

Estudio de Caso N° 52

EL CREDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCION DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR EN CHILE

Juan Salamanca Velázquez

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Octubre 2000



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Casilla 86 - D, Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

En el estudio se analiza en que medida los sistemas de crédito estudiantil permiten el acceso y mantención de los estudiantes en las instituciones de educación superior. Se ilustra sobre la tendencia mundial de implementación de políticas de recuperación de costos y se analizan los mecanismos de ayuda estudiantil aplicados en diferentes países. Se concluye que los sistemas de crédito estudiantil son la respuesta más eficiente para permitir el acceso y mantención de los estudiantes en la educación superior. A partir de la distinción de los elementos de diseño de un sistema de crédito estudiantil y de la experiencia internacional, se revisan los sistemas de crédito estudiantil de Chile: el Fondo Solidario de Crédito Universitario y el Crédito CORFO. Respecto del primero, se detectan algunos problemas: restricción en la cobertura del crédito (sólo cubre el arancel y en un porcentaje limitado); restricción en el acceso (sólo para alumnos matriculados en universidades que reciben Aporte Fiscal Directo) y; altos costos por subsidios “implícitos” (tasa de interés subvencionada, mecanismos de condonación de créditos y baja recuperación de los mismos). En cuanto al funcionamiento del Crédito CORFO, se destaca que brinda recursos para cubrir costos distintos al del arancel y que incorpora a instituciones financieras privadas, mostrando que existe demanda por solicitar créditos a tasas de interés reales más altas que las del sistema de crédito universitario. Se propone centrar la mayor parte de los recursos para ayuda estudiantil en los créditos, más que en becas. Dentro del sistema de crédito, se propone aumentar la tasa de interés a la cual son otorgados los créditos, ampliar el período de devolución de los créditos y revisar la factibilidad de trasladar la función de administración de los créditos hacia una institución especializada, que permita mejorar la recuperación de los mismos.

I. EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Durante las últimas tres décadas, y en la mayoría de los países del mundo, la educación superior muestra una enorme expansión desde el punto de vista del número de estudiantes que accede a este nivel educacional y de los costos que ha alcanzado. Las cifras de Unesco (1998) señalan que la matrícula mundial total en educación superior en 1970 era de aproximadamente 28 millones de estudiantes. En 1995 se llegó a una cifra de 82 millones. Es decir, en 25 años prácticamente se triplicaron los alumnos, con una tasa de crecimiento anual promedio de 3,4% para el período 1980-1995 ¹.

Las mismas cifras de Unesco para igual período muestran que el número de estudiantes matriculados en la educación superior por cada 100 mil habitantes, aumentó a escala mundial en un 24,6%. Se destacan los crecimientos de regiones como Asia Oriental y Oceanía (117%) y África Subsahariana (125%). Los países más desarrollados de Europa mostraron un crecimiento promedio de 74% y los de Asia un 61%. En los países de América Latina y El Caribe éste fue de un 25% ².

La Unesco también entrega datos que muestran que la razón bruta de matrícula ³ creció de manera significativa. Entre 1980 y 1995, las tasas de cobertura de la educación superior aumentaron de un 12,2% a un 16,2%. Los países de las regiones más desarrolladas elevaron sus tasas desde un promedio de 37,2% en 1980 a 59,6% en 1995. Sin embargo, las regiones menos desarrolladas mostraron tasas de cobertura de la educación superior bastante menores, aunque dentro de ellas se destacó América Latina y El Caribe con una tasa de 17,3% en 1995 ⁴.

Junto con el crecimiento de la matrícula, la educación superior también muestra un fuerte aumento en su costo. Según la Unesco, éste implica más que triplicar el gasto por alumno que realizan los países en los otros niveles educacionales (prebásica, básica y secundaria). De hecho, en el período 1985-1995, el gasto público corriente por alumno creció en cerca de un 67,6% a escala mundial, y se destaca la situación de los países de las regiones más desarrolladas, donde el crecimiento fue de un 98,3%. En Europa, la

¹ Fue más alta en las regiones menos desarrolladas (5,8%) que en las más desarrolladas (2,8%).

² En 1980, Chile mostraba un indicador de 1.049 alumnos por cada 100 mil habitantes. En 1995, éste llegó a 2.426, lo que representa un crecimiento del 131% en el período.

³ Razón entre el número total de estudiantes en educación superior y la población total ubicada en el rango de edad que está dentro de los cinco años posteriores al egreso de la educación secundaria.

⁴ En 1995, Chile alcanzó una razón bruta de matrícula en educación superior del 28,4%, utilizando cifras del INE (población entre 20 y 24 años) y de la División de Educación Superior para ese año.

expansión del gasto público por alumno fue superior al 300%. En regiones menos desarrolladas, dicho crecimiento fue de un 60,7%, y sobresalen los países del sur de Asia, donde llegó a un 317,7%. En América Latina y El Caribe, el crecimiento del gasto público por alumno fue de un 71%⁵.

No sólo ha existido un significativo crecimiento en el número total de alumnos matriculados en la educación superior. También hay un importante aumento del gasto público por alumno. De los US\$ 121.255 millones que gastó en 1985 el conjunto de los países incluidos en el informe de Unesco para financiar la educación superior; en 1995 se pasó a un gasto público total de más de US\$ 275.481 millones. Es decir, un incremento bruto de más de un 127% en sólo diez años. La misma estimación hecha para los países de América Latina y El Caribe muestra que el gasto público total en educación superior aumentó de US\$ 1.105 millones en 1985 a unos US\$ 2.945 millones en 1995, lo que representa un crecimiento de 166,4%.

Para los Estados y sus gobiernos, la educación superior se ha constituido en una importante fuente de presión por recursos públicos. Para el período 1985-1995, la tasa promedio anual de crecimiento del gasto público en educación superior fue de un 8,6% a escala mundial, y de un 10,3% para la región de América Latina y El Caribe (esta última muy superior a las tasas mundiales de crecimiento del producto interno y a las del crecimiento regional).

El aumento de la presión por recursos públicos que generó la expansión de la educación superior en la mayor parte de los países del mundo, debió enfrentar –a su vez– una situación de restricción fiscal de los gobiernos, derivada de períodos de déficit fiscal con orígenes diversos, como la crisis del modelo del Estado de Bienestar en Europa y la crisis de la deuda en América Latina. Por ello fue necesario replantear la calidad del gasto público y evaluar su eficiencia. Básicamente, una de las políticas centrales fue lograr una mayor productividad del gasto público (Cepal, 1998). Es decir, que una mayor cantidad de bienes y servicios demandados socialmente se otorgaran a la población sin que implicase aumentos crecientes del gasto.

⁵ En Chile, el gasto por alumno disminuyó en un 76,7% en el período 1980-1995, si se toman en cuenta las cifras de gasto total en educación superior señaladas en el Compendio de Información Estadística del Ministerio de Educación, y las cifras totales de alumnos matriculados en el sistema de educación superior para esos años, utilizando cifras de Castañeda (1993) y de la División de Educación Superior.

En educación superior, las políticas de mejoramiento de la eficiencia del gasto público condujeron a muchos países a replantear sus políticas de financiamiento. Al respecto, el aporte que la economía de la educación había venido realizando desde mediados de los '50, en especial los relacionados con sus propuestas de política, influyó significativamente en todos los países.

Al respecto, Aedo y Vargas (1997) han planteado que un ejemplo notable de la influencia de la economía de la educación ha sido el creciente interés en usar mecanismos de mercado para financiar la educación y, en particular, los efectos de las diferentes políticas de cobro sobre la demanda por educación y la eficiencia interna de las instituciones educativas. Respecto de los países en desarrollo, los autores señalan que el Banco Mundial ha ejercido mucha influencia en sus políticas educativas, en especial en el cambio en las prioridades de asignación de recursos desde la educación superior hacia la básica y media, reforzada por la abundante investigación sobre tasas de retorno de la inversión en educación en distintos niveles realizada por Psacharopoulos (1973, 1981, 1985, 1993), y muchos otros investigadores.

Muchos países han ejecutado políticas de recuperación de costos en educación, en particular en la educación superior, debido a la alta rentabilidad privada de la inversión en este nivel educativo. De allí que la idea de traspasar una parte o el total del costo de impartir educación superior hacia quienes se benefician de ella (los estudiantes), se ha ido abriendo paso gradualmente en distintos países.

Según señala el Banco Mundial (Johnstone, 1998), cada vez son más los países en desarrollo que desvían costos de la enseñanza desde los contribuyentes hacia los padres y alumnos, mediante el cobro de derechos de matrícula y otros cargos, siguiendo el ejemplo de varios países industrializados y de la OCDE. Ejemplo de ello son Australia, Nueva Zelandia, los Países Bajos, Estados Unidos y, más recientemente, el Reino Unido y Suecia. También se señala a Chile, Argentina, Kenia, Polonia, Rusia, e incluso China.

Sin embargo, la decisión de implantar políticas de recuperación de costos en educación superior plantea, a su vez, un problema crucial en torno a la equidad en el acceso. En la medida que los estudiantes cancelan un precio por acceder a la educación superior, surge la interrogante por quienes no poseen los recursos económicos para

cancelar dicho costo. Este nuevo problema para los gobiernos se traduce en la necesidad de desarrollar políticas orientadas a entregar ayuda a aquellos alumnos de menores recursos que aspiran a ingresar a la educación superior.

II. SISTEMAS DE AYUDA ESTUDIANTIL

Todos los países que poseen sistemas de cobro de aranceles, orientados por políticas de recuperación de costos, han desarrollado a la vez sistemas que ofrecen a los estudiantes de menores recursos opciones para acceder a la educación superior. Los principales instrumentos de ayuda estudiantil implementados son los siguientes:

1. BECAS

Son recursos que se transfieren directamente a los estudiantes (ellos reciben personalmente el monto de la beca), o indirectamente (el monto lo percibe la institución que prestará el servicio al estudiante). Son desembolsos que no requieren devolución por parte de los receptores. Estos recursos pueden tener diversos objetivos, entre ellos, pagar los derechos de matrícula y aranceles, cubrir necesidades de mantención (alojamiento, alimentación, transporte) y adquirir textos y materiales ligados a los estudios.

Hoy día en Chile los programas de becas son básicamente dos. El Programa de Becas de Arancel, creado en 1991, y al que sólo acceden los estudiantes matriculados en las universidades que reciben financiamiento directo del Estado. Esta beca es una transferencia indirecta a los alumnos para que financien los costos de arancel. El segundo es el Programa Juan Gómez Millas, creado en 1998, y al que pueden postular todos los estudiantes del último año de enseñanza media que pretenden acceder a la educación superior. Es un monto para pagar derechos de matrícula y aranceles. Los alumnos beneficiarios pueden matricularse en cualquiera de las instituciones elegibles (según lo defina el Ministerio de Educación) y ellas reciben el dinero de la beca.

Otros programas de becas son los de Reparación, que incluyen la beca para mantención de exonerados políticos (creada en 1991), y la beca para hijos de víctimas de derechos humanos (creada en 1992). En 1998, del total de fondos destinados por el Ministerio de Educación a la ayuda estudiantil, el 30,9% se destinó a becas y el 69,1% a créditos.

2. CRÉDITOS

Son recursos transferidos directa o indirectamente a los alumnos para pagar derechos de matrícula y aranceles; aunque también hay casos en que parte de los recursos se puede utilizar para cubrir otros gastos ligados con los estudios. La principal característica de este tipo de ayuda estudiantil es que los recursos transferidos a los estudiantes deben ser devueltos en el futuro, de acuerdo con los distintos diseños de pago que se establezcan.

En Chile, hay dos programas de crédito que involucran fondos públicos. El más conocido y antiguo es el Sistema de Crédito Universitario, sólo para los alumnos matriculados en las universidades que reciben aporte directo del Estado. El segundo es el Programa de Créditos Corfo, que consiste en fondos públicos otorgados a entidades comerciales privadas con bajas tasas de interés para que éstas los coloquen, a una tasa de interés mayor, entre estudiantes matriculados en cualquiera de las instituciones de educación superior definidas como elegibles por el Ministerio de Educación.

3. IMPUESTO DE GRADUACIÓN (TAX GRADUATES)

Consiste en financiar la educación superior de los estudiantes, al imponerles una carga tributaria mayor, una vez que egresan y comienzan a generar ingresos como profesionales, con lo cual "cancelan" la educación superior recibida. A diferencia del crédito, donde existe una deuda que debe ser saldada, el impuesto de graduación es una obligación tributaria que debe cumplirse por un período determinado (aunque usualmente es de por vida).

4. WORK-STUDY

Corresponden a recursos que se transfieren directa o indirectamente a los estudiantes para cubrir parte o todos los costos de los derechos de matrícula y aranceles. En este tipo de ayuda los recursos no se reciben de manera gratuita, pero tampoco hay que cancelarlos en el futuro, ya que los alumnos beneficiados deben realizar trabajos de

tiempo parcial, que usualmente son proporcionados por los propios gobiernos o a través de convenios firmados con empresas u otras organizaciones.

En Chile, sólo a partir de 1999 se creó el programa “Becas de Desempeño Laboral para Estudiantes de Educación Superior”, que considera que las propias instituciones de educación superior, elegidas por la autoridad de gobierno, establezcan convenios con empresas donde trabajarán los estudiantes y con el organismo público (Fosis) encargado de realizar las transferencias a las instituciones.

Las políticas de ayuda estudiantil son políticas secundarias respecto de la política principal de recuperación de costos. Por ello, el análisis de los distintos instrumentos de ayuda estudiantil debe tomar en cuenta como parámetro central la orientación básica de la política principal; es decir, la eficiencia del gasto público. En ese sentido, tras asumir la eficacia de los cuatro instrumentos de ayuda estudiantil ya descritos, es necesario analizar cuál de ellos asegura la equidad en el acceso a la educación superior de manera más eficiente (al menor costo posible).

Un sistema de ayuda estudiantil debe permitir que los estudiantes financien los costos de la educación superior (disminuyendo al gasto público) y no generar incentivos hacia conductas que hagan más oneroso el logro de alumnos titulados (por ejemplo, alumnos que duplican el tiempo necesario para obtener un título).

A partir de lo expuesto es posible revisar la eficiencia de los distintos sistemas de ayuda estudiantil.

Becas. Son recursos que no devuelven sus beneficiarios. Por tanto, no permiten que asuman efectivamente los costos de la educación que reciben, con lo que se generan dos ineficiencias: se gastan recursos públicos en un sector que es socialmente menos rentable (en comparación con la educación básica, por ejemplo), y los estudiantes tienden a tomar más tiempo del necesario en egresar al no asumir los costos directos de su educación, con lo que se gastan más recursos para lograr un alumno titulado.

Sistemas de créditos. Permiten trasladar efectivamente los costos de estudiar hacia quienes recibirán los beneficios de la educación superior, ya que deberán devolver los recursos recibidos. Respecto de la eficiencia interna, en la medida que los alumnos

contraen una deuda para costear sus estudios, existirán incentivos para que el egreso se produzca en el menor tiempo posible.

Impuestos de graduación. Trasladan la carga del financiamiento de la educación superior hacia los que se benefician de ella (permite conectar lo que se paga con los beneficios derivados de los estudios, y no con sus costos). Si funcionan los sistemas de recolección de impuestos, alivian al Estado de financiar mayoritariamente este subsector de la educación. Su principal debilidad consiste en que si el pago se hace a través de una carga impositiva mayor para los egresados, no hay incentivos para una mayor eficiencia interna; es decir, para los estudiantes el costo es casi el mismo, ya que no importa qué estudien ni cuanto tiempo demoren en graduarse. En la medida que los programas de *work-study* se financien con recursos públicos, habrá un problema de eficiencia externa porque no representarán una disminución del gasto público. Por otro lado, el hecho que los alumnos deban asumir labores distintas al estudio puede afectar la eficiencia interna (alumnos que requieren más tiempo para graduarse).

Lo anterior implica que los sistemas de crédito estudiantil permiten lograr la mayor eficiencia social, si se les compara con los demás sistemas de ayuda vigentes. Sin embargo, su eficiencia externa depende de su diseño, ya que éste puede determinar significativamente el grado de subvención pública que tendrán los créditos.

III. DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE CRÉDITO ESTUDIANTIL

El crédito estudiantil es un mecanismo de recuperación de costos sólo en la medida en que exista una efectiva devolución del dinero prestado ⁶. A la vez, resuelve el problema de la equidad sólo si efectivamente lo utilizan alumnos que posean dificultades para financiar sus estudios. Esto último es especialmente cierto si se toma en cuenta que los alumnos de bajos ingresos, por lo general, poseen una mayor aversión al riesgo que involucra adquirir una deuda a futuro. De allí que el diseño de un sistema de crédito estudiantil debe ser capaz de responder de manera efectiva a este problema de aversión al riesgo, junto con la necesaria recuperación de los dineros prestados. Ambos objetivos no son de fácil conjugación.

Respecto de la recuperación efectiva de los créditos, algunos de los aspectos centrales que se deben considerar al diseñar un sistema de crédito estudiantil son los siguientes:

1. ORIGEN DE LOS RECURSOS

Es necesario definir desde el principio de dónde provendrán los fondos destinados a crédito estudiantil. Existen dos fuentes principales: recursos públicos y recursos privados. Un sistema de crédito que utiliza fondos públicos tiene como principal limitación la disponibilidad de recursos suficientes, dadas las restricciones presupuestarias si los sistemas de educación superior están en períodos de rápida expansión y de traspaso de los costos hacia aranceles. No obstante, la ventaja de poseer sistemas de crédito que utilizan fondos públicos es que permite una mayor rapidez y flexibilidad para implementar y modificar sus características.

Otra fuente de recursos para los créditos estudiantiles puede provenir del sector privado, lo que permite que el Estado disponga de recursos que puede destinar a otros objetivos. También admite un crecimiento prácticamente ilimitado de los recursos destinados a créditos, si se permite cobrar el valor real del dinero prestado. Sin embargo, el uso de fondos privados para los gobiernos implica una mayor preocupación para definir las características del sistema, con el propósito de asegurar que su funcionamiento solucione el problema de equidad que da origen a los sistemas de crédito.

⁶ Ver *Albretch y Ziderman (1993)*.

Si bien se pueden establecer sistemas de crédito con fondos privados garantizados por el Estado, es necesario tener especial cuidado de evitar incentivos para el no pago de los créditos. Si bien la morosidad podría reducirse al incorporar sistemas de devolución de créditos ligados a los ingresos de los deudores; es difícil que las instituciones financieras privadas lo hagan porque aumenta la incertidumbre respecto de las devoluciones.

2. DEFINICIÓN DE LA INSTITUCIÓN ENCARGADA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

Cuando se crea un sistema de crédito, uno de los aspectos centrales es la definición del tipo de institución u organización donde recaerá el funcionamiento del sistema. Si los recursos provienen de fondos públicos es importante que dicha decisión considere dos objetivos básicos: la capacidad de asegurar equidad en la entrega de los créditos (es decir, que alumnos con más necesidades reciban más ayuda), y la eficiencia en la administración de los créditos⁷.

Hay diferentes opciones de instituciones encargadas de administrar los créditos. Por ejemplo, instituciones financieras privadas, instituciones financieras públicas, las propias casas de estudio, agencias públicas autónomas especializadas, agencias públicas dependientes o subunidades dentro de reparticiones públicas ya existentes. Cada una presenta ventajas y desventajas respecto de los objetivos de equidad y eficiencia en la administración de los sistemas de créditos.

3. DEFINICIÓN DE SUBVENCIONES EN LA TASA DE INTERÉS

Una decisión significativa dentro del diseño de un sistema de crédito consiste en incorporar o no subvenciones a la tasa de interés del crédito estudiantil. En caso de subvenciones, dicha tasa tiende a ser menor que la del mercado, lo que significa que los

⁷ *La eficiencia en la administración del sistema de crédito incluye la capacidad de recuperación de los créditos y los costos promedio que significa administrar cada uno (incluido el proceso de cobranza).*

deudores pagan por el dinero prestado un precio menor y por esta vía también se reduce la capacidad de recuperación de costos. Si bien una tasa de interés menor podría eventualmente incentivar a los estudiantes de menores ingresos a usar el crédito, ella no sería necesaria si el mecanismo de devolución del crédito permite, por sí solo, eliminar los problemas de aversión al riesgo.

4. DEFINICIÓN DEL TRASPASO DE LOS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA A LOS COSTOS TOTALES DEL CRÉDITO

Uno de los últimos aspectos que también hay que incluir en la eficiencia del diseño es si se incorporarán o no explícitamente los costos de administración del esquema de crédito. En la medida que dichos costos sean pagados con recursos públicos y no se incorporen en el costo del crédito, existirá una pérdida implícita derivada de la menor rentabilidad obtenida con dichos recursos.

En relación con la capacidad de asegurar la equidad del sistema de crédito, es necesario revisar otros aspectos de diseño:

- **Nivel de cobertura del sistema.** Hay que definir si todos los alumnos podrán acceder al sistema de crédito, lo que está condicionado por la disponibilidad de recursos. En la medida en no sean suficientes para cubrir las necesidades de todos los estudiantes, se requerirá de algún criterio de elegibilidad para determinar quiénes podrán recibir créditos y quienes no. Los criterios debieran promover la equidad al focalizar recursos en los estudiantes que posean mayores dificultades para financiar sus estudios. Para ello se requieren mecanismos válidos y comparables de acreditación socioeconómica.
- **Definición del momento de inicio de la devolución del préstamo.** Se trata de definir el plazo en que los alumnos que recibieron crédito estudiantil deberán devolverlo. Las principales opciones son las que postergan el inicio de la devolución hasta un determinado período después del egreso (por lo general, entre seis meses y dos años), lo que permite que los estudiantes obtengan trabajo y generen ingresos con los cuales cancelar el crédito. Otra opción es

desvincular el pago de los intereses del pago del crédito. En estos casos, los alumnos pagan desde el primer año los intereses que genera el crédito, y se posterga hasta después del egreso la cancelación del monto principal. Dadas las características de la inversión en educación, donde los resultados sólo se comienzan a percibir una vez que la persona se incorpora al mercado laboral, es razonable postergar el inicio de la devolución del crédito hasta que ello ocurra. Sin esta característica, el sistema de crédito puede resultar poco atractivo para los alumnos de menores ingresos.

- **Definición de la modalidad del crédito: contingente al ingreso o hipotecaria.** Quizá uno de los aspectos principales en el diseño de los sistemas de crédito estudiantil es definir la modalidad de devolución que tendrán los préstamos. Al respecto, hay que realizar una distinción básica. Por un lado, están los créditos denominados contingentes al ingreso, que ligan la devolución del crédito al nivel de ingreso de los deudores. Por otro lado, están los créditos tipo hipotecario, que establecen cuotas fijas a ser pagadas por los deudores. Un sistema de crédito contingente al ingreso implica que los deudores pagarán periódicamente montos que representarán un determinado porcentaje de los ingresos percibidos en el período inmediatamente anterior. Si no se han obtenido ingresos, el deudor no estará obligado a pagar (Barr, 1993). Esta modalidad de devolución posee una enorme ventaja, pues elimina la aversión al riesgo que enfrentan los estudiantes que requieren contraer una deuda para pagar sus estudios. En la medida que los estudiantes saben que una vez egresados nunca enfrentarán una situación donde sus ingresos no puedan cubrir los pagos del crédito, la opción de asumirlo se vuelve mucho menos riesgosa, incluso para aquellos más pobres, lo que permitiría solucionar los problemas de inequidad en el acceso, derivado de la mayor incertidumbre que dichos alumnos puedan poseer.
- **Definición de los plazos para la devolución de los créditos.** Es necesario definir los plazos que tendrán los deudores para terminar de pagar los créditos. En aquellos casos en que los modos de devolución no son contingentes al ingreso, por lo general se establece un número determinado de

años para la devolución, lo que conduce a establecer cuotas fijas (iguales o variables) a ser canceladas periódicamente por los deudores. En el caso de los créditos contingentes al ingreso, no es posible determinar a priori el plazo para terminar de devolver el crédito porque dependerá de los ingresos de cada deudor. No obstante, igual se puede fijar un número máximo de períodos durante los cuales los deudores deberán pagar un porcentaje de sus ingresos. Sin embargo, esa definición de máximos puede conducir a condonaciones de deudas, si hay alumnos que al final de los períodos aún posean deuda por pagar, con lo cual ello se constituiría en una subvención ex post para el estudiante. Mientras más bajo es el número máximo de períodos de pago, mayor será la subvención que entregará el Estado y, por lo mismo, menor es la eficiencia del sistema para recuperar costos.

Para el caso particular de los sistemas de crédito que son contingentes al ingreso también hay que definir otros elementos más específicos de su diseño. Por ejemplo, si existirá algún umbral de ingresos bajo el cual no se exigirá el pago de la alícuota correspondiente; qué porcentaje del ingreso deberá destinarse al pago, una vez superado dicho umbral de ingresos; cómo se medirá el ingreso; cuál es el período destinado a la devolución del crédito; si existirá o no un período de gracia antes de comenzar la devolución, y si existirán incentivos para adelantar el pago de los créditos (por ejemplo, mediante descuentos progresivos).

IV. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN EL USO DE SISTEMAS DE CRÉDITO ESTUDIANTIL

En la actualidad, un número importante de países utiliza sistemas de crédito para ayudar a los estudiantes a financiar sus estudios. A partir de los años '50 diversos países implementaron sistemas de crédito estudiantil y en 1993 se contaban más de 50 que habían utilizado dichos sistemas de financiamiento (Albretch y Ziderman, 1993). La exposición de las experiencias de Estados Unidos, Australia, Gran Bretaña y Suecia permitirá conocer distintas modalidades y características de dichos sistemas.

ESTADOS UNIDOS

A partir de 1958 con la introducción del National Defense Student Loan Program ,y con la aprobación de la Higher Education Act (1965), cuenta con Programas de Asistencia Financiera para Estudiantes (SFA), constituidos por becas, crédito y *work-study*. Según cifras del National Center for Education Statistics del Departamento de Educación norteamericano, durante el año académico de 1995-1996, los créditos equivalieron a casi el 73% de los fondos de ayuda estudiantil, mientras las becas y los *work-study* representaron el resto (NCSE, 1998).

Durante el año académico 1995-1996, el 99% de los estudiantes de pregrado que solicitó algún crédito lo hizo a través de los programas federales. Algunos cuentan con la participación de bancos o instituciones financieras privadas, que administran y proveen los fondos, mientras el gobierno sólo garantiza y subvenciona –cuando corresponde– los créditos.

A los programas de crédito pueden acceder todos los alumnos matriculados en instituciones definidas como elegibles por el gobierno federal norteamericano. Las propias instituciones de educación superior administran los programas de crédito y se encargan de su recuperación. Para ello hay mecanismos de incentivo: si las instituciones no recuperan al menos el 80% de la deuda exigible para cada período, el gobierno federal reduce los montos futuros destinados a ayuda estudiantil.

Existen distintos programas federales de crédito: los Federal Perkins Loans son créditos orientados a alumnos de pregrado y posgrado que poseen necesidades financieras excepcionales. Con una tasa de interés de 5% anual, los estudiantes de pregrado puede

solicitar hasta un máximo anual de US\$ 4.000, y los de posgrado hasta US\$ 6.000. No hay cobros de administración del crédito, y éste comienza a pagarse después de nueve meses del egreso o abandono del programa de estudio. El período para devolver el crédito abarca diez años, aunque hay períodos de aplazamiento para estudiantes con problemas durante los cuales no realizan ningún tipo de devolución y los intereses no se acumulan a la deuda. También existen períodos de espera, donde los pagos se posponen o se reducen, aunque los intereses continúan acumulándose y se suman a la deuda a cancelar (U.S. Department of Education, 1999).

Otro programa de crédito es el Stafford Loans, que posee dos modalidades: una subvencionada, donde el gobierno paga los intereses del crédito mientras el alumno estudia, o durante los primeros seis meses después de haber egresado o abandonado el programa, y también cuando el deudor certifica que ha aplazado el pago. En la modalidad no subvencionada, los estudiantes se hacen responsables de los intereses que genere el crédito. Ambos poseen un período de gracia de seis meses, con una tasa de interés variable, aunque nunca superior al 8,25%. Para el año académico 1998-1999, la tasa fue de 7,46% durante el período de devolución, y de 6,86%, mientras el alumno está estudiando o durante los períodos de aplazamiento o de gracia. Existen tres formas de cancelación: un plan a diez años con un pago mínimo mensual de US\$ 50; un plan con pagos mensuales que parten bajos para incrementarse progresivamente durante el período de devolución, o un plan con pagos mensuales basado en el nivel de ingresos que genera el deudor, aunque la proporción no es fija pues deberá ajustarse al período de devolución que es de diez años.

AUSTRALIA

En 1989 incorporó el Esquema de Contribución a la Educación Superior (HECS), a partir del cual se cobra a los estudiantes por cada "unidad" de educación superior a la que acceden. (Harding, 1995). El cobro cubre aproximadamente el 20% del costo promedio de las carreras, agrupadas en tres áreas (ciencias sociales, ciencias y salud) para las que existen cobros diferenciados (Williams, 1997). No varía entre instituciones, o de acuerdo con el tiempo que toman los alumnos para terminar sus carreras. Para

pagar el costo de la HECS, hay dos posibilidades: pagar el crédito de inmediato y recibir un descuento del 25%, o postergarlo para cancelarlo cuando comiencen a trabajar. En ese caso sólo deberán hacerlo si sus ingresos superan un determinado umbral.

Los fondos destinados a crédito estudiantil provienen de recursos públicos y el gobierno se encarga de administrar el sistema. No se cobran intereses por el dinero prestado y no existe un tiempo límite para devolver el crédito, pues el sistema australiano es contingente al ingreso (los deudores deben comenzar a devolver el crédito sólo una vez que sus ingresos superan un determinado umbral). En caso de que los deudores no alcancen a cubrir dicho umbral, la deuda se acumula y hay un plazo máximo (cuando el deudor cumple 65 años) en que se condona. La característica particular de este sistema contingente es que es progresivo: mientras mayor es el nivel de ingreso de los deudores, mayor es el porcentaje que deben pagar como cuota anual. Los porcentajes de devolución varían entre un mínimo de 2% y un máximo de 5% de los ingresos. La recuperación de los créditos se realiza mediante la recolección de impuestos a la renta y del sistema de impuestos previsionales. Este sistema de crédito no posee cobros explícitos de administración.

GRAN BRETAÑA

Es otro de los países que muestra un desarrollo interesante en las políticas de recuperación de costos en su educación superior. En 1990 se creó la Student Loans Company Limited (SLC), agencia pública especializada sin fines de lucro, a cargo de la administración y recuperación de los créditos. Si bien los fondos para crédito originalmente provienen del Estado, la SLC ha adelantado la recuperación de los créditos colocados gracias a la venta de parte de su portafolio de deuda al sector privado (Greenwich NatWest en 1998 y Deutsche Bank/Nationwide en 1999). Además, se ha ganado los contratos de administración de ambas cuentas. Con ello, la SLC ha disminuido los aportes estatales al fondo de crédito y, a la vez, ha traspasado parte de los costos de administración al sector privado.

El sistema de crédito inglés establece montos máximos a prestar a los estudiantes. De ese valor máximo, cerca del 75% está disponible para la mayoría de los alumnos que se encuentran matriculados en programas de estudio que son elegibles. El resto se entrega de acuerdo con evaluaciones socioeconómicas. No se cobran intereses por los créditos, los que sólo se reajustan según la inflación. Si bien los estudiantes deben comenzar a pagar el crédito durante el mes de abril del año siguiente al egreso o abandono del programa, ello ocurrirá sólo cuando sus ingresos superen un determinado umbral, ya que desde 1998 el sistema de crédito estudiantil inglés es contingente al ingreso. El monto anual que deben pagar los deudores corresponderá al 9% de los ingresos que superen el umbral establecido, y se recaudan descontándolos directamente de las remuneraciones de los deudores que trabajan de manera dependiente. En el caso de los independientes, se recaudan a través de la declaración anual de impuestos. Para ello, la SLC trabaja directamente ligada y en colaboración con la Oficina de Hacienda británica, aprovechando los sistemas de recolección de impuestos y pagos de seguro social de todos los trabajadores (SLC, 1999).

SUECIA

Posee un sistema de apoyo financiero a los estudiantes con dos componentes básicos: una beca de asistencia económica, que puede llegar a representar cerca del 30% de la cantidad total de ayuda requerida por el estudiante; y un crédito cargado a los fondos públicos con una tasa de interés real que varía de acuerdo con la tasa de depósitos del Estado y que representa el 70% de ésta. Hay un período de gracia de seis meses desde que el estudiante egresa o abandona el programa de estudio para comenzar a devolver el crédito. El modo de devolución es contingente al ingreso y los deudores cancelan anualmente el 4% de los ingresos generados durante el período anterior. No existe un plazo prefijado para terminar de pagar el crédito, pues ello dependerá del tamaño de la deuda y de los ingresos que genere el deudor (Swedish Institute, 1998).

A partir de la revisión de la experiencia de los cuatro países, se pueden destacar tres aspectos fundamentales de los sistemas de crédito estudiantil orientados a una efectiva

recuperación de costos, pero que no pierden de vista el compromiso con la equidad que toda política pública debe tener:

- En primer lugar, llama la atención el importante subsidio incorporado a los créditos, a través de tasas de interés muy inferiores a las de mercado, lo que claramente impacta la capacidad del sistema de crédito estudiantil para recuperar costos. En Estados Unidos, si bien las tasas subsidiadas son significativamente más altas en comparación con los otros tres países, no hay que olvidar que es el gobierno federal quien cancela los intereses mientras los alumnos estudian, lo que también constituye un costo significativo para el Estado.
- Un segundo aspecto interesante, y que se relaciona con el punto anterior, es aquel que se observa en el sistema de crédito norteamericano: a pesar de que las tasas de interés son altas (en términos relativos) ello no parece afectar la demanda por crédito de los estudiantes. Según cifras del National Center for Education Statistics (1998), el 96% de los estudiantes que obtuvo créditos, lo recibió (en parte o en su totalidad) a través del programa de Stafford Loans, que posee tasas de interés del 7,46%, muy superiores a la de los otros países y cerca de un 50% más alta que la tasa del programa de Perkins Loans. Cerca del 70% de los alumnos dependientes de bajos ingresos que tomó un crédito estudiantil, lo hizo recibiendo sólo el de Stafford Loans. Para el caso de los alumnos independientes de bajos ingresos, dicho porcentaje aumenta a casi un 85%. En ese sentido, no parece evidente que una tasa de interés mayor no permita que los estudiantes de menores ingresos accedan a la educación superior, a través de un crédito con una tasa de interés no subsidiada. Esto resulta aún más cierto para los estudiantes de mayores ingresos, para los cuales un crédito con tasas subsidiadas es un regalo sin justificación alguna.
- Por último, es necesario destacar la tendencia observada, al menos en tres de los cuatro países revisados, que apunta hacia el establecimiento de sistemas de crédito contingentes al ingreso. Estos sistemas permiten conseguir un mejor equilibrio entre recuperación efectiva de costos y disminución de riesgos para los estudiantes. Además, parecen ser sistemas más fáciles y baratos de administrar, en especial si la recuperación se maneja a través de mecanismos

ya existentes, como los servicios de recolección de impuestos o los sistemas de seguridad social. También se puede afirmar que los sistemas de crédito contingentes al ingreso son más equitativos y satisfacen de mejor manera el principio de capacidad de pago, ya que el pago que realizan los egresados es una proporción directa de sus ingresos.

V. LA EXPERIENCIA DEL CRÉDITO ESTUDIANTIL EN CHILE

El crédito estudiantil se creó en Chile en 1981, a través del DFL N° 4. Este permitió aumentar los aranceles de matrícula de las universidades estatales y privadas subsidiadas, de acuerdo con el costo real de los estudios impartidos y, a la vez, estableció un sistema de Crédito Fiscal Universitario, destinado a los estudiantes que no podían pagar los aranceles de las carreras en que se matriculaban.

Las normas de funcionamiento del Crédito Fiscal Universitario se establecieron en el propio DFL N° 4 y en el Decreto Supremo N° 720 de Educación, de marzo de 1982. Los fondos destinados a crédito provenían de recursos fiscales, y eran administrados directamente por los ministerios de Hacienda y de Educación, aunque su cobro se entregó a la Tesorería General de República.

El Crédito Fiscal Universitario instituyó que la deuda se reajustaría en unidades tributarias mensuales (UTM), con una tasa de interés real de 1% anual. Ésta no se cancelaba mientras el alumno estuviese estudiando, sino que se sumaba al monto principal de la deuda, que se hacía exigible después de dos años desde que el estudiante egresara o abandonara el programa de estudio en que se encontraba matriculado. A partir de esa fecha tenía tres opciones de pago: al contado; en diez cuotas anuales iguales en moneda de valor constante, o en 15 cuotas anuales, si el valor de la deuda excedía las 40 UTM.

En enero de 1987 se dictó la Ley N° 18.591, que reformó de manera significativa el sistema de Crédito Fiscal Universitario⁸. La principal modificación fue la creación de un Fondo de Crédito Universitario para cada una de las instituciones de educación superior que, a la fecha de publicación de la ley, recibían aporte fiscal según el DFL N° 4 de 1981. La administración de dichos fondos quedó en manos de cada una de las instituciones señaladas, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 18.591 y los reglamentos que las mismas instituciones aprobasen. Implicó que serían las propias instituciones de educación superior las encargadas de otorgar créditos a sus alumnos para pagar el valor anual o semestral de la matrícula. La tasa de interés real de los créditos y los plazos y modalidades de pago continuaron siendo las mismas del DFL N° 4 de 1981.

⁸ Según Castañeda (1993), la decisión de introducir cambios al sistema de crédito fiscal se debió a la caótica administración de los créditos en el pasado y a las altas tasas de incumplimiento.

En septiembre de 1991 se promulgó la Ley N° 19.083, que estableció normas sobre reprogramación de deudas del crédito fiscal universitario. Todos los alumnos beneficiarios del crédito fiscal universitario establecido en el DFL N° 4 de 1981, que fuesen deudores del Fisco, de las instituciones de educación superior a las que se les traspasaron cuotas de crédito fiscal universitario (en virtud de la Ley N° 18.591) o de ambos, podían acogerse a los beneficios de la reprogramación. Lo interesante de esta ley es que introdujo un nuevo elemento para el pago de las deudas, ausente de los anteriores mecanismos, al señalar que ningún deudor estaría obligado a pagar en cada anualidad más del 5% de los ingresos totales obtenidos en el año inmediatamente anterior. Éstos se expresaban en UTM correspondientes a cada uno de los meses en que se percibieron los ingresos. Vencido el plazo de devolución de diez años, y habiéndose cumplido todas las obligaciones establecidas por la ley, el saldo deudor sería condonado en su totalidad por el solo ministerio de la ley. También se estableció un umbral mínimo de ingreso sobre el cual era obligatorio el pago del 5%. En caso de estar por debajo de ese umbral, el deudor podía optar por cancelar una cuota fija anual para ese año (2,5 UTM) o bien aumentar su saldo deudor en el valor de la alícuota a pagar.

El diseño del sistema de crédito estudiantil que existe en Chile se rige básicamente por las leyes N° 18.591 de 1987, y N° 19.287 de 1994. El sistema se denomina Fondos Solidarios de Crédito Universitario, y sus principales características son las siguientes:

- En cada una de las instituciones de educación superior que recibe aportes del Estado con arreglo al artículo 1° del DFL N°4 de 1981, hay un Fondo Solidario de Crédito Universitario, compuesto básicamente por los recursos que entregue el Estado, a través de la Ley de Presupuestos, y de aquellos que se recuperen de los créditos anteriores. El Ministerio de Educación distribuye los recursos provenientes de la Ley de Presupuestos hacia los fondos de las distintas instituciones. Toma en cuenta la composición socioeconómica del alumnado y la proporción de estudiantes que pertenece al grupo de menores ingresos. Las propias instituciones de educación superior administran los fondos solidarios de crédito y se encargan de otorgarlos y recuperarlos.
- A cada fondo de crédito sólo pueden acceder los alumnos matriculados en alguna de las carreras que imparte la institución que administra el fondo. Estos alumnos

deben ser chilenos, necesitar de ayuda financiera para pagar sus estudios (dadas sus condiciones socioeconómicas y las de su familia) y, además, poseer una calidad académica que los haga merecedores del crédito (aprobación de, al menos, un 50% del total de asignaturas cursadas o de créditos inscritos). Los alumnos matriculados en instituciones de educación superior para las cuales no se ha creado un fondo solidario de crédito universitario, no pueden acceder a los beneficios del crédito, sin importar sus necesidades de crédito y/o la calidad académica que exhiban.

- Los créditos se reajustan de acuerdo con la variación del IPC y devenga un interés real anual de 2%, a partir de la fecha de suscripción del instrumento representativo del crédito universitario otorgado para cada período. La obligación se hace exigible transcurridos dos años desde el egreso, se esté o no en posesión del título profesional o el grado respectivo. A los beneficiarios que no se matriculen por dos años consecutivos en alguna de las instituciones que poseen fondo de crédito también se les hace exigible el pago de la deuda.
- Posee una modalidad de devolución de la deuda que es contingente al ingreso. Los deudores pagan cuotas anuales con un valor máximo de hasta un 5% de los ingresos totales percibidos durante el año inmediatamente anterior⁹ (se consideran como ingresos brutos menos descuentos legales). Para los deudores con una deuda acumulada que al momento de hacerse exigible sea igual o inferior a 200 UTM, el pago del 5% de sus ingresos se deberá realizar por un máximo de 12 años. Si transcurrido dicho plazo –y si el deudor ha cumplido con todas sus obligaciones– aún resta un saldo, éste se condona por el solo ministerio de la ley. Para aquellos con una deuda acumulada superior a las 200 UTM, el plazo máximo de pago será 15 años.
- Una modalidad distinta de pago a la que pueden optar los deudores, es cancelar en cuotas anuales, iguales y sucesivas, con vencimiento al 31 de diciembre de cada año, durante un plazo máximo de diez años y con una tasa de interés real del 4% anual. Esta modalidad es utilizada especialmente por deudores de altos

⁹ Se expresan en UTM, que corresponden a cada uno de los meses en que se percibieron los ingresos.

ingresos, lo que les permite pagar cuotas anuales inferiores al 5% de sus ingresos.

1. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO

A. Restricción en la cobertura del sistema de crédito

Desde sus inicios, el sistema de crédito universitario sólo ayuda a financiar los costos de arancel de las carreras que cursan los estudiantes. No considera, por ejemplo, establecer un porcentaje del crédito –u otro sistema de crédito– para cubrir aspectos relacionados con la educación superior, como costos de mantención u otros ligados con los estudios. Este hecho es importante de tener en cuenta porque si dichos costos son suficientemente significativos pueden desalentar a los estudiantes de menores ingresos a acceder a la educación superior.

Si el sistema de crédito universitario sólo cubre los costos de arancel que los estudiantes enfrentan, es necesario analizar qué porcentaje de dicho arancel cubre el crédito. Según las cifras disponibles para el período 1989-1992¹⁰, se observa que en promedio cerca de un 39,4% de los estudiantes que recibió crédito poseía una asignación superior al 75% del valor del arancel. Para el mismo período, un 41,2% recibió una asignación que representaba entre el 35% y el 75% del valor del arancel, mientras que un 19,4% de los estudiantes recibió una asignación inferior al 35% de dicho valor.

Si se observan las cifras sobre asignaciones promedio de crédito y de becas en el período 1995-1998, y se comparan con el arancel promedio ponderado para cada año, se puede obtener una aproximación respecto de los niveles de cobertura del arancel que tiene el conjunto de los fondos para ayuda estudiantil del Estado. Para el período 1995-1998, los montos para crédito aumentaron en un 47,7%, mientras que los beneficiarios sólo lo hicieron en un 21,4%.

¹⁰ La División de Educación Superior publicó este tipo de información sólo hasta 1993 y no hay datos posteriores que permitan una mayor actualización de las cifras.

Sin embargo, dado que el monto del arancel promedio ponderado aumentó en un 30% en el período, el efecto global es que la cobertura de la asignación promedio de crédito respecto del arancel promedio disminuyó en cuatro puntos porcentuales, desde un 57,8% a un 53,8%. Incluso si se considera el total de ayuda estatal destinada a cubrir las necesidades de los estudiantes, es posible observar una disminución en la cobertura del arancel promedio de cada año, que en 1998 representó cerca del 60% de dicho costo.

Al tomar en cuenta los recursos que el Ministerio de Educación destina anualmente a ayuda estudiantil, es posible observar que durante la década de los '90 los montos destinados a becas llegaron a constituir cerca de un tercio. En el Cuadro N° 1 se muestra la evolución de la participación de becas y créditos en el total de recursos para ayuda. En sólo cuatro años (desde 1991 a 1994) las becas pasaron desde un 0% de participación a un 40%. Desde 1995 comenzó una disminución constante de su participación, hasta llegar en 1998 a representar el 31% de los recursos.

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE BECAS Y CRÉDITOS EN EL TOTAL DE RECURSOS ASIGNADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PARA AYUDA ESTUDIANTIL, 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Porcentaje de recursos para crédito	100,0	85,69	76,32	70,08	59,93	62,54	66,19	68,86	69,13
Porcentaje de recursos para becas	0,0	14,31	23,68	29,92	40,07	37,46	33,81	31,14	30,87

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Si bien es cierto que las becas reemplazan asignaciones de crédito en el presente, hay que tener en cuenta que dichos recursos no se recuperan en el futuro, lo que sí sucede con los créditos, que al ser devueltos por los beneficiarios permiten volver a favorecer a un nuevo estudiante. De allí que sea relevante cuestionar la actual política de becas para la educación superior, sobre todo si existe un sistema de crédito contingente al ingreso, y no hay ningún argumento de equidad detrás de dicha política.

Los fondos destinados al sistema de crédito universitario son limitados y sólo cubren, en promedio, una parte del valor del arancel promedio ponderado (53,8%). Por ello es necesario focalizar dichos recursos en los estudiantes que más lo requieran. Al respecto, un cariz importante de destacar es que el actual sistema de fondo solidario de crédito universitario posee criterios estandarizados de asignación de los créditos, mediante un sistema único de acreditación socioeconómica que funciona sobre la base del concepto de capacidad de pago de cada alumno. La aplicación de esta metodología ha permitido avances significativos en la focalización de las ayudas de beca y crédito.

Según cifras de la División de Educación Superior, entre 1996 y 1998 se habría producido un fuerte proceso de focalización de la ayuda estudiantil hacia alumnos de los dos quintiles de menores ingresos. Si en 1996 sólo un 34,28% de los alumnos beneficiados con becas o crédito pertenecía a dichos quintiles, en 1998 la cifra aumentó a 53,24%. A su vez, si en 1996 un 37,4% de los beneficiarios de becas y créditos pertenecía a los quintiles de más altos ingresos, esa cifra disminuyó a un 19,37% en 1998.

B. Instituciones encargadas de administrar los fondos de crédito

En el actual sistema de crédito estudiantil, son las propias instituciones de educación superior las encargadas de administrar los créditos. El Estado, a través del Ministerio de Educación, sólo participa distribuyendo los aportes anuales a los fondos solidarios de crédito de cada institución. Una vez entregado dicho aporte estatal, son las propias instituciones las que asignan los créditos a sus alumnos, y dependen no sólo del aporte estatal, sino también de los recursos obtenidos por recuperación de créditos anteriores, además de los aportes institucionales. Por ello, instituciones con una mayor capacidad de recuperación de créditos, contarán con mayores recursos para otorgarlos a sus estudiantes (beneficiarán a un número mayor de alumnos y/o prestarán montos mayores a cada uno de ellos).

El que las propias instituciones de educación superior estén a cargo de administrar los créditos ha mostrado importantes dificultades. Si cada institución presta recursos de acuerdo con la disponibilidad de su propio fondo, es normal que alumnos con

características socioeconómicas y académicas similares, pero matriculados en instituciones distintas, obtengan beneficios distintos, lo que afecta significativamente la equidad horizontal del sistema.

En segundo lugar, el que las propias instituciones de educación superior definan en forma autónoma los montos de crédito que prestarán (de acuerdo con la situación particular de su fondo de crédito), hace muy difícil para cualquier alumno conocer a priori si podrá recibir crédito y el monto; lo que plantea una situación de incertidumbre suficientemente significativa para que los alumnos aversos al riesgo prefieran no matricularse en alguna institución de educación superior.

En tercer lugar, las universidades no tienen ventajas comparativas para administrar el crédito ni para efectuar su posterior cobranza¹¹ porque no son entes especializados. Muchas no poseen los recursos humanos ni tecnológicos para realizar esa función. Además, la "cartera de clientes" de cada institución es distinta. En la medida en que el pago del crédito es contingente al ingreso, las instituciones que poseen titulados que ingresan al mercado laboral con remuneraciones más altas, tendrán recuperaciones de crédito en períodos más breves, y sufrirán menores efectos por las pérdidas que ocasionan las tasas de interés subsidiadas, las condonaciones y la morosidad. Estas diferencias, reflejadas en los fondos de crédito de cada institución, pueden terminar por afectar aún más la equidad en la entrega de la ayuda estudiantil.

C. Restricción en el acceso al sistema de crédito universitario

Desde sus inicios en 1981 y hasta ahora en 1999, al crédito universitario sólo pueden acceder los alumnos que se matriculan en alguna de las 25 universidades que reciben aporte fiscal directo. Ello se ha traducido en que cada año –a raíz del crecimiento de la matrícula en el sistema de educación superior privado en Chile– un número cada vez más significativo de alumnos no acceda a esta modalidad de ayuda estudiantil.

No hay argumentos claros que expliquen la discriminación que sufre la mayoría de los estudiantes del sistema privado respecto de los créditos universitarios. Cada vez

¹¹ *Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 1998.*

son más los alumnos que con buenos resultados en la Prueba de Aptitud Académica (PAA) optan por matricularse en instituciones privadas. De hecho, en 1998 el 19% de los mejores 27.500 puntajes en la PAA se matriculó en una institución privada.

D. Costos de los subsidios implícitos en los créditos

El actual diseño del sistema de fondos solidarios de crédito estudiantil posee tres mecanismos mediante los cuales los estudiantes no incorporan completamente los costos de los créditos recibidos:

La tasa de interés real. Corresponde actualmente a un 2% anual y está subsidiada por el Estado, ya que es menor que una tasa de crédito de largo plazo en el mercado de capitales. Implica que los estudiantes no asumen el costo real del dinero que piden prestado y parte de ese costo lo asume el fisco y, por ende, toda la sociedad. Dado que los fondos destinados a crédito son públicos, hay una pérdida estimada que representa el 37,6% de los montos totales que entrega anualmente el Estado como aporte directo a los fondos solidarios de crédito universitario, calculada con una tasa de descuento del 6%. Si se considera una tasa de descuento del 8%, las pérdidas representan un 47,03% de los aportes anuales del Estado.

La recuperación de los créditos. Si por cualquier motivo los estudiantes no devuelven los créditos, éstos terminan convirtiéndose en una beca ex post, lo que es una política ineficiente de financiamiento estudiantil. De acuerdo con estimaciones realizadas a partir de los montos de recuperación informados por las instituciones de educación superior para 1998, y comparados con los montos colocados para crédito universitario entre 1986 y 1995¹², es posible plantear que la tasa de recuperación de los créditos fue de un 66,8%. Es decir, un 33,2% de los créditos no se recuperan, lo que disminuye la eficiencia del sistema de crédito como mecanismo para recuperar costos en educación superior.

Pago contingente y plazo máximo de pagos. El actual diseño del sistema de crédito establece el pago de cuotas que en ningún caso podrá superar el 5% de los

¹² Actualizados de acuerdo con la tasa de interés a la que fueron prestados.

ingresos de los deudores y, además, un número máximo de años en que se deben realizar dichos pagos, sin importar si se termina de pagar totalmente la deuda o no. Si después de transcurrido el plazo máximo aún queda un saldo, éste se condona por el solo imperio de la ley. Estas condonaciones también se pueden asimilar al otorgamiento de una beca ex post, equivalente al tamaño de la deuda condonada. De esta manera, dados distintos perfiles de ingreso para los deudores, aumentarán los porcentajes de pérdida por condonación mientras mayor sea el monto original de la deuda. Por ejemplo, la pérdida estimada varía entre un 22,7% para las deudas de 236 UTM, hasta un 0% para deudas inferiores a las 140 UTM.

El efecto conjunto de todos los subsidios implícitos. Explicados y estimados todos los subsidios implícitos del sistema de crédito universitario, es posible calcular la pérdida global que genera el funcionamiento del sistema. Al cruzar todos los efectos de pérdida anteriores¹³, la pérdida total alcanza al 62,7% de los recursos públicos destinados a crédito estudiantil. Si el sistema de crédito funcionara con una tasa de interés real del 6% (tasa de descuento utilizada), si la recuperación de los créditos fuese del 100%, y los plazos suficientemente flexibles para que no existieran condonaciones de deuda, entonces el sistema contaría con un 62,7% más de recursos respecto de los que dispone hoy en día. Así, podría ampliar su cobertura, tanto en el número de alumnos beneficiados como en los montos promedio de crédito asignados.

2. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CRÉDITO CORFO

Desde 1995 existe en Chile un nuevo sistema de crédito estudiantil denominado Crédito Corfo. Corresponde a una línea de financiamiento que este organismo público ha abierto a los bancos comerciales para que éstos otorguen créditos a estudiantes chilenos matriculados en alguna institución de educación superior. En este sistema de crédito, los recursos para otorgar créditos también provienen de fondos públicos, pero los bancos comerciales e instituciones financieras privadas son intermediadores de los créditos, se

¹³ Por tasa de interés, falta de recuperación de los créditos y condonación de deudas.

hacen cargo de la colocación y recuperación de los créditos, y establecen las condiciones específicas para su otorgamiento. Corfo sólo fija un marco general de restricciones para los créditos y los propios bancos e instituciones financieras definen su diseño.

Los créditos de pregrado se otorgan en unidades de fomento (UF) y son aprobados por los bancos individualmente, según las necesidades de cada año académico del estudiante. El límite máximo de crédito anual por alumno es de 150 UF y no puede exceder el valor de la matrícula y el arancel, más un margen adicional de hasta un 20% destinado a otros gastos de estudio.

Los bancos y financieras poseen la libertad para definir quienes son sujetos de crédito; es decir, qué estudiantes, de qué universidades y de qué carreras están dispuestos a financiar y desde qué año o semestre. También poseen libertad para establecer garantías o resguardos que permitan asegurar la devolución de los créditos.

La tasa de interés con que las instituciones financieras colocan los créditos depende de manera significativa de la tasa de interés a la cual Corfo traspasa recursos a dichas instituciones. Se trata de generar un *spread* que incentive a las instituciones financieras a utilizar la línea de financiamiento de Corfo. De esta manera, para 1999 la Corfo traspasó recursos a los bancos a una tasa del 4,5%, y éstos se comprometieron a aplicar una tasa real no superior a 9% anual.

Los créditos se pueden otorgar con un plazo máximo de hasta 15 años, y un período máximo de pago de capital de diez años. A los bancos les corresponde determinar en cada caso particular, y de común acuerdo con los clientes-estudiantes, los plazos totales y períodos de gracia adecuados. Según señala Corfo, el propósito de esta línea de financiamiento es que los estudiantes comiencen a pagar los créditos una vez que terminen sus estudios, aunque los bancos están facultados para programar el pago de los créditos en la forma que lo consideren más conveniente.

La línea de créditos de posgrado pretende entregar financiamiento de largo plazo para estudios en el país o en el extranjero con una duración mínima de un año. Corresponde a un crédito de hasta 3.000 UF para estudios en el extranjero, y hasta 1.000 UF para estudios en Chile, con tasa de interés fija, plazos de pago entre cuatro y diez años, períodos de gracia de hasta cuatro años y opción de prepago. De nuevo es

importante destacar el hecho de que son créditos de amplia cobertura (aranceles, pasajes, seguros, libros, materiales, etc.).

Desde 1995 a la fecha, el crédito Corfo de posgrado ha realizado 2.395 operaciones por montos de 1.376.262 UF, cifra que representa un 25% más que el monto total de recursos que el Estado destinó en 1998 a los fondos solidarios de crédito universitario. Sólo en 1998, la línea de financiamiento de Corfo entregó 515.374 UF para estudios de posgrado y representó el 47% de lo que el Estado traspasó ese mismo año a los fondos solidarios.

De los 2.395 créditos para posgrado, sólo el 35% se solicitaron para estudios en el extranjero. Sin embargo, representan el 56,6% de los recursos totales colocados. De las 1.558 operaciones de crédito para estudiar en Chile, el 74,3% se destinaron para financiar estudios en administración de empresas (MBA).

En relación con los créditos para estudios de pregrado, entre 1997 y junio de 1999 las instituciones financieras aprobaron 9.333 operaciones de crédito por 737.125 UF. Durante 1998, el número de operaciones llegó a 4.201 por un monto de 319.651 UF.

De los 4.201 créditos para estudios de pregrado otorgados con financiamiento Corfo en 1998, un 29,23% (1.228 casos) fue para estudiantes de universidades tradicionales, lo que representa cerca de un 0,6% de cobertura respecto de la matrícula total que poseen esas instituciones. Un 51,51% de los créditos (2.164 casos) se otorgó a estudiantes de las universidades privadas nuevas elegibles, con una cobertura del 3,11%. Sólo el 18,66% de los créditos (784 casos) se otorgó a estudiantes de institutos profesionales, con una cobertura del 1,35% de la matrícula relevante. Menos del 0,6% de los créditos se colocaron en alumnos de centros de formación técnica.

De la experiencia del sistema de crédito Corfo se pueden destacar tres aspectos:

- Los créditos han incorporado explícitamente la posibilidad de acceder a recursos para cubrir costos relacionados con los estudios (alojamiento, movilización, alimentación, textos, fotocopias, etc.)
- Es una experiencia que incentiva a las instituciones financieras privadas a trabajar con un producto nuevo, el crédito estudiantil. Si bien hasta ahora ellas

sólo han trabajado con las líneas de financiamiento de Corfo, la reciente restricción colocada por este último al financiamiento de estudios en administración de empresas (MBA), ha conducido a que varios bancos hayan buscado líneas de financiamiento propias para seguir prestando recursos a quienes los demanden para esos fines. Con ello se abre una ventana de posibilidades desde una perspectiva de mediano o largo plazo.

- Los estudiantes están dispuestos a pagar tasas de interés real de hasta un 9% anual para financiar sus estudios de educación superior, lo que pone en evidencia el interés por estudiar en este nivel y la percepción de alta rentabilidad que esa inversión les puede reportar.

VI. SUGERENCIAS DE POLÍTICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CRÉDITO ESTUDIANTIL

A partir de la revisión realizada de los sistemas de crédito estudiantil que existen en Chile, especialmente del sistema de Fondo Solidario de Crédito Universitario, a continuación se plantean algunas sugerencias orientadas a mejorar el desempeño de dichos sistemas:

- En primer lugar, hay que revisar la distribución de recursos entre los actuales sistemas de ayuda estudiantil que posee el gobierno. Se ha tendido a otorgar una significativa participación a los sistemas de beca, que en 1998 representaron el 30% de los recursos destinados a ayuda estudiantil. Las becas no se justifican en función de la equidad, en especial si existe un sistema de crédito estudiantil contingente al ingreso. Este último permite resolver por sí mismo los problemas de restricción de liquidez e incertidumbre que puedan presentar los alumnos más pobres. Las becas, como subsidio ex ante, sólo podrían justificarse si el objetivo fuese estimular ciertas conductas o logros, en especial aquellas destinadas a premiar a los alumnos de menores ingresos que logran acceder meritoriamente a la educación superior. Pero que el 30% de los recursos de la ayuda estudiantil se destinen a becas, muestra que en Chile las becas crecen sobre la base de un argumento de justicia social que es incorrecto. De allí que sea necesario replantear el tema de los fondos para becas y, en lo posible, redestinar parte importante a los fondos de crédito. No se trata de que las becas desaparezcan, sino de que efectivamente funcionen como instrumento de incentivo y premio, sin llegar a constituirse en un mecanismo de financiamiento. Los créditos deben seguir siendo la principal fuente para ayudar a financiar a los estudiantes con necesidades.

Es necesario señalar que un peso destinado a becas es un peso gastado. Por el contrario, de cada peso destinado a crédito al menos se recuperará un 37,3% de su valor; con lo cual se podrán ampliar los beneficios de la ayuda estudiantil sin que implique un mayor gasto para el Estado (y para quienes pagan impuestos). Si se suma el total de los recursos destinados a becas por el Estado en el período 1991-1998, hay M\$ 68.782 millones (en pesos de 1998) que no se recuperarán. Si dichos recursos se hubiesen destinado a crédito, al final del período de recuperación (entre 15 y 23 años después de empezar a beneficiar a un estudiante de primer año) se habrían obtenido alrededor de

M\$ 25.635 millones, recursos suficientes para beneficiar a unos 5.800 alumnos durante seis años de estudio con crédito de 40 UTM anuales.

- En segundo lugar, se propone aumentar la tasa de interés con que se otorgan los créditos, hasta igualarla con la tasa social de descuento. No existe ningún argumento que justifique subsidiar la tasa de interés porque existe un sistema de devolución de los créditos que es contingente al ingreso. Por ello, debiera tenderse a traspasar los costos reales de la educación superior a los alumnos, incluidos los costos del dinero prestado. La experiencia internacional y la del crédito Corfo en Chile muestran que aun a tasas mucho mayores, de todas maneras los estudiantes demandan dinero para financiar sus estudios. Con una tasa, por ejemplo, del 6% de interés real anual, los estudiantes con necesidades seguirían demandando créditos, y con ello disminuirían los costos derivados de no cobrar el valor real del dinero.
- Hay que ampliar el número máximo de años para la devolución de los créditos y así disminuir las pérdidas derivadas de la condonación de los saldos de deuda, una vez que se cumple el plazo máximo. Actualmente, los plazos son de 12 años para las deudas que al momento de ser exigibles son iguales o inferiores a 200 UTM. Para las deudas mayores a esa cifra, el plazo máximo es de 15 años. En países como Australia, Inglaterra y Suecia –que poseen sistemas de crédito estudiantil contingente al ingreso– no existe un plazo máximo para la devolución de los créditos y estos se deben pagar por completo. De lo contrario, se producirían condonaciones equivalentes a becas ex post, con las ineficiencias que las becas representan.
- También se sugiere revisar la factibilidad de trasladar la función de administración de los créditos hacia instituciones especializadas. El que las propias instituciones de educación superior administren los fondos de crédito conduce a dos situaciones indeseables. En primer lugar, al no ser instituciones especializadas, algunas muestran una muy baja capacidad para recuperar los créditos, lo que se traduce en menores recursos para prestar a los nuevos alumnos que ingresan. De esta manera, las instituciones que poseen mayor capacidad de recuperación también disponen de mayor cantidad de recursos

para prestar. Ello se traduce en mayores posibilidades de aumentar sus aranceles, al traspasar los costos de la educación a los estudiantes. Estas diferencias (instituciones con mayor capacidad de préstamos y con mayor flexibilidad para traspasar costos a aranceles) conduce a que un mismo tipo de alumno reciba crédito en una institución y no en otra –lo que es claramente inequitativo– y que algunas instituciones subsidien a todos sus estudiantes con aranceles más bajos que sus costos, lo que es ineficiente.

Si las propias instituciones de educación superior son las encargadas de otorgar los créditos, ello conduce a que calculen los porcentajes de ayuda que entregarán a cada estudiante sólo una vez que se matriculen en la institución. De esta manera, se suma un elemento de incertidumbre que puede afectar negativamente la opción de matricularse de los estudiantes de menores ingresos. Antes de matricularse, éstos debieran saber a qué tipo de ayuda pueden acceder y los montos que los beneficiarán para poder tomar una mejor decisión.

En función de lo anterior se propone evaluar la opción de centralizar la administración de los fondos en un ente autónomo y especializado, que permita superar las deficiencias del actual sistema de administración del crédito ya expuestas. Se puede tomar el ejemplo de la Student Loans Company en Inglaterra, que es una agencia pública y autónoma, a cargo de la distribución y colocación de los créditos, y de su recuperación. También se puede considerar el concurso de agencias privadas especializadas, que pueden ser instituciones creadas para administrar sistemas de crédito que funcionen bajo un mecanismo de licitación periódica, que le permita al gobierno mantener un cierto grado de control sobre el funcionamiento del sistema, pero con incentivos suficientes para conseguir un trabajo eficaz y eficiente (apropiada focalización de los recursos de crédito y su recuperación). A su vez, el uso de un mecanismo de licitación permitiría combinar un más eficaz funcionamiento del sistema de crédito con un menor costo de administración. De allí la sugerencia de revisar la factibilidad de implementar un sistema como el descrito.

La existencia de un organismo que centraliza la función de administración del sistema de crédito, distinto de las propias instituciones de educación superior, es el primer paso para ampliar la cobertura del sistema de crédito estudiantil hacia aquellos alumnos que no se matriculan en las instituciones del Consejo de Rectores. Otro paso es subir

las tasas de interés hasta igualarlas con las tasas de descuento. Con ello se lograría disminuir la pérdida social de las tasas subsidiadas y, además, aumentaría el flujo de ingresos que se recaudarían por concepto de recuperaciones. Aun con ese aumento, es absolutamente necesario generar mecanismos que permitan incorporar recursos privados destinados a crédito estudiantil, con el propósito de contar con fuentes de crédito más amplias y diversificadas para satisfacer las demandas de los estudiantes. La experiencia del crédito Corfo, que ha permitido que las instituciones bancarias trabajen un producto nuevo, constituye un elemento central a partir del cual se pueden estudiar los mecanismos que permitirían que estas instituciones participen con fondos propios en el otorgamiento de créditos, incluso utilizando tasas de interés de mercado. El Estado podría focalizar de manera efectiva sus recursos en aquellos estudiantes de menores niveles de ingreso y con menores probabilidades de ser sujetos de crédito en las instituciones financieras privadas, y dejar que aquellos estudiantes de ingresos medios o medios-altos, que son sujetos de crédito en las instituciones financieras, puedan satisfacer sus necesidades de financiamiento en dichas instituciones.

De esta manera, un sistema de crédito más diversificado permitiría el logro de equidad horizontal (todos los que tienen un mismo nivel de necesidad reciben un nivel similar de ayuda), y vertical (aquellos con mayor nivel de necesidad reciben, a su vez, un mayor nivel de ayuda). De esta manera, se obtiene un sistema de crédito que es equitativo y eficiente a la vez.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AEDO, CRISTIÁN y JAIME VARGAS (1997). "Economía de la educación: una historia reciente, un futuro plagado de desafíos", en *Persona y Sociedad*. Vol. XI, N° 2: 11-25.
- ALBRETCH, DOUGLAS y ADRIAN ZIDERMAN (1993). "Student loans: an effective instrument for cost recovery in higher education?", *The World Bank Research Observer*. Vol. 8, N° 1: 71-90.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997). *América Latina tras una década de reformas, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington, D.C.
- BARR, NICHOLAS (1993). "Alternative funding resources for higher education", en *The Economic Journal*. 103: 718-728.
- BARR, NICHOLAS e IAIN CRAWFORD (1998). "Funding higher education in an age of expansion", en *Education Economics*. Vol. 6, N° 1: 45-70.
- CASTAÑEDA, TARCISIO (1993). *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80*. Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago, Chile.
- CUELLO, JOSÉ (1998). *Análisis del financiamiento público de la Universidad de Chile*. Memoria para optar al título de Ingeniero Civil Industrial. Universidad de Chile. Santiago.
- FUNDACIÓN NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1999). *Propuestas para la Futura Política Social*. Santiago de Chile.
- HARDING, ANN (1995). "Financing higher education: an assessment of income-contingent loan option and repayments patterns over the life cycle", en *Education Economics*. Vol. 3, N° 2: 173-203.
- JOHNES, GERAINT (1993). *The economics of education*. The MacMillan Press, Hong Kong.
- JOHNSTONE, D. BRUCE (1998). *Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo*. Mimeo. En www.worldbank.org
- MUÑOZ, OSCAR (1999). *Estrategias de desarrollo en economías emergentes*. Mimeo.

- NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS (1998). *Student financing of undergraduate education: 1995-96*. U.S. Department of Education. Washington. D.C.
- PSACHAROPOULOS, GEORGE (1993). *Returns to investment in education. A global update*. Banco Mundial.
- ROJAS, FERNANDO (1999). "El aporte fiscal indirecto: ¿un instrumento para incentivar la competencia?", en *Calidad en la Educación*. Consejo Superior de Educación. Julio.
- SANFUENTES, ANDRÉS (1990). "Comportamiento universitario y políticas de financiamiento", en *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
- STUDENT LOANS COMPANY (1999). *The Student Loans Company Limited Introduced*, en www.slc.co.uk.
- SWEDISH INSTITUTE (1998). *Higher Education in Sweden*. The Swedish Institute. Noviembre.
- TOHÁ, CAROLINA (1994). *El Estado social entre crisis y renovación*. Corporación Tiempo 2000, Santiago.
- U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION (1999). *Funding your Education 1999-2000*, en www.ed.gov/offices/OPE/Students.
- UNESCO (1995). *Policy Paper for Change and Development in Higher Education*. París.
- UNESCO (1998). *World Statistical Outlook on Higher Education: 1980-1995*, en www.unesco.org/education/educprog/wche/principal/outlook.htm
- WILLIAMS, ROSS (1997). *Funding higher education in Australia*. Research paper N° 589. The University of Melbourne, Australia.
- WOODHALL, MAUREEN (1983). *Student loan as a means of financing higher education. Lessons from international experience*. World Bank Staff Working Papers N° 599. Banco Mundial, Washington, D.C.

VII. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.
César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).
Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.
Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.
Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.
Patricia Noda Videa.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.
María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?
Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.
Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOVERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.
Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.
Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.
Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.
Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.
Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.
Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.
Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.
Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.
Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.
Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Gúmez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000

Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

John Vela Guimet.