

Políticas e instrumentos de financiación de estudios universitarios: encrucijadas para el diseño de sistemas de financiamiento sustentables*

■ Sebastián Donoso Díaz**

Resumen

El artículo analiza las principales tendencias en materia de demandas crecientes y nuevas propuestas de políticas e instrumentos de financiamiento de los estudios universitarios, temática estratégica para el desarrollo del capital humano en la sociedad del conocimiento, y que de forma parte de los desafíos que en la actualidad ya se vislumbran en distintos países. En razón de ello se revisan algunos casos a nivel de países: Australia, Alemania, Reino Unido, Chile, Estados Unidos y Colombia, que bajo diversos formatos, orientaciones e instrumentos, buscan resolver un conjunto de problemas comunes. El texto termina con un análisis de semejanza y diferencias y de formulación de proposiciones que, más allá de cualquier posición, ideológico, política y técnica se asientan en el rol clave que al respecto juega el estado y las diversas políticas públicas en los distintos escenarios que se exponen.

Palabras clave: Demandas de financiamiento. Financiamientos de estudios superiores. Políticas de financiamiento de estudiantes. Instrumentos para financiar la educación superior.

Políticas e instrumentos de financiamento de estudos universitários: encruzilhadas para o desenho de sistemas de financiamento sustentáveis

Resumo

○ artigo analisa as principais tendências em matéria de demandas crescentes e novas propostas de políticas e instrumentos de financiamento dos estudos universitários, temática estratégica para o desenvolvimento do capital humano na sociedade do conhecimento, e que faz parte dos desafios que na atualidade já se vislumbram em diferentes países. São revistos alguns casos nos seguintes países: Austrália, Alemanha, Reino Unido, Chile, Estados Unidos e Colômbia, que, sob diversos formatos, orientações e instrumentos, buscam resolver um conjunto de problemas comuns. O texto termina com uma análise de semelhança e diferenças e de formulação de proposições que, além de qualquer posição ideológica, política e técnica, têm por base o papel chave do estado e das diversas políticas públicas nos diferentes cenários apresentados.

* Trabajo elaborado en el periodo sabático como profesor visitante en la Universidad de Valencia (España).

** Doctor en Educación y Profesor del Instituto de Investigación Educacional de la Universidad de Talca, Chile.
E-mail: sdonoso@utalca.cl

Palavras-chave: Demandas de financiamento. Financiamentos de estudos superiores. Políticas de financiamento de estudantes. Instrumentos para financiar a educação superior.

Policies and instruments of financing higher education studies: crossroads for the sustainable financing system design

Abstract

The article analyzes the main tendencies to increasing demands and new proposals of policies and instruments to finance the higher education studies, an strategical thematic of human capital development in the knowledge society, which is part of the challenges that nowadays, can be already noticed in different countries. Some cases are reviewed in the countries bellow: Australia, Germany, United Kingdom, Chile, the United States and Colombia, that in several formats, directions and instruments, try to solve a set of common problems. The text ends analyzing the similarities and differences and also the formulation of proposals that, besides any ideological, political and technical position, are based on the state's key role and on several public policies showed in different scenes.

Keywords: Financing demands. Financing of higher education studies. Students' financing policy. Instruments to finance higher education

Hacia la masificación de la Educación Superior

La creciente expansión que experimentan los diversos sistemas de educación superior en los distintos países se debe en parte significativa a la incidencia estratégica que en forma paulatina se le ha ido asignando a la Educación Superior (ES) sobre el desarrollo social y económico, aspectos que se reflejan en el conjunto de beneficios públicos y privados que ésta genera para la sociedad y sus ciudadanos. Pese a este reconocimiento, las energías depositadas en incrementar su cobertura, lograda y mantenida en muchos países incluso bajo políticas restrictivas de recursos públicos, no ha permitido superar los diferenciales de inequidad que presenta desde sus orígenes, la que se asocia también con la calidad de la educación y las fuertes desigualdades que ésta presenta por país, género, raza y otras variables (HANUSHEK; WÖBMAN, 2007).

Acorde con las fuertes demandas de expansión cuantitativa y mejoramiento cualitativo de la ES, las políticas de financiamiento del sector son en la actualidad una de los principales materias del análisis y debate de los diseñadores de políticas públicas, al amparo del aporte que representa la formación de capital humano avanzado en el crecimiento y la equidad de los países. En este marco, es indispensable comprender que los recursos para financiar los estudios universitarios se constituyen en un factor gravitante para el análisis estratégico de los sistemas de formación superior, en razón que para la sociedad y economía del conocimiento corresponden a un factor clave para lograr un desarrollo sustentable al tenor de los postulados de la nueva Teoría del Crecimiento (FEDERIGHY, 2006, p. 803).

Pese a lo señalado, el análisis del tema se presta a confusiones debido a que la formación universitaria presenta figuras muy diversas resultantes de la tradición, la cultura, los intereses sociales, los corporativos, etc. que evidencian un objeto multiforme según los fines que asume y el contexto en que se inserta. Por ende, el “mercado” no es un fenómeno evidente, integrado y consistente (NEAVE, 2004). Este debate -en oportunidades- es un tema obviado, asumiéndose que la educación universitaria persigue objetivos similares en todas las latitudes y culturas. La disputa entre conocimiento y conocimiento útil, originario de los filósofos clásicos griegos, sigue presente en este medio y explica muchas de las decisiones de políticas de financiamiento que se producen en referencia a los estudios universitarios.

En esa perspectiva analítica, aunque se reconozca casi sin contrapeso que la ES corresponde a una inversión de la sociedad -por ende del sector público y también del privado- y que como bien público genera beneficios económicos directos e indirectos y también beneficios sociales y culturales propios del ámbito público, los intereses privados y públicos tienen mucho en común (TASK FORCE..., 2000, p. 37). El reconocimiento de la ES como inversión tanto privada como social ha llevado a los gobiernos a revisar sus costos y su financiación. El hecho que la ES se asocie con mejores estándares productivos e ingresos superiores, respalda los argumentos de aportes privados para financiar sus costos. En consecuencia, se aboga por un sistema de costos asumidos tanto por la sociedad como por los beneficiarios particulares. Ello ha derivado en “sistemas de distribución de costos o de costos compartidos entre cuatro cofinanciadores, a saber: Gobierno (contribuyentes), los padres (familia), los estudiantes y los filántropos (JOHNSTONE, 2004). El autor resume sus argumentos en esta materia en función de la equidad, dado que la mayoría de quienes estudian ES proviene de entornos privilegiados, lo que conduce a la generación de ingresos superiores vitalicios, creando o manteniendo por esta vía la inequidad intergeneracional, y también por la restricciones financieras públicas ante demandas crecientes (BARR; CRAWFORD, 2005).

Por su parte, el financiamiento de los estudios universitarios y en una dimensión más macro, el financiamiento de la formación continua, constituirán un desafío que dada su magnitud demanda -necesariamente- la concurrencia tanto del sector público como privado, pues la tarea de costear sistemas masivos de formación de capital humano avanzado a lo largo de la vida, involucra esfuerzos considerables y sostenidos para enfrentar eficientemente los costos inherentes a este imperativo del desarrollo.

Esta materia preocupa a varias agencias de desarrollo multilateral y algunos gobiernos que ya vislumbran la magnitud de los recursos que involucra el escenario descrito, comprendiendo que bajo el actual formato de financiación del capital humano avanzado será más que complejo resolver satisfactoriamente los nuevos costos derivados de la actualización y funcionamiento de sistemas de formación superior masivos y prolongados, si no prácticamente imposible de llevar a cabo para muchos de los países emergentes y del tercer mundo, que han

de sumar a esta tarea las demandas históricamente insatisfechas de ES, cuya brecha será insostenible para las políticas de financiamiento de los estudios de nivel terciario basadas en la continuidad de los criterios vigentes en esta materia.

Atendiendo a lo señalado es previsible que en un plazo no lejano, algunos Estados y Gobiernos experimentarán severas restricciones de recursos financieros públicos para sustentar la creciente demanda por ES a lo largo del ciclo de vida. Para dar respuesta a esta exigencia se requerirán políticas y mecanismos de financiamiento que fomenten la asociación público/privada, en razón de lo cual es relevante identificar perspectivas y alternativas viables de financiamiento que reorienten los recursos públicos hacia estrategias de desarrollo que, basándose en la necesaria gobernanza de los pueblos, ofrezcan un soporte financiero adecuado a los estudiantes de ES de los sectores sociales más necesitados que no disponen de los recursos para estudiar.

La opción de contar con capital privado para financiar los estudios superiores, en especial los de carácter universitario, es vista por algunos sectores políticos y sociales como un proceso complejo, atendiendo a la concepción del 'Estado de Bienestar' que le corresponde proveer a éste el financiamiento adecuado en este campo. Alternativamente, esta situación es considerada por quienes apoyan el mercado (rol subsidiario del Estado), como una posibilidad de financiar los estudios para un conjunto importante de estudiantes que bajo los actuales formatos de operación, podrían ser marginados de la ES. El continente europeo es el que aún posee elevados índices de gratuidad de la ES, muy inferiores son los registrados en muchos países de América latina, Norteamérica y Asia, donde las instituciones privadas de nivel terciario registran una fuerte expansión con roles importantes ante el amplio sector público en este campo, haciéndose cargo de las fuertes demandas por ES que superan con creces la oferta pública, evidenciando la magnitud de un problema que lejos de reducirse está en expansión hacia la incorporación de agentes privados como proveedores de educación.

De este modo, los criterios y mecanismos de financiamiento de los estudios terciarios dominantes en la actualidad, a saber: becas, créditos administrados directa o indirectamente por el Estado mediante distintas modalidades, que incluso en oportunidades implican asociación con la banca privada, están siendo complementados con otras herramientas para mitigar el problema de la demanda insatisfecha, en lo fundamental por: créditos contingentes, contratos de capital humano, sistemas de impuestos a graduados y fondos de garantía para educación.

Estas herramientas buscan garantizar el acceso igualitario a un sistema que –en términos generales- no ha sido capaz aún de crear igualdad educativa como condición inicial del sistema, y que atendiendo a las demandas que se avecinan, es improbable que en términos razonables lo pueda llevar a cabo satisfactoriamente en los años venideros, si continúa operando de esa forma. Requiere incorporar nuevos mecanismos y criterios de funcionamiento para adelantarse a las demandas y responder debidamente.

Principios de economía política del financiamiento de los estudios universitarios

El análisis del sustrato teórico que subyace a las diversas modalidades e instrumentos empleados para financiar la ES, se cimienta, primero, en la necesidad de aumentar en grado importante el nivel de financiamiento por estudiante universitario, al tenor de las demandas y exigencias expuestas en la sección anterior, cuya discusión se orienta a determinar los montos requeridos, y de manera asociada, las fuentes cofinanciadoras más eficientes según la situación del estudiante. El segundo argumento asume que la ES nunca es gratis y por tanto, alguien debe pagar por ella (sea en forma total o parcial con otras fuentes de financiamiento). Ese "alguien" no es un tema secundario, sino tan relevante como el anterior, ya que se entiende el costo debe relacionarse con quienes se benefician de ella y en una proporción correspondiente.

Asociado al anterior, el tercer considerando es que el Estado debe intervenir en este mercado – de hecho prácticamente no existe un caso relevante en el mundo que se distancie de esta situación- sea sustentándose en criterios de equidad social como también de transparencia y de eficiencia o rentabilidad social. El cuarto considerando no es menor relevante y evidencia divergencias relevantes respecto de las implicancias de pagar o restituir los aportes financieros que recibieron cómo los beneficiarios.

En consecuencia, hay consenso que la principal discrepancia se remite a cómo se estructuran los costos, cómo debiesen ser compartidos por el estudiante (su familia) y la sociedad (los contribuyentes) según los beneficios que reporten, o bien si éstos deben ser enfrentados por adelantado por los estudiantes, o mas tarde cuando ya esté graduado, o bien por los contribuyentes en general, como también podrían ser subsidiados por las universidades y/o el Estado (JOHNSTONE et al., 2006).

Los argumentos económicos que sustentan la intervención gubernamental en el mercado de la ES se refieren a que de no mediar esta condición, los estudiantes asumirían por adelantado y en forma completa con el costo de su ES (tanto escolaridad y mantención), lo que incidiría negativamente sobre la equidad social –reproduciendo las diferencias intergeneracionalmente- pues se restringiría el acceso sólo a los estudiantes que en ese período tienen opción de pagar.

En igual sentido, Dearden y otros (2005), afirman la importancia de la intervención del Estado a partir de: (i) La gran asimetría de información del mercado, la que podría impedir a los estudiantes tomar las decisiones con la debida información; (ii) La aversión al endeudamiento de los jóvenes, requiriendo apoyo en esta decisiones; (iii) Cierta incentivo limitado en los jóvenes en su elección profesional por considerar no solo el retorno privado sino también el social, debiendo el gobierno intervenir para influir en la selección (BLUNDELL; DEARDEN; SIANESI, 2004); (iv) También con la finalidad de reducir las desigualdades futuras, el Gobierno puede influir en las políticas de enseñanza

superior proponiendo estrategias en esta materia; (v) Finalmente, tener un desarrollo insuficiente del 'Mercado de Capitales' para cubrir los costos de escolaridad y mantención, afecta en términos más decisivos a los estudiantes más pobres, aumentando por esa vía la inequidad.

Una característica clave y decisiva de la ES, es que los principales beneficios que reporta no son perceptibles sino hasta tiempo después que se han financiado sus costos, condición determinante en las decisiones que adoptan los estudiantes (y sus familias). Aquellos alumnos que no pueden financiar sus estudios con aportes familiares y/o provenientes de su trabajo, han de asumir la opción de endeudamiento para cubrir los costos de formación y eventualmente de mantención (salvo accedan a una beca).

El riesgo que implica un empréstito se asocia con la dificultad para predecir con certeza razonable, el retorno económico de la inversión sustentada en la complejidad de prever adecuadamente los ingresos económicos futuros y, por lo mismo, la capacidad de retorno de la inversión. En los últimos años, en algunos casos esta condición ha sido asumida mediante el desarrollo de un mercado de seguros que proteja estas operaciones. En razón de ello, si para estudiar en la ES aquellos que posean menor capital social y cultural dependen en grado importante de los mercados de préstamos, éstos deben funcionar eficientemente para el nivel óptimo de inversión en ES.

Asociado a ello se identifica una dificultad operacional que encuentran los mercados de crédito: la debilidad que tienen los estudiantes de constituir garantías que sustenten el préstamo. Esta condición obstaculiza aún más la incorporación (o permanencia) de los alumnos "riesgosos" que tienen problemas para constituir garantías, reduciendo la posibilidad de desarrollo de un mercado de crédito eficaz sin que intervenga el Estado.

La complejidad del tema de las garantías se asocia a la ocurrencia común de dos fallos de mercado: (i) el de asimetría de información, denominado "de selección adversa", generado cuando la entidad financiera carece de la información adecuada sobre el ingreso potencial del estudiante que solicita préstamo; y (2) el "de riesgo moral", cuando quien recibe el préstamo se declara impago (en bancarota) y el sistema no dispone de los controles adecuados para determinar la efectiva ocurrencia de este fenómeno.

Aún aceptando que los fallos del mercado de crédito sustentan la intervención gubernamental, no constituyen argumento suficiente para eximir a los beneficiarios de parte o todo el costo de los estudios y/o mantención incurrido. De hecho, las coacciones de crédito por sí solas no justifican un subsidio, lo que es sustentable es intervenir el mercado de crédito con una tasa de interés económicamente eficiente agregada a un seguro por el ingreso-eventual¹ de reembolsos de préstamo.

¹ A pesar de que los estudiantes pueden aun ser reticentes de tomar préstamos, incluso si ellos están con ingresos eventuales, y mientras esto puede justificar algún subsidio en el tema de costos-beneficios para tratar con este problema de restricción de crédito, esto es difícil de implementar por los problemas de riesgo moral.

Revisión de los principales instrumentos de financiamiento

Las principales modalidades de financiamiento para estudiantes son:

- a. *Becas de estudio parcial o total: son aportes no reembolsables de entidades filantrópicas privadas o públicas.*
- b. *Préstamos estudiantiles: se trata del instrumento de mayor uso, si bien en su mayoría las instituciones que ofrecen crédito son públicas, en América latina, las experiencias de financiamiento privado datan de hace un par de décadas o más, su cobertura no representa más del 1% de los estudiantes de ES de la Región (GARCÍA-GUADILLA, 2006, p. 257). Los préstamos difieren en las condiciones de devolución (Plazos, montos, tasas, etc.), en las de obtención, en el importe de la subvención y el origen del capital. Existen dos tipos de préstamos: los tradicionales (o hipotecarios) y los de ingreso contingente.*
 - *Préstamos tradicionales: son los más frecuentes. Se paga un monto fijo por un período de tiempo. La suma depende del valor total del préstamo, tasa de interés y período del crédito. En oportunidades cuentan con una garantía de devolución cubierta por el Estado. Difieren en los elementos que financian: algunos el costo de las colegiaturas, otros incluyen gastos de mantención. También varían según renta familiar y el subsidio asignado según características socioeconómicas del beneficiario.*
 - *Préstamos de ingreso contingente o de devolución condicionada a ingresos. Son instrumentos más flexibles, ajustando su importe de devolución a un porcentaje (suele ser fijo) de los ingresos de los graduados cuando se insertan en el mercado laboral (por lo general consideran un periodo de gracia antes de iniciar la devolución). El graduado paga un porcentaje del ingreso hasta cubrir el valor financiado o hasta haber llegado al plazo máximo de repago. Sus parámetros principales son la tasa de interés, el período de pago, el porcentaje de ingreso a amortizar y las condiciones de término del crédito. Debido a los problemas inherentes a su implementación, países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Suecia, Hungría, Bulgaria, Tailandia y Chile son otorgados por el gobierno y en algunos por la banca privada, pero con respaldo del Estado.*
- c. *Cuentas de ahorro: consisten en introducir formas de ahorro o de acumulación de capital destinadas a la formación a título personal (por lo tanto, no acumuladas en fondos comunes), funcionan en el Reino Unido, Suecia, Holanda, Estados Unidos, y Canadá. Los fondos pueden ser varios (porcentual a los sueldos, deducciones fiscales, incentivos al ahorro, bonos, etc.). El uso de los recursos está obligatoriamente destinado a los pagos de formación en beneficiarios debidamente identificados. Requieren de un sistema de control eficiente que garantice el fiel cumplimiento del propósito señalado.*
- d. *Impuestos para graduados: tributos que cada graduado cancela durante su vida laboral como forma de devolución de la educación subsidiada que otorga el gobierno. Funciona en Australia y Nueva Zelanda y está propuesto en el Reino Unido. Un inconveniente de esta alternativa es que no genera recursos inmediatos para financiar la educación. Adicionalmente, requiere de un sistema de recaudación de impuestos muy eficiente y de una población que transparente debidamente sus ingresos para evitar el riesgo moral antes expuesto.*

- e. Contratos de “capital humano”: el estudiante se compromete a pagar una parte de sus ingresos durante un período específico de tiempo, tras la finalización de los estudios (con aplicaciones reducidas en EE.UU., Colombia y Chile). Los contratos de capital humano, a diferencia de los créditos, implican cumplir el pago en el plazo de tiempo, se haya o no saldado la deuda. Ese es el riesgo, que a diferencia de los créditos convencionales, en esta modalidad es el inversor quién se expone más que al estudiante. Se busca que el Estado asegure con alguna garantía o subsidio integrado para la reducción de los intereses, en caso de desempleo o fallecimiento. Los parámetros principales que se necesitan para diseñar estos contratos son el porcentaje futuro del ingreso según la carrera que estudia y el período de repago.

Análisis de casos de sistemas nacionales de financiamiento centrados en el accionar del Estado

En el cambio de paradigma: el Modelo Australiano

El sistema de ES australiano es un caso distintivo del financiamiento público basado en nuevos criterios de cobertura plena y universal, corregida por antecedentes socioeconómicos de los estudiantes, en razón de ello se ilustra como el nuevo paradigma en esta materia, respondiendo además a una alta inversión en este sector que le identifica como el segundo país con mayor gasto público destinado a ES -1.8% de su PGB (HELLER, 2006).

Australia implementa a partir del año 2002 un sistema de financiamiento público (el que entra en funciones unos años después), inserto en un conjunto de reformas iniciadas el año 1974 cuando el gobierno federal reemplaza a los Estados en la financiación directa de la ES, aboliendo los aranceles y cobros a los estudiantes. Sin embargo el año 1987 se generó un movimiento inverso, hacia el cobro de una parte de los costos de la ES con la implantación del sistema Higher Education Administrative Charge (HEAC) que cargaba pequeños costos a los estudiantes. En 1989 se introduce el sistema Higher Education Contribution Scheme (HECS), que funciona en la actualidad, para incrementar la equidad al aplazar los pagos por estos cargos hasta el momento en que tengan los ingresos económicos suficientes para dar cumplimiento a estos compromisos.

En el año 1989 se instauró a nivel nacional un sistema de aportes financieros de los estudiantes de ES, independiente de las tasas que cada universidad o cada tipo de estudios contemplara. Mediante su impulso se buscó la contribución más equitativa de los estudiantes para financiar el costo de los estudios superiores. Estas medidas no implicaron la reducción de la matrícula de ES, aunque no significaron un aumento de estudiantes en la cantidad esperada por el gobierno. Otras iniciativas se impulsaron en la década hasta culminar en la reforma del año 2002, la cual revisó todo el sistema de ES en el país, estableciendo las bases de la nueva política educativa² para un periodo de diez años (2012). Esta iniciativa dispuso de un presupuesto del Gobierno federal de más de \$2.6 billones (valor

² Para los postgrados rige una política diferente, el Estado no los subsidia. Los estudiantes de postgrado deben pagar el costo total de sus cursos.

año 2002) para un periodo de cinco años. Éste se administra a través del Ministerio de Educación y el Servicio de Impuestos Internos. El Estado australiano cubre las $\frac{3}{4}$ partes del gasto en ES, siendo solamente $\frac{1}{4}$ la contribución a los ingresos que realizan los estudiantes.

La política marco se fundó en cuatro principios: sustentabilidad, calidad, igualdad y diversidad. Los tres ejes de apoyo fundamentales de la reforma fueron; (i) las instituciones de ES; (ii) financiación de los estudiantes mediante el Programa de Préstamos (HELP), y (iii) la generación de un sistema diverso y equitativo.

Los aspectos relacionados con la financiación de la educación, incluyendo los préstamos a estudiantes, entraron en vigencia en enero de 2005. A partir de entonces ha aumentado visiblemente los estudiantes de ES, ayudados por el soporte financiero definido. El programa de préstamos posee tres modalidades operativas: (a) los dirigidos al pago de de las contribuciones obligatorias de los estudiantes, (b) los destinados al pago de las tasas universitarias y, (c) para estudios superiores en el extranjero. En todos los casos las condiciones para obtenerlo son las mismas.

a) Los fundamentos del sistema en operación

La decisión asumida por el gobierno federal (Commonwealth) de ocuparse del financiar esta educación, se sustentó en la convicción, fundada en evaluaciones y estudios, que para que la ES no supusiese un gasto inabordable debían tomarse medidas importantes respecto de la financiación, implantadas a partir del año 2005. Con esta reforma, el gobierno respondió a las promesas políticas, proclamando "Our universities: backing Australia's future" (Nuestras universidades: el respaldo futuro de Australia), buscando aumentar el número de estudiantes en ES. Para implantar el mejoramiento en el acceso requería que paralelamente, ello no gravase con un coste excesivo adicional para el Estado.

Con este doble objetivo se aplicó el programa de préstamos HECS, generando además diversas modalidades para su devolución, a saber: una opción es devolverle durante sus estudios, accediendo a porcentajes de bonificación importantes, como también retornarlo una vez finalizados los estudios y obtenido un trabajo, mediante un porcentaje del salario, a partir de un umbral determinado que le mantiene exento. Este proceso también permite diversas combinaciones de pagos según la situación en que se encuentre el estudiante/ graduado.

b) Principales criterios, mecanismos e instrumentos

El principio clave e intransable del sistema de financiación de la educación australiana es que los estudiantes deben contribuir en el pago de una parte de su educación, con independencia de las tasas que se deban pagar a las Universidades. Ciertamente, tienen acceso a una serie de becas y ayudas que facilitan, entre las que destacan las becas con soporte del gobierno, como también el programa de préstamos mencionado el pago de estos costos e incluso – en algunos casos llegar a mitigarlos plenamente.

El importe de los estudios varía dependiendo de la titulación elegida para cursar e

incluso de la universidad o centro donde se cursan los estudios. De igual forma esta situación condicionará también los aportes financieros del gobierno, como también su contraparte: la cantidad aportada por el alumno. Asimismo, el precio de las titulaciones varía según el año de ingreso, en consecuencia también lo harán los aportes del préstamo. Este procedimiento busca mantener actualizado los precios, como asimismo ser justos en el cambio de las reglas. Una misma carrera a la que ingresó antes del año 1997 puede llegar a costar el 40% del precio que se paga el año 2007. Existen tres niveles de contribución al sistema según tipos de estudios. En la fijación de los valores de cada tipo de estudios, intervinieron tanto el costo de producción como los salarios futuros esperados por las diversas áreas del conocimiento:

El sistema establece cuatro formas de pago de los préstamos:

- Pagar el total por adelantado y percibir un descuento del 25%.
- Pago parcial por adelantado de \$500 o más (y obtener el 25% de descuento sobre esa cantidad), y pagar posteriormente el resto.
- Posponer el total de la contribución HECS hasta que haya ingresado al mercado laboral.
- Aportes voluntarios en cualquier momento, y por cualquier importe. Los pagos voluntarios de \$500 o más obtienen una reducción del 15% de la cantidad total a pagar.

Si se opta por devolver el préstamo finalizado los estudios, el reembolso corresponde cuando la remuneración del beneficiario es superior al umbral fijado por el gobierno. Cada Institución de ES informa al Servicio de Impuestos de la deuda contraída por el estudiante, siendo registrada en su registro de impuestos. Cada año (junio), la deuda se indexa a la variación de precios (sin intereses). Independiente de su condición, cualquier estudiante es elegible para solicitar un préstamo para pagar la parte de sus estudios que no cubre el Estado. Los criterios genéricos empleados por las agencias para evaluar un préstamo son:

- Ser ciudadano australiano, neocelandés o tener un visado permanente de residencia en alguno de estos países.
- Estar matriculado en un programa que califica de estudios superiores (ya que en los centros universitarios no sólo se cursan estudios superiores).
- Haber pagado o haber solicitado un aplazamiento de pago de la contribución personal que cada estudiante debe hacer a la financiación de la ES (HECS).

c) Proyecciones

Este modelo es un caso particular de análisis por las características que adquiere el sistema implantado en término de sus criterios políticos y de gestión. El Estado asume sin restricciones el financiamiento del sistema universitario público del país, aportando $\frac{3}{4}$ del presupuesto, correspondiendo el diferencial ($\frac{1}{4}$) al aporte de los estudiantes. Prácticamente todo estudiante debe pagar, hay excepciones que se traspasan a becas y subsidios. Esto supone un Estado con recursos financieros importantes que invertirá en el largo plazo y también con un soporte legal y operativo, que le permite adoptar medidas adecuadas para cautelar el pago y evitar la evasión. Complementariamente, requiere un sistema impositivo altamente eficiente, complementado con una cultura de cumplimiento, honestidad y responsabilidad.

La forma de asignación de los créditos simplifica una serie de proceso, pero no reduce el riesgo del repago por efectos de ingresos bajo el salario umbral. De todas formas plantea interesantes argumentos acerca de la inversión en educación y sus externalidades positivas, más allá del tema ingresos económicos. De forma que quienes están bajo el umbral de pago probablemente sean proporcionalmente los mismos que estarían bajo cualquier modelo de préstamo. Sin embargo, su contribución en otras dimensiones y la presión de no verse obligados a pagar son aspectos a evaluar que solamente un sistema público de financiamiento, con visión de largo plazo puede asumir. Quienes definen como un fallo del sistema el hecho que detrás de todos los préstamos está gobierno, puede verse desde otra perspectiva como una fortaleza: están todos los contribuyentes y se trata entonces de una política de Estado. Ello se asienta en la creencia que es difícil pensar en un sistema de financiamiento masivo sin contar al Estado como socio.

La actualización del paradigma convencional: el Sistema Alemán

Si bien el sistema de ES superior Alemán en la última década ha experimentado importantes cambios, en lo fundamental asociado la incorporación de centros universitarios privados, su forma de operar en la materia en estudio se inscribe en el paradigma convencional de funcionamiento de las últimas décadas. A partir del año 2006 Alemania ha generado importantes transformaciones en su sistema de financiamiento y organización de la ES desde el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, implantando una reforma en el sistema federal que transfería poderes legislativos en educación, ciencia e investigación de la Federación a los Länder, bajo la consigna estratégica de incrementar el número de estudiantes de ES, pues comparativamente es uno de los con menor cantidad de alumnos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con 1,98 millones de estudiantes universitarios. Del total de 376 centros de estudios superiores, 102 son universidades tradicionales, 170 universidades de ciencias aplicadas (Fachhochschulen) y 69 universidades privadas.

A partir del hecho que Alemania posee uno de los sistemas de cobro estudiantil más baratos de los países de la OCDE, junto con Eslovenia, Letonia, Lituania y Rumania (EUROPEAN COMMISSION, 2005, p. 175 apud SALABURU ETXBERRIA, [2007], p. 415), la reforma en comento planteó incrementar el número de estudiantes, asumiendo su obligatoriedad para todas las instituciones y estudiantes, pese a que el Estado financia en un 90% los costos de las instituciones públicas (Los costos de estudiar en universidades privadas son con cargo a los estudiantes). Existen ayudas, becas, subvenciones, etc. tanto por parte del gobierno como por parte de instituciones privadas (entre ellas las propias universidades privadas) pero contemplan una parte reducida de la financiación de los estudios.

a) Los fundamentos del sistema en operación

En Alemania hasta el año 2005 la ES era prácticamente gratuita. Algunos estados habían comenzado un proceso gradual de cobro a sus estudiantes (500 euros por

semestre a nuevos estudiantes) proceso que se extenderá paulatinamente a los otros estados. Ello se debe a que el gobierno ha reducido su gasto en ES en pro del gasto compartido entre gobierno y estudiantes. De todas formas la aportación de los estudiantes es de las más bajas de la OCDE.

Alemania permite identificar que no siempre la gratuidad de la enseñanza implica es un estímulo para acceder a ella. Datos de la OCDE muestran que sólo el 32% de la población en edad de estudiar realiza estudios superiores. Cifra baja si se compara con Australia 65%, Finlandia 72%, Países Bajos 54%, y RU 45% (DSW 2004). En Alemania sólo un 10% de la población con bajos recursos económicos comienza los estudios superiores, en cambio un 81% de la población con ingresos altos recibe esta formación.

b) Principales criterios, mecanismos e instrumentos

El aporte directo del Estado central alemán a la financiación de la ES resulta importante como consecuencia del no pago de cuotas de matrícula, sobre todo si se compara con el gasto privado realizado por las familias. Así el gasto público es de 10.9 billones de euros (sin incluir los gastos de investigación), frente a los 1.9 billones que aporta la financiación privada proveniente de las familias (2005). El financiamiento de las Instituciones de ES se divide en tres estándares: (i) la emitida por los Länder, (ii) la del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, y (iii) la financiación externa.

El reparto es desigual, los organismos no aportan la misma cantidad a las instituciones. La asignación de fondos públicos se basa en indicadores de rendimiento y también en función del número de estudiantes.

Los estudiantes que no dispongan de medios, pueden recibir ayuda económica según la Ley Federal de Ayuda para la Formación (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG). La duración de esta ayuda es variable y depende del tipo de estudios escogido y el periodo máximo permitido. La ayuda económica mensual dependerá de los ingresos del propio estudiante/familia, etc. y de sus circunstancias personales. La mitad de esta ayuda es una subvención, y la otra mitad es un préstamo sin intereses. La fórmula de devolución contempla los ingresos económicos percibidos. La mayoría de estudiantes vive en residencias ad - hoc. El sistema universitario ofrece soporte adicional de alimentación, seguro de salud, etc. A lo que se suman ayudas directas para estudiantes con bajo ingreso familiar. Todos los estudiantes reciben ayudas en forma de deducciones de impuestos y ayudas para hijos/as (Kindergeld) a los padres hasta los 27 años. Los criterios para la concesión de las ayudas y préstamos se sustentan básicamente en la renta familiar.

El sistema considera la mitad de la cantidad del coste de los estudios como una beca y el resto como préstamo. La devolución del primer pago del préstamo debe hacerse a los cinco años de la graduación con un tipo de interés nominal cero. Este tipo de interés hace que este préstamo sea considerado más una beca que un préstamo en sí mismo, aunque el mecanismo sigue siendo el de préstamo ya que al final de los estudios y alcanzado un umbral de ingresos debe devolverse.

El modelo en análisis combina el pago de matrícula con ingresos que provienen de préstamos supeditados a ingresos. Este elemento opera como una muestra de responsabilidad de los padres. Los ahorros para la educación son subvencionados por el Estado, extendiendo la responsabilidad de los padres hasta la enseñanza superior de sus hijos. La propuesta se comprende en el contexto de una fuerte responsabilidad jurídica de los padres, estableciéndose que los hijos pueden llevarles a los tribunales por no apoyen sus estudios (cuando los padres disponen de ingresos suficientes).

El modelo alemán difiere del australiano, en cuanto la carga financiera adicional de los préstamos en función de la renta no la cubre el presupuesto público (pues la UE no permite estas deudas en los presupuestos del Estado). En su lugar, se establece una relación directa entre un banco y el estudiante. La fuente de financiación es el mercado de capitales, el sistema de garantías de reembolso proviene de un organismo especial que cubre la diferencia entre el préstamo y el mercado, más los pagos de intereses y amortizaciones de los ingresos fijos contingentes a reembolsos.

El principal objetivo estratégico es integrar el debate del pago de la matrícula en un contexto más amplio: el de la reforma de la enseñanza superior. Presentando un modelo con ventajas para las instituciones de ES que reciben ingresos directos, para los estudiantes por la participación del Estado al no existir riesgos financieros en el sistema de préstamos a estudiantes.

Otra iniciativa en este plano la constituye el Modelo de generación inversa de contrato (solidaridad intergeneracional) es hacer un llamamiento a la solidaridad de los graduados en Witten/Herdecke's. Los beneficiarios de ES con empleos bien remunerados deben pagar una contribución para apoyar a quines se integran a la ES. Existe la opción de un pago por adelantado o un equivalente a impuesto a graduados, cuando el pago no está vinculado al volumen de los gastos de matrícula, Es un instrumento diferente al impuesto para graduados, ya que no se paga durante toda el resto de vida, sino que es un porcentaje fijo de ingresos por un período determinado. Es una idea que cuenta con una gran aceptación por los alumnos.

c) Proyecciones

El modelo Alemán se encuentra en su fase instalación, corresponde a una transición entre un formato más convencional de fuerte apoyo financiero del Estado pero con innovaciones destinadas a compartir costos entre los distintos actores sociales involucrados.

Alemania enfrenta un escenario diferente a otros países. Posee un sistema de educación con una elevada gratuidad, sin embargo no tiene las altas tasas de cobertura como los países de la OCDE que incluso cobran precios superiores de colegiaturas. Se trata entonces de una situación compleja.

El país posee una importante tradición en gran parte de las disciplinas fundantes de las ciencias, por ende culturalmente es difícil dar cuenta de este factor de no mediar otros aspectos, a saber: una fuerte tradición de formación técnica y una asociación estudios/mundo laboral, con nexos importantes entre la formación post

secundaria y el mercado laboral, factor en que Alemania se ha destacado históricamente sobre otros Estados, sean los que expliquen en parte este fenómeno, que según la teoría convencional del mercado, muestra que la gratuidad no significa demanda plena del bien.

El segundo problema estructural que enfrenta este modelo es cómo estimular el repago de los graduados, y en razón de ello, incentivar a las instituciones financieras para que participen en el proceso de financiación. Ambos aspectos están vinculados, pero el segundo excede el tema de repago y se asocia con tasas preferenciales, sistemas de seguro y otros aspectos que están en debate.

El tercer problema estructural del modelo Alemán es que la tasa de éxito total (tiempo que demoran en graduarse) es más elevada que en otros países de la OCDE. Ello está vinculado al bajo costo/oportunidad que tiene para el estudiante permanecer estudiando, aunque para el sistema si tiene un costo elevado, este factor se pretende reducir con la nueva modalidad de cobranza compartida, aunque sus efectos serán de mediano plazo.

El modelo Alemán, presenta mayor similitud con el caso Británico, por cuantos se basa en las condiciones socioeconómicas de la familia para generar el sistema de precios y condiciones de cobro y repago. Algo que el sistema australina asume como una condición plana, común y no sujeta a diferenciación, salvo con correctores mínimos.

En la búsqueda de un nuevo paradigma: el Modelo del Reino Unido

Al igual que los casos anteriores, el gobierno del Reino Unido (RU) asume el objetivo prioritario incrementar sustantivamente el número de estudiantes de ES. El obstáculo principal para cumplir esta tarea reside en el fuerte desembolso financiero que se requiere para estudiar. Esta dificultad no se había superado hasta la fecha, resultando finalmente en un número reducido de estudiantes que accedían a la ES: aquellos que podían pagar. Las becas, premios, etc. del gobierno y universidades no eran suficiente, cubriendo un porcentaje mínimo de las plazas, ello en un marco de reducción considerable del presupuesto de la ES en la década de los años 80 y 90' (GARETH, 2004, p. 247). Si bien a partir de los años 90' comienza un proceso de reforzamiento de la ES, la solución más factible fue la instauración de préstamos a estudiantes para la realización de estudios superiores. Tras un largo proceso de discusión política se impulsó el programa de préstamos estudiantiles vigente desde el curso 2005/2006 (DEARDEN et al., 2005). Se trata de una iniciativa ideada para cubrir tanto las tasas de matrícula universitaria como los gastos de manutención y alojamiento de los estudiantes. Las propuestas para Inglaterra habían sido precedidas por la reforma de Escocia (2001) y de Gales (2003), de manera que se contaba con antecedentes directos para sustentar esta transformación (WODHALL; RICHARDS, 2006).

a) Los fundamentos del sistema en operación

Los gobiernos conservadores británicos en los años 80 y 90 redujeron el gasto público por estudiante universitario en un 36%. Para revertir la situación, el

gobierno laborista planteó incrementar el gasto en ES en un 6% promedio para los 2006 -2009, elevando paralelamente el financiamiento para estudiantes (GARETH, 2004, p. 247; DEARDEN et al., 2005).

Desde septiembre de 2006, se introdujeron diversas medidas de apoyo a los estudiantes de familias de escasos recursos: becas anuales y soporte económico para el pago de colegiaturas. También ese año el gobierno dio libertad a las universidades para incrementar el costo de sus cursos hasta un tope máximo anual de 3 mil libras, lo que si bien pudo generar un retroceso en la matriculación de alumnos de menores recursos, fue mitigado con sistemas de pagos diferido cancelables al finalizados los estudios. El costo se pagaría a través del sistema tributario, siempre y cuando el graduado superara el umbral salarial definido.

b) Principales criterios, mecanismos e instrumentos

El sistema de ayuda para apoyar el acceso a la ES consta esencialmente de dos instrumentos: becas otorgado por el gobierno y organizaciones privadas, similares a las de otras latitudes y los programas de préstamo al estudiante, los que tienen como objetivo ayudar con los costos directos e indirectos que supone la ES. Son gestionados por una empresa privada en colaboración con las autoridades locales y el gobierno. Los préstamos cuentan con garantía gubernamental.

La tasa de interés está vinculado a la inflación, por lo cual, en términos reales, el estudiante acaba devolviendo una cifra similar al importe prestado. Para reducir la aversión al riesgo de los estudiantes se establecieron sistemas para controlar que la devolución del crédito y el riesgo contraído no recaigan totalmente en el prestatario, sino que sea compartido por el conjunto de la sociedad mediante subsidio parcial, tasa de interés preferencial y reintegro cuando el egresado supera un nivel mínimo de ingresos. Los dos tipos de préstamos no son excluyentes:

- Préstamos para cubrir sus gastos de matrícula, llamado "Student Loan for tuition fees", el que se abona directamente a la universidad o college desde Student Finance Direct; y,
- Préstamos para ayudar con gastos de mantenimiento, llamado "Student Loan for maintenance": para cubrir gastos de alojamiento y otros gastos de manutención varios.

El estudiante a tiempo completo elegible para préstamo puede optar también a uno de mantenimiento. El monto otorgado dependerán: del ingreso familiar, del tipo de vivienda donde vive mientras estudia, y si es un estudiante de último año de carrera. En caso que el estudiante trabaje puede obtener el 75% del importe máximo para el mantenimiento, independientemente de sus ingresos personales, lo que se denomina "renta no valorada". El 25% restante se entiende que se cubre con los ingresos o la renta familiar.

Por su parte, las titulaciones y tipos de estudios elegibles para préstamo pueden ser cursos completos (carreras o titulaciones) como también de forma parcial es decir por asignaturas. Los cursos a tiempo parcial deben durar al menos un año pero no durar más de dos veces lo que sería equivalente a un curso completo.

Se puede conseguir financiación si se cursan los estudios superiores en:

- En una institución autorizada por el UK para impartir estudios de grado;
- Un college que recibe fondos gubernamentales y sus carreras conducen a un título superior pertinente;
- Una institución privada que ofrece específicamente cursos de ES; y,
- Un grupo de escuelas que participan en el proyecto School-Centred Initial Teacher Training (SCITT).

También hay préstamos especiales que concede directamente el gobierno para estudiantes discapacitados o con hijos, o ayudas extras para casos especiales. Estos otros préstamos cuentan con condiciones especiales, en su mayoría no son retornables.

c) Proyecciones

El sistema de financiamiento de los préstamos para la ES tiene objetivos claros de incremento de cobertura, en especial de personas con escasos recursos. En segunda instancia busca ser una herramienta mucho más flexible que las aplicadas anteriormente, tanto en términos del tipo de cursos que financian, como de las condiciones de repago que se establecen.

Esta sustentado en una concepción de inversión de la ES, con retornos económicos y sociales importantes, argumento compartido por el modelo australiano. Factor que es se torna más crítico en la medida que la población tiene menor dotación de capital social y cultural. Es decir, la formación de capital humano avanzado tiene un rol estratégico para los sectores más carentes.

Los avances en esta materia han sido importantes: en el curso 1990/91 se pasó de 643.000 estudiantes beneficiados (28% del total), a los 1.080.000 estudiantes en el curso 2004/05³ (UK STATISTICS AUTHORITY, 2007), (79% del total). En cifras implican un incremento del 4000% del total de recursos financieros involucrados en esta operación.

El sistema expuesto asume el principio activo que la ES debe ser pagada. En este proceso los beneficiarios han de cumplir un papel fundamental regulado por plazos y mecanismos que no impliquen gravar pero tampoco eximir a quienes deben repagar sus compromisos. De igual forma se establecen excepciones que buscan hacer más equitativo el sistema: subsidios directos, umbral de excepción de pago, plazos adicionales, etc.

El componente más innovador es el financiamiento de cursos no conducentes a titulaciones o grados. También lo es – aunque no privativo de esta propuesta – el financiamiento de la mantención que requieren los estudiantes para poder cumplir con sus obligaciones académicas.

Los cambios experimentados dan cuenta de un importante cumplimiento del objetivo trazado. Resta conocer si los procesos de repago serán igualmente exitosos. Lo cierto es que en este caso, al igual que los casos anteriores, los

³ Estadísticas Oficiales Nacionales.

fondos públicos son el sustento principal de la innovación implementada. Los criterios de asignación de los préstamos y el umbral para exención o repago son factores claves para su aceptación y masificación. De igual forma, demanda un sistema impositivo debidamente organizado y una cultura de responsabilidad también importante. El hecho de que se conceda un préstamo que servirá tanto para cubrir los gastos de tasas de matrícula como de manutención y alojamiento, es un buen principio para conseguir que, estudiantes que habían descartado acceder a estudios superiores por temas económicos, se replanteen estudiar.

Si bien el estado británico garantiza los préstamos difiere del australiano en que los dineros frescos provienen del sector privado que se encarga de la concesión, otorgamiento y posterior gestión de cobro.

Sistemas Nacionales de financiamiento centrados en el mercado

El nuevo paradigma Estado y mercado: el Modelo Chileno

Chile representa un caso relevante de estudio, que excede el reducido tamaño de su sistema de ES (650 mil estudiantes al año 2007), debido a la diversidad de opciones financieras que se han implementado en el último cuarto de siglo: créditos de distinto tipo, sustentados por el Estado, bancarios con aval del estado, bancarios directos; becas, sistema de ahorro, contratos de capital humano y otras modalidades mixtas. Este país experimentó en 1981 un cambio drástico en la organización y financiamiento de todo el sistema educativo, incluyendo el de ES. Hasta ese momento el Estado financiaba completamente las universidades (8) incluyendo los centros privados sin ánimo de lucro y entidades de iglesias. Los cambios abrieron el sistema en materia de creación de nuevas instituciones, carreras (titulaciones) y también de un nuevo sistema de financiamiento que se basó en el cobro de colegiaturas a los estudiantes de universidades públicas, como también se generó un sistema de Becas y otro de crédito sustentados por el Estado. Por entonces (1980) la cobertura del sistema de ES no superaba el 15% de la población en edad respectiva (CHILE, 1987), al año 2007 llega al 32% de la población respectiva (CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN, 2007).

a) Los fundamentos del sistema en operación

La expansión del sistema de ES en más de dos décadas y media de operación significó pasar de 8 a 25 universidades con aportes públicos, y la creación de 35 universidades privadas que se financian con el cobro de aranceles y otros aportes. El sistema quintuplicó el total de alumnos (CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN, 2007). Complementariamente se crearon los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica. Todas las instituciones mencionadas cobran aranceles a sus estudiantes. Las universidades públicas y privadas cobran valores (2007) que van de los US\$ 3000 a 11000 por año, según el tipo de carrera. Las universidades públicas tiene precios aproximadamente un 15% menor (SALAS; ARANDA, 2004).

El objetivo original del fondo de crédito fiscal universitario era apoyar al grupo de alumnos que no podían pagar sus estudios y que se integraban a las

universidades públicas. No tenía una finalidad propiamente expansiva de la demanda, si bien asumía una tasa de interés real del 1 a 2% anual con plazos de pagos inicialmente de 10 años, teniendo dos de gracia con posterioridad al egreso. Tras cambios en 1987, 1991, y 1994, hoy está vigente esta modalidad de crédito aunque ha sido complementado con un conjunto de otros instrumentos. Las fuertes demandas sociales por ES de los años 90 en adelante, ya en democracia, se tradujeron en un crecimiento importante del Fondo de Crédito y de Becas. Este crédito es de recuperación contingente: el pago dependerá de los ingresos que perciba el beneficiario. En caso de no recibir ingresos -o menores a un umbral- queda exento. El plazo por el que se deberá cancelar la proporción comprometida -5% del ingreso- es de 15 años, luego del cual se condona aquella proporción de la deuda que no se haya alcanzado a cancelar. La tasa de interés a la cual se otorga el crédito es de 2% anual. Estas condiciones -tasa de interés, plazo y proporción del ingreso han significado problemas en la recuperación de estos recursos.

Los beneficiarios del crédito llegaron a constituir más de 1/3 de los estudiantes de las universidades públicas (CRUCH, 2005), aunque ello no implicó que sus demandas de financiamiento fueran plenamente satisfechas, esta cifra incluye desde estudiantes que tenían un 15% hasta el 100% de crédito de arancel universitario. El sistema mostró signos evidentes de colapso en la primera mitad de la década del 90', dado que requería una inyección sustantiva de recursos frescos anuales, imprevisibles sin que este proceso se hubiese ejecutado, el cual dejaba siempre insatisfecha las demandas estudiantiles. El problema se suscitó porque en su diseño el sistema tenía un subsidio implícito que variaba entre el 25 al 90% del monto asignado, en consecuencia no era autosustentable, requiriendo una inyección regular de recursos nuevos, los que a su vez, producto de una serie de medidas de política social y educacional, eran presionados por la creciente incorporación de estudiantes de menores recursos al sistema universitario tornándose regularmente insuficientes. También, dado que el crédito funcionaba sólo para las universidades públicas, concentraba la demanda de la población potencialmente beneficiaria en este tipo de institución, con las implicancias que de ello se derivan para el empleo y su impacto en el mercado laboral. Adicionalmente, el sistema presentaba otros fallos técnicos: las universidades debían manejar al recuperación no teniendo la especialización adecuada para ello, no existían – a juicio de Santander (2004) estímulos para que este sistema funcionara y tenía además problemas de “fallo moral” (LARRAÑAGA; OLIVARÍ, 2005) que impedían su correcta operación. Sin embargo, aunque funcionara óptimamente, el diseño “desfinanciado del sistema” fue el que finalmente derivó en los cambios implementados el año 2005.

El Estado también definió en los 90' otra línea de créditos (CORFO) administrados por los bancos comerciales a partir de fondos provistos y garantizados por el Estado (garantía estatal de 75%). Los recursos son traspasados a los bancos a una tasa bancaria real. Son créditos, no contingentes al ingreso, destinados a estudiantes de ingreso medio-alto que muestren, a través de un aval, que pueden hacer frente al compromiso. La selección de beneficiarios la realizan los mismos bancos que

otorgan créditos, atendiendo el nivel de ingreso de la familia de los postulantes. Alrededor del 5% de los estudiantes de ES tiene este crédito (CHILE, 2005).

El principal problema del sistema de ES en el ámbito en análisis, es que una parte sustantiva de su financiamiento provenía de las colegiaturas, variable que se encontraba en su punto de saturación, de no mediar otros instrumentos de financiación, la expansión del sistema de ES chileno habría tocado techo cubriendo al 37% de la población de edad correspondiente (SCHMAL et al., 2007). Adicionalmente los fuertes problemas de desigualdad social inciden de sobremanera en la demanda real por ES (BRUNNER, 2005). De esta forma, la necesidad de reorganizar los instrumentos proviene de incorporar los sectores sociales más postergados, mediante una política que corrija los errores del sistema anterior y que sea sustentable.

El sentido del diseño de los nuevos mecanismos de crédito con garantía del Estado y fomento al ahorro es impulsar la demanda por ES, en particular de la población menos favorecida socioeconómicamente, cualquiera sea el tipo de institución de enseñanza a la que se integre. Este nuevo sistema coexiste con el Fondo de Crédito para las universidades públicas, y con el crédito CORFO y los créditos privados y contratos de Capital Humano, sólo se agrega al sistema.

b) Principales criterios, mecanismos e instrumentos

El nuevo sistema de crédito con garantía del Estado es para estudiantes matriculados en titulaciones de pregrado impartidas por instituciones acreditadas. Los alumnos deben presentar condiciones socioeconómicas que justifiquen el otorgamiento y tener rendimiento académico meritório.

Una comisión autónoma evalúa los antecedentes y asigna los créditos con presidencia de otras consideraciones. El número de acreedores dependerá directamente de los recursos que cada año sean destinados en la ley de Presupuesto.

Los créditos son otorgados por bancos comerciales –sin necesidad de aval– a los estudiantes seleccionados por la Comisión. Dichos créditos serán posteriormente comprados por el Fisco, el que luego los venderá a alguna entidad para ser securitizados.

El diseño ha sido definido de manera que el Estado financia el sistema sólo en sus inicios; y el compromiso estatal se mantendría posteriormente sólo respecto de las garantías de los créditos de aquellos alumnos que hubieran egresado. Los principales considerandos de operación son los siguientes:

- Para disminuir los riesgos de no pago, se entregan facilidades de cobro y un mandato para descontar un monto de las remuneraciones mensuales, la autorización a la unidad nacional de impuestos para retener ingresos y la renuncia al secreto tributario.
- El crédito no está relacionado con la capacidad actual de endeudamiento de las familias de los postulantes, y por ende no exige garantía o aval familiar.

- Los recursos para financiar estos créditos provienen en su mayoría de las instituciones financieras privadas.
- La Institución de ES garantiza a sus estudiantes por el riesgo de deserción académica.
- El Estado garantiza una proporción del riesgo de la deserción académica y el riesgo de no pago de los egresados.
- El crédito se otorga por un monto máximo determinado por el "arancel de referencia" de la titulación. Si el valor es menor que el arancel real de la carrera, la diferencia debe pagarla el estudiante (con otros recursos). El arancel de referencia es determinado anualmente por el Ministerio de Educación.
- El crédito se obtiene por toda la carrera, sin necesidad de postular nuevamente aunque la entrega de recursos es anual, por lo que conjuntamente con el proceso de matrícula en la institución debe realizarse la renovación del préstamo.
- Para renovar el crédito, los alumnos deben mantener un rendimiento académico satisfactorio.
- El cobro del crédito se inicia cuando por: (i) egreso, comenzando a pagar en el mes 19, contado desde la fecha de egreso. (ii) deserción, los que comienzan a pagar en el mes 13 contado desde la fecha en que su Institución de ES informa la deserción. En los dos casos señalados el crédito se cancela en 240 cuotas mensuales (20 años).
- El crédito considera -sin costo para el alumno- un seguro de desgravamen e invalidez y también un beneficio de suspensión del pago por cesantía.
- Contempla la prohibición legal de exigir cualquier garantía adicional a los alumnos, como por ejemplo, avales de integrantes del grupo familiar.

b) Proyecciones

El Moldeo Chileno muestra semejanzas y diferencias importantes con otros. Entre las primeras destaca el alto reconocimiento que hay por la ES, traducido a una importante inversión compartida por fondos públicos como privados, particularmente de la familia de los estudiantes (1/3 del gasto). La existencia de diversos mecanismos de financiamiento ha obedecido fundamentalmente al gran peso que tiene la matrícula del sistema privado de ES, no existiendo hasta el año 2005 instrumentos masivos para financiar a estudiantes de los centros privados, provocando ello problemas de inequidad y de eficiencia. La complejidad del caso chileno estriba en dos aspectos. El primero y a diferencia de los de países desarrollados, es que se trata de un país emergente que aún debe satisfacer un conjunto de demandas de todo tipo, donde la competitividad por los recursos públicos es muy alta. El segundo corresponde a una sociedad con elevados índices de desigualdad social que gravitan de manera importante en las opciones de educación superior (DONOSO DIAZ; CANCINO, 2007), predeterminando en muchos casos desde la enseñanza primaria el destino del estudiante.

Los principales cambios ocurridos fueron impulsados por dos razones: la necesidad de incrementar cobertura, dado que se habían saturado las opciones de financiamiento por parte de las familias, y paralelamente mejoras en la

equidad, es decir, que pudiesen integrarse los alumnos económicamente más riesgosos. Para estos efectos se diseñó un sistema de crédito que si bien tiene aval del Estado, es co-aval la institución que lo alberga. Ello para evitar que fuese empleado como un mecanismo de financiamiento por las instituciones, desprendiéndose éstas del destino del estudiante.

El sistema de ES chileno opera con criterios de mercado en casi todas sus dimensiones, las universidades públicas si bien poseen un financiamiento basal del Estado, es insuficiente en la mayoría de los casos para cubrir sus gastos operacionales. Por ende, deben 'salir al mercado' a buscar recursos. Ello se ha reflejado –entre otros aspectos- en los precios de los aranceles, incrementándose notablemente su valor real, siendo cada vez más semejantes con los valores cobrados por las universidades privadas, este fenómeno se debate en la última sección del informe.

El fortalecimiento del paradigma convencional del mercado: el Modelo de Estados Unidos

El sistema de ES estadounidense es uno de los más complejos del mundo. La diversidad de opciones que presenta, los más de 4000 centros acreditados y sobre 15 millones de estudiantes evidencia esa característica, a lo cual se suma el hecho que es el país que destina el porcentaje del PIB más alto a ES - 2.4% (GUNI, 2006). De todas formas se trata de un mercado mixto (GEIGER, 2004, p. 178), donde coexisten opciones de financiamiento público con instrumentos privados.

Una primera característica distintiva es que la ES queda dentro de las competencias de los diversos Estado y no del Gobierno Federal. En segunda instancia, los Estados registran grandes diferencias en términos de la institucional pública y privada, su evolución histórica, la forma como se asignan los ingresos públicos. "La Financiación de la ES superior en EE.UU. es aún más compleja pues estos patrones de ingreso y gasto varían considerablemente en función del tipo de institución [...] de la modalidad de gestión (pública o privada) y del estado" (JOHNSTONE, 2006, p. 232). Por su parte, el financiamiento de los estudiantes, en forma dominante sigue predominantemente los patrones clásicos: (i) Becas de colegiatura y/o de mantención bajo diversos formatos, condiciones, etc. que forman parte de la ayuda pública proveniente del estado federal; y (ii) créditos para estudiar con aval de Estado, que operan en el formato convencional. Lo clave es que casi dos tercios de la ayuda financiera para los estudiantes provienen del gobierno federal y de los estados.

El sistema norteamericano reconoce un rol estratégico al Estado central en el financiamiento de la ES, y lo sitúa en el marco de una responsabilidad compartida con estudiantes, familias, estados federales y las propias Instituciones de ES. Ello se traduce en una amplia gama de soluciones privadas y mixtas, donde el Estado tiene un rol coadyuvante en el proceso de financiamiento estudiantil.

a) Los fundamentos del sistema en operación

Los principales problemas financieros de la ES de ese país son similares a los de otras realidades, ajustados al tema tamaño del mercado y ciertas facilidades de acceso y masificación que presenta el sistema estadounidense. Igualmente trasunta la gran dependencia que existe de las políticas y de los ingresos procedentes del Gobierno (central y descentralizado) y en segunda instancia, de los aportes provenientes de las colegiaturas, donde el tema se asocia con el soporte financiero para que puedan estudiar. De igual manera, el sistema norteamericano acusa la necesidad de aumentar los procesos de “compartir costos” con los restantes beneficiarios de la ES para liberar o no incrementar al dependencia de los ya saturados recursos públicos.

El sistema de préstamos estudiantes evidencia la gran confianza de la sociedad y sus actores en la distribución de costos de la ES, ello se traduce en un conjunto de directrices que cada cinco años se asumen como compromiso del Estado, las que coinciden en:

- Generar disponibilidad de préstamos para los estudiantes con necesidades de financiación (de tipo convencional y de periodicidad fija), incluyendo los que tienen ingresos medio –altos, bajo modalidades de interés mínimamente subvencionado.
- El Gobierno federal garantiza todos los préstamos a estudiantes y paga los intereses mientras se está estudiando más el período de gracia.
- También garantiza los préstamos de aquellos que no tienen necesidades económicas evidentes, con tasas por lo general mejores que las bancarias.
- Gran parte de los fondos empleados en este proceder proviene de la banca privada, la cual vende estos préstamos (securitiza) en el mercado secundario⁴.
- El Gobierno Federal ofrece también préstamos directos intermediados por las instituciones de ES y las entidades dedicadas a esta tarea.

La “Higher Education Act” constituye el cuerpo que regula los programas federales de ayudas estudiantiles. Cada cinco años se redefine por el Congreso Nacional, readecuándose los sistemas de préstamos, garantías, u otros temas afines. Para estos efectos los diversos interesados: familias, la clase política, representantes del sistema educativo, elaboran propuestas de reformas para el mejoramiento de diversos objetivos. Estas se analizan, se negocian y se transforman en una nueva acta quinquenal.

b) Principales criterios, mecanismos e instrumentos

Los operadores de los préstamos son instituciones privadas: bancos e instituciones financieras que establecen convenios con el Gobierno Federal, para prestar recursos bajo los programas establecidos. Los programas más masivos garantizados

⁴ La “securitización” proviene de la transformación de activos ilíquidos y/o heterogéneos generados de flujos, en activos líquidos y homogéneos que pueden ser tratados en el mercado de capitales. Es una alternativa de financiamiento adicional a las tradicionales (bancos, bonos, etc.). Posee ventajas en otorgar liquidez a activos de difícil realización, segmentación de riesgos vía estructuración financiera, acceso a mercado de inversiones tas institucionales con producto estandarizado, acceso a volúmenes significativos de financiamiento desde plazos medios a largos, entre otras.

por el Gobierno Federal por el Federal Family Education Loan Program (FFELP) son Stafford y el Perkins, el Direct Loan Programme. También lo es el programa dirigido a los padres: PLUS, Parent Loan for undergraduate students.

- Stafford está disponible para estudiantes de pre y postgrado, con modalidades con y sin subsidios. Los préstamos subsidiados son para los estudiantes de escasos recursos. El gobierno federal paga los intereses de los préstamos durante el período de estudios y el de gracia. Se entregan a través de las agencias de crédito y tienen diversos sistemas de repago: pueden ser contingentes al ingreso o de cuotas fijas. Tienen posibilidades de suspender pagos por causas justificadas y pre-establecidas.
- Perkins, está orientado a los estudiantes más pobres. Se entregan a través de las Instituciones de ES con bajo interés y acreditando necesidades económicas. Las instituciones establecen el monto del préstamo. El límite de los préstamos es US\$ 4,000 al año, no pudiendo superar US\$ 20,000 en total por estudiante. Tienen una tasa de interés fija, del 5% para toda la vida del préstamo. No pagan intereses mientras estudian. Tienen 9 meses de gracia y la exigencia de pagar al menos US\$ 480 por año durante el período de repago.
- The Direct Loan Programme es parte del programa Federal Student Aid (FSA), dependiente del Departamento de Educación del Gobierno Federal. Los estudiantes solicitan directamente al Gobierno el préstamo sin intermediación de bancos comerciales. Los recursos provienen del Tesoro Norteamericano vía la emisión de bonos regulares. Los profesionales graduados luego pagan sus deudas al Departamento de Educación. El repago puede realizarse en forma estándar, extendida, graduados y contingente al ingreso. Es posible cambiar de mecanismo cada vez que sea necesario según las condiciones del deudor. Tiene las mismas condiciones y prerrogativas que las señaladas para los programas FFELP.
- EL programa Parent Loan for Undergraduate Students, PLUS, está destinado a los padres, con la finalidad de reducir el crédito para préstamos estudiantiles. Los padres pueden financiar todo lo relacionado con el estudio: costo de vida, libros, transporte y costos de matrícula y aranceles. Las ventajas de este crédito son:
 - no se evalúa el ingreso o los activos de los padres.
 - Basta demostrar que su hijo está matriculado en la enseñanza superior
 - No necesita aval y la tasa de interés no puede exceder del 9%.
 - Adicionalmente, los intereses pagados son deducibles de impuestos.
 - Tienen un plazo de 10 años de repago, con prepago sin multas y si están adscritos a pago automático, se ahorran un 0.25% de la tasa de interés.
 - Para solicitarlo, deben tener un buen historial como deudor.

Complementariamente, en forma creciente ha venido incrementándose el crecimiento de préstamos estudiantiles asegurados por privados y financiados mayoritariamente por este sector, y con una participación menor del Estado. Su tendencia es el financiamiento la formación continúa (de actualización o de postgrado). El financiamiento dominante de estos programas se hace a través de la emisión de bonos.

La gran agencia de préstamos estudiantiles de Estados Unidos: El Student Loan Marketing Association (Sallie Mae), coordina recursos privados para el financiamiento educativo, liberando al gobierno de ciertas responsabilidades

administrativas. Sus orígenes (1972) son como entidad pública, orientada a la compra de créditos estudiantiles y su posterior venta a inversionistas. En el año 1997 fue privatizada, cumpliendo en la actualidad esa función como también otorga créditos educativos directos e indirectos. Por su parte, Sallie Mae, posee otras líneas de préstamos, algunos con garantía hipotecaria. También tiene créditos especiales para quienes estudien medicina o leyes y para estudios de postgrado. Las condiciones y tasas son de mercado, sin subsidios o garantías estatales. Un importante elemento de control y regulación del sistema del sistema general de préstamos, aplicable a todos los casos, es que aquellas Instituciones de ES cuyos estudiantes superan un determinado nivel de morosidad, dejan de ser elegibles para la asignación de nuevos préstamos estudiantiles con garantía federal.

c) Proyecciones

El Gobierno central y el descentralizado siguen desempeñando un rol clave e insustituible en materia de financiamiento de los estudios universitarios, aún en esta sociedad donde el financiamiento privado se encuentra validado para tantas empresas y donde los recursos privados son cuantiosos. Incluso es importante anotar que la principal agencia privada de préstamos es de origen público. En lo fundamental esta condición de fuerte participación de recursos públicos en diversos formatos de préstamos o garantías para los estudiantes de ES, se corresponde con las similitudes en aspectos centrales que presenta este mercado en todas las latitudes del orbe: un riesgo importante de la inversión en términos de su retorno, las dificultades para obtener garantía (avales o prendas), lo lento de su retorno, la complejidad de la cobranza, el costo del subsidio, etc.

La mayor parte de los préstamos de agencias privadas que no se ajusta en ese formato son asignados a estudiantes de profesiones muy lucrativas con retornos garantizados, donde en oportunidades lo que se busca es fidelizar al futuro profesional con la institución financiera. En síntesis los sistemas masivos de apoyo financiero a estudiantes, dominados por los préstamos convencionales o de reintegro contingente, han sido diseñados como estrategias públicas, sustentados en aporte directos de los Gobiernos, o mediante el establecimiento de garantías estatales, ambas modalidades demandan una carga financiera para el Estado.

La búsqueda de un nuevo paradigma: el Modelo Colombiano

Colombia posee similitudes importantes con los restantes casos analizados. Primero, desde el año 1980 se ha reducido el gasto público en ES, y de acuerdo con el Banco Mundial (2003) la coyuntura fiscal hace difícil pensar que el Estado pueda destinar recursos adicionales para el financiamiento de la educación en los próximos años. Segundo, el descenso señalado no impidió el aumento de la cobertura de ES, el cual se triplicó, permitiéndole alcanzar el año 2003 el 25% de la población correspondiente, valor que lo sitúa en el promedio de la región, aunque por detrás de Argentina, Costa Rica, Chile, Panamá y otros. Tercero, Colombia ha experimentado una explosiva expansión de la matrícula de ES del sector Privado (más del 60% del total); y en cuarto lugar, el país también posee

una variedad de instrumentos muy amplia de financiamiento de los estudiantes de ES. En quinto lugar, comparte los principales problemas de financiamiento de los estudiantes con los casos ya expuestos; riesgo de recuperación, dificultades para generar garantías (aval de los padres) y los problemas de repago propios de una inversión de largo plazo. Finalmente, al igual que Chile tiene un PIB del 0,6% dedicado a educación terciaria (TÉLLEZ; RODRÍGUEZ, 2003).

El financiamiento de la educación superior en Colombia está compuesto por diversas instituciones, públicas y privadas con y sin ánimo de lucro, totalizando 160 entidades dedicadas a esta labor (APICE/CIAP, 2007). El actor más relevante es el Estado nacional, con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y el sector financiero, con una multiplicidad de instituciones, entre las que se encuentran las asociadas a APICE, agrupación internacional de instituciones privada destinada al crédito educativo.

Pese a contar la primera institución de crédito educativo estatal en el mundo (1952), ICETEX habiendo beneficiado a cerca de 900 mil personas, su cobertura no supera el 6% de los estudiantes. En el año 2005 experimenta una importante transformación orientada a mejorar sus eficiencia interna y externa, generar acciones colaborativas con otras instituciones y alianzas estratégicas, además de recibir recursos de agencias multilaterales para préstamos estudiantiles. El sector privado interviene con modalidades de créditos de corto, mediano y largo plazo, tarjetas de crédito, fondos especiales para la educación; hasta seguros educativos. En general las acciones de este sector se han circunscrito a grupos medios y altos, y a titulaciones de fuerte retorno privado, no han sido una alternativa social destacable (RODRÍGUEZ, 2004).

Por su parte la sociedad colombiana “no parece dispuesta a financiar con impuestos generales una ampliación sustantiva de la capacidad de la educación superior. Ante esta situación, se busca privilegiar el crédito a los estudiantes como alternativa de financiación” (GONZÁLEZ; BONILLA, 2006, p. 32).

a) Los fundamentos del sistema en operación

Las dos orientaciones básicas en esta materia son comunes a la mayor parte de los sistemas de ES, y han sido señaladas precedentemente, a saber: La primera se refiere a la necesidad dar sustentabilidad a la masificación del sistema, y la segunda incorporar a aquellos estudiantes que por causa financieras no pueden integrarse a la ES. Mediante un préstamo del Banco Mundial, ICETEX ofrece la línea Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES), que en régimen pleno permite aumentar la cobertura en 100 mil nuevos cupos en cinco años, lo cual equivale al 10% del logrado el año 2002.

b) Principales criterios, mecanismos e instrumentos

El objeto de ACCES es que la persona con menores recursos y buen desempeño académico pueda incorporarse a la ES. Este programa financia formación técnica, tecnológica, profesional y ciclo complementario de alta calidad, privilegiándose los programas acreditados o en vía de acreditación. El

préstamo es otorgado al estudiante y puede ser pagado cuando sea profesional. Exige un deudor solidario del crédito. El préstamo cuenta con un año de gracia y el doble de tiempo de duración de la carrera para su amortización (una carrera de 5 años tiene un período de crédito 16 años). Las cuotas a pagar no excederán el 16% del salario esperado. Hay distintas modalidades de pago y de subsidio según disponibilidad socioeconómica del participante, casi todas asumen distribución de costes entre subsidio, si corresponde, préstamos y aportes personales.

Consistente con las políticas de responsabilidad social impulsadas en la presente década, ACCES exige cumplimiento de un servicio social por los beneficiados en actividades coordinadas por la institución de ES. Algunas propuestas complementarias a este programa, no suficientemente masificadas van en la línea de otorgar créditos a las universidades para que éstas los asignen en las brechas de crédito que dejan los actuales sistemas.

Las limitaciones fiscales del gobierno colombiano hacen que sea cada vez más difícil para el Estado financiar la ES pública y otorgar créditos blandos a los estudiantes. La mayor parte de estos esfuerzos son insuficientes ante las necesidades educativas de la población.

El sector financiero ofrece diversos productos, cuya disponibilidad depende en parte de los convenios que hayan sido suscritos con las universidades. Las entidades financieras con la finalidad de reducir el riesgo en los créditos educativos, utilizan en forma creciente el Fondo Nacional de Garantías (entidad mixta que permite a personas naturales y jurídicas el acceso a crédito ante entidades financieras), solo en el año 2002 éste triplicó el volumen de recursos empleados. El incremento del uso del Fondo muestra la importancia de hacer una distribución de los riesgos del crédito educativo.

Los Títulos de Deuda Educativa (TAE) es un sistema de financiamiento basado en bonos que hace ICETEX y que puede comprar un particular. Los TAE s expresan en moneda actualizada. Los recursos captados por esta vía se pueden destinar a crédito educativo directo de estudiantes y de instituciones, siendo el saldo restante empleado como fondo de garantía.

c) Proyecciones

El sistema de crédito estudiantil colombiano presenta las siguientes dificultades.

- Primero, registra una erosión del capital asignado al crédito educativo, la cual se genera con recursos públicos que cada vez tienden a ser más escasos, y que tienen baja rotación. Lo anterior se debe, en parte, a que hay un lapso considerable de tiempo para recuperar la cartera.
- Segundo, los créditos asignados contienen distintos tipos de subsidios, lo que significa que a través del tiempo se reduce el capital disponible para otorgar créditos educativos. De no estar bien diseñado, el esquema de subsidios suele generar incentivos perversos que estimulan el no pago de los créditos, por lo cual las carteras de este sector suelen tener mayores riesgos de repago.

- Finalmente, el manejo de las carteras suele presentar dificultades de carácter administrativo, lo que dificulta el mantenimiento de la información de los deudores en forma apropiada, con los consecuentes riesgos para la calidad de la cartera.

Al tenor de lo señalado es relevante analizar cuáles son algunos de los componentes del proceso de crédito sobre los que se deben adelantar acciones para tener un sistema más completo.

El sistema enfrenta problemas comunes que no ha sabido responder en forma diferente que lo obrado por otras entidades: plazo, análisis de riesgo y el repago de los créditos. Palacios (2003) concluye que el sistema de financiamiento de la educación debería estar integrado por una mezcla entre, subsidios del gobierno, pues hay parte de la población que en cualquier caso los requiere; créditos de ingreso contingente en los cuales el estudiante paga un porcentaje de su ingreso hasta que se completa la amortización del crédito; y los contratos de capital humano en los cuales el estudiante compromete parte de sus ganancias futuras por un período fijo de tiempo.

Encrucijadas políticas para la sustentabilidad de los modelos de financiamiento

Coincidencias y divergencias en los casos revisados

El financiamiento de la ES, área temática en la que se inserta el análisis de los mecanismos de financiamiento de los estudios, es una temática en la cual se vinculan fuertemente criterios de economía política con mecanismos técnicos, debido a que la financiación se relaciona directamente con los tres grandes temas de política de ES a saber: la calidad, el acceso (equidad y pago) y la eficiencia (JOHNSTONE, 2006, p. 232).

Por su parte la revisión de los casos ratifica que en la actualidad los principales nudos críticos en el ámbito financiero de los diversos sistemas de ES son muy similares, las diferencias están básicamente, en la escala de las soluciones que requieren y en uso de algunos mecanismos más propios del contexto en que se sitúan.

Una característica compartida por todos es la concepción estratégica que desempeña la ES tanto en la generación de beneficios públicos como privados. Su creciente reconocimiento genera mayores presiones sobre la demanda por ES, las que se expresan en diversos términos según sea el grado de inequidad social de la cada sociedad. Mientras el acceso a la universidad y especialmente el éxito en ella sigue estando muy correlacionado con el estrato socioeconómico, las presiones sociales que gravan la ES seguirán siendo muy fuertes, incluso con marcados impactos en la reproducción intergeneracional de las desigualdades (JOHNSTONE, 2006; DONOSO DÍAZ, 2008).

Estos aspectos son claves para comprender la dinámica de las reformas emprendidas en la presente década por muchos países en el tema financiamiento de los estudiantes de ES. Lejos de ser una coincidencia, las reformas de Australia, Nueva Zelanda, Escocia, Gales, Inglaterra, Alemania, Polonia, Hungría, los

Países Bajos, Portugal, Canadá, Chile, Colombia, Brasil y tantos otros, marcan un hito clave. Esta nueva generación de propuestas de financiamiento de los estudios superiores, comparten como objetivos fundamentales: aumentar de manera significativa la incorporación y permanencia de estudiantes en la ES y simultáneamente, incorporar a los estudiantes de sectores menos favorecidos. Es interesante que participen de objetivos comunes países más y menos desarrollados, lo señalado revela también diagnóstico compartidos. Algunas de las regularidades más destacables dicen relación con:

- El reconocimiento manifiesto de la ES como sector clave para las estrategias de desarrollo de los países, asumiéndose que merece mayor atención y compromiso público que la entregada en las últimas décadas.
- Ello se traduce en que los Gobiernos asumen la conducción –en la mayoría de estos países- de los cambios, lo que implica nuevas orgánicas legales y financieras, que contemplan condiciones, mecanismos e instrumentos más flexibles.
- También implican establecer alianzas con sectores y agentes privados para aumentar la cobertura y la adhesión a las propuestas.

Estos cambios implican, necesariamente, la provisión de nuevos e importantes montos de recursos financieros, acompañados en algunos casos de estrategias complementarias de apoyo a los estudiantes, sea con recursos para su manutención como también con estrategias dirigidas al aprovechamiento y desarrollo de sus capacidades para estudiar. Las diferencias en esta materia se inscriben en los recursos históricos que los países han asignados al sector y en las posibilidades de satisfacer las demandas de crédito de la población.

La revisión de la evidencia en todos los casos analizados, como igualmente algunos recientemente mencionados y no expuestos en detalle, hace impensable este proceso sin la activa participación de los recursos públicos en esta tarea. Es decir, sin los Gobiernos (Estado) este proceso no tendría sustento. El accionar público se expresa en: generar estrategias de financiamiento solventes, proveer recursos financieros, asegurar los recursos, ofrecer garantías, generar mecanismo de control, disciplinar el repago, regular los actores del mercado, etc.

El desarrollo del sector privado, dada la naturaleza del mercado de la ES, con retornos de largo plazo, riesgo importante de morosidad y repago, grandes capitales inmovilizados por importantes períodos de tiempo, requiere de soporte público para ofrecer las garantías de inversión requeridas para desarrollar un mercado de capitales solvente y “sensible” con este tipo de empresas. Es significativo que agencia privadas dedicadas a esta materia fueran inicialmente desarrolladas por el Estado y transferidas ya en régimen a capitales privados.

Aunque las estrategias implantadas se basan en diversos instrumentos, becas, préstamos convencionales y contingentes, sistemas de ahorro, sistemas tributarios, bonos para talentos o contratos de capital humano y otras medidas, los préstamos (con sus opciones) son el instrumento indispensable para sustentar las estrategias de desarrollo del financiamiento para

estudiantes, independiente que en algunos casos puntuales se combinen con otros procedimientos de operación de corto plazo. Esta propuesta, común a los países que se han sumado a esta nueva generación de reformas, no responde a la intervención directa de instituciones financieras multilaterales, como ocurrió con las últimas reformas educativas de los sistemas escolares de América Latina bajo influencia del Banco Mundial, sino a un reconocimiento neto de las dificultades de “competencia perfecta” – en el sentido de Schumpeter – que presenta la ES, requiriendo intervención del Estado.

El reconocimiento manifiesto de la necesidad de inyectarle mayores recursos al tema, atendiendo a su rol estratégico en el desarrollo, traducido a los objetivos de incremento de cobertura y equidad, también conllevan asumir socialmente que en forma creciente se debe pagar por la ES y que este proceder implica compartir costos con los diversos beneficiarios, materia en la cual las propuestas difieren, al tenor de los recursos, historia, contexto y mecanismos que se han empleado.

De esta forma, las propuestas de financiamiento de estudiantes basadas en principios más conservadores asumen menor cofinanciamiento para los contribuyentes y mayores para los beneficiarios directos, sus familias. Con excepciones para aquellos estudiantes que provienen de segmentos sociales muy deprivados que deberían ser subsidiados por el Gobierno (contribuyentes) y/o entidades filantrópicas.

Debate de algunas orientaciones específicas vinculadas con la sustentabilidad de los sistemas nacionales de financiamiento de estudios superiores

a) El marco institucional y financiero del sistema

El primer desafío en materia de financiamiento de los estudios requiere una respuesta sistémica, un diseño estratégico de largo plazo y un plan de instalación que combine de forma consistente los mecanismos e instrumentos que emplearán con ese objetivo, con aquellos que serán requeridos para el corto y mediano plazo.

Ello implica revisar sus estrechas relaciones con los problemas centrales de las instituciones de ES: calidad, equidad y eficiencia; la fijación de los precios de las carreras o titulaciones implica simultáneamente incidir en los sistemas de pago que se implementarán. En consecuencia, ambas deben ser vistas como un proceso vinculante y subordinado.

b) Los sistemas de crédito

En segundo lugar, todo sistema de financiamiento que define como instrumento principal el crédito -en cualquiera de sus modalidades- debe diseñar un sistema secundario de correctores de inequidad asociados según corresponda a: tipo de beneficiarios, constitución de garantías, subsidios, plazos de pago, estímulos de repago, umbral salarial de exención, y consecuencias de la morosidad transitoria y extrema, con sus implicancias penales.

En razón de ello, los sistemas de financiamiento que se diseñen, incluyendo becas u otras modalidades, de crédito asociados a la supervivencia del estudiante mientras cursa la carrera, requieren complementariamente de un soporte, condición que debe ser inherente a la obtención y mantención del beneficio, destinado a mejorar sus competencias como estudiante. Es decir, que le entreguen las capacidades para mejorar sus condiciones como estudiante incidiendo positivamente en su permanencia (retención).

Dado que la selección y en mayor medida el éxito de los estudiantes en la ES se asocia fuertemente con sus condiciones socioeconómicas, los sistemas de soporte financiero para estudiante deben:

- a. poseer mecanismos que mitiguen los efectos negativos de la deuda contraída por quienes no logran el objetivo. Ello debe ir en equilibrio con sus condiciones económicas a fin de evitar que sea un estímulo perverso, como igualmente una sobrecarga injusta.
- b. Disponer de criterios institucionales, o formas estímulo y retribución pública a los centros superiores, para que orienten el actuar de su entidad desde el énfasis en la temática de admisión/ masificación a la de la retención/ graduación⁵.

c) Instrumentos de inversión para el mercado de capitales

Se requiere desarrollar instrumentos de inversión para el mercado de capitales: Bonos, pagarés u otras modalidades, asociados a la educación superior, que tengan el mismo estatus de otros instrumentos de crédito, ahorro o equivalentes, que puedan ser empleados para incorporar –reguladamente- recurso al sector y puede emplearlos de manera eficiente en un mercado de largo plazo como el que se analiza.

El fortalecimiento de un mercado de crédito y ahorro para ES requiere diseñarse para que funcione a un nivel óptimo que no discrimine a los estudiantes más riesgosos, ello implica que la constitución de garantías y el aval público son insustituibles, dependiendo en los procedimientos si se crean fondos específicos para constituir garantías, como asimismo se securitizan los créditos, siendo asegurados por el Estado y permitiendo su transacción en el mercado secundario.

Asociado a lo anterior, los sistemas de crédito, convencionales o contingentes, requieren reducir los riesgos de asimetría de información o de no pago, para lo cual se necesita instalar sistemas eficientes de identificación y supervisión del estado en que se encuentra el estudiante. En esta materia las instituciones privadas dedicadas al crédito tienen importante experiencia, la que se vincula también a sistemas de garantías eficientes y justas⁶. El desarrollo de un sistema de préstamos que no cautele estas condiciones incuba un conjunto de deficiencias que elevan su riesgo.

⁵ Ello no solamente por las externalidades positivas que se generan, sino además por los beneficios privados y públicos que reporta el énfasis en la segunda dimensión, de allí la importancia de una política pública que estimule las instituciones al mejoramiento de estos aspectos, y de paso se incrementa la eficiencia.

⁶ El problema de las garantías constituidas por avales, es que la educación es un bien asociado indivisiblemente al beneficiario, por ende en estricta justicia el aval no tendría forma de recuperar su inversión, si el beneficiario no se compromete a ello, lo que es diferente a las garantías son bienes transables.

Una pregunta no resuelta es ¿Cómo diseñar sistemas flexibles de crédito y subsidio justos? La respuesta particular a cada realidad dependerá del grado de inequidad que en ella se presente, lo que se traduce a la reproducción intergeneracional de las diferencias. Atendiendo a todos los sistemas fundamentas sus reformas en esta materia en la equidad. El desafío es construir un sistema que bajo el principio de pago establezca –dentro de ciertos rangos- los procedimientos para que ello ocurra impactando positivamente sobre las diferencias intergeneracionales. No es del todo justo que los más pobres terminen su ES con un pasivo importante que arrastrarán por dos décadas al menos, mientras que quienes tienen mejor situación económica poseen mayores posibilidades de terminar exitosamente la ES y salir sin deudas relevantes.

Lo anterior implica definir políticas de “costos compartidos” con criterios de solidad intergeneracional. Como se señaló es prácticamente inviable plantear un sistema de apoyo financiero a estudiantes de ES sin intervención pública. De igual forma, el diseño del sistema implica establecer mecanismos primarios y secundarios: Entre los secundarios los impuestos a graduados y a la renta son mecanismos de solidaridad intergeneracional. Si el gobierno necesita intervenir, y por su medio los contribuyentes, se han de establecer sistemas impositivos orientados a la provisión de fondos directos de garantía o de subsidios a los préstamos o de complemento para su vida de estudiante, dirigidos a esta finalidad.

d) Distribución de costos

El éxito de las políticas de distribución de costos requiere de un diseño político sólido, con objetivos de largo plazo, liderazgo y capacidad de negociación, una administración eficiente, y resultados de corto, mediano y largo plazo. Lo último implica diseñar una política de recuperación de costos, mediante el cobro de tasas de matrícula reales y significativas y un sistema de créditos, becas y apoyo a estudiantes +reconcomido por éstos como justo y adecuado.

Las políticas de recuperación de costos que han implicado incrementos relevantes de las matrículas, han terminado aumentando el carácter regresivo de la ES, incluso bajo diseños con apoyo crediticio. Este proceso ha implicado que varias instituciones públicas se contagien con estos procedimientos, gravando en mayor medida la inequidad. Por ende un buen sistema de crédito con precios elevados no es una solución correspondiente.

De igual forma la evidencia de las políticas que sustentan “matrículas elevadas-ayudas elevadas” da cuenta –ciertamente con opiniones divergentes- que los soportes de apoyo crediticio con sistemas de precios elevados no son capaces de compensar los efectos privados y públicos negativos.

e) Calidad institucional y apoyo financiero

Los sistemas de apoyo financiero a estudiantes requieren ir asociados a criterios de calidad de las instituciones de ES. Si bien los Gobiernos, al no disponer de los recursos adecuados para desarrollar la ES han evaluado positivamente la incorporación las instituciones privadas porque permite reducir demanda y presiones, dado los problemas

de calidad que presentan estas instituciones en Asia y América del Sur “su preocupación por la eficiencia económica y es la erosión general de los niveles de calidad de la Educación superior” (JANHAYALA; TILAK, 2006, p. 117). Este aspecto debe ser cautelado con sistema de acreditación institucional y de carreras que habiliten la asignación de crédito a estudiantes pues se trataría de opciones respaldadas, cuyo endeudamiento tendría el soporte de una titulación efectivamente habilitante.

Referencias

- BANCO MUNDIAL. *Construyendo sociedades del conocimiento: nuevos retos para la educación terciaria*. Washington D.C., 2003.
- BARR, N.; CRAWFORD, I. *Financing Higher Education: answer form U.K.* London: Routledge, 2005.
- BLUNDELL, L.; DEARDEN, L.; SIANESI, B. Measuring the returns to education. In: MACHIN, S.; VIGNOLES, A. (Ed.). *The economics of education in the United Kingdom*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- BRUNNER, J. J. et al. *Guiar al Mercado: informe sobre la Educación Superior en Chile*. Viña del Mar: Universidad Adolfo Ibáñez, 2005.
- CHAPMAN, B. *Income contingent loans for Higher Education: international reform*. Canberra, Australia: the Australian National University , Centre for Economic Policy Research, Research School of Social Sciences, 2005. Discussion Paper No. 491.
- CHILE. Ministerio de Educación. *Compendio de información estadística educacional*, año 2005. Santiago, Chile, 2005.
- _____. *Estadísticas educacionales*. Santiago, Chile, 1987.
- CRUCH. *Estadísticas*. Santiago, Chile: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 2005. Disponible en: <www.cruch.cl >. Acceso en: 15 agosto 2008.
- DEARDEN, L. et al. *Higher Education funding policy: who wins and who loses? A comprehensive guide to the current debate*. London: The Institute for Fiscal Studies, 2005. Commentary No. 98.
- DONOSO DÍAZ, S. *El Sistema de Selección de Estudiantes a las Universidades Chilenas: un mecanismo eficiente de reproducción y validación de la desigualdad intergeneracional*. Ciudad de México, México: El Colegio de México, 2008. Conferencia Internacional sobre Transmisión Intra e Intergeneracional de la Inequidad.
- DONOSO DÍAZ, S.; CANCINO, V. Caracterización socioeconómica de los estudiantes de Educación Superior. *Calidad en la Educación*, Logroño, n. 26, p. 203 -244, jul. 2007.

EUROPEAN COMMISSION. *Key data on education in Europe 2005*. Luxembourg, Brussels: European Commission, 2005.

FEDERIGHY, P. La educación y la formación en Europa tras el 2010. *Revista de Educación*, Madrid, n. 339, p. 801-823, 2006.

FOSKETT, N., D.; ROBERTS, F. M. *Changing fee regimes and their impact on student attitudes to Higher Education*. Southampton, England: University of Southampton, 2006. Report of a Higher Education Academy Funded Research Project 2005-2006.

GARCÍA-GUADILLA, C. Financiamiento de la Educación Superior en América Latina. In: GUNI. *La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades*. Madrid: Mundipres, 2006.

GARETH, W. The Higher Education market in the United Kingdom. In: TEIXEIRA, P. et al. *Markets in Higher Education: rhetoric or reality?* Dordrecht: Kluwer, 2004.

GEIGER, R. Market coordination of Higher Education: the United States. In: TEIXEIRA, P. et al. *Markets in Higher Education: rhetoric or reality?* Dordrecht: Kluwer, 2004.

GONZÁLEZ, J.; BONILLA, E. *El principio de capacidad de pago y la financiación las universidades públicas*. Bogotá: Universidad Nacional, 2006.

GUNI (Global University Network for Innovation). Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya: UNESCO, 2006. Disponible en: <<http://www.guni-rmies.net>>. Acceso en: 15 agosto 2008.

HANUSHEK E.; WÖBMANN, L. *The role of education quality un economic growth*. Washington, D. C.: World Bank, 2007. Working Paper No. 4122.

HELLER, D. The changing nature of public support for Higher Education in the United States. In: JOHNSTONE, D. B. et al. *Cost sharing and accessibility in Higher Education: a fairer deal?*. The Netherlands: Springer, 2006.

JANHAYALA, B.; TILAK, G. La Educación Superior privada: de la filantropía a los beneficios. In: GUNI. *La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades*. Madrid: Mundipres, 2006.

JOHNSTONE, D. B. The economics and politics of cost sharing in Higher Education: comparative perspectives. *Economics of Education Review*, Burlington, MA, v. 20, n. 4, p. 403- 410, 2004.

_____. Financiación de la Educación Superior en Estados Unidos: cuestiones actuales. In: GUNI. *La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades*. Madrid: Mundipres, 2006.

- JOHNSTONE, D. B. et al. *Cost sharing and accessibility in Higher Education: a fairer deal?*. Amsterdam, Netherlands: Springer, 2006.
- LARRAÑAGA, O.; OLIVARÍ, J. *Relación entre desempeño académico y pago de crédito universitario*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Economía, 2005.
- NEAVE, G. Higher Education policy and orthodoxy: being one tale of doxological drifts, political intention and changing circumstances. In: TEIXEIRA, P. et al. *Markets in Higher Education: rhetoric or reality?* Dordrecht: Kluwer, 2004.
- PALACIOS, M. *Options for financing lifelong learning*. Berkeley, CA: World Bank Policy Research, 2003. Working Paper No. 2994.
- RODRÍGUEZ, F. *Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: el caso de Colombia*. Caracas: Iesalc, UNESCO, 2004.
- SALABURU ETXBERRIA, P. *La universidad en la encrucijada*. Madrid: Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes, [2007].
- SALAS, V. F.; ARANDA, R. F. Estructura, diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios. *Estudios Sociales*, Santiago, Chile, n. 113, p. 23- 46, Semestre 1 2004.
- SCHMAL, R.; RUIZ, R.; DONOSO DÍAZ, S.; SCHAFFERNICHT, M. Factores que inciden en el financiamiento de los estudios universitarios en Chile. *Sociologías*, [S.l.], v. 9, n. 17, p. 316-339, 2007.
- SANTANDER, M. *Financiamiento a estudiantes de la ES: comentarios y propuestas*. Santiago: Libertad y Desarrollo, 2004. (Serie Informe Social; n. 82).
- TASK FORCE IN HIGHER EDUCATION AND SOCIETY. *Higher Education in developing countries: peril and promise*. Washington D.C.: World Bank: UNESCO, 2000.
- TÉLLEZ, J.; RODRÍGUEZ, F. *El crédito educativo en América Latina: situación actual y futuros desafíos*. Bogotá: APICE, 2003.
- UK STATISTICS AUTHORITY. United Kingdom, 2007. Disponible en: <www.statistics.gov.uk>. Aceso en: 15 agosto 2008.
- WOODHALL, M.; RICHARDS, K. Student and university funding in development governments in the United Kingdom. In: JOHNSTONE, D. B. et al. *Cost sharing and accessibility in Higher Education: a fairer deal?*. Amsterdam, Netherlands: Springer, 2006.

Recebido em: 15/07/2008

Aceito para publicação em: 28/08/2008