. El rol del Estado en el mercado de la educación superior	36
Título 2. El futuro de la universidad estatal	38
CONCLUSIÓN.	41
BIBLIOGRAFÍA	42

Tabla de abreviaturas

AFD	Aporte Fiscal Directo
AFI	Aporte Fiscal Indirecto
CFT	Centros de Formación Técnica
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
ES	Educación Superior
IP	Institutos Profesionales
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
PAA	Prueba de Aptitud Académica
PSU	Prueba de Selección Universitaria

Abstract

Esta tesina tiene por objeto presentar el panorama en que se encuentra nuestro sistema post- secundario en relación a su financiamiento. Señalando la forma en que éste ha logrado masificarse en nuestra sociedad, alcanzando un crecimiento insospechado, pero que, sin embargo, sigue manteniendo, desigualdades en beneficio de las clases más acomodadas.

Presentaré los sistemas de subsidios a la oferta -forma de financiamiento directo e indirecto- y subsidios a la demanda –por medio de becas y créditos-, que rigen en nuestro sistema, la situación en que se encuentra la redistribución, las críticas que se pueden formular a ésta, la eficiencia del sistema de becas y créditos que existen actualmente; finalmente, me referiré a lo que se proyecta para la educación superior en Chile y en particular para las universidades públicas, pronunciándome sobre el rol del Estado en relación a la educación superior.

Palabras claves: *Educación Superior - Mercado - Universidad - Estudiantes- Financiamiento.*

INTRODUCCIÓN

La educación como fuente de incremento del capital humano, representa un medio idóneo para generar movilidad social, lograr la especialización, aumentar el producto nacional real y potencial. La relevancia del tema viene dada por lo trascendental que resultan ser las políticas en materia de educación para toda sociedad. Particular importancia representa el financiamiento del sistema educativo.

En este trabajo realizaré un análisis de la normativa referida al financiamiento de la educación superior, en nuestro país. Para ello me centraré en la eficiencia del mercado, en que ésta se desarrolla, en la distribución de la riqueza que éste genera. Trataré temas como los subsidios a la oferta y a la demanda, que otorga el Estado, en materia de redistribución, el papel que juega el sistema de becas y créditos que existen en nuestro ordenamiento.

Para el estudio tendré a la vista la normativa vigente; bibliografía en Derecho Económico; artículos especializados en educación y en análisis económico del Derecho.

CAPÍTULO I. El mercado de la educación superior en Chile y su desigual repartición de oportunidades.

Este capítulo tiene por objeto plantear una hipótesis consistente en que, a pesar de haberse masificado el acceso a la educación superior en nuestro país, existen ciertas diferencias que hacen que se mantengan las desigualdades,- en las oportunidades reales de los postulantes al ingresar a una institución de educación superior de calidad o bien en la obtención de beneficios-, que tienen su origen en la clase social de la cual provienen. Para el desarrollo del análisis tendré como criterio el establecimiento secundario en el cual los estudiantes cursaron sus estudios medios.

La base del problema lo encontramos en la capacidad que tuvieron los alumnos de pertenecer, en las etapas de educación formal anteriores, a algún colegio que asegurara calidad. La facultad está determinada principalmente por el potencial económico del grupo familiar, pero en casos excepcionales, tiene algunas concausas como el acervo cultural de la familia, la ubicación geográfica del individuo, el acceso a la información, y por sobre todo, las características personales del sujeto, tales como el talento, el esfuerzo, la voluntad, la tolerancia a situaciones difíciles, etc. Todo esto será analizado desde un punto de vista jurídico-económico.

Título 1.- La Diversificación del Mercado de la Educación Superior en Chile.

Chile se caracteriza por seguir un modelo *mixto* de educación superior. En el sentido que participan en él más de un sector y/o niveles de instituciones. Así en Chile tenemos niveles universitarios y no universitarios, contando con un sistema trinitario (universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales) a diferencia de lo que ocurre en otros países donde existen sistemas unificados, como en el caso de Inglaterra, o binarios como en Holanda y Finlandia.

Los sistemas mixtos están conformados por instituciones públicas y privadas, dentro de estas últimas encontramos a actores que son dependientes y otros independientes del financiamiento estatal (Brunner, 2006a: p.3).

Partiremos del supuesto que *efectivamente se ha llevado a cabo un proceso de diversificación de los sistemas de educación superior*, entendiendo por tal la masificación de los estudios post secundarios, el cual comienza en 1981 y muy especialmente en los últimos 15 años.

Esta *masificación* en la entrada a la educación superior la podemos atribuir, entre otros, a factores tales como:

1.1 La liberalización en la oferta de programas de E S.

La liberalización en la oferta viene dada, por la creación de nuevas universidades, el establecimiento de sedes en ciudades emergentes de instituciones ya existentes, la implementación de programas especiales para trabajadores, programas semi-presenciales y a distancia, facilidades otorgadas a discapacitados, indígenas, deportistas, etc.

Esta situación se produce a partir de la dictación de ciertas normas:

- Los Decretos con Fuerza de Ley N° 1 y DFL 2 de 03 y 07 de enero de 1981, respectivamente, éstos *Fijan Normas Sobre Universidades*. El primero define qué debemos entender por universidad; entrega la misión de éstas; les da autonomía en sentido académico, económico, administrativo y libertad académica para abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales; expresa además que las universidades se relacionarán con el Estado a través del Ministerio de Educación; señala las normas para la creación y disolución de universidades. El segundo, en su artículo único, prescribe la división de las universidades existentes y los requisitos para la misma.

- Normas en materia de centros de formación técnica e institutos profesionales.

- Normas relativas a financiamiento.

Aquellas que dicen relación con el financiamiento de las universidades públicas y las universidades privadas dependientes, todas éstas sostenidas por *Aportes Fiscales Directos* del Estado (AFD) y que encuentran su fuente en normas como el Decreto con Fuerza de Ley N° 4 de 14 de enero de 1981 y que prescribe la obligación del Estado para el financiamiento de las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y de las que de ellas se derivaren. Crea un *Aporte Fiscal Indirecto* (AFI) para las universidades y otras entidades de educación superior, el cual será asignado según el puntaje PSU de los matriculados en la respectiva casa de estudios. Establece además un *Crédito Fiscal Universitario* para los estudiantes de instituciones públicas y universidades privadas dependientes, de acuerdo a requisitos de orden académico, económico y social. Éste Crédito Fiscal se ve complementado con la dictación del Crédito con Aval del Estado, de la ley 20027 del año 2005, que permite el acceso a un crédito para estudios superiores a estudiantes de cualquier institución universitaria o no universitaria (centros de formación técnica e institutos profesionales), con la desventaja de ser más oneroso, por el hecho de ser contratado con organismos privados.

Con la dictación de la normativa del año 1981 y la complementaria, se tiene el marco en el cual se desarrolla nuestro actual sistema de educación superior. Como dije anteriormente nuestro sistema es mixto, en el sentido que contamos con instituciones públicas y privadas, en éstas últimas, instituciones dependientes del financiamiento estatal e independientes; por otro lado existe una división entre instituciones universitarias y no universitarias.

Es a partir de esa época en que se comienza con un proceso de diversificación de la educación superior, en Chile, llegando a sectores de nuestra sociedad a los cuales antes les fue imposible hacerlo.

Sin embargo es en los últimos 15 años en que se produce una explosión en la oferta de programas de ES y actualmente tenemos que un número importante de estudiantes son la primera generación de sus familias en llegar a ella.

Es así como al año 2005 el tamaño del *Mercado de la Educación Superior* (podemos hablar de mercado¹ dado que existe oferta y demanda. La primera constituida por los programas que ofrecen las instituciones de ES y la segunda por demandantes, quienes necesitan satisfacer sus necesidades educacionales, que serán finalmente los estudiantes, quienes estarán dispuestos a adquirir el servicio correspondiente) en Chile, estaba conformado de la siguiente forma:

De los 639.090 (Brunner, 2006a: p.4) estudiantes de pregrado matriculados ese año:

1° El 72,3% fue cubierto por instituciones universitarias. De este porcentaje un 32,18% pertenecían a universidades privadas independientes; un 25,56% a universidades públicas y un 14,57% a universidades privadas dependientes.

2° El 27,7% fue abarcado por instituciones no universitarias. De este porcentaje un 17,9% ingresaron a institutos profesionales y un 9,8% se matricularon en centros de formación técnica.

En el año 2006 la cantidad de programas ofrecidos por las instituciones de educación superior fue de 7.979.

En el caso de la carrera de Derecho, en el año 1981 existían 5 escuelas que la impartían, hacia el 2005, la cantidad de programas (diurnos y vespertinos) era de 120 distribuidos en 41 instituciones.

¹ Desde la perspectiva del economista Gregory Mankiw, en su "Principios de Economía" (2007), define al mercado como: "un grupo de compradores y vendedores de un determinado bien o servicio. Los compradores determinan conjuntamente la demanda del producto, y los vendedores, la oferta". p. 41.

El año 2009 El total de matriculados en carreras de pregrado en instituciones de educación superior fue 835.247 estudiantes. De éstos, 535.643 estaban matriculados en universidades (64,1%), 189.597 en IP (22,7%) y 110.007 en CFT (13,2%)².

Podemos afirmar que efectivamente el mercado de la educación superior ha crecido cuantitativamente, llegando a usuarios reales, que hace años sólo lo eran en potencia (Lagos, 2008: p. 59). Así en las últimas dos décadas el 70% de los actuales estudiantes de educación superior son la primera generación en sus familias en haber alcanzado este nivel de enseñanza.

Este crecimiento fue favorecido por la dictación de normas que comprometieron económicamente al Estado con el financiamiento de las casas de estudios superiores, tanto públicas como privadas, significando una subvención a la oferta; liberalizaron el acceso al crédito estatal y créditos con instituciones privadas; facilitaron la creación de nuevas instituciones dedicadas a la prestación de servicios educacionales de nivel superior, por la simplicidad de los procedimientos requeridos para tal efecto.

1.2 La Educación como fuente de capital humano

Así se asume como verdadera la relación existente entre los años de escolaridad formal y el nivel de ingresos. De esta manera, a mayor años de estudios mayor el nivel de ingresos, junto a otras ventajas aparejadas.

Si mayor es la cantidad de años en el sistema educativo formal las probabilidades de obtener un empleo con ingresos más altos se incrementan (aumento de valor del capital humano, es igual a mayor valoración en el mercado laboral). Esto trae como consecuencias, entre otras, la posibilidad de acceder a mejores oportunidades en el empleo, la optimización del tiempo dedicado al trabajo (relación tiempo-ingresos), pudiendo dedicar el restante a actividades de interés o al ocio.

² Datos otorgados por Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES), División de Educación Superior, Ministerio de Educación. (2010). <http://www.divesup.cl/sies/>

Esto ha permitido a nuestra economía disponer de una cantidad mayor de técnicos de nivel superior y profesionales, lo que trae como consecuencia que podamos contar con un promedio más alto de capital humano avanzado, entregando a la sociedad el personal directivo y gerencial, profesionales y técnicos, docentes, científicos e ingenieros, en general, personas que ocupan productivamente el conocimiento y las redes de información, lo que correlativamente aumenta a largo plazo, el potencial económico del país.

Título 2.- ¿Existe igualdad en la competencia entre los postulantes?

Puedo afirmar que, a pesar del avance en la cobertura, el acceso a ésta sigue siendo desigual en términos de oportunidades, manteniéndose fácticamente los privilegios a favor de los estratos sociales más acomodados.

Podemos evidenciar que las desigualdades se mantienen, esto se observa en las siguientes situaciones:

2.1 La posibilidad real de entrar a una universidad prestigiosa

Entendiendo por “prestigio” aquellos aspectos relativos a:

La *diversidad reputacional* (Brunner, 2006a: p. 20) tales como el prestigio social y académico de los alumnos y profesores, combinación de áreas de conocimiento y funciones que desarrollan, la calidad de sus servicios, incremento de su capital social y el éxito de su generación de ingresos; y

La *diversidad Estructural* (Brunner, 2006a: p. 17) que comprende la trayectoria histórica, que se refiere al capital histórico, abarcando aspectos como subsidios e ingresos acumulados, capital humano, capital social y capital reputacional.

Para analizar esto tendremos a la vista la matrícula de la carrera de Derecho en la Universidad de Valparaíso, que consideramos como una de las de mayor prestigio a nivel nacional.

En el caso de la carrera de Derecho, en la Universidad de Valparaíso, en el año 2003 (Comité Autoevaluación, 2005: p. 31), hubo 509 personas que postularon, esta escuela ofrecía un cupo para 110 estudiantes, así la relación era: por cada cupo ofrecido ese año hubo 5 personas queriendo entrar a la carrera. Ese año se matricularon finalmente 119 estudiantes.

De estos 119, 67 eran de la Quinta Región y 52 eran provenientes de otras regiones del país (Comité Autoevaluación, 2005: p. 28). Lo que implica que del total de los matriculados ese año, un 43,69% eran originarios de regiones distintas a la Quinta, lo que se traduce en que tenían la capacidad económica suficiente para solventar los gastos derivados de su estadía en un lugar diferente al de su grupo familiar. Gastos tales como: habitación, alimentación, traslado, vestimenta, materiales de estudio, esparcimiento, etc.

Esto trae como consecuencia que es improbable que alumnos de colegios gratuitos o de buen rendimiento estudiantil pero de bajos recursos, de otras regiones, pudieran matricularse en la Universidad de Valparaíso, en el año 2003. Sin siquiera entrar a analizar los resultados obtenidos en la Prueba de Selección Universitaria, dado que con independencia de los resultados obtenidos en ésta, les sería imposible lograr mantenerse dentro de la universidad. Así solamente por causas económicas quedaron imposibilitados de entrar a una universidad de prestigio como la analizada, porque si no tuvieron la capacidad de pagar un colegio que les asegurara la calidad, con mayor razón, no podrán pagar los gastos de arancel ni menos los de estadía.

Ciertamente podrían haber obtenido algún tipo de beneficio arancelario, tales como crédito fiscal o becas de algún tipo (descarto la posibilidad de crédito con alguna institución financiera, por lo improbable de obtenerlo en ese momento. Hoy es más fácil acceder a financiamiento privado por el Crédito con Aval del Estado, establecido por la ley 20027 del 2005, pero como se dijo éste es más oneroso), pero producto, solamente, de los gastos derivados de la estadía les sería imposible iniciar estudios superiores en un lugar alejado de su grupo familiar.

Es así como de los 119 estudiantes matriculados ese año 7 de ellos ingresaron por vías especiales, de los que no se tiene registro respecto a sus colegios de origen;

24 (21,4%) provenían de colegios municipales; 51 (46,5%) de colegios subvencionados; y 37 (32,1%) de colegios pagados. Por lo que tenemos que de 112 estudiantes que se matricularon por las vías ordinarias el año 2003 un 78,6% de ellos provenían de colegios pagados y sólo un 21,4% su origen era un colegio municipal (Comité Autoevaluación, 2005: p. 29).

Esto nos lleva a concluir que las oportunidades de ingreso a la carrera de Derecho, el año 2003, a una universidad de prestigio, como la Universidad de Valparaíso, fue desigual; con desventajas, para los estudiantes de colegios municipales pues sólo un 21,4% tuvo la posibilidad de optar y matricularse; con ventajas para los estudiantes de colegios pagados (particulares y subvencionados) pues casi cuatro quintos de los matriculados provenían de esos establecimientos educacionales.

Los 24 estudiantes que eran de un origen económico más bajo, probablemente formaban parte de la excepción descrita anteriormente, en que se encontraban en posición de elegir dónde estudiar en razón de sus condiciones culturales, sociales, ubicación geográfica, acceso a la información y por sobre todo gracias a sus características personales. Por otra parte quienes provenían de establecimientos pagados, que este caso corresponde a 88 personas, se encontraron en mejor posición de optar por la casa de estudios que quisieran y esto se ve reflejado en la proporción existente de los matriculados de cada grupo social.

Sería más fácil argumentar, en este sentido, si conociéramos el origen social de los postulantes que no tuvieron la posibilidad de matricularse. En este sentido en el año 2003, en la carrera de Derecho en la Universidad de Valparaíso, tuvimos el siguiente proceso de admisión:

Postulantes	509
Postulantes Rechazados	397
Matriculados Vía Ordinaria	112
Provenientes de Colegios Municipales	24
Provenientes de Colegios Pagados	88
Matriculados Vía Especial	7

A pesar del crecimiento en el mercado y su llegada a sectores sociales, hasta hace poco, postergados e impedidos de acceder a tal nivel de estudios, éstos mismos terminan compitiendo en desventaja y siendo perjudicados tanto en oportunidades como económicamente.

En oportunidades, en el sentido que las posibilidades reales de *elegir* la casa en que desean cursar estudios superiores son muy limitadas, porque compiten con personas que han tenido la posibilidad de acceder a establecimientos educacionales que les aseguraron determinado nivel de calidad y les permite postular en mejor pie. Así las probabilidades de tener la capacidad de *elegir dónde estudiar* se ven muy reducidas, de esta forma se da una situación similar a la ley de la demanda³, de manera que como no se puede acceder al servicio deseado, la necesidad se termina satisfaciendo con un sustituto que puede ser otra universidad o bien un centro de formación técnica o instituto profesional.

Económicamente, porque las formas de financiamiento con que cuentan los estudiantes que terminan matriculados en los *sustitutos*, en materia de créditos, son más onerosos que los otorgados por las instituciones de educación superior públicas y privadas dependientes, que suelen coincidir con ser las de mayor prestigio.

De esta forma quienes no tienen la capacidad de cursar estudios medios en establecimientos que les aseguren la calidad necesaria para competir, en igualdad de condiciones frente a los egresados de colegios pagados, terminan estudiando en instituciones que estaban en sitios más rezagados en sus prioridades de postulación y que generalmente son de calidad inferior a aquellas que tenían un lugar más importante en sus preferencias. Por si fuera poco, al final de sus estudios habrán pagado una cantidad superior por concepto de créditos.

³ El supuesto fundamental es que el hombre es racional, ante dos conjuntos de bienes y/o servicios x_1 y x_2 , el consumidor prefiere x_1 a x_2 . Esto en virtud de la *utilidad* que dicho bien o servicio le reporta. Ianina Rossi y Máximo Rossi. *Teoría de la Demanda*.

2.2 Limitadas oportunidades de elegir una carrera

Dado los bajos puntajes, en la Prueba de Selección Universitaria, que obtienen quienes provienen de clases sociales más bajas, éstos, ven restringidas sus posibilidades de optar a carreras que son muy demandadas en instituciones de prestigio.

Se da una situación similar a la anterior, en que de facto se limita la capacidad de optar. De esta forma, nuevamente se ven perjudicados los postulantes de colegios municipales.

La desventaja se materializa en que la capacidad de elegir una carrera de acuerdo al interés personal es mínima, a modo de ejemplo, la probabilidad de que un estudiante de un colegio gratuito se matricule en la carrera de Derecho en la Universidad de Valparaíso, según los datos del 2003, sería del 20%. Así de cada 5 estudiantes que eligieron una carrera muy demandada en una universidad de prestigio sólo uno de ellos estudió en un establecimiento secundario público.

Podemos pensar, a partir de los datos anteriores, que quienes tienen menos recursos económicos y tienen interés en continuar estudios superiores, deben hacerlo estudiando no lo que quieren sino lo que pueden, por el hecho de que no compiten en igualdad de condiciones. Así quienes no han tenido la capacidad de pagar por sus estudios secundarios, ven restringida su capacidad de elegir una carrera de acuerdo a sus intereses vocacionales.

2.3 Las Restringidas Posibilidades de Obtener Beneficios Arancelarios por Resultados en la Prueba de Selección Universitaria

Actualmente los beneficios que existen son los siguientes⁴:

1.- Beca Bicentenario: para estudiantes de escasos recursos y buen rendimiento académico.

⁴ Datos obtenidos de Ministerio de Educación (2010): “*Guía Para elegir tu Futuro*”.
http://www.becasycreditos.cl/doc/guia_byc.pdf

2.- Beca Nuevo Milenio: para quienes opten por carreras técnicas.

3.- Beca PSU: para los mejores puntajes de la PSU.

4.- Beca de Excelencia Académica: para los mejores egresados de Enseñanza Media.

5.- Beca para hijos de Profesionales de la Educación: para estudiantes destacados que ingresen a Pedagogía.

6.-Beca Juan Gómez Millas: para estudiantes egresados de la enseñanza media que tengan una situación económica y social deficitaria, que eligen seguir estudios superiores en alguna institución de educación superior tradicional o privada acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación.

7.-Fondo Solidario de Crédito Universitario: préstamo para estudiar en alguna de las 25 universidades tradicionales.

8.- Becas Junaeb:

- Para estudiantes indígenas
- De alimentación para estudiantes vulnerables de educación superior
- De mantención para estudiantes vulnerables de educación superior
- Presidente de la República
- De integración territorial (ex zonas extremas)
- Para financiar la PSU
- De alojamiento para estudiantes de lugares apartados
- Para prácticas técnico-profesionales.

9.-Crédito con Garantía Estatal para Estudios Superiores: préstamo para estudiar en instituciones tradicionales y privadas; universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica acreditados.

Tenemos una serie de becas en beneficio de quienes deciden continuar estudios superiores, pero en las nueve líneas que existen, el factor preponderante es tener un buen rendimiento académico, cuestión que se mide, en general, por el resultado alcanzado en la PSU. De esta manera las políticas orientadas a beneficiar a quienes más necesitan son ineficientes, porque éstos solamente tendrán la oportunidad de rendir la Prueba de Selección Universitaria, por la gratuidad de la misma para aquellos sectores más necesitados. Así podrán competir por los beneficios, mas no adjudicárselos, dado que los resultados históricos demuestran que quienes provienen de colegios pobres tienen más dificultades de ingreso a la ES.

Esto se manifiesta en situaciones como por ejemplo que los estudiantes que provienen de familias de recursos económicos escasos no entran, en general, a la educación superior al año siguiente al de egreso de sus estudios secundarios, quedando de esta forma sin posibilidad alguna de obtener beneficios arancelarios en la modalidad de becas, restringiéndose solamente a ayudas en la forma de créditos, ya sea fiscal o con instituciones privadas, alcanzando deudas millonarias para ver financiada su carrera. Así podrán terminar de estudiar, quienes sean capaces de resistir las presiones académicas, sociales y muy especialmente las de orden económico, pero a un costo altísimo. Con grandes obligaciones en dinero y por largos años.

CAPÍTULO II. Subsidio a la oferta v/s subsidio a la demanda

Para iniciar el análisis de este capítulo creo conveniente fijar un concepto de que debemos entender por subsidio. En términos generales cuando hablamos de subsidio nos estamos refiriendo a una prestación pública asistencial de carácter económico. En definitiva se trata de un medio para estimular la producción o el consumo, o bien, de una ayuda que se brinda por periodos determinados.

Los subsidios se utilizan para alcanzar ciertas metas sociales, como por ejemplo: que todas las familias tengan la oportunidad de matricular a sus hijos en colegios de calidad o bien que todos tengan la oportunidad de seguir estudios superiores; o para favorecer, por diversos motivos a determinadas industrias.

Podríamos conceptualizar entonces a los subsidios como la diferencia que existe entre el precio real de un producto o servicio y el valor que efectivamente paga el consumidor o usuario para acceder a dicho bien o prestación.

Título 1. Subsidio a la oferta

El subsidio a la oferta dice relación con aquellos aportes que hace el Estado a ciertas industrias, en este caso la educación, para alcanzar determinados fines sociales, entre los cuales podríamos señalar el dotar a la sociedad de personas capacitadas técnica y profesionalmente; generar conocimiento científico; promover la igualdad, por medio de la movilidad social.

Nuestro sistema de educación superior se encuentra regido actualmente, en esta materia por el DFL número 4 de enero de 1981. Esta norma cuenta con dos títulos, el primero referido al *Aporte Fiscal* y el segundo al *Crédito Fiscal*.

En el título primero de esta norma el Estado se obliga a contribuir al financiamiento de las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y de las instituciones que de

ellas se derivaren, cabe señalar que las éstas fueron divididas por el DFL número 2 de enero de 1981, mediante aportes fiscales. El monto es fijado anualmente por la Ley de Presupuestos del Sector Público y su distribución, por casa de estudios es determinada por un reglamento. En este caso estamos frente al *Aporte Fiscal Directo*.

El reglamento que rige esta materia es el 1783 de 19 de mayo de 1982, del Ministerio de Educación. En este se establece que la base de cálculo será el aporte realizado, a las universidades, por el Estado el año 1980. El año 1981, se mantiene la misma cantidad. Para los años 1982, 1983 y 1984, el aporte fiscal anual a las universidades fue equivalente al 90%, 75% y 60%, respectivamente, del aporte fiscal del año 1980, expresado en moneda del mismo valor adquisitivo. Se dispone que todo esto sin perjuicio de lo que prescribe el artículo 5° transitorio de la ley 18110, vale decir, una rebaja de 2% a las cantidades que corresponda entregar a las universidades e instituciones de educación superior, durante el año 1982 por aplicación de los financiamientos fiscales determinados en los títulos relativos al *Aporte Fiscal –Directo e Indirecto-* y al *Crédito Fiscal*, del DFL número 4.

Sin perjuicio de lo dispuesto recientemente, se redujo adicionalmente el *Aporte Fiscal* asignado para el año 1982, por aplicación del artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 4, antes referido, en un monto equivalente al rendimiento de un arancel mensual adicional de \$ 270 por alumno de las universidades e institutos profesionales, dichas entidades quedaron habilitadas para cobrar a aquellos. Por decreto supremo, expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, se determinarán los montos de reducción que correspondan a cada una de las universidades e institutos de enseñanza superior. Para el año 1985 y siguientes, dicho aporte será equivalente a un 50% del aporte fiscal del año 1980, expresado en moneda del mismo valor adquisitivo.

El aporte que recibe actualmente cada institución de educación post-secundaria quedó fijado, según el mismo reglamento, de la siguiente manera:

	PORCENTAJE
Universidad de Chile	28,100
Universidad de Santiago de Chile	7,981
Universidad Técnica Federico Santa María	3,985
Universidad de Concepción	9,730
Universidad Católica de Chile	14,195
Universidad Católica de Valparaíso	4,983
Universidad del Norte	6,126
Universidad Austral de Chile	4,805
Universidad de Tarapacá	0,965
Instituto Profesional de Iquique	0,466
Universidad de Antofagasta	2,449
Universidad de La Serena	1,631
Universidad de Valparaíso	2,951
Universidad de Talca	1,214
Instituto Profesional de Chillán	0,669
Universidad de La Frontera	1,963
Instituto Profesional de Osorno	0,748
Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago	3,280
Instituto Profesional de Santiago	0,392
Universidad de Atacama	0,678
Universidad de Bío-Bío	0,819
Instituto Profesional de Valdivia	0,598
Universidad de Magallanes	0,639
Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Valparaíso	0,633
	100,000

Este aporte como como la norma dispone fue decreciendo año a año. Así desde 1985 en adelante es equivalente a la mitad de los que se transfirió, por este concepto a las instituciones de educación superior el año 1980. El resto del financiamiento fue traspasado a los estudiantes, por medio del pago de aranceles.

Esto trae como consecuencia que el sistema es financiado en casi un 80% por las familias. En Chile el gasto público, en educación en general es de 3,1 % del PIB, la mitad de éste va destinado al sistema particular subvencionado (Meller, 2010: p.25).

Así como está configurado el sistema, en cuanto al aporte directo a las instituciones de educación superior, tenemos que el Estado solo financia cerca del 20 % y el resto es cubierto por las propias instituciones. De este modo el Estado formalmente da un paso al costado en la gestión financiera, de manera directa, en esta materia y la entrega a las mismas instituciones, las que finalmente deben traspasar los costos a sus usuarios, en este caso a los estudiantes y sus grupos familiares.

Esto se ve complementado con el *Aporte Fiscal Indirecto* y con el *Crédito Fiscal*, creados por el mismo DFL número 4.

El *Aporte Fiscal Indirecto* es distribuido entre las universidades y las demás instituciones de educación superior. La forma en que se dispone de éste según la misma norma es como sigue:

El Ministerio de Educación elabora un listado de los alumnos matriculados en el primer año de estudios, en el año inmediatamente anterior, en las instituciones de educación superior, ordenado de menor a mayor de acuerdo con los puntajes obtenidos en la PSU, antes de ésta según la PAA, partes verbal y matemática.

Dicho listado será dividido en cinco tramos de similar número de alumnos cada uno, con factores de ponderación 1, 3, 6, 9 y 12, respectivamente, para los tramos 1, 2, 3, 4 y 5. El tramo 1 corresponderá a los puntajes más bajos y el tramo 5 a los puntajes más altos. Los alumnos que hayan obtenido igual puntaje en la Prueba de Selección Universitaria figuran en un mismo tramo. Al efecto se aumenta el número de alumnos del tramo en que figura la mayor cantidad del mismo puntaje y se disminuye en la misma cantidad el otro tramo.

El número de alumnos de cada tramo es multiplicado por los factores correspondientes, que se señalan en el punto anterior.

El monto base de recursos que se entregan por cada alumno, se determina dividiendo la cantidad asignada en la Ley de Presupuestos por la suma del producto de las multiplicaciones obtenidas en el punto anterior. A dicho monto base se le aplica el factor de ponderación que corresponde a cada alumno, según sea el tramo en que se ubique de acuerdo con su puntaje en la Prueba de Selección Universitaria, de esta manera se determina el monto de recursos que se asigna por cada alumno ubicado en los tramos 1 al 5.

Para determinar el monto de aporte fiscal que por este concepto corresponde a cada institución de educación superior, se procede de la siguiente forma:

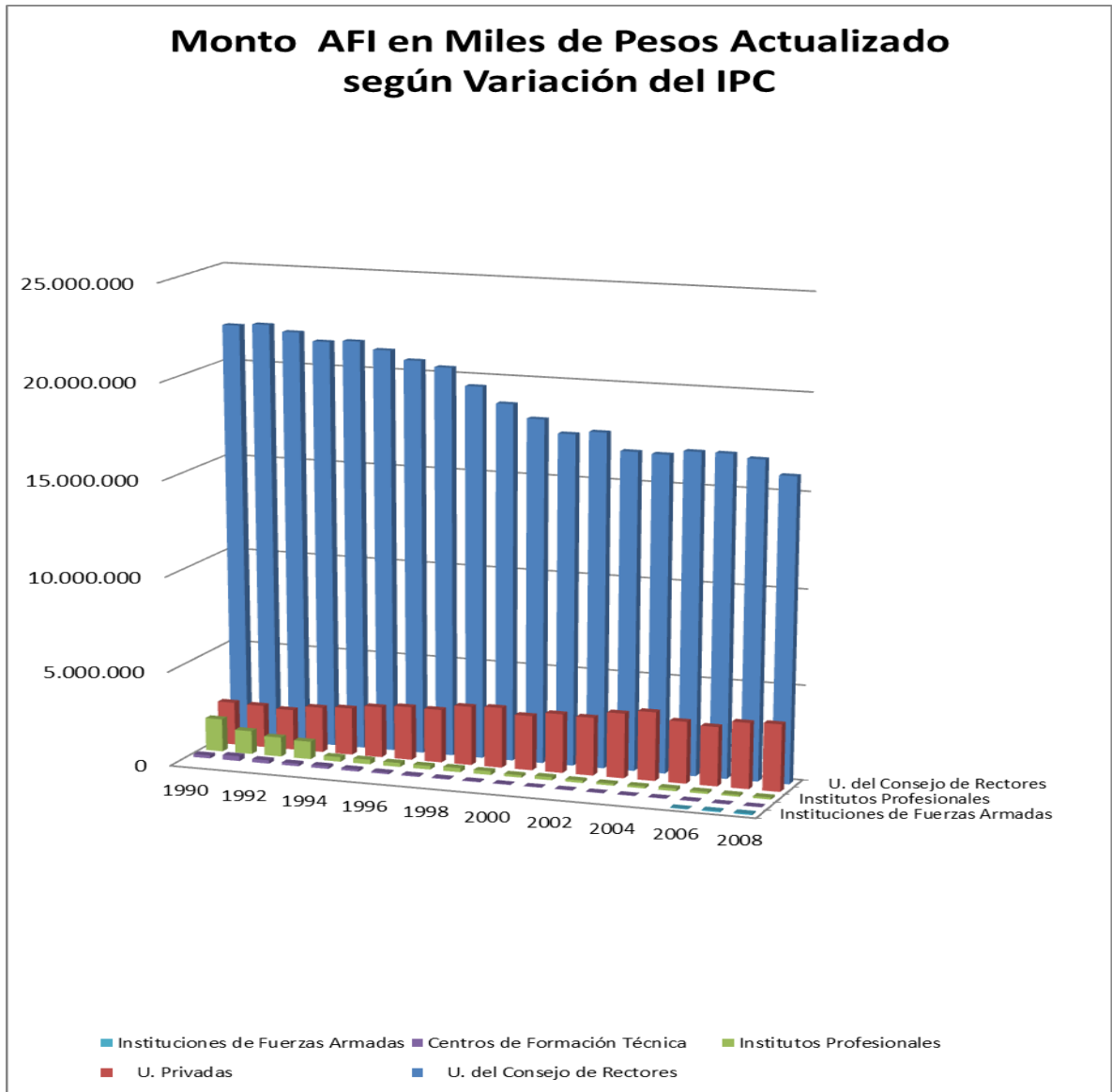
- a) Los alumnos matriculados en el año inmediatamente anterior en el primer año de estudios de cada institución de educación superior, se ubican en el tramo que les corresponda, de acuerdo con el puntaje obtenido en la Prueba de Selección Universitaria.
- b) El número de alumnos que de esta forma resulta en cada tramo, se multiplica por el monto de recursos determinado por cada tramo según se explica más adelante.
- c) La suma de los valores así obtenidos determinará el monto total para el año respectivo, que corresponderá a cada institución de educación superior.

En el listado de alumnos señalados anteriormente, no se considerarán los alumnos que ingresen por segunda vez a una misma institución de educación superior. Tampoco se considerarán los alumnos que ingresen por tercera vez, a una misma o a otra institución de educación superior.

El monto determinado para cada institución, debe ser sancionado por DS del Ministerio de Educación, el que debe ser suscrito también por el Ministro de Hacienda, y se entrega mensualmente a cada una de ellas un duodécimo de dicha cantidad.

Este es el sistema de *Aporte Fiscal Indirecto*. Por este compiten todas las instituciones de educación superior que existen en el país. Requisito para obtenerlo es que los estudiantes rindan la PSU y que sean clasificados según el procedimiento recientemente explicado.

El siguiente gráfico presenta el AFI determinado en miles de pesos con valores actualizados según el índice de precios al consumidor.



Fuente: Mineduc.

De esta forma no todas las instituciones alcanzan este financiamiento y las que lo obtienen no lo hacen en la misma proporción. Finalmente la institución que capte los puntajes más altos tendrá más ingresos por concepto de este aporte.

La manera en que está configurada esta fuente de recursos tiende a beneficiar a aquellas universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales, que están en mejor pie para competir por los estudiantes que han obtenido mejor puntaje en la prueba de selección. En perjuicio de aquellas que no disponen de recursos para destinarlos a esta competencia o simplemente no están dispuestos a publicitar sus bondades para captar a aquellos estudiantes con rendimiento notable en la PSU.

El problema de esto es que, siendo escasos los recursos de que disponen las instituciones de educación, tienen que destinar parte importante de éstos para ser competitivas en el fichaje de puntajes altos, frente aquellas que se especializan en ofrecer paquetes atractivos para los estudiantes, los que no necesariamente dicen relación con la preparación académica propia que corresponde a tales centros de formación.

Así se genera una cadena desafortunada para aquellas instituciones que no pueden o no quieren entrar en esta competencia. Dado que simplemente se quedan sin parte importante en el financiamiento de parte del Estado. En el caso de estas instituciones, por contar con recursos más limitados para su funcionamiento, tienen menos posibilidades para invertir en ellas mismas, ya sea en infraestructura, capacitación, investigación, extensión, etc.

Esto se ve reflejado claramente en el gráfico presentado, en que las instituciones privadas mantienen un sostenido avance en la obtención de este *Aporte Fiscal Indirecto*, en desmedro de las universidades del Consejo de Rectores, las que han ido perdiendo significativamente esta fuente de financiamiento.

Título 2. Subsidio a la demanda

Siguiendo nuestro concepto de subsidio, en este caso, nos refiriendo a una prestación pública asistencial de carácter económico que trata de estimular el consumo. En particular la utilización de servicios de educación superior.

Esto se ve materializado directamente por medio del sistema de becas y créditos con los que contamos.

El efecto que estos producen en principio es facilitar el acceso a la educación post-secundaria y como dijimos en el capítulo anterior, esto sin duda se ha logrado, sobre todo en los últimos años, gracias a este tipo de prestaciones que realiza el Estado para generar la diversificación del mercado de formación profesional y técnica.

Actualmente existen una serie de becas y créditos que además de abrir las puertas a la educación superior a los sectores con menos recursos de nuestra sociedad, producen efectos redistributivos de la riqueza.

Al considerar que la educación es un mecanismo para producir equidad. Considerando que ésta es un bien económico, dado que tiene costos pero además procura beneficios, tiene la especial característica de ser de aquellos llamados públicos. El mercado por sí solo no los produce en la cantidad socialmente óptima, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado en la creación de la misma. Esto se logra con el mecanismo de la política fiscal, dirigiendo el gasto público hacia educación. De esta forma el Estado dispone recursos para financiar, por medio de créditos –indirectamente, ya que finalmente quién pagará será el estudiante- o bien, becas –directamente, en este caso se hace cargo del costo de mantener a una persona en el sistema educativo-, la educación de aquellos que no pueden hacerlo por sus propios recursos.

El sistema que nos rige en esta materia, como dijimos anteriormente, también tiene su origen fundamental, en el DFL número 4. Me refiero al *Crédito Fiscal*. La asignación de éste entre las distintas universidades se efectuará de la manera que sigue:

El monto total máximo para cada año, se calculará sobre la base del aporte fiscal para el año 1980 aludido en el inciso 1 del artículo 2 del DFL número 4, y es equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar ese aporte por los factores que se señalan para cada año en la tabla siguiente:

El *Año Factor* para 1981 0,07 Para 1982 0,15 Para 1983 0,23 Para 1984 0,30 Para 1985 0,40 Para 1986 y años siguientes 0,50.

Este crédito se asigna a las distintas universidades a partir de 1982, en relación al número de alumnos necesitados de crédito matriculados en las universidades que lo solicitan. Para estos efectos las universidades deben enviar a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, a través del Ministerio de Educación, una nómina de los alumnos que lo requieren, para el pago, en todo o parte, de su matrícula y que:

- a) sean chilenos;
- b) se matriculen en cualquiera de los años de estudio de alguna carrera;
- c) dadas las condiciones económicas del alumno y la de la familia de quien depende, necesite de crédito -el reglamento que regula la materia establece normas generales y objetivas a las que deben someterse las universidades para el otorgamiento. Concedido el crédito por la universidad el Estado paga a ésta el valor total del crédito por cuenta del alumno con cargo al *Crédito Fiscal*.
- d) la calidad del postulante como alumno de enseñanza media a la época de ingreso a la entidad de ES y su rendimiento académico posterior, lo hagan merecedor del crédito sobre la base de los siguientes criterios:

- La calidad del postulante.

Ésta se mide sobre la base del promedio de los puntajes obtenidos en la parte Verbal y parte Matemática de la Prueba de Selección Universitaria del año respectivo. Si el ingreso del postulante a la institución de educación superior se verifica sin que éste haya rendido la PSU, la calidad se evalúa sobre la base de su rendimiento escolar inmediatamente anterior, obtenido en la enseñanza media o en otra carrera de alguna institución de Educación Superior.

e) Que estudien en una carrera con disponibilidad de crédito fiscal, de acuerdo a la distribución porcentual que efectúe cada institución. Esta exigencia se aplicará sólo respecto de quienes soliciten el crédito por primera vez.

La Dirección de Presupuestos comunica a las universidades, a través del Ministerio de Educación, si el crédito es o no suficiente para cubrir el monto igual a la totalidad del crédito solicitado por los alumnos. Si el crédito es suficiente, las universidades pueden otorgarlo por cuenta del Estado hasta por un monto igual al total que les hubiere sido solicitado. En caso contrario, la Dirección de Presupuestos determinará el monto disponible para cada universidad. En esta situación se rebaja proporcionalmente el exceso de crédito solicitado.

El valor anual o semestral de la matrícula que los alumnos deben pagar a las universidades, es determinado anualmente por las respectivas instituciones de ES. Cada año éstas deben calcular e informar el costo real que les significan las diferentes carreras que imparten. Esto con la limitación de que la universidad debe fijar una matrícula de idéntico valor para los alumnos de una misma carrera.

El alumno que obtiene el crédito lo mantiene para los años siguientes, si anualmente así lo solicita y cumple con los requisitos recientemente señalados, de acuerdo con las disponibilidades de crédito fiscal de la universidad o instituto profesional respectivos. Sin embargo, no puede aumentarse de un año a otro, el monto real de crédito

otorgado a un estudiante sin previa comprobación del hecho que las condiciones sobre cuya base se otorgó originalmente, hayan variado.

La ley 18482 introduce una modificación al DFL número 4, en el sentido del que los alumnos pierden el derecho al crédito si faltan a la verdad en los antecedentes proporcionados a la institución de ES que hayan servido de base para el otorgamiento de éste. En este caso, el crédito se hace exigible de inmediato, además, el alumno no puede matricularse en ningún curso de ninguna universidad o instituto profesional del país durante el plazo de cinco años. Asimismo, los alumnos pierden el derecho a seguir gozando del crédito si son sancionados con alguna medida disciplinaria igual o superior a la suspensión, para esto se necesita resolución se y que se encuentre ejecutoriada.

Para el caso de alumnos matriculados y beneficiarios del crédito que no continúen la carrera y que rindan la PSU nuevamente, al matricularse en otra carrera no pueden optar al *Crédito Fiscal*. Empero, esto no rige para el caso de alumnos que tienen cumplidos todos los requisitos académicos necesarios para continuar su anterior carrera.

Desde el año 1986, este crédito no puede ser otorgado a aquellos alumnos que permanezcan matriculados más de un año adicional a la duración establecida para su carrera por la institución de ES respectiva. Tampoco, las universidades pueden otorgar crédito a alumnos que se encuentren matriculados en dos carreras simultáneamente. En este caso, el alumno debe elegir cual será la carrera que financiará mediante el crédito fiscal.

El alumno, con crédito, que se matricule en una universidad es deudor del Estado, por el sólo ministerio de la ley, por del monto que éste hubiere pagado a la universidad por la concepto de su matrícula, el valor se debe convertir a unidades tributarias mensuales.

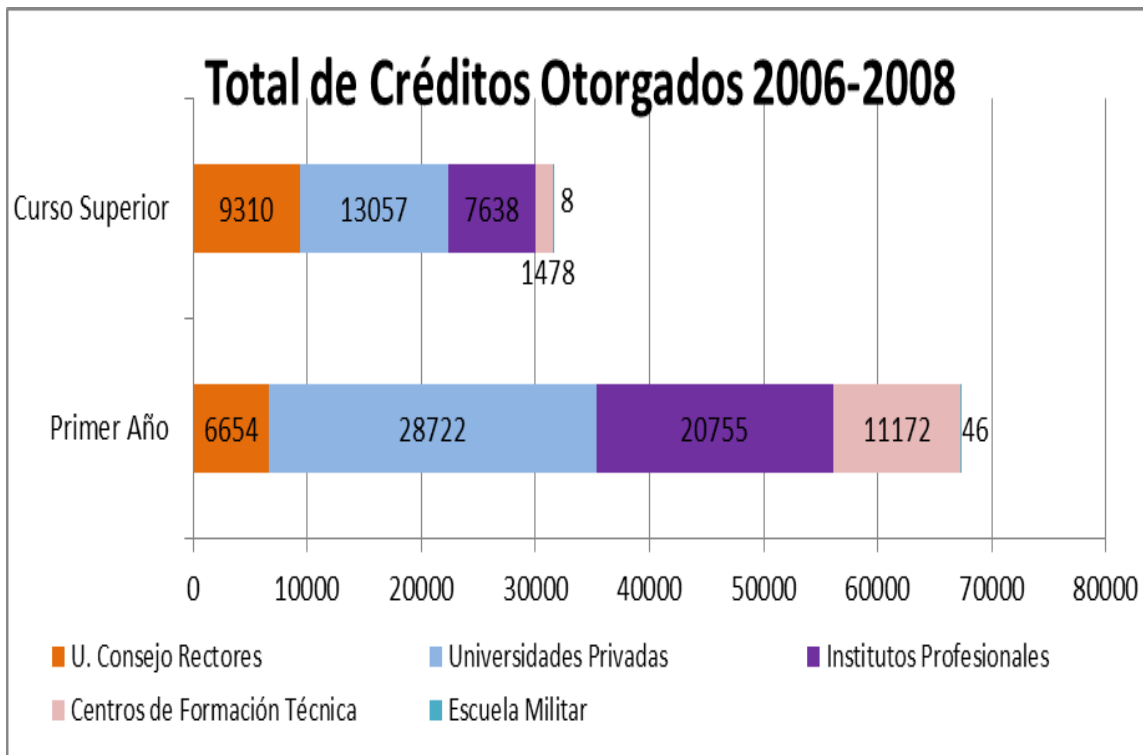
La deuda de los alumnos devenga un interés del 1% anual a partir de la fecha de pago por el Estado de la matrícula por cuenta del Estudiante. La obligación es exigible transcurridos dos años desde que el deudor egrese de la universidad por haber cursado sus estudios completos, esté o no en posesión del respectivo título profesional o grado de licenciado. Si por cualquier causa el alumno deudor no se matriculare durante dos años consecutivos, la obligación se hace exigible.

Estas deudas, constituyen créditos fiscales y se rigen por el Título III del Decreto Ley N° 1.263, de 1975. Las universidades, anualmente, deben enviar a la Tesorería General de la República la nómina de los alumnos a quienes hubieren otorgado *Crédito Fiscal Universitario*. Éstas deben ir acompañadas de un documento firmado por el alumno en el que se reconozca la obligación.

El sistema de crédito recién presentado tiene la desventaja que financia solamente carreras de instituciones estatales y privadas dependientes del aporte fiscal. Por lo que limita a aquellos que no forman parte de instituciones de este tipo. Así los estudiantes que ingresan a universidades privadas o centros educacionales superiores no universitarios no tienen posibilidad de contar con éste.

Para salvar esta situación, con fecha 11 de junio de 2005, se publica la ley 20.027 que viene a liberalizar el acceso al crédito para estudios superiores. De esta forma se establece el llamado *Crédito Universitario con Garantía Estatal*, así Estado, garantiza hasta el noventa por ciento del capital más intereses de los créditos que otorguen las instituciones financieras a estudiantes que cumplan los requisitos establecidos en la ley.

Cabe señalar que no solo los alumnos deben cumplir con requisitos para la obtención de este crédito sino que también es necesario que la institución, a la que pertenecen, se encuentre en los supuestos que establece la misma ley, vale decir, que se trate de alguna de las instituciones contempladas en las letras a), b) y c) del artículo 29 de la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza; que se encuentren reconocidas oficialmente por el Estado; que sean autónomas; que seleccionen sus alumnos de primer año considerando el puntaje obtenido por ellos en la Prueba de Selección Universitaria, cuando proceda; que se encuentren acreditadas en conformidad con el sistema de aseguramiento de calidad que establezca la ley; que participen en la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores indicada en el Capítulo II de esta ley, en la forma señalada en el artículo 26, y que utilicen el aporte fiscal indirecto contemplado en el artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1981, exclusivamente para fines de desarrollo institucional.



Crédito con Garantía Estatal. Fuente Mineduc.

Esta norma si bien da la posibilidad para que estudiantes que no pueden ingresar a instituciones tradicionales tengan acceso al crédito, este termina siendo en desigual para aquellos que se ven obligados a tomarlo para alcanzar estudios superiores, ya que éste es otorgado por instituciones privadas, las que obviamente obtienen beneficios a partir de la concesión del mismo, lo que hace que estos estudiantes terminen pagando más, que aquellos que obtuvieron el *Crédito Fiscal Universitario*.

Es necesario señalar que además de ser más oneroso, éste financia, en general, carreras en instituciones que no aseguran la calidad necesaria para competir con centros de estudios técnicos y profesionales de prestigio.

Hay evidencia (Meller, 2010) que esta situación repercute finalmente en la capacidad de alcanzar puestos de trabajo que digan relación con la carrera cursada. Así por ejemplo, en Ingeniería Comercial, Diseño y Contador Auditor no da lo mismo dónde se estudie. Los egresados de universidades selectivas –se clasifica a las universidades en tres grupos, según el puntaje de ingreso promedio de sus alumnos: los planteles altamente

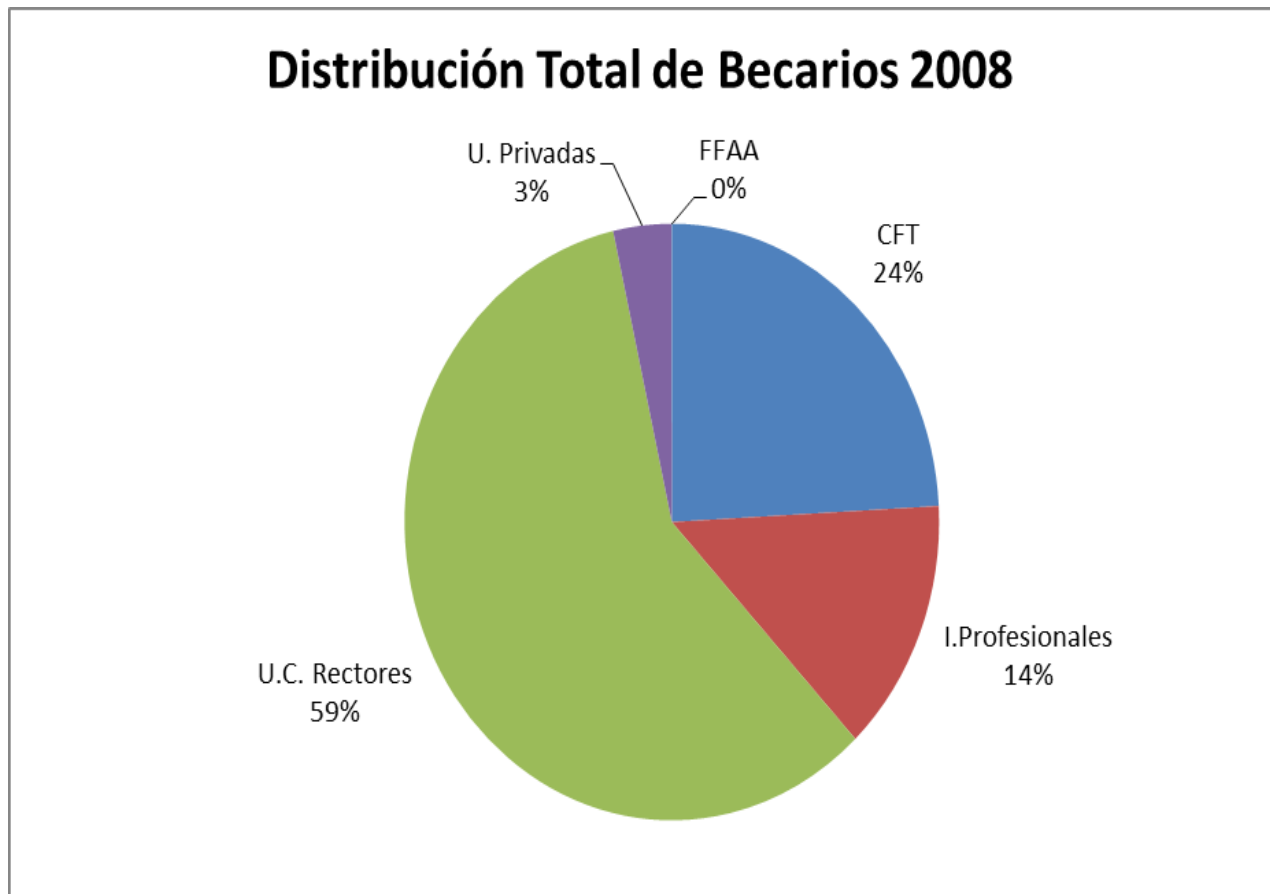
selectivos, donde más del 50% de sus alumnos obtuvo más de 601 puntos en la PAA y un cuarto logró más de 700 puntos; los de selectividad media, donde la mitad de sus alumnos ingresó con menos de 601 puntos, y menos del 20% obtuvo 501 puntos o menos, como la; y los planteles menos selectivos, donde más del 20% de estudiantes logró menos de 501 puntos (Meller, 2010: p.19)-, ganan en promedio, 32% más que quienes estudiaron en planteles de baja selectividad. Los ingenieros comerciales tienen la mayor brecha: los de planteles selectivos tienen, al primer año, sueldos promedios de \$ 676 mil; 27% más que los egresados de instituciones de mediana selectividad y 40% más que los egresados de planteles masivos. En el caso de la carrera de Derecho los egresados de planteles de elite ganan, al primer año, \$ 678 mil, 16% más que los abogados de planteles de selectividad media y un cuarto más que los de universidades masivas (Meller, 2010: p.43).

La redistribución en materia de educación superior cristaliza en el sistema de becas. Éstas son tienen por objeto proveer de servicios, en este caso educación formal, a través de una discriminación positiva en beneficio de los más pobres, por medio del gasto público, que resulta ser un mecanismo idóneo para lograr mayores grados de igualdad.

Las becas que tenemos en nuestro sistema son:

1. Beca de integración territorial
2. Beca indígena
3. Beca presidente de la república
4. Beca para alimentación para educación superior
5. Beca práctica técnico profesional
6. Beca de mantención para la educación superior
7. Beca JUNAEB para la PSU

Las becas con que contamos actualmente están distribuidas como sigue:



Fuente: Mineduc.

1. Beca de integración territorial. Ésta tiene por objeto ayudar a estudiantes de zonas aisladas para que continúen sus estudios fuera de su lugar de residencia. Consiste en un pago de mantención por diez meses al año, más una cuota para el traslado al lugar de origen. El requisito es tener residencia familiar en Isla de Pascua, isla Juan Fernández, Provincia de Palena, Región de Aysén y Región de Magallanes. Se puede estudiar en establecimientos reconocidos por el Estado –ya sean de educación media, superior, técnica profesional o centros de formadores de personal de FF. AA. y seguridad.

2. Beca indígena. Consiste en un aporte monetario de libre disposición pagado en 10 cuotas mensuales. Los requisitos son poseer ascendencia indígena según lo que prescribe la Ley Indígena, debidamente acreditada por medio de la CONADI. Acreditar condición económica y social deficitaria a través de informe social municipal. Promedio de egreso de enseñanza media nota igual o superior a 5,0 y 4,5 en caso de educación superior.

3. Beca presidente de la república. Es un aporte monetario de libre disposición, equivalente a 1,24 UTM por 10 meses, solo para estudiantes que la renuevan como egresados de enseñanza media, siempre y cuando cumplan con los requisitos económicos, sociales y académicos que los hizo acreedores del beneficio.

4. Beca para alimentación para educación superior. Consiste en un monto mensual destinado a estudiantes que ingresen a primer año de educación superior y que obtengan la Beca Bicentenario, la Beca Juan Gómez Millas, la Beca de Excelencia Académica o Beca Puntaje PSU.

5. Beca de mantención para la educación superior. Consiste en alimentación a través de instrumentos de canje por un máximo de meses, para estudiantes que hayan obtenido cualquier beca de arancel de Mineduc o Crédito con Garantía Estatal y que pertenezcan a los dos primeros quintiles.

6. Beca JUNAEB para la PSU. Esta es una subvención por parte del Estado que cubre el 100 % del costo de inscripción de la Prueba de Selección Universitaria. El requisito es pertenecer a colegios municipales o particulares subvencionados y rendir la prueba el año de egreso.

7. Beca Bicentenario: para estudiantes de escasos recursos y buen rendimiento académico.

8. Beca Nuevo Milenio: para aquellos estudiantes que opten por carreras técnicas.

9. Beca PSU: para los mejores puntajes de la PSU.

10. Beca de Excelencia Académica: para los mejores egresados de Enseñanza Media.

11. Beca para hijos de Profesionales de la Educación: para estudiantes destacados que ingresen a Pedagogía.

12. Beca Juan Gómez Millas: para estudiantes egresados de la enseñanza media que tengan una situación económica y social deficitaria, que eligen seguir estudios superiores en alguna institución de educación superior tradicional o privada acreditada.

El proceso de diversificación de la educación superior experimentado en Chile durante las últimas décadas se debe en gran medida al sistema de becas y créditos que tenemos disponible. En años recientes se ha masificado enormemente el acceso a los estudiantes de educación post-secundaria, el año 2009 hubo sobre 830.000 matriculados en el sistema de ES.

Sin embargo este mecanismo de *entrega de oportunidades* a quienes menos tienen en nuestra sociedad es claramente perfectible, si consideramos que la educación superior, además de ser un medio que provee a las sociedades de conocimientos especializados que contribuye al progreso de la misma, es un instrumento que permite configurar sociedades más justas, al permitir el acceso a ella a sujetos que por sus propios recursos estarían imposibilitados de alcanzarla generando movilidad social.

Por tanto, al considerar a la ES como un instrumento que facilita alcanzar la movilidad de los individuos en la sociedad y por tanto contribuir a la sociedad por medio de individuos calificados, que provienen de distintos sectores sociales, el sistema de becas y créditos puede ser criticado de la siguiente manera:

- 1) El acceso a las becas es para quienes tengan rendimiento destacado.

Lo que se cuestiona, en este trabajo, es el hecho de que quienes necesitan las becas son estudiantes que provienen de los sectores más pobres. Sin embargo ellos se encuentran en desventaja frente a sus competidores, vale decir, estudiantes de colegios particulares o particulares subvencionados. Esto porque generalmente son éstos los que logran mejores resultados en las pruebas de selección, *requisito sine qua non* para la obtención de beneficios.

Así no se logra con el objeto de que los sectores con menos recursos económicos tengan la oportunidad de cursar estudios superiores. Finalmente a pesar del crecimiento del *mercado de la educación* esta es actualmente un privilegio, quizás ya no para una *pequeña elite*, sino que para una *elite de un tamaño mayor*, que da cabida clases medias, pero no aún a los más pobres.

Esto pareciera que seguirá siendo así mientras no se fortalezca la educación en su conjunto. Se han hecho esfuerzos por generar igualdad desde la más temprana edad con la

creación de salas cunas y jardines infantiles, con la masificación de la educación básica, con la obligatoriedad de la enseñanza media, con la incorporación de medios tecnológicos al sistema educativo, pero sin duda que falta camino por recorrer para que todo el que tenga capacidad y desee hacerlo tenga efectivamente la oportunidad de llegar a cursar estudios superiores.

Es posible concluir que el problema no es el sistema de becas y créditos que tenemos, sino que la situación crítica viene dada por la desigual formación que reciben los postulantes, lo que se manifiesta a la hora de competir por beneficios arancelarios entregados por el Estado.

Una alternativa que probablemente sea la más recomendada es invertir en calidad en las etapas previas a los estudios superiores, ofreciendo establecimientos capaces de otorgar educación parangonable en términos de entrega de contenidos y exigencia, a cualquier colegio de excelencia, ya sea privado o particular subvencionado.

CAPÍTULO III. El futuro de la educación superior y de la universidad pública

Ya hemos descrito como funciona nuestro sistema de educación post secundaria, en términos de financiamiento, hemos visto de qué manera las instituciones obtienen recursos para alcanzar su desempeño, hemos verificado, también, el proceso de diversificación de la educación superior y de las desigualdades que se mantienen todavía –a pesar de la masificación en la oferta y demanda de este servicio- cabe a hora preguntarnos por el rol que juega el Estado en esta materia.

Título 1. El rol del Estado en el mercado de la educación superior

La educación, junto con otros servicios tales como la salud o la vivienda –ejemplos clásicos- son considerados bienes preferentes, vale decir, son bienes privados pero que tiene una especial significación social, o sea, la sociedad los valora del tal forma que exige al Estado que se haga cargo de ellos dándoles un trato diferenciado frente a otros del mismo tipo, bienes privados.

Entonces asumimos que la educación superior, forma parte de este tipo de bienes preferentes y por tanto es exigible al Estado un trato especial, para facilitar la oferta del mismo y de manera que todos aquellos que cumplan con ciertas condiciones tengan acceso a ella.

Si consideramos que por medio de la E S se construye una sociedad más justa, al entregar posibilidades de desarrollo a los individuos, ya sea porque es fuente del aumento del capital humano y, fundamentalmente, porque permite la movilidad social, podemos decir también que ella, la educación superior, indirectamente satisface otra necesidad social, cual es hacer que la sociedad sea más igualitaria, vale decir, es reconocible por parte de los ciudadanos el hecho de que viven en un medio más justo.

En este sentido la E S directamente es un bien privado preferente, pero, de modo tangencial satisface una necesidad de justicia, lo que contribuye entre otras cosas a generar una sociedad más pacífica. Así los efectos de poner en el mercado un bien preferente, como la educación superior, serían asimilables a los que producen los bienes públicos, los que son tales por no ser excluyentes en el consumo, ya que es imposible impedir que alguien se beneficie del hecho de vivir en una sociedad más justa y en paz.

Si valoramos esta situación y consideramos que el Estado es el responsable de producir bienes públicos, ya que en el mercado no se producen o se ponen a disposición de la demanda en una cantidad inferior a la socialmente óptima, es exigible, a éste, la implementación de un sistema que permita acceder a él a quienes cumplan con los requisitos exigidos y tengan la intención de hacerlo.

Sin embargo si se piensa en la educación post-secundaria como un servicio, transable libremente en el mercado, como bien privado sin más, obviando la sensibilidad social que gira en torno ésta, poco tiene que hacer el Estado en la oferta de la misma. Dadas las ineficiencias que tiene éste en la producción de bienes.

Pese a esta consideración, es necesario valorar la función de integración y movilidad social que provoca la E S, lo que trae como correlato, reconocerle a ésta el aporte, no solo de carácter científico, propio del que quehacer universitario, sino también en el orden social, en su contribución para generar una sociedad más igualitaria.

Desde la llegada de la Universidad a América (Yáñez, 2001: p. 1), esta se presentó como un polo de, además de producción de conocimientos, discusión y crítica social, así la autonomía institucional y la libertad de cátedra permitieron que las universidades derivaran , según Ares Pons en “un ámbito destinado al cultivo del conocimiento, en su más amplia acepción, donde la reflexión crítica –epistemológica y ética- sobre ese mismo conocimiento, sobre su aplicación social, sobre sí misma y sobre la sociedad en su conjunto, constituyen las tareas esenciales” (1995: p. 45) ¿por qué hoy tendría que ser distinto y no pronunciarse contra un sistema excluyente, en el que participan

sólo quienes pueden pagar, dejando fuera a otros que de no ser por criterios puramente económicos podrían participar con éxito, pero que se ven finalmente limitados por cuestiones no propiamente académicas, que son las que finalmente deberían primar si se trata de educación? ¿Acaso no es la propia sociedad la que pierde al no dar la oportunidad real de formarse a sujetos talentosos que no tienen la capacidad de financiar estudios superiores?

Es cierto que el crecimiento en la oferta de programas de educación superior se debe al aporte que realizan al sistema las instituciones privadas, aunque cabe resaltar que como tales y a pesar de su deber legal de estar constituidas como personas jurídicas de Derecho Privado y sin fines de lucro, son, en la práctica, “instituciones de absorción de demandas estudiantiles cuya oferta se reduce a carreras muy solicitadas y de bajos costos de operación, que se comportan como lucrativas empresas del sector” (Yáñez, 2001: p. 8).

De esta manera si consideramos que la educación cumple un rol, en el desarrollo de la sociedad, que no se limita solamente a la generación de conocimientos especializados, sino que por añadidura a éste, ésta cumple con crear las condiciones necesarias para que exista movilidad social y disminuir los niveles de pobreza, el Estado debería hacerse parte – en este supuesto- activamente en la facilitación de oportunidades reales e igualitarias en el acceso y mantención en los estudios post-secundarios.

Título 2. El futuro de la universidad estatal

Cabe hacer una distinción quizás relevante en esta parte de este trabajo y que dice relación con el carácter de institución *dependiente* del financiamiento estatal y el hecho de ser una *institución pública*.

La primera es clara en su denominación, entiendo por tal aquella que recibe aportes directos de parte del Estado que van en beneficio de su gestión. Por la segunda, en cambio, me refiero a aquellas instituciones que independiente de la fuente de sus recursos, cumplen

un rol destinado a contribuir con la sociedad en general, orientada hacia la *cosa pública* en sí misma.

De esta forma podemos encontrarnos con instituciones que siendo financiadas por el Estado, en la práctica no representan aportes para la sociedad en los ámbitos en que se desempeñan o simplemente no manifiestan interés por los problemas o debates públicos; o bien, podemos estar frente a instituciones que sin recibir financiamiento de manera directa del aparato público se identifican con el quehacer propio de éste.

Los aspectos que caracterizan la economía política de los sistemas de educación superior a nivel comparado son dos. Por una parte aquello que dice relación con el nivel relativo de la matrícula; por otro lado, el nivel de privatización de los recursos que financian la función educacional de las instituciones. Según datos del año 2006, Chile está en el nivel de más intensa privatización, siendo superado solamente por Corea y al mismo nivel de Japón, Kasajstán, Indonesia y Paraguay (Brunner, 2006b: p. 2).

La mayoría de los países latinoamericanos, junto a ellos el nuestro-universidades pertenecientes al Consejo de Rectores-, adoptan un sistema de financiamiento cuya utilización debe ajustarse a las líneas del presupuesto por cargo del gobierno, se le suele denominar *inercial* o de *presupuestos negociados*, dado que generalmente se toma como base la asignación del año inmediatamente anterior (inercial), admitiendo un margen de negociación para incrementos presupuestarios en función de proyectos específicos y del poder negociador que tengan las mismas instituciones.

El problema que trae consigo este sistema es que la asignación de recursos es tiende a ser ineficiente y se mantiene a instituciones que fallan a la hora de valorar sus aportes a la sociedad. Quizás una buena forma de lograr eficiencia es otorgar financiamiento basado en *resultados de desempeño* (Brunner, 2006b: p. 7), así se valoran los resultados obtenidos por las casas de estudios, ya sea por medio de aprobación de exámenes, en relación a los logros alcanzados en materia de investigación, etc.

Seguir un sistema como este generaría incentivos para aquellas instituciones que representan aportes para la sociedad en razón de la función que cumplen y, además, de intervenir a aquellos centros que sin duda que son necesarios-ejemplo las universidades regionales de escasos resultados científicos y académicos- que significan un alto grado de integración nacional, pero que en términos de eficiencia están bastante lejos de lo que deberían ser.

De esta manera aquellas instituciones que requieran más atención podrían ser intervenidas, destinando altos niveles de gasto a la gestión, enfocándose en hacerlas competitivas en términos de eficiencia. Recibiendo aportes diferenciados según las carencias de cada una y no una distribución arbitraria, sino de acuerdo a las necesidades reales de las mismas.

Cabe señalar que existen ciertas diferencias de entre las instituciones que tienen el carácter de públicas frente a aquellas privadas. El rasgo fundamental que las separa es que las primeras –en particular las universidades regionales- tienen un rol que cumplir en la sociedad que va más allá de lo estrictamente académico, ellas son parte importante en el crecimiento del país, en ellas descansa la posibilidad de formar a quienes tienen menos posibilidades de entrar a competir por cupos en grandes centros de formación, ellas son las llamadas a generar la integración y el desarrollo de las regiones, ellas deben encarnar el aspecto social y cultural local en comunidad con lo universal. Este es el sello distintivo las instituciones públicas.

Finalmente el futuro de ellas, las universidades dependientes del aporte estatal, de la manera en que está concebido perjudica a aquellas que se destacan en términos académicos, ya no disponen de recursos suficientes, por parte del Estado, para competir en igualdad de condiciones con aquellas que se autofinancian; considerando además las imperfecciones del sistema en términos de gestión administrativa, la lentitud del mismo, la fuga de recursos para financiar el exceso de funcionarios, etc. Esto también perjudica a aquellas no están en condiciones de competir porque no se ha invertido en ellas. La decisión finalmente pasa por

el Estado y al parecer ya está tomada. Si éste considerara la importancia que ella, la E S, tiene como polo de desarrollo el trato que le proporciona sin duda sería distinto.

Conclusión

En este trabajo hemos venido diciendo que efectivamente el *mercado de la educación superior*, en Chile, ha crecido y esto ha sido gracias a distintos factores. Entre ellos por una serie de modificaciones en la legislación, que ha permitido una liberalización del mismo, facilitando su acceso a sectores que hasta hace pocos años estuvieron imposibilitados de llegar a ella; Acompañado de un cambio en la conciencia colectiva, la cual asume que la educación permite la movilidad social y entrega oportunidades para alcanzar una vida más acomodada. Esto ha traído como consecuencia que actualmente existen más de 830.000 personas que cursan estudios superiores.

Sin embargo, a pesar de haberse ampliado la oferta y demanda de estos servicios, en nuestra sociedad, permanecen fácticamente, desigualdades que perjudican a los sectores más desposeídos, producto de que las familias no tuvieron el poder de entregar, a sus hijos, los estudios secundarios en un colegio que asegurara la calidad necesaria. Éstas se hacen sentir en situaciones que tienen que ver con las oportunidades a la hora de competir por un cupo en una institución de prestigio, en la capacidad de elegir una carrera altamente demandada o en la posibilidad de obtener beneficios arancelarios.

Comprobamos así que el *mercado de la educación superior*, no asegura una igual competencia entre sus demandantes, dejando fuera de ésta a actores que probablemente sean superiores en talento, pero no tienen la oportunidad de alcanzar los medios que les permitan competir en igualdad de condiciones.

Bibliografía

Libros

- 1.- Lagos Escobar, Ricardo (2008): "*El Futuro Comienza Hoy*", Copa Rota, Santiago de Chile.
- 2.- Mankiu, Gregory (2007): "*Principios de Economía*", Cuarta Edición, Mc Graw Hill. Boston USA.
- 3.-Meller, Patricio (2010): "*Carreras Universitarias: Rentabilidad, Selectividad y Discriminación*", Uqbar Editores. Santiago de Chile.
- 4.- Ares Pons, Jorge (1995): "*Universidad: Anarquía Organizada*". Librería de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo, Uruguay.

Artículos

- 1.- Brunner, José Joaquín (2006a): "*Diversificación y diferenciación de la Educación Superior en Chile en un Marco Internacional Comparado*", Universidad Adolfo Ibañez. Santiago de Chile.
- 2.- Yáñez, Luis (2001): "*Impacto del Neoliberalismo Sobre la Educación Superior en América Latina*", Cipedes N° 1, Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo, Viejo San Juan, Campinas. Puerto Rico.
- 3.- Brunner, José Joaquín (2006b) : "*Sistema privatizado y mercados universitarios: competencia reputacional y sus efectos*", Universidad Adolfo Ibañez. Santiago de Chile.

Documentos

- 1.- Comité de Autoevaluación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (2005): “*Informe de Autoevaluación de la Carrera de Derecho*”, Universidad de Valparaíso, Valparaíso.
- 2.- Rossi, Ianina y Máximo (2006): “*Teoría de la Demanda*”, en *Notas Docentes*.
- 3.- Ministerio de Educación (2010): “*Guía Para elegir tu Futuro*”. Disponible en http://www.becasycreditos.cl/doc/guia_byc.pdf

Documentos Electrónicos

- 1.- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES), División de Educación Superior, Ministerio de Educación. Disponible en <http://www.divesup.cl/sies/>