



SERIE INFORME **SOCIAL**

Financiamiento estudiantil para la
Educación Superior:
Diagnóstico Y Propuestas

María Paz Arzola G.

SERIE
INFORME
SOCIAL
ISSN 0717 - 1560

Agosto 2015

150

MARÍA PAZ ARZOLA G.

es ingeniera comercial con mención en Economía y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

INTRODUCCIÓN **06**

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE
EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE **07**

LA PROMESA DE GRATUIDAD Y EL
ANUNCIO DEL GOBIERNO PARA
EL AÑO 2016 **13**

NUESTRA PROPUESTA:
FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL
CENTRADO EN EL ALUMNO **16**

CONCLUSIONES **19**

Mayor acceso a educación superior para todos los niveles socioeconómicos	08
Aporte de los distintos tipos de instituciones de educación superior	09
Evolución del financiamiento estudiantil para la educación superior	10
Motivos de no asistencia a educación superior	12

Resumen Ejecutivo

La presente Serie Informe busca contribuir con una propuesta de reforma al sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior en Chile basada en dos ideas principales. Primero, que por tratarse de un beneficio para el estudiante (y no para la institución), debe construirse en función de sus necesidades. Y segundo, que si el objetivo de este sistema es mejorar el acceso y la equidad, entonces debe hacerse cargo de los verdaderos problemas que están limitando su cumplimiento.

Para cumplir con nuestro propósito, partimos realizando un breve diagnóstico de nuestro sistema de educación superior en términos de su cobertura y de las características actuales de las ayudas financieras que presta el Estado. Vemos que durante las últimas décadas se registra un incremento notable en la matrícula y en las tasas de acceso, incluyendo especialmente a los grupos de menor nivel socioeconómico. A su vez, se observa que cada uno de los distintos tipos de instituciones de educación superior (universitaria CRUCH y no CRUCH, y técnico profesional) han contribuido con el mayor acceso de los sectores que históricamente no habían tenido la oportunidad de ingresar a este nivel educativo. Esta realidad no se condice con el criterio utilizado en la entrega de ayudas estudiantiles del Estado hasta la fecha, que privilegia a algunas instituciones por sobre otras, dejando de lado la verdadera necesidad del estudiante.

Adicionalmente, revisamos las razones esgrimidas por los estudiantes para no asistir a educación superior, las que son consistentes con la evidencia que señala que las restricciones de crédito en el corto plazo no juegan un rol importante en el problema de acceso a la educación superior en Chile. De esta forma, planteamos la hipótesis que un sistema de gratuidad universal tal como se propone en el programa de Gobierno no logrará mejorar la cobertura entre los jóvenes más vulnerables. Más aún, la falta de claridad en los anuncios de la Presidenta en esta materia provoca gran incertidumbre para el futuro, y dan cuenta de una falta de consenso, aun al interior del oficialismo.

Para terminar, realizamos nuestra propuesta de modificación al sistema de financiamiento estudiantil, que se basa en las necesidades del estudiante y busca resolver las verdaderas barreras que éstos enfrentan en el corto plazo a la hora de decidir si cursar estudios superiores. Proponemos sustituir el actual sistema de becas de arancel y crédito del fondo solidario, por un sistema de becas variables en función del decil de ingreso al que pertenezca el alumno, de la cual pueda disponer libremente y darle el uso que estime conveniente. La idea es ayudar al alumno a resolver sus necesidades inmediatas que son previas o más urgentes a la educación superior, y que pueden estar limitándolo más allá del pago de un arancel. Para financiar los aranceles, en tanto, proponemos mantener el actual Crédito con Aval del Estado (CAE), e incorporarle algunas de las modificaciones propuestas por la Comisión de Financiamiento para la Educación Superior del año 2012.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años se ha venido debatiendo sobre la conveniencia de implementar en Chile una política de gratuidad universal en educación superior que sustituya el actual sistema de financiamiento estudiantil basado en créditos y becas de arancel. Los argumentos económicos para ello tendrían que ver con la necesidad de evitar el sobreendeudamiento de los hogares y con mejorar el acceso de forma equitativa, es decir, incorporando a los alumnos con menos recursos.

Lo cierto es que al revisar los datos, se constata que el sistema de educación superior chileno ha tenido una evolución notable, no sólo debido a la mejora en su cobertura total, sino también porque ha podido integrar cada vez más a los alumnos más desaventajados que históricamente se habían visto excluidos. Esto coincide además con el mantenimiento de elevadas tasas de rentabilidad en términos del mayor ingreso que alcanzan quienes pasan por la educación superior, de tal forma que el gasto involucrado (e incluso endeudamiento) parece tener sustento dadas las ganancias futuras que éste posibilita. Así, si bien los ajustes para hacer las deudas más abordables (que de hecho ya se hicieron durante el Gobierno anterior) podrían justificarse, no hay motivos para eliminar el crédito como principal apoyo al financiamiento estudiantil.

Pero lo anterior no significa que no se puedan hacer cambios para mejorar lo que hoy tenemos y con ello el acceso de los jóvenes que todavía se están viendo restringidos por motivos extra académicos. Sin embargo, es necesario hacer un diagnóstico objetivo sobre el cual proponer modificaciones concretas y un plan bien estructurado no sólo pensando en el corto plazo, sino que además sea sustentable en el futuro.

En lo que sigue a continuación hacemos ese esfuerzo. Partimos realizando un diagnóstico relativo a la evolución experimentada por el sistema de educación superior durante las últimas décadas, para luego comentar la propuesta de gratuidad anunciada por el Gobierno. Y en la última sección presentamos una nueva propuesta de LyD para mejorar el sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Para comenzar con esta revisión, vale la pena ponernos en contexto sobre una de las razones que podrían explicar por qué en nuestro país ha cobrado tanta relevancia la demanda por un mayor acceso a educación superior: la alta rentabilidad que ésta tiene en términos del ingreso que permite alcanzar en el futuro.

Si comparamos a través de la Encuesta CASEN 2013 el ingreso promedio del trabajo de las personas de 25 a 60 años según el nivel educativo alcanzado, vemos que los que más destacan son los profesionales con estudios universitarios, que en promedio reciben casi el triple que los egresados de enseñanza media; del mismo modo, quienes completan estudios de educación superior técnico profesional también alcanzan remuneraciones 50% superiores a quienes sólo terminan su educación media. Estas diferencias siguen siendo sobresalientes, aun considerando el fuerte incremento en la cobertura que se ha registrado durante las últimas décadas, y que de hecho nos ubica como el país de la OCDE donde la población con educación terciaria tiene la mayor diferencia salarial respecto a la con enseñanza secundaria¹.

Ahora bien, si además se consideran los costos directos de estudiar en educación superior, para obtener así medidas de rentabilidad efectiva o de valor presente neto, se obtienen conclusiones similares: un individuo con estudios terciarios alcanza en promedio un ingreso del orden de un 20% más alto de lo que obtendría sin éstos². Con todo, si se analiza la composición de los promedios, se observa la existencia de resultados heterogéneos, de tal forma que hay un grupo de individuos que obtiene retornos negativos de la educación superior³.

En suma, hay bastantes antecedentes que dan cuenta de que en promedio las ganancias de quienes tienen estudios superiores tienen el potencial de compensar el mayor costo que significa el pago de un arancel durante los años de estudio. Este hecho, sumado a las aspiraciones propias de una sociedad como la nuestra, que gracias al mayor acceso a educación ha tenido una elevada movilidad social ascendente⁴, podría ayudar a explicar el crecimiento que ha experimentado tanto la demanda como la oferta por educación superior, que es lo que repasamos a continuación, así como las pretensiones de ampliar aún más y hacer más equitativo el acceso.

¹ OCDE (2014).

² Ver por ejemplo: Sapelli (2003), Sapelli (2009), y Arellano y Braun (1999).

³ Reyes et al. 2013.

⁴ Ver Banco Mundial 2013, y Libertad y Desarrollo 2012 y 2015.

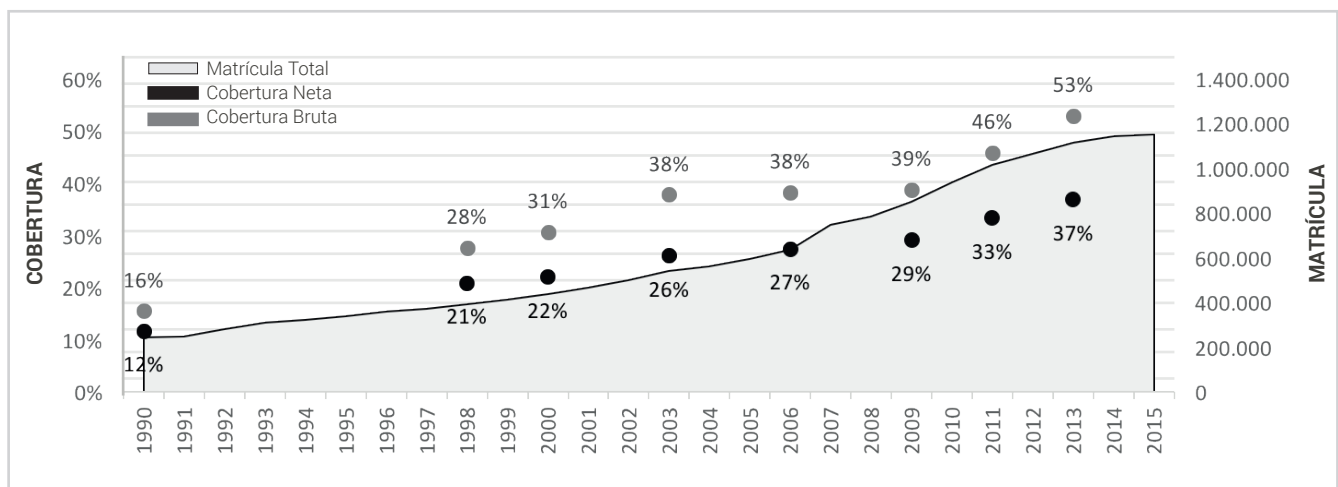
MAYOR ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR PARA TODOS LOS NIVELES SOCIOECONÓMICOS

En el período estudiado se registra un alza sostenida en el acceso a educación superior, tanto en términos de matrícula como de cobertura, tal como se muestra en el Gráfico 1. Si el año 1990 la cobertura neta⁵ era de apenas 11,7% entre los jóvenes de 18 a 24 años, el año 2013 ésta se triplicó, llegando a 36,8%. Lo anterior es consistente con un aumento de las matrículas desde 245,5 mil estudiantes en pregrado el año 1990, a los actuales 1,1 millones.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN MATRÍCULA DE PREGRADO Y COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR, 1990 – 2015.

Fuente: Elaboración LyD con Matrículas SIES y Encuestas CASEN.

*La cobertura neta corresponde al número de jóvenes de 18 a 24 años que asisten a educación superior, sobre el total de jóvenes de ese rango etario.
*La cobertura bruta corresponde al número total de matriculados en educación superior, sobre el total de jóvenes de 18 a 24 años.

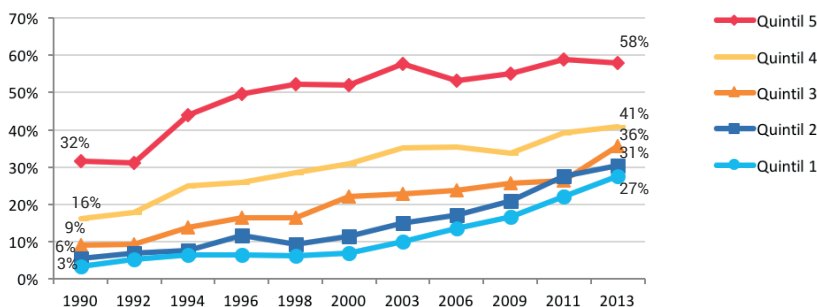


Y así como se produjo un crecimiento en las matrículas y en la cobertura total, el Gráfico 2 muestra que éste abarcó a los jóvenes provenientes de cada uno de los distintos niveles socioeconómicos. Desde el año 2000, el aumento en la tasa de cobertura fue especialmente pronunciada en los quintiles de ingreso más bajo, mientras que el crecimiento en la cobertura del grupo de ingresos más alto se ha estancado durante los últimos años.

Gráfico 2
COBERTURA NETA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR QUINTIL DE INGRESOS.

Fuente: Elaboración LyD con Encuestas CASEN.

*La cobertura neta por quintil corresponde al número de jóvenes de 18 a 24 años de cada quintil de ingresos que asisten a educación superior, sobre el total de jóvenes del quintil de ese rango etario.



⁵ La cobertura neta corresponde al número de jóvenes de 18 a 24 años que asisten a educación superior, sobre el total de jóvenes de ese rango etario.

APORTE DE LOS DISTINTOS TIPOS DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Según Paredes (2014), el crecimiento de la matrícula en educación superior en Chile en los últimos 15 años “no tiene precedente alguno en países desarrollados con sistemas gratuitos o fuertemente subsidiados” y no hubiese sido viable de no ser por “la existencia de un sector privado creciente”. En ese contexto, revisamos a continuación la participación de los distintos tipos de instituciones de educación superior en el mayor acceso registrado: las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH), universidades fuera del CRUCH, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT).

Para hacerlo, tomamos la distribución de los estudiantes de cada tipo de institución según quintil de ingreso de procedencia que reporta la Encuesta CASEN 2013, y la proyectamos en la matrícula de pregrado actual reportada por el Consejo Nacional de Educación (CNED)⁶.

De esta forma, en el Gráfico 3 se muestra el número estimado de alumnos de cada quintil de ingresos por tipo de institución de educación superior. Además de observarse la diferencia entre el número total de alumnos entre quintiles más bajos y más altos, si nos concentramos en aquéllos que provienen del 60% de menores ingresos (tres primeros quintiles), que son quienes hoy pueden recibir ayudas estudiantiles en forma de beca o crédito subsidiado por el Estado (si además cumplen con los criterios académicos correspondientes), encontramos que 25% de ellos estudia en una universidad del CRUCH, 25% en una universidad fuera de éste, y 50% en un centro de formación técnica o instituto profesional⁷.

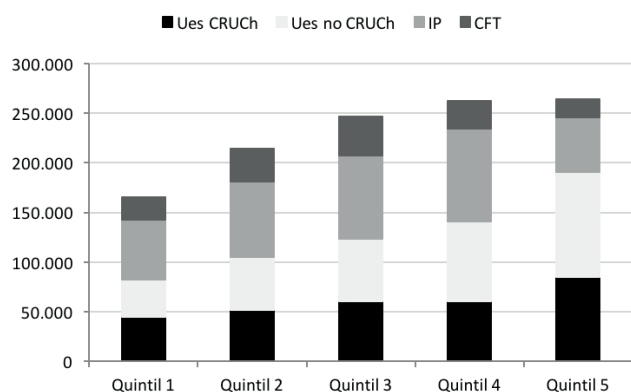


Gráfico 3
DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS POR QUINTIL DE INGRESOS E INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Fuente: Elaboración LyD con Matrículas SIES y CASEN 2013.

⁶ Usamos la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) porque es la única herramienta con que contamos para realizar una caracterización socioeconómica de la matrícula de dicho nivel educativo. El MINEDUC, en tanto, tiene la información del Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), con el cual los alumnos que cumplen con ciertos requisitos académicos postulan a la obtención de becas y créditos.

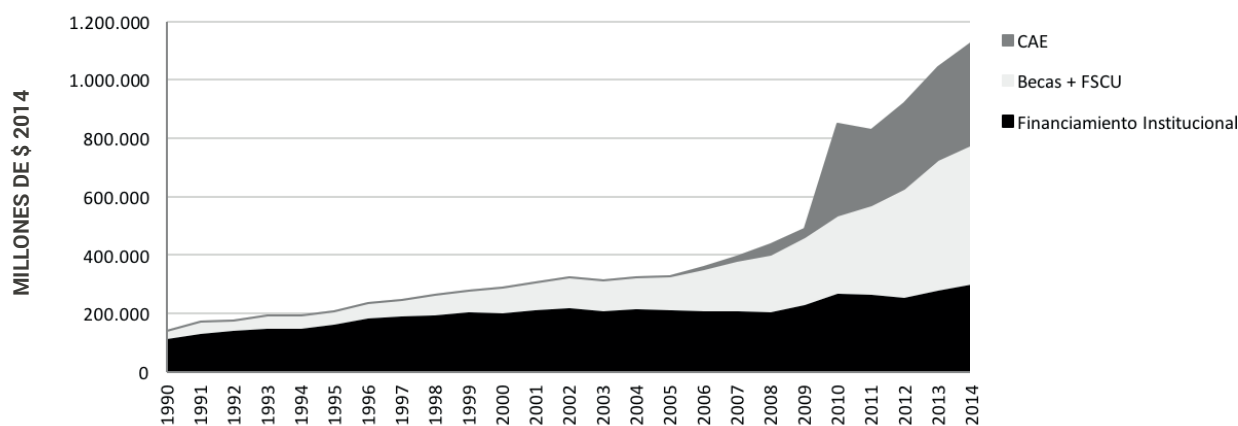
⁷ Estos porcentajes difieren de los que se obtienen directamente de la Encuesta CASEN 2013, debido a que en ella el total de matrículas por tipo de institución difiere del reportado por el CNED, y en este trabajo usamos las matrículas del CNED y sobre ellas, aplicamos los porcentajes reportados por CASEN.

EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Habiendo constatado que los estudiantes más vulnerables se encuentran distribuidos en todas las instituciones de educación superior, es útil revisar lo que dice relación con los recursos públicos invertidos en este nivel educativo. Primero, en el Gráfico 4 vemos que éstos han ido creciendo en forma importante en el tiempo: mientras el financiamiento institucional ha variado de forma mucho menos evidente, los recursos destinados al financiamiento de ayudas estudiantiles entregadas han crecido sostenida y abruptamente. Por un lado está el presupuesto para becas de arancel y para el financiamiento del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), y por el otro está la inversión en el Crédito con Aval del Estado (CAE), que en sí no constituye un gasto, pues se espera sea devuelto en el futuro.

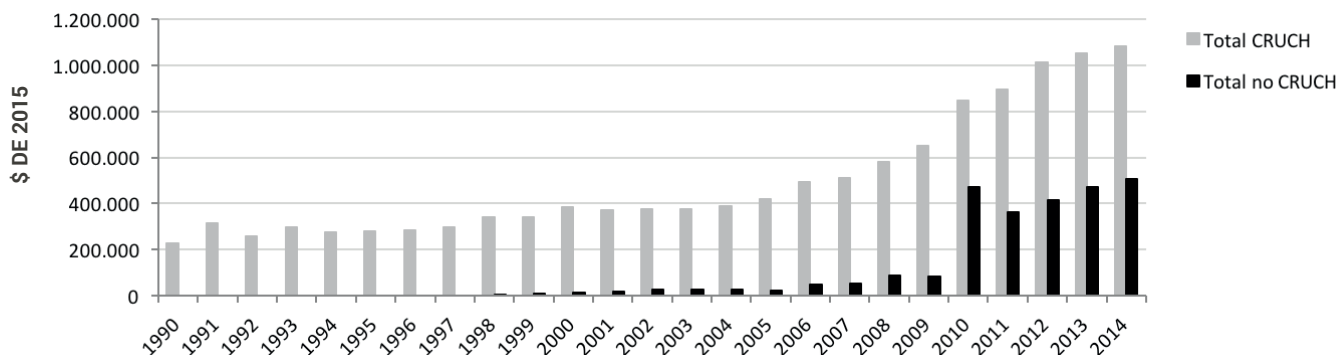
Gráfico 4
EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A EDUCACIÓN SUPERIOR, 1990 A 2014

Fuente: Elaboración propia en base al Compendio Histórico del Sistema de Información de Educación Superior (SIES) y a Memoria Financiamiento 2014, División Educación Superior (DIVESUP).



Aun considerando el aumento registrado en las matrículas, el monto de las ayudas estudiantiles por alumno se ha visto incrementado en términos reales año a año, lo que se muestra en el Gráfico 5. En éste se hace además la distinción entre el aporte promedio que ha ido a alumnos de instituciones del

CRUCh y el resto. Queda de manifiesto el menor apoyo que entrega el Estado a alumnos que estudian en instituciones fuera del CRUCh, contrariamente a lo encontrado en la sección precedente: que es ahí donde estudian mayormente los alumnos más vulnerables (75%).



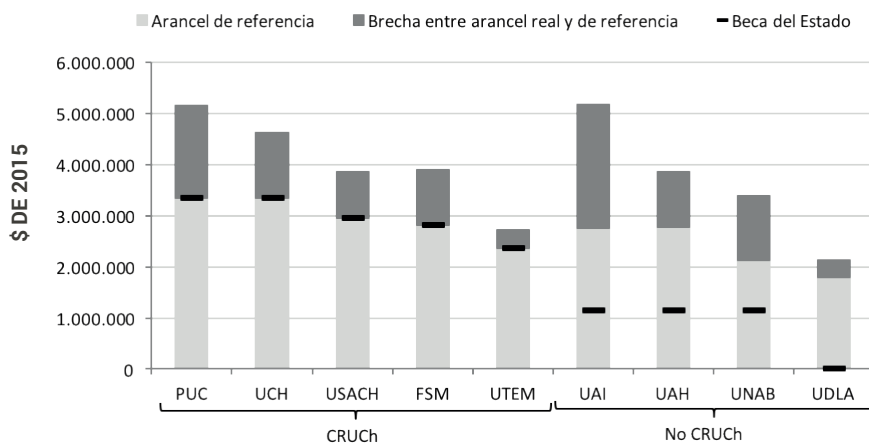
Para ahondar en este diagnóstico, a continuación hacemos el ejercicio de revisar los aranceles del año 2015, a partir de los cuales se observan valores muy diversos tanto al interior como fuera del CRUCH. En el Gráfico 6 ejemplificamos con el caso de la carrera de Ingeniería Comercial en diversas universidades: ni el arancel que cobran las universidades, ni la brecha de éste con el arancel de referencia que es fijado por el MINEDUC, se relacionan necesariamente con la pertenencia al CRUCH. Lo que sí difiere notablemente es el trato diferente que tiene el Estado con alumnos según el tipo de institución a la que asiste: las becas Bicentenario para 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 en la mayoría de los casos resulta inferior al arancel de referencia de la carrera (la beca Juan Gómez Millas tiene un tope de \$1.150.000 y la Nuevo Milenio de \$ 600.000).

Gráfico 5
EVOLUCIÓN RECURSOS EJECUTADOS EN AYUDAS ESTUDIANTILES PROMEDIO* POR ALUMNO, CRUCH Y NO CRUCH

Fuente: Elaboración propia en base al Compendio Histórico del Sistema de información de Educación Superior (SIES) y a la Memoria de Financiamiento Estudiantil 2014 de la DIVESUP. *Se consideran las Becas Bicentenario, Juan Gómez Millas y Nuevo Milenio, el FSCU y el CAE.

Gráfico 6
BRECHA ENTRE ARANCEL REAL Y DE REFERENCIA PARA INGENIERÍA COMERCIAL EN DISTINTAS UNIVERSIDADES (CRUCH Y NO CRUCH) Y APOORTE 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)⁸.



⁸ **Universidades Estatales del CRUCH:** UCH= Universidad de Chile. USACH = Universidad de Santiago. UTEM = Universidad Tecnológica Metropolitana. **Universidades Privadas del CRUCH:** PUC= Universidad Católica. FSM =Federico Santa María.

Universidades Privadas no CRUCH acreditadas: UAI = Universidad Adolfo Ibáñez. UAH = Universidad Alberto Hurtado. UNAB = Universidad Andrés Bello. **Universidad Privada no CRUCH no acreditada:** UDLA= Universidad de Las Américas.

MOTIVOS DE NO ASISTENCIA A EDUCACIÓN SUPERIOR

A continuación buscamos responder a la pregunta sobre los motivos que limitan a los jóvenes pertenecientes al 60% de menores ingresos para no asistir a educación superior. Según la misma encuesta CASEN 2013, se encuentra que las principales razones dadas por los jóvenes (18 a 24 años) de los tres primeros quintiles que no han cursado estudios superiores son: 36% está trabajando o buscando trabajo; 23% considera que ya finalizó sus estudios; 10% señala que no estudia debido a embarazo/maternidad y sólo 9% señala no hacerlo por motivos económicos.

Esta información va en línea con los hallazgos de Reyes et al. (2013) en cuanto a que en Chile las restricciones de crédito en el corto plazo, es decir la falta de financiamiento, no cumplen un rol importante en las probabilidades de acceder a educación superior. Del mismo modo, nos hace dudar sobre la capacidad que tiene un sistema de financiamiento estudiantil de facilitar el acceso a educación superior por la vía de costear los aranceles de las carreras. La razón es que las principales restricciones no están ahí, sino en problemas anteriores, como el costo alternativo de corto plazo que significa dejar de percibir un sueldo para sostener a una familia, y tanto el mérito como las expectativas personales, que sin duda, están ligadas a la calidad de la educación recibida previamente. Del mismo modo, la inequidad en la entrega de ayudas según el tipo de institución de educación podría llevar a que quienes cumplen con el requisito socioeconómico de todas formas no sean receptores de la ayuda financiera del Estado.

Considerando la información presentada, encontramos dos hechos principales. Primero, que no hay una relación entre el incremento de las ayudas estudiantiles y el crecimiento en la cobertura (que se disparó desde el año 2000). Y segundo, que el mayor aumento en los recursos para financiar ayudas estudiantiles se dirigió a las instituciones del CRUCH, que son las que menos han contribuido con el incremento en la cobertura de los jóvenes de más bajos recursos.

A partir de este diagnóstico, no nos parece aventurado pensar que una política que continúe ampliando las ayudas estudiantiles en la dirección que lo ha hecho hasta ahora, o que avance hacia la gratuidad, no cambiará el acceso en el futuro, en tanto no se identifiquen los principales problemas que aquejan a los jóvenes que aún se encuentran excluidos. Dado que las ayudas que presta el Estado hoy padecen de un grave problema de discriminación por el cual alumnos con necesidad similar reciben un aporte muy distinto, sugerimos que cualquier reforma al sistema de financiamiento estudiantil comience por hacerse cargo de ese defecto, centrándose realmente en las características del estudiante y en las razones por las cuales se está viendo imposibilitado de acceder a la educación superior.

LA PROMESA DE GRATUIDAD Y EL ANUNCIO DEL GOBIERNO PARA EL AÑO 2016

Una de las promesas de campaña más emblemáticas de la Presidenta Bachelet fue la de avanzar hacia la gratuidad universal de la Educación Superior. Según declara 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, estimamos que la gratuidad universal requeriría de un gasto de al menos US\$ 3.595 millones anuales⁹ por sobre el gasto público actual, valor que se obtiene de calcular el actual gasto privado en educación superior, menos la parte que ya se cubre con recursos fiscales (becas de arancel y FSCU), más lo que se financia vía CAE, que de ser meramente una inversión que se espera sea devuelta en el futuro, pasaría a ser gasto público año a año. Todo esto se muestra en la Tabla 1.

Vemos entonces que los recursos mínimos necesarios para financiar la gratuidad universal son sumamente significativos en el contexto de un país como el nuestro, que todavía tiene materias pendientes en pobreza, salud, infraestructura, educación parvularia, etc. Para tener un orden de magnitud, es útil comparar que con esos mismos recursos se podría triplicar el gasto anual en educación parvularia¹⁰, construir dos líneas nuevas de Metro, construir 120 mil viviendas sociales, o también, duplicar el ingreso anual de los 674 mil hogares que se encuentran bajo la línea de la pobreza (según CASEN 2013).

No obstante lo que decida el Gobierno, nuestra opinión sobre esta materia es categórica: rechazamos una política de gratuidad universal de la educación superior, no sólo

⁹ Sin considerar el posible no pago de las deudas pasadas ya contraídas a través del CAE y créditos CORFO. Para tener un orden de magnitud, la deuda acumulada por concepto de CAE desde el año 2006 es del orden de US\$ 2.800 millones y según la Comisión Ingresos la tasa de morosidad del CAE el 2014 era de 36%.

¹⁰ Excluyendo recursos para inversión en infraestructura.

Tabla 1
ESTIMACIÓN DEL MAYOR GASTO NECESARIO PARA FINANCIAR LA GRATUIDAD UNIVERSAL

Fuente: Elaboración LyD sobre la base de información del gasto privado promedio por alumno reportado en Education at a Glance 2014, las matrículas 2015 del CNED, y el presupuesto ejecutado según la Memoria de Financiamiento Estudiantil 2014 DIVESUP.

	Millones de US\$ anuales
Gasto privado actual	3.795
- Parte del gasto privado que se paga con Becas y FSCU	-814
+ Parte del gasto privado que se financia con CAE	613
= Mayor gasto adicional	3.595

porque es insostenible para el presupuesto público, sino que además porque consideramos que es ineficiente e injusta. Ineficiente porque no se hace cargo de las verdaderas restricciones que enfrentan quienes se ven limitados de acceder hoy a la educación terciaria. E injusta en tanto favorece fundamentalmente a quienes ya se encuentra hoy día en una mejor situación económica, y porque además perpetúa esta inconsecuencia en la medida que terminará también beneficiando a quienes tengan mejores perspectivas de ingresos futuros. Siempre en desmedro de los menos aventajados.

La provisión de educación superior requiere que se financie la disponibilidad de una infraestructura adecuada, así como el trabajo de todas las personas que hacen posible el servicio educativo. En esa línea, consideramos que es justo y equitativo, dado que la mayor parte de los beneficios de la educación superior son percibidos como un mayor ingreso por el mismo estudiante, que éste asuma parte del gasto en el que se debe incurrir. Esto puede ser en el instante, o bien en el futuro, una vez que los mayores ingresos se materialicen.

En ese sentido, el crédito es un mecanismo eficiente para facilitar los recursos a quienes no cuentan con ellos en el momento mismo de estudiar, resolviendo el problema de falta de financiamiento de la educación en el corto plazo. Y en la medida que la devolución del préstamo se realiza una vez que se concreten los mayores ingresos en el futuro, se logra entonces avanzar hacia un sistema de apoyo financiero más justo, que en vez de basarse en criterios de pobreza actual, toma en cuenta la situación financiera futura de la persona. Lo que falta resolver es la falta de acceso de quienes, teniendo méritos suficientes, no cuentan con los recursos para satisfacer lo que denominamos como un costo alternativo de corto plazo, que se refiere al financiamiento de necesidades inmediatas previas a la educación superior que no pueden ser postergadas, como gastos familiares o de mantención. La gratuidad de los aranceles no resolverá estos problemas.

Pues bien, lamentablemente la Presidenta manifestó en sus últimos anuncios¹¹, su intención de perseverar en esta iniciativa, aunque los mecanismos exactos para entregar los recursos, el monto y los criterios por alumno, los requisitos que deberán cumplir las instituciones de educación superior, la gradualidad en la implementación, y en general, todos los detalles sobre el contenido de un eventual proyecto no han sido informados aún.

La única pregunta que sí ha sido despejada en parte, es la que dice relación con los potenciales beneficiarios para el año 2016, que según la Presidenta podrán comenzar accediendo a la “gratuidad completa y efectiva, sin beca ni crédito”. Según lo reportado luego del Cónclave de la Nueva Mayoría, serían los estudiantes pertenecientes al 50% de menos recursos que estudien en: 1) una universidad del Consejo de Rectores (CRUCH), 2) en un instituto profesional o centro de formación técnica acreditado y cuya estructura jurídica no sea compatible con perseguir fines de lucro, o 3) en una universidad no perteneciente al CRUCH, siempre y cuando tenga al menos 4 años de acreditación institucional, no esté controlada por una sociedad comercial y en la cual se asegure la “participación de todos los estamentos en instancias colegiadas del gobierno institucional”.

Con todo, si bien la Presidenta habló de beneficiar a los alumnos del 50% más vulnerable, a continuación vemos que las restricciones impuestas en cuanto al tipo de Institución de Educación Superior (IES) en la cual deberán estudiar, terminarán dejando fuera a la mayor parte de quienes pertenecen a ese segmento. En efecto, y tal como muestra el Gráfico 7, sólo 39,8% (180 mil) de los más de 500 mil estudiantes de educación superior que provienen del 50% de menores ingresos de la población, podría acceder a la gratuidad bajo las condiciones exigidas. Éstos representan al 15,6% de la matrícula total en educación superior (pregrado).

¹¹ Discurso 21 de mayo de 2015 y Cónclave de la Nueva Mayoría el lunes 3 de agosto de 2015.

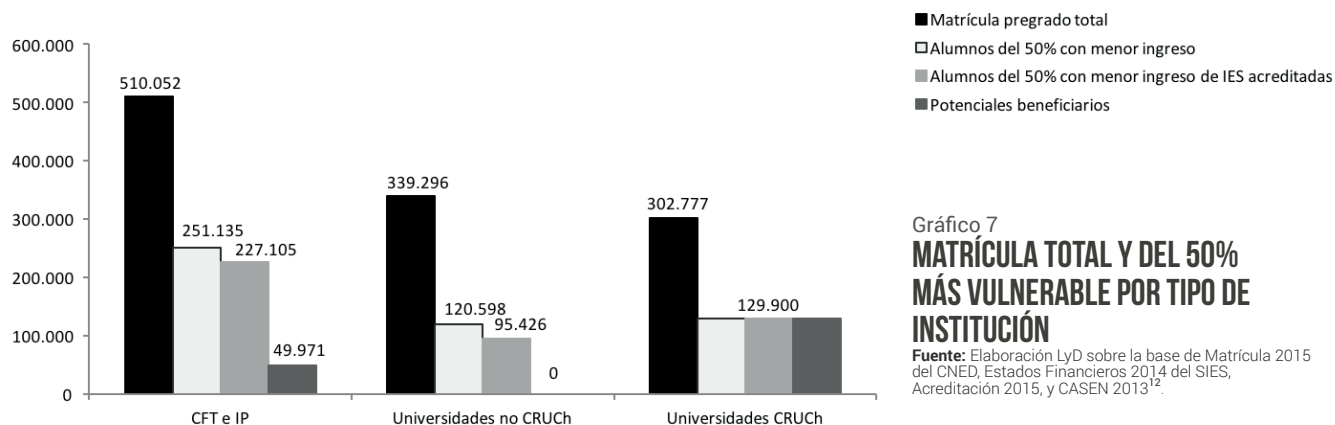


Gráfico 7
MATRÍCULA TOTAL Y DEL 50% MÁS VULNERABLE POR TIPO DE INSTITUCIÓN

Fuente: Elaboración LyD sobre la base de Matrícula 2015 del CNED, Estados Financieros 2014 del SIES, Acreditación 2015, y CASEN 2013¹².

Revisemos en detalle estas cifras:

- En el caso de los más de 120 mil alumnos del 50% de menores ingresos que asisten a una universidad fuera del CRUCH, asumimos que no podrán ser incluidos en el beneficio, pues hasta el momento en que se escribió este documento, no se ha explicitado qué significa el criterio de "asegurar la participación de todos los estamentos en instancias colegiadas del gobierno institucional", pero si se refiere a un sistema de gobierno triestamental, ninguna institución lo cumple¹³.
- En el caso de los más de 250 mil alumnos del 60% más vulnerable que estudian en Educación Superior Técnico Profesional (ESTP), cerca de 50 mil podrían acceder al beneficio, mientras que los restantes 200 mil no podrían, pues se establece como requisito para los CFT e IP, estar constituidos como persona jurídica sin fines de lucro, lo que sólo 7 instituciones cumplen¹⁴, ya que la ley no lo exige así (DFL 2 del año 2010, art.53). En efecto, el requisito de "no lucro" es el que origina la exclusión de la mayor parte de los alumnos de ESTP, pues lo que dice relación con la acreditación, se observa que 87% de los alumnos de este sector estudian en una de las 39 instituciones acreditadas.

Desde que comenzó el Gobierno (y aún durante la campaña) hemos sido testigos de anuncios y compromisos contradictorios y poco claros, que nos hacen sospechar que todavía no hay un acuerdo al interior del oficialismo respecto a los detalles finales ni a la forma de llevar a cabo en el largo plazo una iniciativa de gratuidad total en educación superior. Por ahora, hasta que no se ingrese un texto al Parlamento, las dudas no se despejarán.

¹² 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 Consejo Nacional de Educación (CNED). Para definir si las instituciones técnico profesionales están o no constituidas como persona jurídica con fines de lucro, revisamos las fichas financieras y estados financieros disponibles en el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES).

¹³ Ha trascendido que 3 universidades podrían adaptarse para cumplir con este requisito: Alberto Hurtado, Diego Portales y Católica Silva Heriquez. Éstas totalizan 25 mil alumnos, de los que estimamos que del orden de 9 mil pertenecerían a los 5 primeros deciles.

¹⁴ **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 (cuya acreditación vence en octubre de 2015, por lo que no incluimos a sus alumnos en el conteo).

NUESTRA PROPUESTA: FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL CENTRADO EN EL ALUMNO

El actual sistema de financiamiento estudiantil se conforma por becas y créditos subsidiados por el Estado, a los cuales pueden acceder los alumnos que cumplen con ciertos requisitos socioeconómicos y académicos (puntaje PSU o notas de enseñanza media). Tal como señalamos en la sección 2, las características de los beneficios difieren según el tipo de institución a la cual accede el alumno, si es una universidad del CRUCH, una privada fuera del CRUCH, o una institución de ESTP, pero no hace distinciones según la necesidad del estudiante.

En este contexto, proponemos un sistema de financiamiento estudiantil que realmente apunte a mejorar el acceso de los sectores más desaventajados, buscando contribuir con la resolución de los problemas que lo pueden estar limitando más allá del pago del arancel.

En primer lugar, proponemos mantener el Crédito con Aval del Estado (CAE) que hoy está disponible para los alumnos de los 9 primeros deciles. Éste, gracias a los cambios que se le hicieron durante el Gobierno del Presidente Piñera, tiene una tasa de interés del 2% y se paga de forma contingente al ingreso en el sentido que las cuotas para devolverlo no pueden superar el 10% del ingreso del deudor. Del mismo modo, proponemos que se entregue a la institución de educación superior la responsabilidad de avalar una parte del crédito, tal como lo propuso la Comisión de Financiamiento Estudiantil (2012) como una forma de evitar la inflación excesiva de aranceles.

Hay evidencia a favor de este sistema de crédito avalado, que muestra que habría contribuido con aumentar la probabilidad de matricularse en educación superior y con reducir la tasa de deserción especialmente de los estudiantes de menores ingresos¹⁵. Del mismo modo, la tendencia en el mundo de los sistemas de financiamiento estudiantil de la educación superior ha ido justamente en esta dirección¹⁶.

En segundo lugar, proponemos sustituir todas las becas de arancel existentes, el Crédito del Fondo Solidario (FSCU) y la beca de mantención que entrega la JUNAEB (y que para este año consiste en un monto de \$ 18.500 al mes), por un nuevo Sistema de Becas para el Estudiante, que -a diferencia de las actuales becas de arancel, que en la práctica el beneficiario no ve- sean pagadas mensualmente en forma directa a los alumnos de los 6 primeros deciles que se matriculen en una institución de educación superior acreditada. El beneficio de esta beca se extendería durante los años de duración formal de la carrera, y tendría un valor equivalente a algún porcentaje del salario mínimo vigente, decreciente conforme aumente el decil del alumno.

La idea de esta beca es favorecer al estudiante en lo que éste necesite, contrarrestando el costo alternativo que significa la opción de trabajar (que según CASEN es la principal restricción que declaran los jóvenes para no asistir a educación superior), y dándole la libertad de poder destinar estos recursos al uso que considere más beneficioso (gastos familiares, personales, o bien reducir el crédito solicitado para costear el arancel).

Obviamente, el costo de la propuesta depende del monto escogido para las becas, pero a continuación realizamos una estimación de cuál sería el gasto adicional (neto)¹⁷ necesario, suponiendo diferentes valores para las becas y considerando, además, tres escenarios distintos:

1. **uno base**, en que sólo se beneficie a los alumnos de los 6 primeros deciles que asistan a instituciones con acreditación vigente,
2. **uno optimista**, en que se beneficie a los alumnos de los 6 primeros deciles que asistan a todas las instituciones vigentes, suponiendo que éstas obtuvieran su acreditación, y
3. **un escenario meta**, construido sobre el escenario optimista con todas las instituciones acreditadas, suponiendo que además aumentase la cobertura bruta de educación superior en los 6 primeros deciles de la población hasta igualar al actual promedio nacional (51%).

¹⁵ Rau et al. (2013)

¹⁶ Paredes (2014), Johnstone et al. (1998), Woodhall (2007)

¹⁷ El costo adicional (neto) corresponde al gasto adicional que sería necesario sumar a los recursos que ya se destinan hoy a becas de arancel y de mantención, y al crédito del fondo solidario.

CASO N° 1

Becas para alumnos de deciles 1 y 2 equivalentes al 100% del sueldo mínimo para adultos del año 2016.

Si suponemos que a los alumnos de los deciles 1 y 2 se les entregase una beca equivalente al 100% del sueldo mínimo de los adultos para el año 2016, valor que fuese decreciendo en diez puntos porcentuales conforme aumentase el decil de ingreso del alumno, tendríamos entonces los siguientes montos:

Decil del alumno	Beca mensual
1	\$ 250.000
2	\$ 250.000
3	\$ 225.000
4	\$ 200.000
5	\$ 175.000
6	\$ 150.000

El mayor gasto necesario o costo neto para cada uno de los escenarios definidos anteriormente serían los siguientes:

1. Escenario base: suponiendo que se beneficia a todos los estudiantes de los 6 primeros deciles de instituciones con acreditación vigente, el mayor costo necesario sería de US\$ 901 millones anuales.
2. Escenario optimista: si se beneficiara a los alumnos de los 6 primeros deciles, suponiendo que todas las instituciones que existen hoy día logren la acreditación, el mayor gasto necesario en relación a la situación actual sería de US\$ 1.121 millones anuales.
3. Escenario meta: si al escenario optimista le agregásemos un aumento en la cobertura bruta, para que los 6 primeros deciles alcancen el 51%, el mayor gasto necesario sería de US\$ 465 millones anuales.

CASO N° 2

Becas para alumnos de deciles 1 y 2 equivalentes al 70% del sueldo mínimo para adultos del año 2016.

Si suponemos que a los alumnos de los deciles 1 y 2 se les entregase una beca equivalente al 70% del sueldo mínimo de los adultos para el año 2016, valor que fuese decreciendo en cinco puntos porcentuales conforme aumentase el decil de ingreso del alumno, tendríamos entonces los siguientes montos:

Decil del alumno	Beca mensual
1	\$ 152.821
2	\$ 152.821
3	\$ 99.334
4	\$ 91.693
5	\$ 84.051
6	\$ 76.410

El mayor gasto necesario o costo neto para cada uno de los escenarios definidos anteriormente serían los siguientes:

1. Escenario base: suponiendo que se beneficia a todos los estudiantes de los 6 primeros deciles de instituciones con acreditación vigente, bastaría con los recursos que ya se gastan en becas de arancel y FSCU, y de hecho "sobrarían" US\$ 65 millones.
2. Escenario optimista: si se beneficiara a los alumnos de los 6 primeros deciles, suponiendo que todas las instituciones que existen hoy día logren la acreditación, el mayor gasto necesario en relación a la situación actual sería de US\$ 48 millones anuales.
3. Escenario meta: si al escenario optimista le agregásemos un aumento en la cobertura bruta, para que los 6 primeros deciles alcancen el 51%, el mayor gasto necesario sería de US\$ 253 millones anuales.

CASO N° 3

Becas para alumnos de deciles 1 y 2 equivalentes al 100% de un sueldo mínimo estimado para jóvenes el año 2016.

Por último, si promediamos el sueldo mínimo para adultos de 18 a 65 años (\$ 250 mil mensuales al año 2016) con el sueldo mínimo para menores de 18 años (\$ 179.912), podemos estimar, en línea con lo que propone la OCDE¹⁸, un salario mínimo para jóvenes mayores de 18 años en edad de asistir a educación superior, que tomaría un valor de \$ 218.316 mensuales. Si suponemos que a los alumnos de los deciles 1 y 2 se les entregase una beca equivalente al 100% de este valor, porcentaje que fuese decreciendo en diez puntos porcentuales conforme aumentase el decil de ingreso del alumno, tendríamos entonces los siguientes montos:

Decil del alumno	Beca mensual
1	\$ 218.316
2	\$ 218.316
3	\$ 196.484
4	\$ 174.652
5	\$ 152.821
6	\$ 130.989

El mayor gasto necesario o costo neto para cada uno de los escenarios definidos anteriormente serían los siguientes:

1. Escenario base: suponiendo que se beneficia a todos los estudiantes de los 6 primeros deciles de instituciones con acreditación vigente, el mayor costo necesario sería de US\$ 648 millones anuales.
2. Escenario optimista: si se beneficiara a los alumnos de los 6 primeros deciles, suponiendo que todas las instituciones que existen hoy día logren la acreditación,

el mayor gasto necesario en relación a la situación actual sería de US\$ 839 millones anuales.

3. Escenario meta: si al escenario optimista le agregásemos un aumento en la cobertura bruta, para que los 6 primeros deciles alcancen el 51%, el mayor gasto necesario sería de US\$ 406 millones anuales.

¹⁸ OCDE (2013).

CONCLUSIONES

Luego de realizar un diagnóstico sobre la evolución del sistema de educación superior en Chile en términos de las mejoras en cobertura y financiamiento, las brechas entre alumnos de distinto nivel socioeconómico, y los motivos que están restringiendo la mejora de estas brechas, planteamos la hipótesis de que es necesario un cambio en las políticas de financiamiento estudiantil actuales. Sugerimos avanzar hacia un sistema que ponga en el centro al alumno, y busque hacerse cargo de las verdaderas restricciones que impiden un acceso más equitativo. En ese contexto, proponemos mantener el actual sistema de Crédito con Aval del Estado (CAE), y sustituir el sistema de becas de arancel y FSCU por un nuevo Sistema de Becas para el Estudiante, que entregue recursos de libre disposición.

El costo de cada uno de los casos y escenarios presentados anteriormente se resume en la Tabla 2 a continuación. Es claro que los recursos necesarios dependen directamente del monto de las becas, sin embargo, es útil tener en mente como referencia, que con la situación base del Caso N° 2, en que se supone que las becas para el primer y segundo decil toman un valor equivalente al 70% del sueldo mínimo de adultos (\$ 175 mil mensuales), tendríamos que el sistema propuesto costaría levemente menos que el actual sistema de becas y FSCU, y por lo tanto el gasto adicional necesario sería negativo (es decir, "sobrarían" US\$ 65 millones para los alumnos de instituciones que hoy están acreditadas).

Desde nuestro punto de vista, el sistema que proponemos tiene la ventaja que, al entregar al alumno un crédito para financiar el arancel, y una beca adicional de libre disposición, tiene mayor potencial de resolver las restricciones que lo aquejan en relación a sus costos alternativos de corto plazo (gastos personales, familiares, o el costo alternativo de trabajar). El sistema actual, en cambio, sólo busca hacerse cargo del arancel, en un contexto en que hay antecedentes para pensar que éste no es la principal restricción de acceso a la educación superior. Peor aún, el actual sistema trata de forma discriminatoria a alumnos con igual necesidad.

Por último, no se debe perder de vista que junto con cualquier propuesta de modificación del sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior, es necesario hacerse cargo de las falencias que afectan a los estudiantes en los niveles educativos previos, de manera que el factor académico deje de ser limitante para acceder a la educación terciaria. No tiene sentido aumentar el gasto público en educación superior, mientras no se resuelvan los problemas en los niveles a los que sí asisten los niños y jóvenes más desaventajados del país.

Tabla 2
RESUMEN DE COSTOS DE LA PROPUESTA PARA DIFERENTES MONTOS DE LA BECA Y BAJO TRES ESCENARIOS (MILLONES DE US\$)*

Fuente: Elaboración propia con matrículas CNED 2015, CASEN 2013, ejecución presupuestaria DIPRES 2014, y Memoria Financiamiento DIVESUP 2014.

Escenario	Alumnos beneficiados	Caso N° 1		Caso N° 2		Caso N° 3	
		Costo neto anual	Costo bruto anual	Costo neto anual	Costo bruto anual	Costo neto anual	Costo bruto anual
Base	563.366	901	2.000	-65	1.033	648	1.746
Optimista	625.472	1.121	2.219	48	1.146	839	1.938
Meta	731.463	465	2.684	253	1.400	406	2.344

* El costo neto corresponde al gasto adicional que sería necesario sumar a los recursos que ya se destinan hoy a becas de arancel y de mantención, y al crédito del fondo solidario. El costo bruto, en tanto, es el costo total, sumando el costo neto a los recursos que ya se destinan hoy a becas de arancel y de mantención, y al crédito del fondo solidario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano, S. y M.Braun. (1999). "Rentabilidad de la educación formal en Chile". *Latin American Journal of Economics*, 36 (107), pp.639-684.

Comisión de Financiamiento de la Educación Superior (2012). "Análisis y recomendaciones para el sistema de financiamiento estudiantil".

Ferreira, F.; J. Messina; J. Rigolini; L. F. López-Calva; M. A Lugo y R. Vakis. (2013). "Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class". *Washington, DC: World Bank*.

Johnstone, D.B.; A.Arora y W.Experton. (1998). "The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms". *Washington, DC: World Bank*.

Libertad y Desarrollo. (2012). "La transformación social en América Latina: mayor movilidad y más clase media". *Tema Público N° 1089*.

Libertad y Desarrollo. (2015). "Mayor movilidad social y sus implicancias en las políticas públicas". *Tema Público N° 1202*.

OCDE. (2013). "OECD Economic Surveys: Chile 2013". *OECD Publishing*.

OCDE. (2014). "Education at a Glance 2014: OECD Indicators". *OECD Publishing*.

Paredes, R. (2014). "Reflexiones para la educación superior en Chile sobre las propuestas de gratuidad". *Centro de Políticas Públicas UC. Temas de la Agenda Pública N° 69, Año 9*.

Rau, T.; E.Rojas y S.Urzúa. "Loans for higher education: does the dream come true?". *National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper N° 19138*.

Reyes, L.; J.Rodríguez y S. Urzúa. (2013). "Heterogeneous economic returns to postsecondary degrees: evidence from Chile". *NBER Working Paper N° 18817*.

Sapelli, C. (2003). "Ecuaciones de Mincer y las tasas de retorno a la educación en Chile: 1990 – 1998". *Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Documento de Trabajo N° 254*.

Sapelli, C. (2009). "Los retornos a la educación en Chile: estimaciones por corte transversal y por cohortes". *Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Documento de Trabajo N° 349*.

Woodhall, M. (2007). "Funding higher education: the contribution of economic thinking to debate and policy development". *World Bank*.

