

## GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ECONOMÍA POLÍTICA Y EVIDENCIA

Felipe Gajardo León<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

La gratuidad en la educación superior es quizá uno de los temas más discutidos en el ámbito de la educación. Desde el 2011 ha estado en la palestra del debate público, e incluso llegó a posicionarse como uno de los ejes centrales de la propuesta de gobierno de la actual presidente de Chile.

En el presente estudio se profundizará sobre la gratuidad en la educación superior, introduciéndose en tópicos de economía política, teoría económica y tecnicismos, además de la evidencia empírica, que necesariamente deben considerarse ante una evidente implementación de la política.

La investigación se divide en cinco secciones comenzando con la presente introducción. La segunda sección introduce la economía política de la concepción de educación superior, en donde nacen los argumentos para concebir a la educación terciaria como un bien que debe financiarse privadamente o bien por parte del Estado. Posteriormente se señala cómo se financia la educación superior en la práctica, dando alusión a países desarrollados, de Latinoamérica y a Chile. La cuarta sección relata el debate teórico sobre la educación superior que ha tenido lugar en nuestro país, citando visiones disímiles acerca de quién debe financiar la educación superior. Finalmente en la quinta sección se entregan las conclusiones y reflexiones de la investigación.

## II. ECONOMÍA POLÍTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación<sup>2</sup> puede concebirse bajo dos criterios que divergen completamente: como mercancía (bien de consumo) o como derecho social. Ambas definiciones tienen implicancias institucionales disímiles y por tanto, derivan en mecanismos de financiamientos distintos. Por esta razón el modo en que se concibe la educación no es una discusión estéril: es su piedra angular.

¿Por qué mercancía y derecho social son criterios opuestos? Porque ambas apuntan a formas institucionales diferentes de resolver la asignación del servicio. Concebir la educación como mercancía implicaría que el problema es privado, vale decir, dependiente de la capacidad de cada uno de satisfacer las condiciones unilaterales impuestas por el vendedor, mientras que concebir la educación como derecho social implicaría que la asignación es un problema social, donde es la sociedad la que responde por su entrega (Atria, 2014a).

### II.1. EDUCACIÓN SUPERIOR COMO MERCANCÍA

Concebir a la educación como mercancía implica que su distribución le compete al mercado resolverlo. Éste se define como un contexto institucional de intercambio voluntario, que se rige por tres principios (Atria, 2014b):

- i. Los individuos actúan motivados por su propio interés, no por el interés ajeno
- ii. Nadie tiene el deber de proveer o derecho a recibir, antes de llegar a acuerdo en un contrato
- iii. Cada participante es libre de sujetar su disposición a contratar a las condiciones que desee.

1 Licenciado en Economía y candidato a Magíster en Análisis Económico, Universidad de Chile. Miembro de Estudios Nueva Economía (ENE). fgajardo@fen.uchile.cl

2 Al hablar de educación, estamos implícitamente considerando todo nivel educativo; tanto primario, secundario como terciario.

En la medida en que algo se distribuye a través del mercado, cada uno obtendrá lo que pueda obtener mediante el intercambio. Si quien concurre al mercado en demanda de educación se encuentra con que nadie quiere proveerle el servicio a cambio de lo que tiene para ofrecer, entonces no habría intercambio y la necesidad quedaría insatisfecha. Pero esa insatisfacción será un problema privado (responsabilidad de cada uno), no público (Atria et al, 2013).

## II.2. EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO SOCIAL

Por el contrario, concebir a la educación como un derecho social implicaría que la provisión de este es responsabilidad de todos, y por tanto, su distribución debe estar organizada conforme a un criterio de ciudadanía (Atria y Sanhueza, 2012). Esto conllevaría tres principios (Atria, 2014b):

- i. El proveedor no entrega bajo la idea de servir su propio interés, sino que lo hace por el interés del ciudadano
- ii. El ciudadano tiene derecho a provisión, y el proveedor tiene el deber de proveer.
- iii. El proveedor no está en condiciones de establecer, unilateralmente, condiciones especiales de provisión caso a caso. Las condiciones de acceso, que especifican los márgenes del derecho ciudadano, han de estar establecidas en un protocolo público aplicable a todos por igual.

Aquí se trata de que existen ciertas dimensiones del bienestar de una persona que son responsabilidad de todos y a las que cada ciudadano tiene derecho<sup>3</sup>. Como el ciudadano tiene derecho, es un problema público (de todos). Por consiguiente, la provisión debe ser una que tenga la pretensión de

---

3 El entendimiento de que hay dimensiones del bienestar que son responsabilidad de todos, se enmarca en la búsqueda de que todos los ciudadanos alcancemos un pleno desarrollo de nuestras capacidades. Al tener derecho de recibir o potenciar esas dimensiones, se está creando una sociedad que elimina los obstáculos al pleno desarrollo de los ciudadanos, y por tanto, potencia el desarrollo humano (Sen, 2000; Lebowitz, 2012).

ser igual para todos, en la medida en que todos son ciudadanos, porque todos tienen el mismo derecho (Atria et al, 2013).

## II.3. CONFRONTACIÓN DE CONCEPCIONES

Nótese que los principios de la educación como derecho social son diametralmente opuestos a la concepción de mercancía, y por tanto, concebir la educación como un derecho social implica excluir al mercado de su asignación. De hecho, la distribución de la educación a través del mercado quiere decir que es públicamente indiferente que cada uno reciba lo que quiere, lo que ocurrirá siempre y cuando uno puede satisfacer las condiciones unilaterales impuestas por quien ofrece el servicio educativo. El modo y las condiciones de distribución, por lo tanto, se fijan conforme al interés particular del proveedor. En cambio, concebir a la educación como un derecho social, implica que se está aceptando que todos tienen derecho a las mismas oportunidades de desarrollo, y por tanto, recibir la educación no debe depender de la capacidad de pago de quien la recibe (Atria y Sanhueza, 2012). Vale decir, a cada quien según su necesidad. Por esa razón es que, la educación debiese proveerse de manera gratuita, pues cumpliría con el criterio universalista: educación debe ser provista para todos.

Por lo tanto, la esfera de los derechos sociales es un espacio informado por la lógica contraria a la del mercado, en que se trata de atender a la necesidad del que necesita, y no a la utilidad del que provee (Atria et al, 2013).

## III. EVIDENCIA DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Una vez que se tiene en consideración los dos tipos de criterios para concebir a la educación, y por tanto, su financiamiento, procedemos a investigar la evidencia empírica. Se analizarán los casos internacionales de países desarrollados y latinoamericanos de cómo conciben la educación, para luego estudiar el caso chileno.

### III.1. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PAÍSES DESARROLLADOS

En los países desarrollados de Europa sus sistemas de educación superior son compuestos, en general, por un sector público predominante y un sector privado que no compone más allá del 25% de las matrículas. Su sistema es en gran medida mantenido a través de financiamiento directo del Estado, el que representa un 83,7% del gasto público total en la educación superior de 27 países, mientras que el financiamiento indirecto representa un 16,3% del gasto público total (Eurydice, 2007).

Gran parte de los sistemas de educación superior de países de Europa Occidental se componen de un sector privado que no compone más allá del 25% de la matrícula, y de un sector público que imparte el servicio de manera gratuita. Para el caso de la mayoría de los países de Europa del Este, el sector privado posee una ponderación incipiente o casi inexistente en la provisión de educación terciaria, mientras que el sector público, al igual que en los países vecinos del Occidente, imparte educación superior gratuita (García, 2001)<sup>4</sup>.

Esta situación se debe a que en Europa, y por lo general en los países desarrollados, se considera a la educación como un derecho social, y por consiguiente, universal. Esto implica que la provisión de educación terciaria debe ser gratuita. Por lo tanto, el mecanismo de financiamiento es en base a aportes directos del Estado hacia sus instituciones educacionales.

Sin embargo existen casos de Europa en donde el sector público no ofrece educación superior gratuita. Ejemplo de ello son los países de Gran Bretaña, Bélgica, Países Bajos y España. En ellos, existe una porción menor al 25% de la matrícula del sector privado, y el sector público no ofrece matrículas gratuitas. En el caso de países

desarrollados no Europeos, como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur, el sector privado tiene una proporción entre un 25 y 50% de matrícula de educación terciaria, y el sector público ofrece una educación que debe ser financiada por las familias (García, 2001).

En estos países la educación terciaria cumple más con las definiciones de bien de consumo, que la de ser un derecho social.

### III.2. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LATINO AMÉRICA

El financiamiento de la educación terciaria en Latinoamérica es predominantemente de carácter público, aunque en todos los países hay también recursos privados cuya magnitud depende del tamaño de la provisión privada y de si existe cobro de aranceles o no por parte de las universidades estatales. De manera que en varios países la contribución privada es significativa (Brunner y Villalobos, 2014).

**Cuadro 1. Información sobre Financiamiento de la Educación Superior en Latino América.**

a) Financiamiento de la educación superior de origen predominantemente público (2/3 del gasto total es público)	•Argentina •Bolivia •Brasil	Ecuador México Perú	Uruguay Venezuela
b) Financiamiento de la educación superior con esquema de costos compartidos entre Estado y Privado (1/5 o más del gasto total es de origen privado)	•Colombia •Costa Rica	Puerto Rico República Dominicana	
c) Financiamiento de la educación superior de origen predominantemente privado (1/2 o más del gasto total es privado)	•Chile		
d) Financiamiento público es asignado a las instituciones estatales directamente (subsido a la oferta)	•Argentina •Bolivia •Brasil	Costa Rica Colombia Ecuador	México Perú Rep. Dom. Uruguay Venezuela
e) Financiamiento público asignado a los estudiantes bajo la forma de becas y créditos (subsido a la demanda)	•Chile •Puerto Rico		
f) No existe pago de arancel en los programas de pregrado de instituciones de educación superior públicas estatales, o a través de una contribución de los graduados	•Argentina •Bolivia •Brasil	Ecuador México Perú	Rep. Dom. Uruguay Venezuela
g) Existe pago de arancel en los programas de pregrado de instituciones de educación superior públicas estatales, o a través de una contribución de los graduados	•Colombia •Costa Rica	Puerto Rico Chile	

Fuente: Brunner y Villalobos (2014).

4 Lo anterior, por supuesto, ha ido cambiando en los últimos años en favor de los privados, producto de las crisis europeas en donde los déficits fiscales han desencadenado desligamientos de obligaciones estatales.

Del cuadro 1 (a) podemos apreciar que un buen número de países poseen un financiamiento de la educación superior de origen predominantemente público.

De hecho, es en estos países donde hay presencia de universidades estatales gratuitas. Tal es el caso de Argentina, donde las instituciones públicas imparten educación superior gratuita (César, 2005). Lo mismo ocurre en México, donde el Estado mexicano financia directamente los planteles, permitiendo universidades gratuitas. En Brasil, existe un sistema de gratuidad en las universidades federales, que superan los 60 planteles, mientras que en Uruguay la única universidad pública es gratuita, y los estudiantes tras haber egresado realizan un aporte al plantel (Villalobos, 2014). En Ecuador, como resultado de la asamblea constituyente realizado en el año 2008, se estableció que la educación pública debía ser universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive. Esta disposición constitucional elimina todos los cobros que realizaban las universidades públicas a sus estudiantes (Brunner y Villalobos, 2014).

En efecto, estos países, alineados con gran parte de los países desarrollados, consideran a la educación como un derecho social, y por tanto, el Estado debe garantizar el acceso a éste, incluyendo el nivel terciario. Del cuadro 1, b) verificamos que cuatro países poseen un financiamiento de la educación superior donde hay un esquema de costos compartidos entre el Estado y los privados (con participación del 20% del gasto total).

Por el contrario a los doce países anteriores, Chile es el único país que posee un sistema donde al menos la mitad del financiamiento de la educación superior es de origen privado (cuadro 1, c)).

Ahora bien, si estudiamos la modalidad del financiamiento de las instituciones de educación superior público-estatales, predomina ampliamente la asignación directa de recursos a las instituciones, es decir, subsidios a la oferta

(cuadro 1, d)). Mientras que el financiamiento de los estudiantes (vale decir, subsidio a la demanda) sólo sería relevante para los casos de Chile y Puerto Rico (cuadro 1, e)).

En cuanto al mecanismo de pago de aranceles por parte de los estudiantes matriculados en programas de pregrado de instituciones de educación superior públicas, el mecanismo sólo existe en Colombia, Costa Rica, Puerto Rico y Chile (cuadro 1, f) y, g)). En el caso de Chile, estos valores representan un alto gasto en relación al ingreso per cápita promedio de la población (Banco Mundial, 2011). Simultáneamente, estos cuatro países disponen de esquemas de becas y créditos estudiantiles subsidiados para permitir el acceso de estudiantes a la educación superior.

Respecto al sector privado de la educación superior, todas las instituciones educacionales privadas, sin excepción, reciben una parte importante de sus ingresos del pago de aranceles. La mayoría de los estudiantes paga directamente con sus propios recursos o de su familia, o bien, mediante préstamos obtenidos en la banca privada o a través de becas otorgadas por las propias instituciones, por empresas y personas. Sólo utilizan esquemas fiscales de becas y créditos –y por ende subsidios públicos directos o indirectos para instituciones privadas– Chile, Brasil y Colombia (Brunner y Villalobos, 2014).

En suma, en nuestro continente, a pesar de la persistencia del origen del financiamiento público, la provisión por parte de los privados está en auge. De hecho, la tendencia generalizada de las últimas décadas ha sido hacia la creciente privatización de la educación superior. En comparación con el resto del mundo, América Latina tiene la proporción más alta de instituciones y matrículas por el sector privado. De los 24 millones de alumnos terciarios que hay en América Latina, cerca del 50% estudia en un plantel privado (Villalobos, 2013). Por lo anterior, algunos investigadores ya hablan de una mercantilización de la educación terciaria.

### III.3. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PARA EL CASO DE CHILE

### III.3.1. BREVE HISTORIA DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En los años 60 la educación terciaria se trataba de un régimen mixto de provisión compuesto por ocho universidades; dos instituciones estatales y seis universidades privadas, de las cuales tres de ellas eran fundadas por la iglesia católica y otras tres creadas en regiones con apoyo del Estado. En aquellos años, la educación superior era caracterizada por la autonomía de sus instituciones y por ser mayoritariamente gratuita.

Durante la primera etapa de la dictadura (1973-1980), la situación de la educación superior se caracterizó por la intervención política del sistema y el fin a la autonomía universitaria. El sistema pasó a ser directamente comandado desde el gobierno, la matrícula evolucionó negativamente durante este periodo y el gasto público cayó a la mitad en 1980 (Brunner, 2011). A partir de 1981, la dictadura impuso un giro a su política frente a la educación superior, instaurando un mercado para la educación terciaria e invitando a privados a participar, casi sin barreras de acceso, en la oferta de cursos y programas conducentes a grados académicos y títulos técnicos y profesionales (Brunner, 2011). El sustento del nuevo modelo era que los mercados tendrían por sí solos la virtud de asegurar la cantidad y calidad de educación terciaria requeridas por la sociedad. Naturalmente, el financiamiento se obtendría de los pagos de las familias que optaban por consumir educación superior.

Con la recuperación de la democracia, el diseño original de corte netamente neoliberal fue levemente abandonado en el aspecto más esencial de dicho diseño, que consistía en el retiro del Estado de sus responsabilidades directas e indirectas en el campo de la educación superior. Se construye un sistema mixto donde la educación superior se deja en manos del mercado, con regulación e intromisión estatal tanto en temas de regulación como de financiamiento, aunque poco sustantivas.

### III.3.2. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ACTUALIDAD

Ya en el presente, y con cerca de un millón de estudiantes, él ha dotado a Chile de una educación superior con una tasa de participación de 55%, con poca presencia de sectores vulnerables. A continuación revisaremos los mecanismos de financiamiento de la educación superior para Chile en la actualidad, junto a los montos que se destinan.

Para el presente año, de acuerdo a los datos de la Ley de Presupuestos para 2014, se distribuirá un total de \$1.183.138.872 en miles de pesos en moneda nacional a programas relativo a educación superior, monto que representa aproximadamente un 4,1% del gasto total de la suma de los servicios e instituciones incluidos en la Ley de Presupuesto para este año.

Los mecanismos de financiamiento de la educación superior chilena en la actualidad pueden catalogarse en dos: financiamiento a las instituciones que imparten educación superior (subsidio a la oferta), o bien, financiamiento a los estudiantes o familias (subsidio a la demanda). Del monto destinado por el fisco a la educación superior, probablemente un 71,5% será asignado a estudiantes y un 28,5% a las instituciones, tal como ocurrió con el presupuesto ejecutado del año 2013 (El Mercurio, 2014). Vale decir, el financiamiento fiscal a la educación superior está orientado mayoritariamente hacia los estudiantes, llevándose más del doble de los recursos que reciben las instituciones, situación contraria a lo que ocurre en el promedio de los países europeos y latinoamericanos.

Así mismo, la asignación de los fondos fiscales está principalmente orientada a las universidades, atribuyéndoles en el año 2012 un 83,8% de estos fondos, ya sea que esté dirigido a estudiantes o instituciones. En efecto, un 33,2% está orientado a universidades estatales, un 26,7% a universidades tradicionales no estatales, y un 23,9% a universidades privadas. La diferencia

es destinada a institutos profesionales, centro de formación técnica y a las fuerzas armadas.

### III.3.2.1. FINANCIAMIENTO A INSTITUCIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Respecto al financiamiento a las instituciones de Educación Superior (IES), la mayor cantidad de recursos que se destinan a financiar la oferta se realiza por medio del Aporte Fiscal Directo (AFD), Aporte Fiscal Indirecto (AFI), Fondos para la Investigación (CONICYT) y Fondos de Desarrollo Institucional (FDI). Prácticamente la totalidad de los recursos asignados a las IES van dirigidas a las universidades del CRUCH, que en su conjunto reciben el 95,2%, de las cuales el AFD es el aporte principal. En efecto, el monto que entrega el AFD representa el 53% del financiamiento fiscal a las IES, mientras que los montos que entrega CONICYT, AFI y FDI son 18,5%, 7% y 5,3% respectivamente (Contraloría General de la República, 2012).

Así también, el AFD representa en promedio un 7 al 10% del financiamiento total de una universidad pública, mientras que AFI significa un 6% de los aportes estatales. En total, las universidades Estatales reciben en promedio un financiamiento estatal del 17% del total de sus gastos (aporte correspondiente al 62,7% del total de financiamiento que hace el fisco en la educación superior). El restante gasto se financia por medio de ingresos autogenerados como a través de cobros de aranceles a la demanda.

Del financiamiento a establecimientos educacionales terciarias, las universidades tradicionales no estatales figuran como las principales beneficiarias (Contraloría General de la República, 2012).

### III.3.2.2. FINANCIAMIENTO A ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En cuanto al financiamiento a los estudiantes, el mecanismo de financiamiento típico de la

demanda es el sistema de créditos y becas. El sistema de créditos pueden ser entregados por instituciones financieras (la banca privada por excelencia), instituciones estatales como la CORFO y el mismo Estado. Este mecanismo permite que estudiantes de condición socioeconómica vulnerable que no accedieron al sistema de becas puedan acceder a la educación superior. La razón económica de este sistema es corregir la falla de mercado incompleto, en donde se les ofrecen mecanismos de pagos a estudiantes que no podrían acceder a la educación superior por razones económicas.

Son cuatro las formas de crédito que existen en la actualidad; uno de financiamiento fiscal, vale decir el fondo solidario de crédito universitario (FSCU); uno mixto que es el Crédito con garantía estatal (CAE); uno vinculado con una empresa pública que es la CORFO; y uno privado, el cual es otorgado por los bancos. El fondo solidario es un beneficio sólo para estudiantes de estrato socioeconómico vulnerable provenientes de instituciones del CRUCH. Mientras que el crédito CORFO está orientado para la clase media y pueden recibirlo estudiantes de universidades privadas. El CAE es otorgado y cobrado por entidades bancarias, con la participación del Estado como aval del estudiante. Por último, los créditos privados actúan similares a un crédito de consumo.

Como se comentó, en la actualidad el fisco desembolsa aproximadamente el 69.9% del gasto que hace en educación superior en financiar la demanda<sup>5</sup>. En concreto, de este monto, un 25,4% se realiza vía CAE, un 8,8% vía FSCU y un 35,7% vía Becas. En el año 2012 estos recursos financiaron en una mayor proporción a los estudiantes que se vinculan a universidades privadas (30%), es decir, de los estudiantes que solicitan créditos o becas, el 30% está matriculado en alguna universidad privada. Además, un 26,4% de los recursos financiaron a estudiantes de

<sup>5</sup> Se utilizaron los datos disponibles de Contraloría (2012). Por lo tanto, a pesar de no contar con los valores para el 2014, consideramos que es una buena estimación de lo que está sucediendo en la actualidad.



universidades Estatales, y un 22,3% a estudiantes de Universidades Tradicionales No Estatales (Contraloría General de la República, 2012).

Del financiamiento entregado a los estudiantes de universidades privadas, el mecanismo con mayor ponderación es el CAE. En efecto, en el año 2012, el 65,25% de los CAE entregados, fueron a estudiantes de universidades privadas. En cambio, para el caso de las universidades públicas y tradicionales no públicas, los mecanismos más usados son el FSCU (pues es un crédito enfocado a estudiantes del CRUCH) y Becas de Arancel (un 38,9% es destinado a alumnos de universidades públicas y un 29,2% a alumnos de universidades tradicionales no estatales).

Del total de recursos existentes para financiar a los estudiantes, los alumnos que pertenecen a las Universidades Tradicionales No Estatales reciben un monto promedio que hace a estas instituciones las mayores receptoras del financiamiento a la demanda, en desmedro de las universidades Estatales (Contraloría General de la República, 2012).

Por último, el mecanismo del CAE ha generado muchas controversias por permitir la intromisión de la banca privada en la educación. Así mismo, Riesco (2014) cuestiona las enormes sumas de dinero que el Estado debe desembolsar directamente a la banca por motivos de su rol de aval del estudiante. ¿Es realmente el sistema eficiente en el uso de su dinero?

### III.3.2.3. FINANCIAMIENTO EN SU CONJUNTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Considerando ambos mecanismos de financiamiento -aportes asignados a las instituciones y a los estudiantes de la educación superior- para el año 2012, se puede evidenciar que un 44,7% del total de fondos son destinados a diez universidades, de las cuales tres son universidades estatales, cinco son universidades tradicionales no estatales y dos son universidades privadas. En el año 2013, de estas 10 universidades, las estatales se redujeron a dos, las tradicionales no estatales se

mantuvieron y las privadas aumentaron a tres. ¿Es pertinente que el 30% de los recursos públicos se destinen a universidades privadas?

### IV. DEBATE TEÓRICO SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Desde las movilizaciones estudiantiles ocurridas en el año 2006 y posteriormente en el año 2011, se ha ido introduciendo en el debate público la idea de educación gratuita como política necesaria para avanzar como país hacia el desarrollo. En efecto, la consigna utilizada por los estudiantes universitarios en el año 2011 de “educación gratuita en todos sus niveles” pasó de ser una frase mediática a una propuesta del programa de gobierno de la actual presidente de Chile.

La discusión en torno a la gratuidad en la educación superior ha estado presente en todos los centros de estudios y Universidades del país, y han nacido de ellos algunas propuestas o críticas que revisaremos en el presente apartado.

Atria y Sanhueza (2013) han propuesto un mecanismo que permitiría la educación superior gratuita, entendiéndola a ésta como un derecho social. Esto sería un cambio paradigmático del cómo concebimos la educación hoy en día. Como se presentó en el apartado anterior, desde la época de dictadura la educación comenzó a entenderse como un bien de consumo, donde cada quien se educa dependiendo de su capacidad de satisfacer las condiciones unilaterales impuestas por el proveedor. Pues bien, entenderlo como un derecho social, entonces requiere que ésta sea accesible para todo quien desea educarse. Esto conlleva a que la educación superior sea gratuita pues, de otro modo existirían individuos que no podrían acceder a ella.

La propuesta se basa en lo que se denomina “régimen de lo público”, el cual tiene dos pilares: (i) como ya se dijo, la comprensión de la educación superior como un derecho social; y (ii) la identificación de la universidad pública como una institución que cumple una función paradigmática. La propuesta, por lo tanto, permite por una parte materializar una gratuidad universal

y por otra fortalecer la educación pública (Atria y Sanhueza, 2013)<sup>6</sup>.

Para lograr los fines anteriores, la propuesta de Atria y Sanhueza contempla el siguiente sistema de financiamiento.

#### IV.1. PROPUESTA DE IMPUESTO CEDULAR AL INGRESO DE LOS EGRESADOS

Se trata de uno cuyos beneficiarios no tendrán que pagar mientras estudian, y luego de finalizar sus estudios, tendrían que pagar un 5 o 10% de sus ingresos por 15 años. Si antes de esos 15 años devuelven el costo total de lo recibido, dejan de pagar. Si al cumplirse los 15 años no han devuelto todo lo que recibieron, también dejan de pagar y la deuda se entiende extinguida (Atria y Sanhueza, 2013).

La propuesta es un impuesto para todos, es decir, todos los que recibieron educación, una vez que ya son parte del mercado laboral, aporten una proporción de su ingreso. Además, se aplica a todos los estudiantes, de modo que es el único medio para financiar los estudios superiores.

Para los autores, el mecanismo permitiría que la universidad fuese para todos gratuita, en el sentido de que nadie tendría que pagarla como condición de recibirla. Todos aportarían después de haber estudiado, en atención a su capacidad contributiva. Como los estudiante del 10% más rico probablemente tendrán salarios más altos, terminarán aportando más de lo recibido, mientras que los pobres aportarían menos de lo recibido. Este sistema, por lo tanto sería progresivo.

Esta propuesta se asemeja a un impuesto específico, pero como grava un estatus (egresado) y no una actividad (minería, alguna que genere externalidades negativas), entonces en lenguaje estricto se denomina un impuesto cedular. Este,

para los autores, permitiría que cada uno reciba de acuerdo a sus necesidades, y cada uno aporte de acuerdo a sus capacidades.

Este impuesto cedular al ingreso de los egresados sólo sería suficiente para sustentar el costo de la docencia, no sería una propuesta global de financiamiento a la educación superior. Este debe ser complementado con financiamientos basales para financiar la dimensión pública de la universidad, que incorpora la investigación entre otras cosas.

Con este mecanismo de, todo estudiante que desee cursar los estudios terciarios podrá hacerlo si cumple con los requisitos académicos, pero ¿Puede llamársele gratuito si de igual forma, el estudiante una vez que ingrese al mercado laboral, deba pagar por su educación cursada?

#### IV.2. GRATUIDAD FOCALIZADA EN LOS MÁS VULNERABLES

Beyer y Cox (2011) cuestionan la gratuidad en la educación superior, puesto que significaría que el grueso de los recursos fluiría hacia los sectores más acomodados, porque son ellos los que tienen una mayor proporción de jóvenes cursando este nivel educativo. Esto desencadenaría un comportamiento regresivo. Además, cuestionan que la propuesta de gratuidad en la educación superior no contempla el uso alternativo de los recursos utilizados. Al ser montos considerables, una política focalizada en los sectores más vulnerables sería una alternativa de carácter más progresivo que la propuesta de Atria y Sanhueza.

#### IV.3. CONFRONTACIÓN DE IDEAS SOBRE GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Beyer y Cox (2012) estimaron en base a la encuesta CASEN 2009 el resultado de llevar a cabo la política de gratuidad de la educación superior para todos. Sus resultados indican que se reduciría el índice de GINI del ingreso per cápita en 0.3 puntos. Los autores concluyen que la reducción es poco significativa para el nivel de política

<sup>6</sup> Para efectos del estudio, no profundizaremos en el segundo punto.



que se está efectuando, y que, considerando el uso alternativo del dinero, la política no es recomendable. En efecto, mencionan “la pregunta relevante no es si una política que reduce el índice de GINI del total de ingresos en 0.3 puntos es regresiva, sino que si una política que lo hace a un costo de 150.000 millones mensuales lo es. Nosotros creemos que sí”. En la misma línea, los autores realizaron un ejercicio matemático en donde concluyen que una política de focalización (gratuidad al 60% más pobre) permite obtener mejores resultados en lo que respecta a reducción de la desigualdad (índice GINI), utilizando menores recursos que la de hacer gratuita la educación superior, por lo que resultaría ser una mejor política, tanto en términos de equidad como de costo alternativo.

Así mismo, Beyer y Cox (2012) proponen otro ejemplo numérico donde se introduce el impuesto cédular de Atria y Sanhueza (2011) para financiar la educación. Sus conclusiones siguen amparando que es preferible una política educacional focalizada para el 60% de la población vulnerable, en vez, de una educación gratuita para todos.

Sin embargo, Atria y Sanhueza (2013) responden señalando que la política de gratuidad si es mejor que una focalizada. En efecto, con la política de gratuidad, el rico entenderá que le están quitando recursos para financiar un sistema que beneficia a ambos, mientras que en la política focalizada, el rico entenderá que esos recursos serán para los pobres. En estas situaciones hay diferencias de estabilidad y sostenibilidad. En la medida en que ricos y pobres sean beneficiados, el sistema es más estable y sostenible en el tiempo. La propuesta de focalización evita, por otro lado, un cambio de paradigma en la concepción de la educación, defendiendo la postura de concebirla como un bien de consumo. Por tanto, refuerza la existencia de un mercado que asigne la educación para quienes pueden pagar y para quienes no pueden pagar (y por tanto se le subsidia). Además, al apoyar la existencia de pagos por el bien, avala la colaboración de instituciones como la banca

privada en el sistema, a menos que se le prive su participación.

Por último, hace pocos meses se han publicado cartas abiertas firmadas por académicos y políticos tanto a favor de la gratuidad en la educación superior como en contra (El mercurio; 2014a; 2014b). En efecto, quienes están en contra, fundan sus argumentos en que ésta es regresiva pues, quienes se verán más beneficiados serán los ricos, pues una alta proporción de estudiantes de educación superior provienen de esas condiciones socioeconómicas. Por lo demás, la política no asegura en ningún caso calidad e incluso podría deteriorarse. Por el contrario, quienes apoyan la medida, además de evidenciar que el 74% de los votos en las presidenciales fueron apoyando a candidatos que apoyaban la gratuidad, postulan que es un error estipular que la medida sea regresiva. En efecto, mientras los ingresos de los hogares del 10% más pobre aumentarían en 26.7% con la política, los ingresos del 10% más rico aumentarían en 2.2%. Además agregan que si el mecanismo de gratuidad es el impuesto cédular, los ricos terminarán contribuyendo tres veces más a la educación superior que lo que actualmente pagan.

Además, los recursos con que se haría la reforma, dicen quienes apoyan la medida, provienen de una reforma tributaria diseñada especialmente para financiar la gratuidad, en la cual el 65% proviene de los más ricos.

Por último, Atria se hace cargo de la crítica sobre la calidad cuestionando la lógica de mercado, en donde cada uno obtendrá la calidad por la que puede y quiere pagar, ni más ni menos, por lo que es ridículo pretender que la gratuidad empeoraría la situación actual (El mercurio, 2014).

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente estudio profundizamos sobre la gratuidad en la educación superior, ahondando

en la economía política del financiamiento de la educación superior, examinando los distintos mecanismos de financiamiento que existen, y recurriendo a la evidencia de países desarrollados y de Latino América.

En efecto, encontramos evidencia de que gran parte de los países de Europa y Latinoamérica poseen un sistema educativo terciario en donde el sector público es quien provee en mayor medida el servicio y el Estado los financia de manera directa, permitiendo la gratuidad en la educación superior en muchos de ellos. Entendemos para estos casos, que sus sociedades consideran a la educación terciaria como un derecho social.

Así mismo, Chile es el caso opuesto y prácticamente único, en donde el servicio es provisto en un porcentaje importante por el sector privado, el Estado financia en gran medida a la demanda, y la educación superior pública no es gratuita.

Estas características nos permiten concluir que quienes fueron y son los tomadores de decisiones del ayer y hoy en nuestra sociedad concibieron a la educación superior como un bien de consumo. Por tanto, aceptaron que estudiantes que teniendo las condiciones para ingresar no podrían acceder a ella por no contar con los recursos para financiarlo. Para esto generaron mecanismos de financiamientos para que pudiesen endeudarse en beneficio de la banca privada, además de mecanismos de becas. Este sistema educacional hoy se encuentra cuestionado por una fracción importante de la sociedad chilena. En el presente estudio recorrimos el debate que se ha generado sobre el modelo educativo que podría reemplazar al actual, citando las posturas de Atria y Sanhueza, quienes proponen un mecanismo de impuesto cedular para financiar la educación superior gratuita, y las opiniones de Beyer y Cox, quienes consideran que la gratuidad en la educación superior es regresiva debido al costo de oportunidad de los recursos, prefiriendo un sistema con gratuidad sólo para los vulnerables.

Es importante preguntarse si como sociedad estamos dispuesto a que la educación se entienda como un bien de consumo, dejándolo al alero del mercado, y alejándose sustancialmente del entendimiento de la educación como un derecho social. Así mismo, si nos parece bien que con dinero público se financie universidades privadas como ocurre hoy en día, y que la banca privada obtenga ganancias del endeudamiento de estudiantes.

Basándose en la investigación, nos parece necesario transitar desde una concepción de educación como mercancía, a una de derechos sociales. En efecto, no es casualidad que los países desarrollados lo conciban así. Más bien, somos excepción a las reglas, incluso en nuestra región. Pero más allá de la razón anterior, debemos concebir a la educación como un derecho social porque sólo así aseguramos institucionalmente que todo quien desee estudiar, efectivamente lo pueda hacer –a cada quien según su necesidad. Obviamente, aún persisten otros elementos que restringirán lo anterior: calidad de la educación, pobreza, segregación territorial, pero entender a la educación como un derecho social es el primer y gran paso.

Con respecto al sistema de financiamiento que permita lo anterior, se necesita de algún mecanismo universalista. Las políticas de focalización no tendrían cabida bajo este nuevo esquema, puesto que justifica el funcionamiento del mercado, donde el Estado intervendría subsidiando a quien no puede pagar el servicio producto de sus condiciones materiales de vida. Por el contrario, pareciese más razonable utilizar algún mecanismo como el impuesto cedular, que permite que todo quien desee estudiar lo pueda hacer, y posteriormente, todo quien pueda pagar lo haga –de cada quien según su capacidad. La discusión sobre gratuidad en la educación superior está en auge, y la presente investigación brinda insumos teóricos que podrían ser útil para dilucidar si la política va en la dirección correcta en lo que respecta a construir una sociedad que permita desarrollar libremente las capacidades de cada uno.

## REFERENCIAS

- Atria F. y Sanhueza C. (2013). "Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena" Clave de Políticas Públicas, Número 17. Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.
- Atria F., Larraín G., Benavente J., Couso J., y Joignant. A. (2013). "El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público". Editorial Debate.
- Atria F. (2014a). Exposición ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, emitido el Martes 1 de julio de 2014.
- Atria F. (2014b). "Sobre la Reforma Educacional en Actual Discusión".
- Beyer H. y Cox L. (2011). "Gratuidad de la Educación Superior. Una política regresiva". Puntos de Referencia, Número 337. Centro de Estudios Públicos.
- Brunner J. (1990) "Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos". Editorial Fondo de Cultura Económica. Chile.
- Brunner J. (2011) "Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha" en Jiménez de la Jara y Durán (2011) "Un Recorrido por la Historia Reciente de la Educación Superior Chilena. Foro Educación Superior, Corporación Santo Tomás para Aequalis.
- Brunner J. y Villalobos C. (2014). "Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013" III Encuentro de Rectores Universia, Río de Janeiro, 2014. Universia-UDP-UNESCO.
- César J. (2005). "Internacionalización de la Educación Superior en Argetina". En Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional". Capítulo 3. Banco Mundial. Ediciones Mayol.
- Contraloría General de la República (2012). "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2012". División de Análisis Contable. Área Empresas Públicas y Universidades.
- El Mercurio (2014, Julio 18). "Sólo dos estatales están entre los 10 planteles que más recursos fiscales recibieron en 2013". Recuperado de emol.cl: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-07-18&dtB=18-07-2014%200:00:00&PaginaId=7&bodyid=3>
- El Mercurio (2014, Agosto 28). "Kast y la educación: todavía un bien de consumo". Recuperado en emol.cl: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/08/28/kast-y-la-educacion-todavia-un-bien-de-consumo/>
- El Mercurio (2014, Septiembre 6). "Gratuidad universal: Una medida regresiva". Recuperado en emol.cl: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/09/06/24985/Gratuidad-universal-Una-medida-regresiva.aspx>
- El Mercurio (2014, Septiembre 13). "Gratuidad y calidad en la educación superior". Recuperado en emol.cl: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/09/13/25174/Gratuidad-y-calidad-en-la-educacion-superior.aspx>
- García C. (2001) "Lo público y lo privado en la educación superior: algunos elementos para el análisis del caso latinoamericano". Revista de Educación Superior, vol. XXX, no. 119, México
- Lebowitz (2012). "La alternativa socialista: El verdadero desarrollo humano". Plataforma Nexos.
- OCDE (1998). "Measuring what people know: Human Capital for the knowledge economy". OECD Publications. France.