

## GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR: EXCLUIDOS LOS MÁS VULNERABLES

- La Presidenta Michelle Bachelet anunció en su discurso del 21 de mayo quiénes serán los elegidos para comenzar con la gratuidad en educación superior el año 2016.
- Nos parece que la elección señalada es injusta, pues discrimina arbitrariamente a alumnos vulnerables con igual necesidad, según la institución en que estudian y no se sustenta ni en indicadores de calidad ni tampoco económicos.
- Se argumenta que se va a comenzar por los alumnos más vulnerables, pero estimamos que debido a las restricciones impuestas, sólo el 34,7% de los alumnos del 60% de menores ingresos se beneficiará. Este hecho derriba el discurso igualitario del Gobierno.
- También se sostiene que se eligió a las universidades del CRUCH por ser mejores, pero tomando indicadores como los años de acreditación, vemos que el promedio de éstas es menor que el de las ocho privadas fuera del CRUCH.

### PRINCIPIO LYD:

#### *Focalización.*

Una de las promesas de campaña más emblemáticas de la Presidenta Bachelet fue avanzar hacia la gratuidad universal de la Educación Superior. Según consta en su programa de gobierno, el objetivo para sus 4 años de mandato es llegar hasta los estudiantes provenientes del 70% de menores recursos del país, y más adelante (el año 2020) alcanzar al 100%. Si bien todavía hay incertidumbre sobre el mecanismo que se utilizará, es indudable que contendrá alguna letra chica, pues la gratuidad universal requeriría un gasto adicional de al menos US\$ 4.500 millones anuales, cifra demasiado significativa para un país como el nuestro, que todavía tiene materias pendientes en pobreza, salud, vivienda, educación parvularia, etc.

Pero una parte de esa letra chica ya se anticipó durante el discurso del 21 de mayo pasado, pues la Presidenta anunció que a partir del año 2016 accederán a la “gratuidad completa y efectiva, sin beca ni crédito”, los alumnos del 60% más vulnerable que asistan a un Centro de Formación Técnica (CFT) o Instituto Profesional (IP) acreditado y sin fines de lucro, o a alguna de las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH).

Si bien nos parece positivo que se focalice el gasto en los jóvenes que requieren más apoyo económico, creemos que la forma de aproximarse a ellos debe ser directa y equitativa, sin discriminaciones arbitrarias de por medio. En ese contexto, no



estamos de acuerdo con que se excluya a alumnos de instituciones que hoy cumplen con todas las exigencias de la ley, tal como ocurrirá de acuerdo a lo anunciado.

A continuación revisamos los argumentos dados por el Ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, para justificar la discriminación escogida, y explicamos a partir de datos concretos por qué éstos no se sostienen en la realidad.

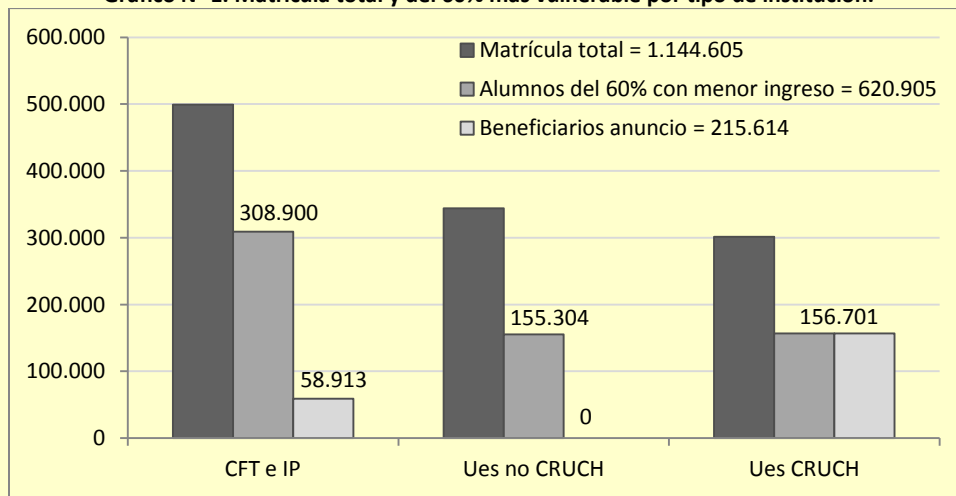
**ARGUMENTO N° 1. SE VA A COMENZAR POR LOS ALUMNOS MÁS VULNERABLES**

**Sólo 34,7% (215 mil) de los 621 mil estudiantes de educación superior que provienen del 60% de menores ingresos de la población, podrá acceder a la gratuidad debido a las condiciones exigidas.**

Si bien la Presidenta declaró en su anuncio que se comenzará beneficiando a los alumnos del 60% más vulnerable, lo cierto es que las restricciones impuestas en cuanto al tipo de institución de educación superior (IES) en la cual deberán estudiar, terminará dejando fuera a la mayor parte de quienes pertenecen a ese segmento. En efecto, y tal como muestra el Gráfico N° 1, sólo 34,7% (215,6 mil) de los 621 mil estudiantes de educación superior que provienen del 60% de menores ingresos de la población, podrá acceder a la gratuidad debido a las condiciones exigidas. Éstos representan al 18,8% de la matrícula total en educación superior.

**APENAS 34,7% DE LOS ALUMNOS DEL 60% DE MENORES INGRESOS SE BENEFICIARÁ CON EL ANUNCIO DE LA PRESIDENTA**

**Gráfico N° 1. Matrícula total y del 60% más vulnerable por tipo de institución.**



Fuente: Elaboración LyD sobre la base de Matrícula 2014 y Estados Financieros del SIES y Acreditación al 2015.<sup>1</sup>

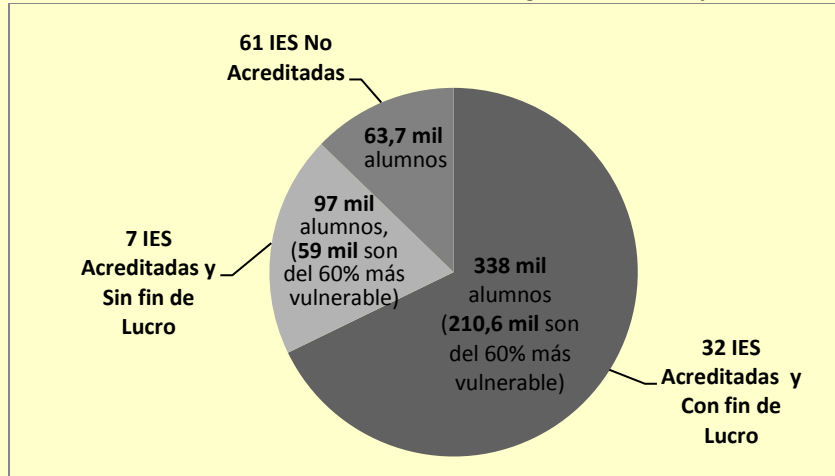
Veamos en detalle de estas cifras. En el caso de los más de 155 mil alumnos del 60% de menores ingresos que asisten a una universidad fuera del CRUCH, éstos fueron manifiestamente excluidos del anuncio.

En el caso de los 308.900 alumnos del 60% más vulnerable que estudian en Educación Superior Técnico Profesional (ESTP), sólo 58.913 (11,8%) podrán acceder al beneficio, mientras que los restantes 250.000 no podrán, pues se establece como requisito para los CFT e IP, el estar constituido como persona jurídica sin fines de lucro, lo que casi ninguno cumple, ya que la ley no lo exige así (DFL 2 2010, art.53).

Vale la pena ahondar en el cálculo anterior para dar cuenta de cómo el requisito de “no lucro”, ideológico y contrario a la ley, es el que origina la exclusión de la mayor parte de los alumnos de ESTP. De los 100 IP y CFT que se registran en el Sistema de Información de Educación Superior (SIES), 61 no están acreditados, pero reciben a apenas al 12,8% de los alumnos del sector. Entre las 39 IES acreditadas, que atienden al 87,2% de los alumnos de ESTP, sólo 7 cumplen con el requisito de estar constituido como fundación sin fin de lucro<sup>ii</sup>. Entre éstas, Duoc (CFT e IP) representa al 91% del total de sus alumnos). Lo anterior se muestra en el Gráfico N° 2.

**APENAS 7 INSTITUCIONES Y 19% DE LOS ALUMNOS DEL 60% MÁS VULNERABLE EN EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL CUMPLEN CON LOS REQUISITOS IMPUESTOS**

**Gráfico N° 2. Distribución de alumnos en CFT e IP según Acreditación y Pers.Jurídica.**



Fuente: Elaboración LyD sobre la base de Matrícula 2014 y Estados Financieros del SIES y Acreditación al 2015.

**ARGUMENTO N° 2. LAS UNIVERSIDADES DEL CRUCH FUERON ELEGIDAS PORQUE SON MEJORES**

Según el Ministro Eyzaguirre, la elección de sólo algunas instituciones responde a un tema de calidad: "partimos (entregando gratuidad) a las universidades que están más prestigiadas", señaló. Sin embargo, al revisar los indicadores disponibles, vemos que la explicación del Ministro no se sostiene. Viendo, por ejemplo, los años de



**El promedio de acreditación de las 25 universidades del CRUCH es de 4,8 años, versus los 5 años de acreditación promedio de las 8 universidades privadas fuera del CRUCH que están adscritas al sistema de admisión vía PSU.**

acreditación, encontramos que al interior del CRUCH hay una alta heterogeneidad: mientras la Universidad Católica y la Universidad de Chile tienen 7 años de acreditación, la UTEM, la Universidad de Los Lagos y la Arturo Prat sólo tienen 3. En consecuencia, el promedio de acreditación de las 25 universidades del CRUCH es de 4,8 años, versus los 5 años de acreditación promedio de las 8 universidades privadas fuera del CRUCH que están adscritas al sistema de admisión vía PSU (Cuadro N° 1).

Si además revisamos las publicaciones por tipo de institución –indicador relativo a la generación de bienes públicos- también encontramos heterogeneidad al interior del CRUCH: la Universidad Católica y la Universidad de Chile son las que sobresalen, pero el resto tienen cifras bastante similares a las universidades no CRUCH que participan en el sistema de admisión vía PSU. Llama la atención especialmente las universidades estatales del CRUCH, cuyos indicadores están por debajo de los de las privadas.

#### GRAN HETEROGENEIDAD EN INDICADORES DE CALIDAD DE UNIVERSIDADES DEL CRUCH

Cuadro N° 1. Acreditación promedio y publicaciones por tipo de institución.

Tipo Universidades	Número de IES	Años promedio acreditación	Publicaciones WOS*/ N° doctores JEC
<b>CRUCH</b>	<b>25</b>	<b>4,8</b>	<b>0,95</b>
1) Estatales CRUCH	16	4,4	0,88
U.Chile	1	7,0	1,30
Demás estatales	15	4,3	0,85
2) Privadas CRUCH	9	5,6	1,07
PUC	1	7,0	1,60
Demás privadas	8	5,4	1,00
<b>CRUCH sin U.Chile ni PUC</b>	<b>23</b>	<b>4,7</b>	<b>0,90</b>
<b>Privadas PSU no CRUCH</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>0,88</b>

Fuente: Elaboración LyD con información del CNED: Acreditación 2015 y Publicaciones 2013.

\*Publicaciones WOS = *Web of Science* (ex ISI).

Con todo, vemos que hay antecedentes para refutar al Ministro en relación a la discriminación bajo el argumento de calidad. Si éste fuera el criterio, se debió dejar fuera a algunas de las universidades del CRUCH que sí se incluirán, a cambio de otras instituciones que fueron excluidas sólo por no pertenecer a este conglomerado.

#### ARGUMENTO N° 3. LA BRECHA ENTRE EL ARANCEL EFECTIVO Y EL ARANCEL DE REFERENCIA ES MAYOR EN UNIVERSIDADES PRIVADAS FUERA DEL CRUCH

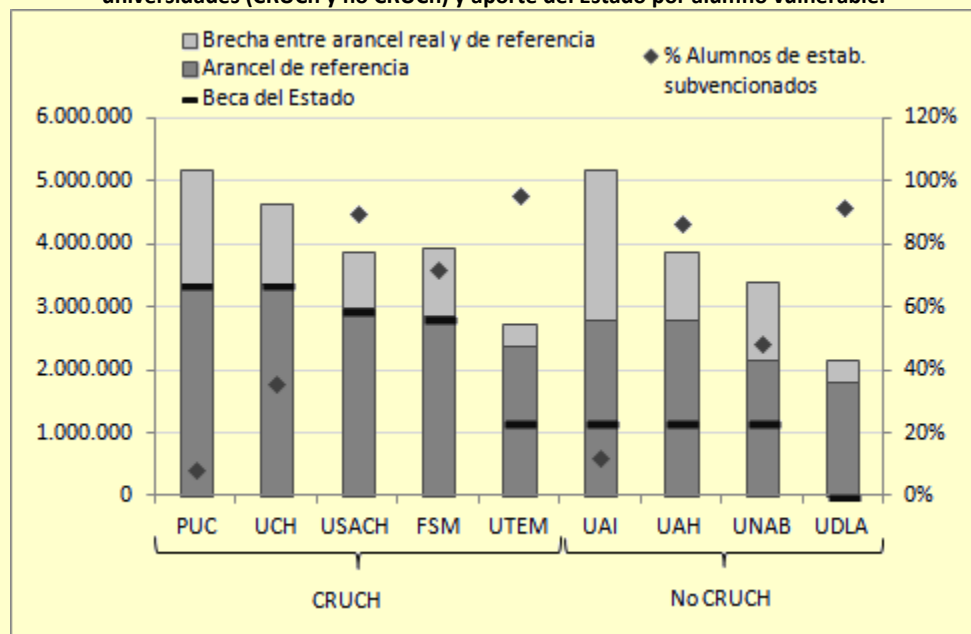
El tercer argumento del Ministro tiene que ver con la posibilidad de financiamiento: “en los planteles del CRUCH los aranceles reales son más parecidos a los de referencia (que fija el Mineduc para entregar becas y créditos), mientras que en los privados el arancel real es, en promedio, \$ 1,5 millón más que el de referencia”. Bajo

esta lógica, si hay recursos limitados, su criterio apunta a que se debiera partir por aquellas instituciones “donde es más fácil cubrir esa brecha”.

Lo cierto es que esta brecha no es como señala el Ministro. En el Gráfico N° 3 ejemplificamos con el caso de la carrera de Ingeniería Comercial: el arancel que cobran las universidades no se relaciona necesariamente con la pertenencia al CRUCH. Del mismo modo, la brecha entre el arancel real y de referencia, que por cierto es definido por el mismo MINEDUC, es similar entre instituciones dentro y fuera del CRUCH. Lo que sí difiere notablemente es el aporte que hace el Estado a cada una de estas instituciones: las becas que hoy entrega el Estado a los estudiantes del CRUCH cubren el arancel de referencia completo, mientras que a los alumnos de universidades fuera del CRUCH y de ESTP se les otorgan becas con un tope fijo que, por lo general, resulta inferior al arancel de referencia (la beca Juan Gómez Millas tiene un tope de \$ 1.150.000 y la Nuevo Milenio de \$ 600.000).

**LA BRECHA ENTRE ARANCEL REAL Y DE REFERENCIA SE ORIGINA POR LA DISCRIMINACIÓN DEL ESTADO CONTRA ALUMNOS DE INSTITUCIONES NO CRUCH**

**Gráfico N° 3. Brecha entre arancel real y de referencia para Ingeniería Comercial en distintas universidades (CRUCH y no CRUCH) y aporte del Estado por alumno vulnerable.**



Fuente: Elaboración LyD a partir de Aranceles 2015 de Comisión Ingresos. Se toman sólo sedes de Santiago (en el caso de haber más de una sede, se promediaron sus aranceles)<sup>iii</sup>.

Este trato diferenciado sólo responde a la naturaleza de la institución, y no a las necesidades de los alumnos, pues como vemos en el mismo gráfico (eje secundario),

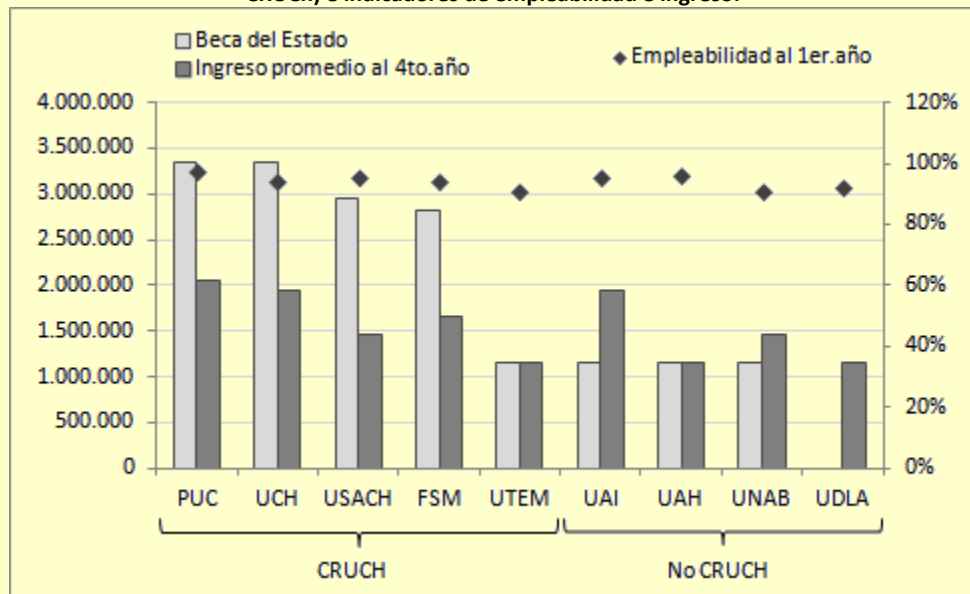


**El apoyo del Estado en forma de becas no tiene que ver ni con la necesidad del alumno, ni con la rentabilidad futura para el egresado. Desde nuestro punto de vista éstos son los factores que debiera tomar en cuenta un sistema de becas eficiente y justo.**

hay universidades que aun teniendo una porción relevante de alumnos provenientes de educación subvencionada (municipal y particular), reciben escasa ayuda en forma de beca de arancel desde el Estado. Del mismo modo, si miramos el Gráfico N° 4 vemos que no se aprecia tampoco una relación entre el monto de las becas y variables relativas al éxito de los egresados (como empleabilidad al primer año e ingreso promedio al cuarto año de titulación). Sin duda, el apoyo del Estado en forma de becas no tiene que ver ni con la necesidad del alumno, ni con la rentabilidad futura para el egresado. Desde nuestro punto de vista, éstos son los factores que debiera tomar en cuenta un sistema de becas eficiente y justo. En cambio, el financiamiento estudiantil ha sido y seguirá obedeciendo a los privilegios históricos que ostenta el CRUCH por sobre el resto de las instituciones.

**NO HAY RELACIÓN ENTRE EL MONTO DE LA BECA Y EL ÉXITO LABORAL DE LOS EGRESADOS**

Gráfico N° 4. Beca de arancel para Ingeniería Comercial en distintas universidades (CRUCH y no CRUCH) e indicadores de empleabilidad e ingreso.



Fuente: Elaboración LyD a partir de Estadísticas del SIES.

En conclusión, si al Estado le sale más barato cerrar la brecha de financiamiento para los alumnos de universidades del CRUCH, es por la discriminación arbitraria contra quienes estudian en IES que no forman parte de éste, y no porque haya una diferencia entre los aranceles efectivamente cobrados. El Gobierno, en lugar de corregir esta injusticia, lo que hará según su anuncio, es acentuarla todavía más.

**CONSECUENCIAS DE UN ANUNCIO IMPROVISADO**

Hemos visto que las explicaciones del Ministro son al menos cuestionables, y que el anuncio de entregar gratuidad a estudiantes del 60% es sólo una pantalla, pues en la práctica la mayoría quedará excluido. Peor aún, todavía no hay claridad en cuanto al mecanismo exacto. Durante la semana trascendió que las instituciones que quieran incorporarse a este beneficio deberán fijar sus aranceles de acuerdo a los que determine un comité de expertos. Esto significa que sólo para las instituciones que tras el 21 de mayo recibieron la venia de la Presidenta, se tendrían que fijar más de 3 mil aranceles para cada uno de sus programas y sedes. ¿Será este comité capaz de fijarlos adecuadamente de manera de no *subfinanciar* a algunos y *sobrefinanciar* a otros? ¿Será este un comité autónomo, o dependerá del Gobierno de turno? ¿Podremos confiar en él?

La fijación de aranceles iría acompañada de una fijación del número de alumnos por institución. Esto significa que si el Estado efectivamente cree que las elegidas son las mejores del sistema: ¿por qué limitarles su natural crecimiento? ¿Estamos en condiciones (con una cobertura neta de educación superior del 37%) de, para otorgar gratuidad a los que ya asisten, restringir la entrada de nuevos alumnos?

Más aún, este mecanismo distorsionará el sistema de educación superior, pues los alumnos tendrán que optar entre instituciones de similar calidad, pero bajo distintas condiciones de gratuidad. ¿Cuál se verá favorecida y recibirá a los mejores alumnos? He ahí la relevancia del criterio elegido, que en este caso es improcedente.

Con todo, este anuncio da cuenta de la improvisación con que se ha abordado el tema, y lo que es peor, de cómo un Gobierno que recurrentemente ha apelado a la igualdad para justificar sus reformas, hoy está discriminando de forma arbitraria e injusta a los estudiantes más vulnerables del país, dejándolos fuera de una política que, si en algo tenía consenso, era en que ellos debían ser incluidos. Más aún, comprometiéndose con mecanismos que todavía no están bien estudiados y cuyas consecuencias para la organización futura del sistema de educación superior serán considerables.

---

<sup>i</sup> Para estimar estos valores se aplicaron los porcentajes de alumnos por quintil y por tipo de institución de educación superior, obtenidos de CASEN 2013 (variable *depen*), en las matrículas de pregrado de cada institución reportadas por el Sistema de Información de Educación Superior (SIES). Para definir si las instituciones técnico profesionales están o no constituidas como persona jurídica con fines de lucro, revisamos los estados financieros auditados disponibles en el SIES, donde se explicita qué tipo de organización tienen.

<sup>ii</sup> **Las IES que cumplen con los requisitos son:** los IP y CFT Duoc UC, el CFT CEDUC (de la Universidad del Norte), el IP Agrario Adolfo Matthei, CFT de ENAC (que pertenece a Caritas), el Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux (que funciona al alero del Banco Central), y el CFT Fontanar.

<sup>iii</sup> **Universidades Estatales del CRUCH:** UCH= Universidad de Chile. USACH = Universidad de Santiago. UTEM = Universidad Tecnológica Metropolitana.



**TEMAS PÚBLICOS**

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1208

29 de mayo de 2015

ISSN 0717-1528

---

**Universidades Privadas del CRUCh:** PUC= Universidad Católica. FSM =Federico Santa María.

**Universidades Privadas no CRUCh acreditadas:** UA = Universidad Adolfo Ibáñez. UAH = Universidad Alberto Hurtado. UNAB = Universidad Andrés Bello.

**Universidad Privada no CRUCh no acreditada:** UDLA= Universidad de las Américas.