

<https://doi.org/10.32735/S2735-6523202300093368>

187-228

PERFECCIONAMIENTO DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA DESDE LA EQUIDAD

Improving free Chilean higher education based on equity

SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ

Universidad San Sebastián

sebastian.donoso@uss.cl

<https://orcid.org/0000-0002-4744-531X>

Óscar Arias Rojas

oarias2710@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4468-5446>

DANIEL REYES ARAYA

Universidad de Talca

dreyes@utalca.cl

<https://orcid.org/0000-0003-0593-8033>

RESUMEN

La finalidad del artículo es proveer sólidos fundamentos de una propuesta de mejoramiento de la política e instrumentos de gratuidad de los estudios en la educación superior para Chile, vigente desde hace algunos años, la cual desde la perspectiva de la equidad demanda transformaciones sustantivas en dimensiones como los procesos de acreditación institucional que impactan -entre otros- en esta situación. A partir de antecedentes sobre la temática señalada se analiza la problemática en cuestión y se derivan las propuestas en esta materia. En consonancia con el espíritu de esta iniciativa, se exponen opciones de adecuación que son relevantes, teniendo en cuenta los problemas de retención de estudiantes, segregación social y de retornos económicos que el sistema de educación superior chileno actualmente

evidencia y, además debido a las grandes dificultades de sustentabilidad financiera de esta política que se vislumbran ya en el corto plazo y con mayor razón en el largo plazo.

Palabras clave: Gratuidad de estudios; educación Superior; propuesta de mejoramiento; equidad; Chile

ABSTRACT

The purpose of the article is to provide solid foundations for a proposal to improve the policy and instruments of free studies in higher education for Chile, in force for some years, which from the perspective of equity demands substantive transformations in dimensions such as the institutional accreditation processes that impact -among others- on this situation. Based on background information on the aforementioned topic, the problem in question is analyzed and proposals on this matter are derived. In line with the spirit of this initiative, adaptation options are presented that are relevant, taking into account the problems of student retention, social segregation and economic returns that the Chilean higher education system currently shows and, also due to the great financial sustainability difficulties of this policy that are already visible in the short term and even more so in the long term.

Key words: Free studies; Higher Education; Improvement proposal; Equity; Chile

1. INTRODUCCIÓN

La nueva ley de Educación Superior (2018), busca consolidar este nivel de enseñanza, dar garantías de calidad y transparencia, promover la equidad e inclusión del sistema y fortalecer la educación pública y la formación técnico profesional (BCN, 2018). Específicamente, para la promoción de la equidad e

inclusión, se incluye en la ley citada la gratuidad de los estudios superiores de pregrado, la cual comenzó a implementarse unos años antes (2016)¹.

El sentido del trabajo es analizar la temática de la gratuidad en el complejo contexto en que se instala en la actualidad la Educación Superior chilena y presentar propuestas para su mejoramiento desde la perspectiva de la equidad, teniendo claro que es una iniciativa en curso, cuyo análisis -aún parcial- permite rectificar, corregir y complementar algunas dimensiones del fenómeno en comento.

El financiamiento de la Educación Superior en democracia -previo a esta ley- básicamente mantuvo los criterios heredados de la reforma de 1980: combinando una gran desregulación de las instituciones para operar, fijar aranceles y vacantes, y desde el Estado, sostener una oferta de créditos y becas para apoyar la demanda educacional. La mínima regulación e intervención estatal, unida al subsidio a la demanda, están en los fundamentos del marco del libremercado que apostaba —en la reforma de 1980— a que el mercado sería el gran motor de la calidad y equidad. Tras el fin de la dictadura, este marco fue reelaborado, validado y administrado por los gobiernos democráticos de centroizquierda como parte de su proyecto modernizador (Moulian, 2002).

La gran expansión de la matrícula de Educación Superior en el país (en adelante ES) desde el 2005 en adelante se asocia a nuevos instrumentos de financiamiento, primero el Crédito con Aval del Estado (CAE) y recientemente a la gratuidad. En un escenario en que el país ha evidenciado problemas que tensionan el sistema de ES desde la equidad, resulta necesario revisar qué ocurre con (i) la acreditación y regulación de las instituciones; (ii) segregación

¹ Gratuidad que comenzó el 2015, por glosa especial en la ley de presupuestos. En 2016 solo consideró universidades, y desde el 2017 se amplió a Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica

y concentración de estudiantes, y (iii) empleabilidad y retornos de los graduados, como factores que se vinculan con la temática en análisis.

La nueva ley de Educación Superior en comento identifica al mercado como fuente de los problemas de calidad y equidad, sus propuestas consideran desmercantilizar su funcionamiento y asegurar el derecho a educación a los y las estudiantes. No obstante, surgen discrepancias entre sus resultados provisionales respecto de los esperados, evidenciando que la desmercantilización vía gratuidad es una materia aún en pleno desarrollo. En primer lugar, la gratuidad —a la fecha (2024)— no ha alterado el modelo de subsidio a la demanda, y segundo, para asegurar la educación como derecho social debiese ser de pleno acceso en todos sus niveles. Ello sustenta el sentido del presente trabajo que es la elaboración de algunas propuestas de mejoramiento de este sistema de financiamiento, dada la necesidad de implementar en este ámbito una política sustentable en el tiempo en el marco de la equidad².

2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA A PARTIR DE 2005

2.1 EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA Y RECURSOS FINANCIEROS

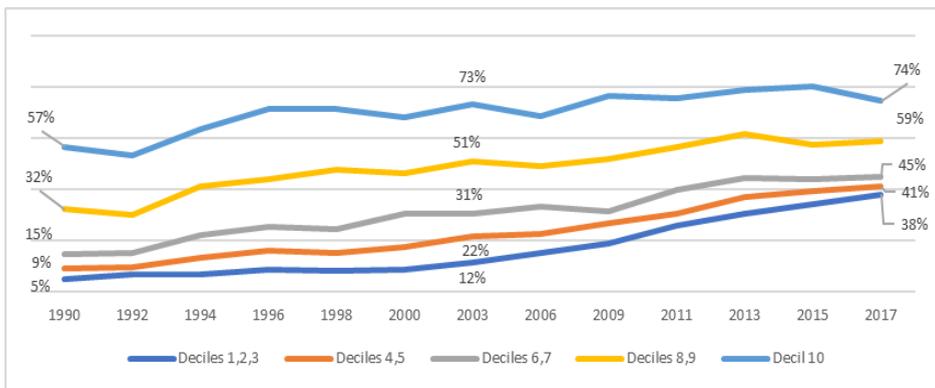
El 2019 se matricularon en la ES 1.184.172 estudiantes, creciendo casi un 90% desde los 637.434 que tenía el 2005. Los principales incrementos se generaron en los institutos profesionales (IP) expandiendo casi 2 veces su matrícula, mientras que en los centros de formación técnica (CFT) el alza fue de 75% y en las universidades de casi en un 50%.

En Chile los estudiantes del decil de más alto de ingresos económicos de los hogares se corresponden casi exactamente con quienes acceden a la

² La gratuidad fue diseñada para su implementación progresiva, asociada al crecimiento de la economía, comenzando con los estudiantes del 60% de hogares de menores ingresos hasta alcanzar cobertura universal, conforme crezca la recaudación fiscal.

educación escolar privada pagada. Los otros estudiantes pertenecen a hogares más pobres, para quienes el pago de aranceles es una carga importante. Gracias a las nuevas opciones de financiamiento de la primera década de este siglo, la cobertura aumenta en forma importante en los hogares de menores ingresos (Figura 1). Los estudiantes del 30% de hogares más pobres pasan del 12% en 2003 al 38% en 2017, aumentando la cobertura en todos los grupos. Solo el 10% superior mantiene su cobertura desde 2003.

Figura 1. Tasa de estudiantes y graduados de ES en el grupo de edad de 18 a 24 años, según decil de ingreso del hogar, 1990-2017 (estudiantes y graduados por cada 100 en el grupo de edad).



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta CASEN, 1990-2017. MDS (2020).

En los años 2005-2011 el mayor aumento de matrícula se asocia con el Crédito con Aval del Estado (CAE). Entonces, la disponibilidad de recursos financieros impacta la oferta-demanda de programas, incorporando estudiantes otrora excluidos del sistema (Holz, 2017).

Entre 1999 y 2018 el presupuesto del Ministerio de Educación se cuadruplicó en términos reales, desde los US\$ 3.568,4 millones en 1999, a US\$

16.382,8 (millones en 2018³), creciendo un promedio anual de 7,8%. Específicamente para ES el presupuesto público en el periodo 2005-2018 aumentó más de 5 veces, pasando de US\$ 600,6 millones en 2005, a 3.864,8 millones en 2018⁴. Expansión que es superior al total del presupuesto de educación, debido a la política de gratuidad y becas y créditos. Si el 2005 se destinan US\$ 208,4 millones en becas y créditos, el 2018 fueron US\$ 3.202,4 millones en becas, créditos y gratuidad.

Cuadro 1. Gasto Público y Privado por estudiante en Educación Superior, Chile 2000-2016 (USD de 2018).

	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Público	1.187	1.075	1.069	1.933	1.939	2.212	2.969	3.107	2.522	2.853
Privado	6.488	6.373	6.233	6.325	6.826	6.926	5.626	5.180	4.552	5.942
Total	7.675	7.448	7.302	8.258	8.765	9.137	8.595	8.287	7.074	8.795
% Privado	85%	86%	85%	77%	78%	76%	65%	63%	64%	68%

Fuente: OCDE (2020b). Valores actualizados a USD de 2018 de acuerdo con BLS (2020).

Entre los años 2005 y 2016 el gasto por estudiante sube un 15% real: desde US\$ 7.675 el 2005, a US\$ 8.795 el 2016 (Cuadro 1). En tanto, desde 2005 el gasto público por estudiante tuvo un aumento real de 140%, el privado disminuye 8%. La mayor proporción del gasto para todo el periodo fue el gasto directo de los estudiantes (gasto privado): entre 2005 y 2009 éstos (los estudiantes) financiaron el 85% del gasto del país en ES. Desde 2010 disminuye gradualmente la proporción del componente privado, no obstante, aún el año 2016 el gasto total en ES fue financiado en más de 2/3 por los estudiantes y sus familias.

³ Presupuesto aprobado en el Congreso, expresado en dólares de 2018.

⁴ Considerando el presupuesto actualizado al Cuarto Trimestre del año de ejecución, en dólares de 2018.

Comparativamente en Chile, entre el 2014-2016, el gasto total por estudiante en ES fue similar al de México (US\$ 8.655) superando a Argentina (US\$ 5.352) y Colombia (US\$ 6.664). Sin embargo, éste es aún bajo ante al gasto de Corea del Sur (US\$ 10.710), Israel (US\$ 11.657), España (US\$ 13.355), Nueva Zelanda (US\$ 16.067).

Al analizar para el periodo de años el gasto total en ES como proporción del PIB, se registra un incremento de 30%, desde 1,9% en 2005 a 2,5% en 2016 (OCDE, 2020b). En tanto, el gasto público como proporción del PIB aumenta 170%, el privado crece 4%. Al comparar el gasto con otros países, Chile es solo superado por EE. UU. Las naciones con mayor gasto en ES como proporción del PIB entre 2014-2016 son: EE.UU. (2,58%), Chile (2,50%), Canadá (2,45%), Colombia (2,21%), Australia (2,03%), Reino Unido (1,87%) y Corea del Sur (1,82%). Varios de estos países tienen sistemas de ES con mayor proporción de gasto privado⁵: Reino Unido (71%), Chile (68%), EE. UU. (65%), Colombia y Corea del Sur (64%), Australia (62%) (OCDE, 2020b). Si bien Chile tiene un importante gasto total en relación con el tamaño de su economía, el gasto público es menor (comparado con su economía), manteniendo a la fecha una importante participación del gasto privado (OCDE, 2020b).

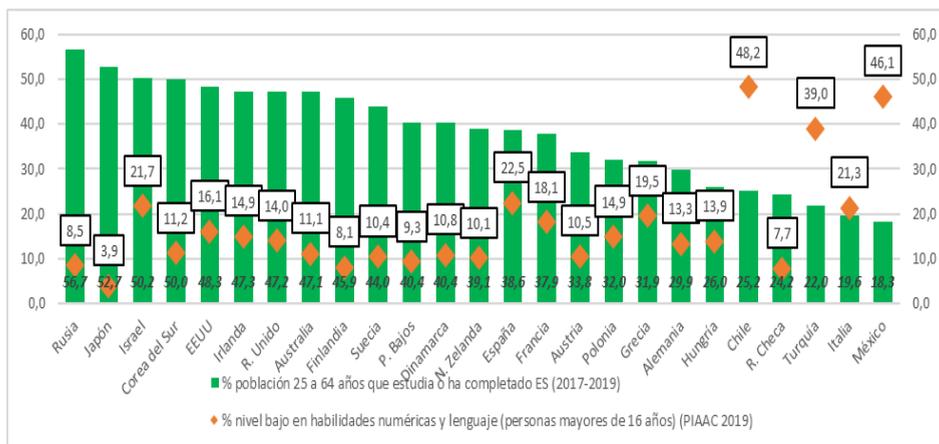
El país tiene un alto gasto en ES como proporción de su PIB, pero es bajo en términos monetarios, y con un gran componente de aporte privado (pese a la gratuidad), por ende, toda reforma que implique aumentar los recursos públicos es muy desafiante. Por lo cual se propone analizar el sistema de financiamiento de la ES y relacionarle más explícitamente con la acreditación institucional, bajo normas claras y consensuadas que se vinculen con resultados de docencia, investigación, satisfacción usuaria, empleabilidad y retornos, y que el financiamiento público esté fundamentalmente disponible

⁵ La excepción en 2014-2016 es Japón, con un sistema de alto gasto privado, pero un nivel intermedio de gasto (entre los países desarrollados) como proporción del PIB (OCDE, 2020b).

para programas que acrediten logros adecuados en el tiempo para la sociedad y sus graduados.

La expansión de la cobertura educativa debería tomarse con mayor cautela pues ésta suele ser rival de la calidad (Molina, 2002; Braslavsky y Cosse, 2006; Villaseca, 2023). Las reformas siempre se van a desplazar en la tensión de aumentar cobertura y/o aumentar calidad (Martin, 2016). Es necesario sopesar los resultados de las políticas de rápida expansión de cobertura que se sustentan en el subsidio a la demanda sin otros criterios complementarios de asignación. En Chile la mayor cobertura de ES permite que más del 25% de la población de 25 a 64 años estudie o haya completado este nivel educativo (Figura 2), valor que es bajo internacionalmente, pero no alejado de Alemania, y se aproxima al de Hungría y supera a la República Checa e Italia. Sin embargo, confrontando la proporción de población con bajas habilidades numéricas y de lenguaje, en Chile este grupo corresponde al 48% de los mayores de 16 años, mientras, en Alemania y Hungría representa el 13%, en Chequia el 7% y en Italia el 21%.

Figura 2. Población de 25 a 64 años que estudia o ha completado ES (2017-2019) y porcentaje de mayores de 16 años en el nivel más bajo en habilidades numéricas y de lenguaje (PIAAC, 2019).



Fuente: OCDE (2020a) y OCDE (2019). El dato del Reino Unido se refiere a Inglaterra. En barras verdes % de población que estudia o completa ES, en diamantes naranjas % de población con bajas habilidades.

Estos resultados relacionan la expansión de cobertura con baja calidad. Cabe preguntarse a partir de lo señalado ¿si los beneficios de mayor cobertura superan los costos (y para quiénes)? La justificación de “cobertura sin calidad” se sustenta en que el ciudadano “pobre” está mejor que antes, aunque sea con baja calidad. Pese a que no sea así para todos los ciudadanos. Tampoco incluye el costo para el Estado de las externalidades que producen las ampliaciones de cobertura sin calidad (Rodríguez y Sugranyes, 2012).

El subsidio a la demanda asume que las instituciones ofrecen programas atractivos para los postulantes y así se financien, requiriendo mayor capacidad de adaptación a las necesidades del país y de sus estudiantes, con quienes debe tener un estrecho vínculo. En la práctica, este argumento es débil. Implica que

los estudiantes debiesen examinar los datos de crecimiento de la matrícula, retención e inserción laboral, para tomar la decisión de qué estudiar: se le solicita que ellos analicen un problema que incluso los equipos técnicos de educación no lo han hecho presente con la debida fuerza. Respecto de las instituciones, la retroalimentación es que estaban siendo exitosas en sus políticas, de ahí el aumento en su matrícula, por lo que ello no sería reprocharle. Este tipo de razonamiento aplicado a las políticas públicas ha permitido el aumento creciente de credenciales educativas “desvalorizadas” en la población adulta de Chile, originando bajas habilidades cognitivas reales. Retención; segregación y concentración; empleabilidad y retornos de la Educación Superior: factores claves.

Revisando la relación entre expansión de la matrícula en ES y su retención en primer año, entre los años 2007 y 2018 (Figura 3), en la etapa de mayor crecimiento —2009 a 2011— la retención promedio⁶ se mantuvo o aumentó respecto de 2007. Las universidades con crecimiento moderado de matrícula entre 2009 y 2011, aumentan su retención el 2009-2010, pero luego vuelven a los niveles de 2007. Los CFT tienen dos momentos de alta expansión de matrícula: el 2008 de 15,2%, sin cambios en la retención, y el 2011 incrementándose casi 20%, originando la disminución de la retención de primer año de 64,7% a 61,6%.

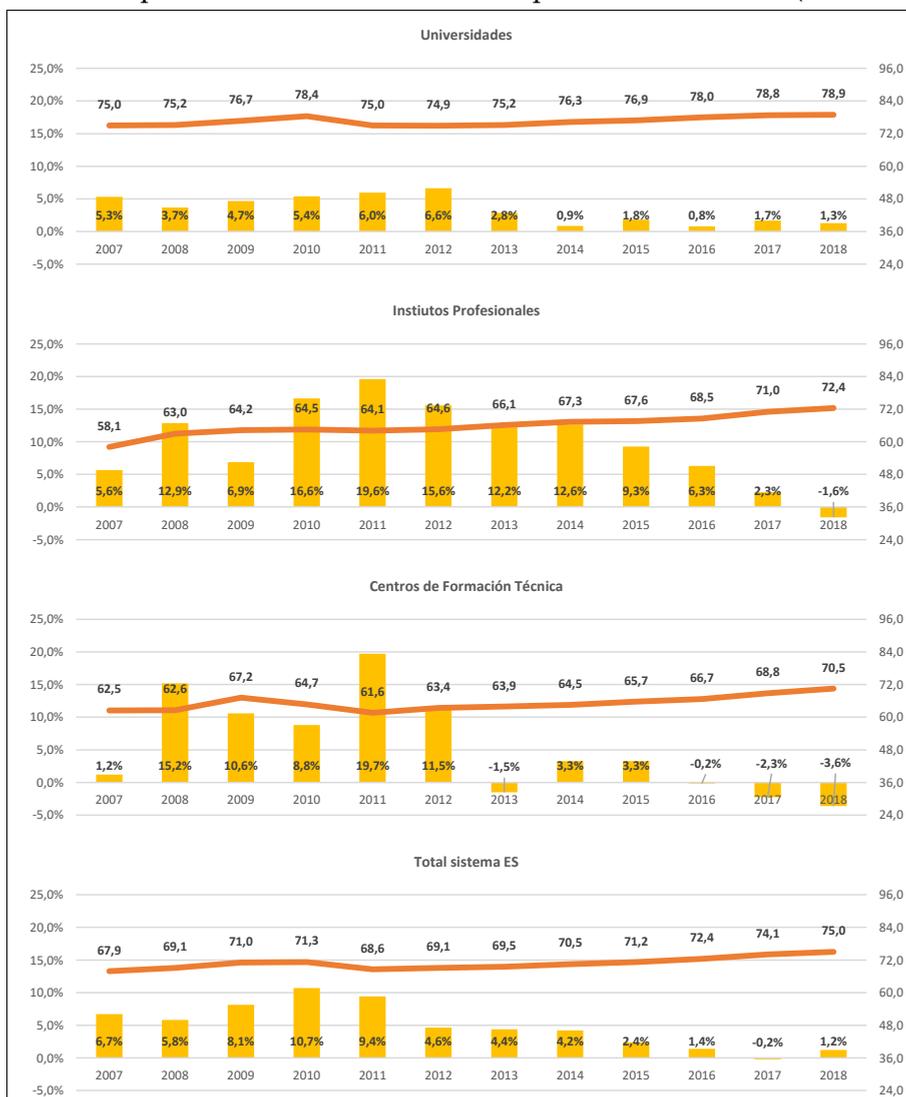
En los IP, entre 2010 y 2014 crecen a tasas anuales superiores a 10% y la retención desde 2009 se mantiene o aumenta: 64% el 2009 y 67% el 2014. Estas instituciones duplicaron su matrícula, principalmente con estudiantes de bajo nivel socioeconómico, pero no alteraron significativamente sus indicadores de retención de primer año (que son los más altos)⁷. Pareciera ser difícil mantener

⁶ El abandono o deserción en primer año es el más crítico del sistema.

⁷ Sobre iniciativas de las propias instituciones, la más recurrente es el propedéutico. En su versión actual se inicia en la Universidad de Santiago, replicándose en universidades principalmente del CRUCH (Gil y del Canto, 2012).

tasas similares de retención promedio en un periodo de gran expansión de matrícula además con la incorporación de sectores sociales antes excluidos, precisamente por no cumplirlos requisitos académicos, y paralelamente mantener las exigencias académicas de calidad. Un ejemplo en esta perspectiva se encuentra en el trabajo de Rau et al., (2013) en el cual relacionan los menores retornos económicos de los graduados que accedieron al CAE con el ajuste a la baja en la calidad de los programas, debido a los incentivos, pro-retención de estudiantes asociados al CAE.

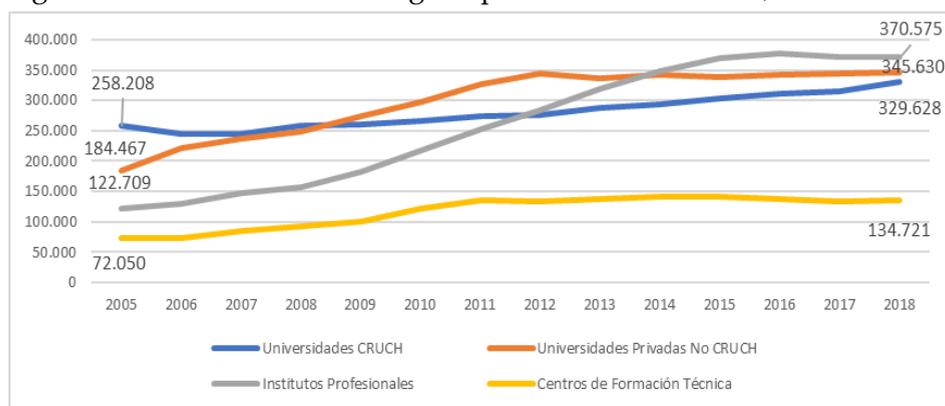
Figura 3. Retención de Primer Año Pregrado (%) según tipo de institución e incremento porcentual de matrícula en ES respecto del año anterior (2007-2018).



Fuente: Elaboración propia a partir de SIES (2020). Barras claras: crecimiento % respecto del año anterior. Línea oscura: retención de primer año.

Un segundo aspecto relevante de analizar en el contexto de la equidad es el impacto de las medidas de financiamiento de los estudiantes en la segregación y concentración de estudiantes en algunas instituciones. Los nuevos estudiantes no se distribuyen homogéneamente entre las instituciones. Aquellos de menores ingresos (mayoría de los nuevos), aumentan en los IP, CFT y universidades no-CRUCH. Mientras que el total de estudiantes creció 85% entre 2005 y 2018, -como se indicó- en los IP fue 200% (Figura 4).

Figura 4. Matrícula total en ES según tipo de institución. Chile, 2005-2018



Fuente: CNED (2020)

Este incremento de matrícula implicó mayor segmentación de las instituciones. Mientras que en 2007 el 37% de los egresados de la educación pública⁸ estaba en universidades del CRUCH, el 41% a IP o CFT; en el 2020 el 30% estaba en universidades del CRUCH y el 52% en IP o CFT. Igualmente, el 35% de estudiantes de establecimientos particular-subvencionados en 2007

⁸ En los últimos años se aprecia un declive de la matrícula en la educación pública: mientras que en 2006 44% de la educación secundaria era del sector público, en 2019 éste representaba el 36%. En el mismo periodo, la educación particular subvencionada aumentó de 49% a 55% y la particular pagada de 7% a 9%.

asistía a universidades del CRUCH, porcentaje que disminuye al 32% en 2020, mientras que los matriculados en CFT o IP suben del 35% en 2007 al 40% en 2020. Al contrario, el 2007 el 40% los de la educación particular pagada, estaba en universidades del CRUCH, aumentando al 51% en 2020 (hay menos del 10% de estudiantes de particular-pagados está CFT o IP).

El 2020, el 90% de los egresados de la educación privada que acceden a ES se matricula en una universidad (CRUCH o no CRUCH), disminuye al 59% para egresados de la educación particular-subvencionada y al 48% del sector público. Este fenómeno se asocia a factores —no solo a financiamiento— como la relación entre logro escolar y el mecanismo de acceso a ES (Rodríguez Garcés y Jarpa Arriagada, 2015), y al importante rol del origen socioeconómico del estudiante en los resultados académicos de los estudiantes chilenos (Muñoz y Redondo, 2013; Gutiérrez y Carrasco, 2021; Valenzuela y Montecinos, 2017).

Complementariamente, la vigencia desde hace un tiempo del Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), que permite cupos en la ES a estudiantes meritorios provenientes de instituciones escolares de bajo nivel socioeconómico, ha facilitado que aumente la probabilidad de acceso de estos estudiantes a universidades de mayor calidad. Lo que impacta en sus retornos económicos futuros (DIPRES, 2019).

Finalmente, la segregación limita la competencia entre instituciones pues reduce la oferta. Desde el 2007 ha aumentado la concentración del mercado tanto en IP como en CFT, que es mucho mayor que la concentración en las universidades del CRUCH o no-CRUCH. En 2019 en IP, cinco instituciones representan el 75% de la matrícula y en CFT seis el 81%. En el universitario, 18 instituciones agrupan el 81% de la matrícula.

Existe evidencia que indica que completar estudios superiores aumenta -en promedio- las posibilidades de empleabilidad e ingresos de los graduados, y también hay combinaciones de programas e instituciones en el sistema

universitario como también en el técnico que tienen rentabilidad negativa o no tienen rentabilidad (Urzúa, 2012; Sotomayor, 2015). Aunque la ES sigue teniendo retornos positivos importantes para sus graduados (en promedio), ésta declina en las cohortes más recientes (Klapp y Candia, 2016).

La empleabilidad tras el primer año de graduación⁹ se relaciona con los retornos. Durante el 2019 un 16% de la matrícula en programas acreditados se concentró en carreras con menos de 50% de empleabilidad al primer año, y un 21% en aquellas entre 50% y 65%. La empleabilidad se asocia al tipo de institución y programa: mientras en las universidades CRUCH el 47% de su matrícula corresponde a carreras con empleabilidad igual o superior a 80%, en las universidades no-CRUCH un 22% de la matrícula se asocia a empleabilidad igual o superior al 80%. En el subsistema técnico profesional (no conduce a licenciatura), el 27% de la matrícula de IP y el 48% de la de CFT, están en programas con menos del 50% de empleabilidad al primer año. En el caso de los CFT, no existe información de programas acreditados que tengan más de un 80% de empleabilidad al primer año (SIES, 2020)¹⁰.

⁹ El Servicio de Información de Educación Superior (SIES) define empleabilidad al primer año como el “porcentaje de titulados de las cohortes 2015, 2016 y 2017 que, teniendo información sobre ingresos, obtuvieron ingresos iguales o superiores al sueldo mínimo en el primer año después de su titulación. Solo se informa este dato para aquellas carreras de instituciones que contaban con al menos 33 casos válidos en la suma de tres cohortes. También se incluyen casos donde hay al menos dos cohortes que en conjunto tienen desde 50 casos”. Ver www.mifuturo.cl

¹⁰ Se utilizan datos de empleabilidad y matrícula del año 2019. Para una proporción importante de programas no existe información de empleabilidad para este año, por lo que se utilizó la información de 2018 y 2020 en caso de no existir el dato para 2019. Incorporando esta información, se dispone de datos para el 71% de la matrícula en programas acreditados y 46% en programas no acreditados.

3. LA POLÍTICA DE GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Junto con la masificación y fortalecimiento de la ES emergen problemas relacionados con la acreditación y regulación de las instituciones, la segregación socioeconómica y la disminución de los retornos y empleabilidad de la oferta del nivel. Sin embargo, el elemento que detona la gratuidad es fundamentalmente la crisis provocada por el CAE, política de financiamiento que contrariamente sustentó la masificación de la ES. Las consecuencias de la expansión de la ES a través del CAE son tan potentes que se llega a un entendimiento transversal de sacar la banca privada del sistema de créditos estudiantiles (Vergara, 2017; Kremerman et al., 2020).

La centralidad de la gratuidad en ES se debe a que una medida contraria a la política neoliberal (Rifo, 2013). El financiamiento gratuito universal rompe la lógica de la focalización de los recursos públicos, permite un cambio de fondo en las instituciones de ES (Atria y Sanhueza, 2013), y abre la puerta a la implementación futura de derechos sociales garantizados por el Estado.

Sobre las perspectivas de la gratuidad, su diseño le asocia al crecimiento de los ingresos del Estado. A partir de 2018 se financió al 60% de los estudiantes de hogares de menores ingresos. La cobertura debiese llegar al 70% cuando los recursos fiscales representen un 23,5% del PIB¹¹, subirá al 80% en tanto los ingresos signifiquen el 24,5% del PIB, el 90% cuando se alcance al 26,5%, y será universal con ingresos fiscales sean el 29,5% del PIB tendencial.

Una estimación realizada el año 2019 —prepandemia— consideraba el 2028, por primera vez, los ingresos fiscales representarían 23,5% del PIB tendencial (Holz, 2019). Entonces, pareciera improbable que en el mediano

¹¹ Del PIB tendencial en los dos años inmediatamente precedentes.
202 | INTEREDU N°9 VOL. II (DICIEMBRE 2023) ISSN: 2735-6523

plazo la gratuidad aumente su cobertura por sobre el umbral actual del 60% de hogares de menores ingresos¹².

3.1. CONTEXTO DE LA GRATUIDAD

Si bien tras las manifestaciones estudiantiles de 2011 la gratuidad se incorpora de lleno a la discusión pública, fueron las elecciones presidenciales de 2013 las que impulsaron la política de gratuidad universal. Ésta se inicia en 2016 por el financiamiento del 50% de los estudiantes universitarios de menores ingresos, avanzando en los años siguientes a estudiantes de IP, CFT y UES, del 60% de hogares de menores ingresos.

Estos recursos se entregan a las instituciones que adscribieran al nuevo sistema de financiamiento, calculando el total de estudiantes matriculados ponderado por un arancel de referencia (definido por la autoridad).

A pesar del carácter refundacional de las nuevas políticas de ES, la forma en que se implementó la gratuidad se sustenta en el subsidio a la demanda. Una crítica a la política de gratuidad señala que es una beca, no afectando la primacía del mercado en educación (CEFECH, 2016).

Observaciones de sectores contrarios a la gratuidad, indican que ésta omitiría la focalización de recursos en la población de menores ingresos. Beyer y Cox (2011) estiman el impacto en la desigualdad de ingresos de distintas opciones de gratuidad, concluyendo que se alcanza un impacto mayor con la gratuidad y a un costo menor para el 60% de menores ingresos que con gratuidad universal. Este análisis, no considera el efecto del incremento en el acceso de población de menores ingresos sobre la desigualdad el que ha sido importante desde 2011.

¹² El año 2022 se incorporan a este proceso dos instituciones que suman cerca de 100 mil estudiantes potenciales en total.

Otra crítica alude al abandono del principio de subsidiaridad instalado por las reformas neoliberales en los años 80 del siglo XX. La política de gratuidad, al sustituir el pago del arancel privado por financiamiento público implica que el Estado asume mayor protagonismo al fijar aranceles de referencia bajo los cuales regula el financiamiento total al que pueden acceder las instituciones públicas y privadas, impidiendo que éstas fijen en forma autónoma sus tarifas. Se reemplaza el financiamiento privado por financiamiento público, se regulan los aranceles y se traspaesa el costo de la diferencia entre arancel regulado y el “real” a las instituciones (Brunner y Ganga-Contreras, 2018). En este sentido, la gratuidad generaría mayor dependencia directa de los recursos públicos, y el financiamiento de las instituciones variará según su capacidad de negociación política (Brunner y Labraña, 2018).

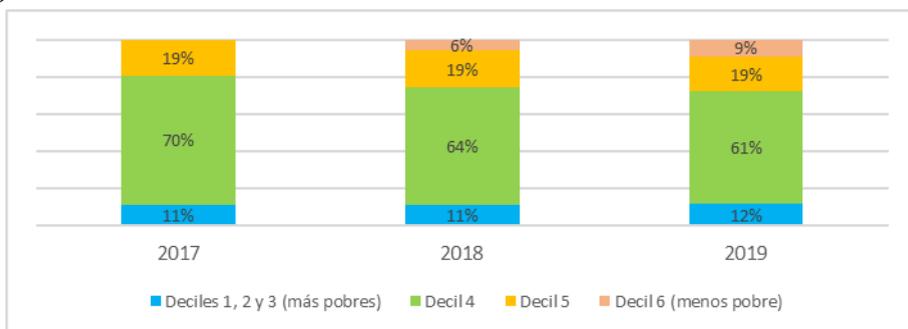
En términos más amplios, se critica que se trata de una política de alto costo, que aumenta la burocratización y control del sistema, y que aborda con cierto simplismo la idea de desmercantilizar la ES sin entender la extensión y alcances del mercado en Chile (Brunner y Ganga-Contreras, 2018). Bernasconi agrega que la gratuidad se plantea como una reacción a los cambios introducidos en el sistema en los años 80, pero no se hace cargo de sus desafíos en Chile: la innovación en docencia para responder a los nuevos perfiles de estudiantes, las diferencias en la misión de las instituciones en un marco de calidad, el incremento de la dotación de investigadores en las universidades y la generación en el Estado de capacidades de desarrollo y gestión de políticas públicas crecientemente complejas (Bernasconi, 2017).

3.2 LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA EN GRATUIDAD

El año 2016 se financiaron 381.540 estudiantes con gratuidad (CGR, 2020), correspondiendo al 30% al total del sistema y al 59% de matriculados en

instituciones habilitadas para recibir este financiamiento. Entre 2017 y 2019, el total de estudiantes en ES crece 2%, aunque los matriculados en instituciones con gratuidad aumentan 10%, pero el total de estudiantes financiados con gratuidad asciende a 46%. Sobre los estudiantes que acceden a gratuidad el 2019, mayoritariamente son de los deciles 4 (61%) y del 1 a 3 (más pobres) representan el 12% (Figura 5).

Figura 5 Deciles de ingreso del hogar de los estudiantes que acceden a gratuidad, 2017-2019

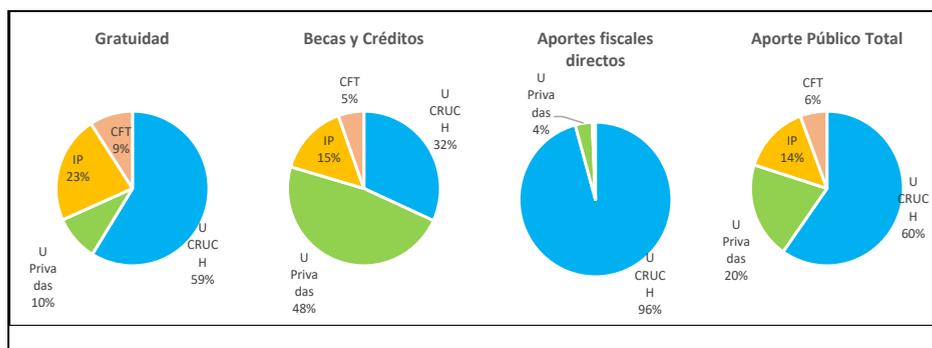


Fuente: CGR (2017, 2018, 2019).

En 2017 la gratuidad sólo consideró a estudiantes del 50% de los hogares de menores ingresos. Mientras que desde 2017 los estudiantes con gratuidad aumentan un 46%, en los 3 primeros deciles (más pobres) se incrementan en 49% (CGR, 2017, 2018, 2019). Su distribución por tipo de institución muestra que en 2019 todas las universidades del CRUCH adscribían a gratuidad, pero sólo el 46% de la matrícula de IP y el 57% en CFT asistían a instituciones con gratuidad. Es decir, en casi la mitad de la matrícula del subsistema técnico profesional no pudo postular a gratuidad. En el caso de las universidades privadas no-CRUCH, una minoría se había sumado a gratuidad, por lo que en 2019 el 14% de sus estudiantes podía postular a ella (CGR, 2017, 2018, 2019).

En 2019 las universidades del CRUCH captaron el 59% de los recursos de gratuidad (Figura 6), en tanto las restantes instituciones recibieron aportes menores. Las universidades privadas no-CRUCH obtuvieron el 48% de los aportes de becas y créditos de estudiantes. En 2019 un 90% de los aportes directos del Estado a las instituciones se concentran en universidades CRUCH. En ese año el gasto público por estudiante fue mayor en las universidades CRUCH (USD 4.899) que en las demás instituciones, dado que aquellas no-CRUCH prácticamente no reciben aportes directos del Estado, y que los aranceles de IP y CFT tienen un menor valor (CGR, 2020).

Figura 6. Financiamiento público en las instituciones de educación superior. Chile, 2019



Fuente: Elaborado a partir de CGR (2020).

Sobre el impacto del financiamiento público por “otros ingresos” en las universidades estatales y privadas del CRUCH¹³ el financiamiento público (gratuidad, becas y créditos, aportes basales y fondos concursables) es la fuente más importante de ingresos (59% y 47% de los ingresos respectivos) (Cuadro

¹³ Debe considerarse la gran heterogeneidad institucional al interior de las distintas categorías de la ES.

2). En estas instituciones tienen un rol importante los ingresos por prestación de servicios y las donaciones, mientras que el cobro de aranceles privados corresponde al 14% y 16% de sus ingresos. Atendiendo a las demás instituciones, destacan los menores ingresos por prestación de servicios y por aportes basales y fondos concursables, y una mayor proporción de ingresos por arancel privado.

Cuadro 2. Fuentes de ingreso en el sistema de educación superior. Chile, 2018.

Instituciones	Arancel privado	Financiamiento Público			Autogestión instituciones		Total
		Gratuidad	Becas y créditos	Aportes basales (públicos) y fondos concursables	Prestación de servicios y extensión	Donaciones y otros ingresos	
U. Estatales	14,3%	23,4%	9,4%	26,0%	19,7%	7,2%	100%
U. Privadas CRUCH	16,1%	16,5%	9,4%	21,2%	24,6%	12,3%	100%
U. Privadas No CRUCH	51,9%	8,0%	28,0%	0,8%	7,5%	3,9%	100%
IP (Privados)	43,7%	30,9%	20,8%	0,1%	1,5%	3,1%	100%
CFT Privados	36,5%	38,2%	21,1%	0,6%	1,3%	2,3%	100%
CFT Estatales	0,3%	3,5%	0,3%	87,4%	1,1%	7,3%	100%
Total	30,7%	18,6%	16,9%	12,8%	14,2%	6,8%	100%

Fuente: Estimación propia a partir de CGR (2020) y SIES (2020).

Las universidades privadas no-CRUCH obtienen el 52% de sus ingresos por aranceles privados pagados por los estudiantes y un 28% por becas y créditos, en tanto los IP y CFT privados perciben por aranceles privados un 44% y 37% respectivamente. En estas últimas instituciones los aportes por gratuidad son mayores que en las universidades privadas no-CRUCH, ya que presentan mayor adscripción institucional a esta política de financiamiento.

4. EL DEBATE SOBRE LAS PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EQUIDAD DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO

Los antecedentes expuestos ponen en evidencia la necesidad de regular con mayor precisión algunas materias claves para que el financiamiento público de los estudiantes de educación superior impacte positivamente en una larga proyección de tiempo en sus vidas, como también que sea un catalizador de la equidad, y no solo se trate de una situación pasajera del estudiante, tras la cual los nuevos graduados no logran inserciones o desempeños exitosos en sus proyecciones laborales de corto y mediano plazo. La reforma de 2018 sustenta con cargo fiscal que los estudiantes del 60% de hogares de menores ingresos financien sus estudios en forma gratuita, corrigiendo parcialmente la inequidad histórica del sistema y equilibrando su aporte con el del Estado, aunque los recursos totales en ES siguen siendo predominantemente privados, su corrección tardará mucho tiempo.

Hasta el momento, la gratuidad más que incorporar nuevos recursos al sistema, fundamentalmente ha ido sustituyendo el financiamiento privado por el público. Al potenciarse la incorporación de estudiantes otrora excluidos del sistema podrían aumentar los recursos totales de éste. Sin embargo, a la fecha la menor adscripción institucional de IP y CFT a la gratuidad limita este efecto esperado. Por otro lado, a pesar de que se regula el lucro y se genera una institucionalidad para su fiscalización (Superintendencia de ES), los cambios en la acreditación de las instituciones están en proceso, y hasta el momento no se vislumbra una acreditación centrada en resultados, fenómeno que es complejo y que siempre su debate tendrá argumentos pro y en contra, pero no se invalida su análisis¹⁴. Si se suma que tampoco se conocen —en la actualidad— iniciativas destinadas a mejorar sustantivamente la información

¹⁴ Sobre los estándares y criterios propuestos de acreditación de instituciones, ver Bernasconi et al. (2020).

disponible sobre los graduados, más allá de las actualmente requerida (empleabilidad, ingresos y resultados en general), es poco probable que en el corto plazo se aborden los temas de empleabilidad y retornos de los programas de ES, que aunque son — como toda decisión — debatibles, algunos países anglosajones avanzan en esta perspectiva, con algunos correctores de equidad interesantes (Acción Educar, 2016).

Aunque los graduados de ES perciben, en promedio, mejores ingresos producto de su educación, debe considerarse que hay diferencias importantes en la acumulación (histórica) de riqueza de los hogares, implicando que el aumento de los ingresos, al ir acompañado del pago de deudas excesivas, hace que los graduados no puedan beneficiarse plenamente del aumento por la acumulación, retardando el cierre de la brecha de riqueza — que no es igual a los ingresos — de los hogares (Addo et al., 2016; Zhan et al., 2016).

A pesar de la masividad de recursos que concentra este sector, no es simple evaluar su aporte al sistema desde el valor público. Suele citarse el aumento de cobertura como un logro, sin embargo, no se espera que en este caso — prontamente — la cobertura sea universal. En cuanto a los retornos de los graduados, se actúa bajo la premisa de que en promedio hay retornos positivos importantes de la ES (Tokman, 2004; Beyer, 2000). Pero la información necesaria para determinar los retornos de programas específicos, y en diferentes grupos poblacionales no está disponible públicamente para hacer una evaluación más detallada.

Provisionalmente, el efecto directo más claro de la reforma es la disminución del gasto privado en ES en el 60% de los hogares más pobres, puede que este logro no sea todo lo ambiciosos que se esperaba, pero para los beneficiados — que son muchos — en un aspecto importante, que requiere de otras condiciones para su potencialización.

En general es difícil encontrar criterios para evaluar el gasto público en ES, no solo en los últimos años sino probablemente desde la reforma de 1980.

Esto es consecuencia directa de la política pública de subsidio a la demanda: no corresponde al regulador¹⁵ definir cantidades (cobertura, vacantes en este caso) o precios (aranceles), sino aportar los recursos necesarios y apoyos para que la demanda “natural” exprese sus preferencias, y ejercer una regulación mínima de la oferta. Así, no tendría sentido desde el enfoque de mercado evaluar los efectos del gasto en ES, más allá de la existencia de instrumentos de financiamiento de la demanda y el crecimiento de la demanda en sí misma.

Las políticas de mayor equidad en ES no solo se relacionan con el financiamiento del acceso, sino también con la superación de barreras como la permanencia y egreso en función de la calidad. En un sistema segregado como el chileno, la política más importante de equidad, junto con el financiamiento, es asegurar la calidad de resultados de los programas.

Por otro lado, un segmento relevante de los estudiantes secundarios de menor nivel socioeconómico asiste a escuelas de baja calidad, de modo que su rendimiento escolar les impide acceder a la ES¹⁶ o lo hacen con un importante rezago en sus conocimientos y habilidades, lo que impacta negativamente en sus posibilidades de éxito en la carrera (retención) y con posterioridad en la graduación. Finalmente, además del financiamiento de los aranceles, muchos estudiantes no pueden incorporarse porque deben aportar al sustento familiar o trabajar en el cuidado de otros miembros del hogar (especialmente en el caso de las mujeres).

En este sentido, para una mayor calidad y equidad en el sistema de ES sería necesario avanzar —al menos— en tres aspectos principales: (a) una política de calidad basada en resultados; (b) innovaciones de fondo y centradas

¹⁵ No tiene estas atribuciones legales en la constitución vigente.

¹⁶ Los resultados de las pruebas de admisión a la educación superior lo confirman anualmente, incluyendo a la admisión 2024, donde solo 2 de los 100 mejores establecimientos escolares con puntajes promedio más altos son públicos.

en los estudiantes más vulnerables, y (c) asegurar un esquema de financiamiento sostenible en el tiempo y socialmente legitimado.

4.1 HACIA UNA POLÍTICA DE CALIDAD BASADA EN RESULTADOS

Creemos importante y altamente necesario avanzar en una política de acreditación integral basada en los resultados de: (i) la docencia sobre los aprendizajes y capacidades; (ii) también en los logros de investigación, innovación, e (iii) impacto en los beneficios en empleabilidad e ingresos económicos de los graduados, y (iv) concomitantemente en la satisfacción de estudiantes, graduados y empleadores.

Ella debiese ser un referente Importante para la asignación de recursos públicos, siendo destacable estudiar una posible reducción del financiamiento público de programas de baja calidad en términos de resultados, empleando para ello series de tiempo importantes para evitar distorsiones por situaciones coyunturales¹⁷. Ello en línea con el resguardo del buen uso de los recursos públicos por el Estado que implica no financiar masivamente (gratuidad, becas o créditos) a estudiantes de programas de baja empleabilidad o ingresos, aunque debe darse cabida a situaciones excepcionales debidamente reglamentadas.

Asimismo, debiese incorporarse algunas limitaciones a los programas en términos que serán calificables aquellos que tengan resultados adecuados y sustentados en el tiempo para sus graduados, según parámetros sólidamente gestados, validados y de previo conocimiento público, tras un periodo gradual de instalación. Esto no impediría la existencia de vacantes con financiamiento público en programas de bajo retorno privado, pero de alta valoración social efectiva. En este caso, el Estado debería comprometerse a financiar dichos

¹⁷ Medida que debe ser analizada desde diversas perspectivas, pero debe existir la posibilidad de aplicarla.

programas y también apoyar con recursos para la trayectoria formativa y laboral de esos estudiantes.

El criterio de calidad de resultados —establecido con los estándares definidos— debiese relacionarse con la apertura, ampliación o disminución de vacantes de cada programa, mediante el monitoreo regular del mercado laboral y su proyección. Para el caso de nuevos programas impulsados por una institución (no necesariamente nuevos títulos o grados, sino que no se dictaban por ésta), el riesgo debiese ser compartido entre la institución, el Estado y los estudiantes¹⁸ mediante financiamiento especial, que sea de conocimiento público antes que ingresen los estudiantes. Considerando que en la actualidad la implementación de nuevos programas casi no tiene riesgos monetarios para las instituciones, mientras que se recibe financiamiento público (por ayudas estudiantiles) y privado (pago de arancel por los estudiantes), pudiendo realizarse mediante una rebaja del arancel hasta que se acrediten los resultados de los graduados del nuevo programa.

4.2. HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE INNOVACIONES CENTRADAS EN LOS ESTUDIANTES MÁS VULNERABLES

Con posterioridad a la implementación del CAE (2005) aumentaron significativamente las tasas de cobertura de la ES en todos los segmentos socioeconómicos, con excepción del más rico que mantiene -en términos generales- su alta cobertura.

En el 50% más pobre de la población se registra —especialmente— un aumento acelerado del acceso a ES (MDS, 2020). Sin embargo, la estructura básica del sistema se ha mantenido en gran medida inalterada desde los años

¹⁸ En el formato actual, si la institución está adscrita a gratuidad el riesgo financiero principal lo asume el fisco, y en menor medida el estudiante y su familia y también parcialmente la institución.

80 del siglo pasado, lo cual pone en desventaja a los estudiantes más pobres, ya que deben incorporarse a prácticas institucionales que no fueron diseñadas con ellos en mente, lo que obliga a definir reformas radicales que respondan a las necesidades educativas de estos estudiantes (Silva, 2020).

Podrían considerarse cambios en la institucionalidad de la ES para enfrentar el mejoramiento de los resultados de los estudiantes más vulnerables. Lo que implica realizar transformaciones profundas, disruptivas, que aborden con decisión sus necesidades como estudiantes.

Al respecto, es clave revisar la estructura y normativa de los programas, avanzando hacia una modularización de las carreras técnicas y profesionales (fundamentalmente aquellas que se dirigen al campo profesional y que no requiere de grados académicos) orientándole a facilitar a los estudiantes su entrada y salida del sistema, accediendo a programas cortos que luego se articulan con ofertas académicas y profesionales de mayor duración, las que confieran títulos y certificaciones. Esto permitiría tanto reconocer los costos de tiempo y dificultades asociados a este tipo de estudiantes, proveyéndoles de mayores oportunidades para definir sus trayectorias educativas, de acuerdo con sus condiciones e impactando fuerte y positivamente en los niveles de titulación y, posteriormente, en la productividad derivada de esta medida.

También podría avanzarse en la certificación de competencias previas que validen las capacidades adquiridas en el trabajo o completar los programas en forma anticipada. Se sabe que la instalación inicial de estos procesos es costosa, pero asumida como una estrategia sistémica (y no de cada institución en forma aislada) sería mucho más sustentable como inversión social, asociada además los colegios o entidades gremiales respectivas.

A nivel más general, sería atendible revisar la duración de carreras, considerando el ciclo de habilitación profesional (titulación) en las carreras no reguladas. Medidas que tienen importantes impactos en el uso de los recursos, pues reducen su duración, lo que incide directamente en un aumento de su

financiamiento al incrementarse la proporción de estudiantes que completan los programas de estudio en forma oportuna (sin reducir su calidad).

Analizando las razones de no asistencia a ES de quienes tienen 18 a 24 años, del 60% de los hogares de menores recursos, se establece que, desde la implementación de la gratuidad, las asociadas a lo económico ya no impiden el acceso, pero si son relevantes las barreras académicas y de rendimiento: el 2017, un 39% de quienes no acceden pertenecientes a los deciles 1 al 3, señalan esta razón, y en los deciles 4 al 6 un 52%. Entonces, considerar la implementación de sistemas gratuitos y masivos de nivelación y apoyo académico previo e inicial, facilitando la inserción de estos estudiantes en la ES, tratándose de un factor clave (CASEN, 1990-2017 en MDS; 2020).

Los programas de nivelación podrían operar en forma flexible y con oportunidades de docencia a distancia, aprovechando además todo el aprendizaje de la ES tras la Pandemia. Asimismo, el egreso de esos programas podría articularse con oportunidades especiales de ingreso a instituciones de ES, considerando el acompañamiento de los estudiantes durante los primeros años de estudio. La experiencia del PACE y otros propedéuticos en las últimas décadas debería nutrir este esfuerzo. Por otro lado, dichos programas podrían ser gratuitos y con becas de mantención para estudiantes meritorios, como forma de reparación ante la baja calidad de la enseñanza recibida en el sistema escolar¹⁹.

Junto a los problemas de equidad en ES asociados a los déficits de calidad de la educación escolar, se aprecia que no acceden cerca del 20% de los deciles 1 al 3 y un 11% de los deciles 4 al 6, señalando la obligación de trabajar

¹⁹ Este es un tema de equidad, muchos estudiantes han tenido que asistir a un establecimiento escolar porque no había otro disponible en el territorio o porque no había vacantes (a propósito del nuevo Sistema de Admisión Escolar), no siendo su voluntad aquella. Eso significa que el Estado no le garantizó una buena oportunidad educativa, razón que avala el debate por la compensación que se expone.

en el hogar (cuidado de personas, maternidad o paternidad, embarazo, situación agravada significativamente por el Covid) la que afecta en forma desproporcionada a las mujeres, agregándose que una parte importante de la categoría “Otros” son personas en situación de discapacidad o con alguna enfermedad (CASEN, 1990-2017 en MDS; 2020).

Junto a la propuesta de modularización de los programas y carreras, una innovación clave a partir de los aprendizajes de la docencia en ES durante la pandemia sería crear una Universidad Pública Abierta, similar a lo que acontece en Corea del Sur, Israel, Reino Unido, etc. Estas permiten acceder a cursos en modalidad flexible, con un currículo diseñado para el autoaprendizaje, sin requisitos de pruebas de admisión, con continuidad de estudios en instituciones estatales presenciales, y a un costo preferente. Ciertamente cumpliendo exigencias de acreditación socioeconómica y también de desempeño académico.

4.3. UNA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE Y LEGITIMADA

Si bien la política de gratuidad enfrenta muchas dificultades, tuvo una gran ventaja en el momento en que fue elaborada: su legitimidad. Toda mejora en el esquema de finamieto de la ES ha de considerar su razón técnica (en términos de sostenibilidad), y para ser viable asegurar también legitimidad ante la ciudadanía, cuestión que es mucho más crítica a la hora de reducir aparentes beneficios masivos por otros más relevantes, pero de cierta selectividad.

Un primer supuesto de análisis —que es casi una certeza hoy en día— es que es improbable que en el corto o mediano plazo se altere en forma sustantiva el actual modelo de financiamiento a la demanda, y sus derivadas del cálculo de la gratuidad y el pago por estudiante mediante aranceles de referencia. En este sentido el financiamiento de las instituciones debería considerar como ejes principales: la misión estratégica de las instituciones y los

tipos de gasto; y como se ha expuesto, también los resultados en los términos señalados (Mazzucato y Penna, 2020).

Sería importante definir distintos perfiles de instituciones, según su historia, capacidad instalada y resultados, reconociendo esta diversidad en la ES. En términos generales, esto significa aceptar que algunas instituciones tengan mayor orientación a investigación, y otras a docencia, como sucede en los hechos, aunque las señales del sistema son más hacia la uniformidad que a la diferencia. Esto habría de incidir en la composición del gasto de cada tipo de institución: esencialmente aquellos asociados a docencia y los gastos referidos a investigación. En principio los aranceles deber reflejar los costos de docencia, mientras que los asociados a investigación debiesen ser financiados mediante transferencias basales del Estado, fondos concursables, proyectos y fondos gestionados por las instituciones.

La distinción entre gastos de docencia y de investigación requiere ser realizada cuidadosamente. Existe el riesgo que, al separar el costo de la docencia e investigación las instituciones docentes disminuyan la calidad de su oferta, redefiniendo la docencia hacia un proceso en serie, privilegiando economías de escala (incluso apoyadas en los avances de las tecnologías de información y en la IA como se ha aprendido tras la pandemia). Esto podría evitarse mediante la acreditación orientada a resultados, considerando la diversidad de misiones y adoptando un criterio de calidad exigente a cada contexto. Así, los costos de docencia, sea en instituciones predominantemente docentes o de investigación, considerarían lo que significa una propuesta de calidad, incorporando condiciones laborales adecuadas y perfeccionamiento para sus docentes, y recursos para innovación e investigación en docencia superior. A su vez, el sistema de acreditación de la calidad de los resultados haría exigibles estos estándares a todos los tipos de instituciones.

En el caso de los gastos de investigación, se requiere definir instrumentos que financien la investigación en las instituciones con esta

misión, asociándose también a la acreditación de resultados. En la actualidad, los aportes basales que se hacen a las instituciones tradicionales del CRUCH pueden considerarse como aportes para el fomento a la investigación. Partiendo de este financiamiento basal, podría sumarse a instituciones que compartan la misión de investigación, y hacer exigibles a aquellas que actualmente reciben fondos basales el cumplimiento de estándares mínimos de orientación a la investigación para mantener este financiamiento especial. El financiamiento de la investigación implica abordar el desafío de generar conocimiento e innovación, y el desarrollo de una comunidad de investigadores de calidad en el país, que pueda renovarse y mantenerse actualizada, como igualmente y en grado muy importante de la difusión pública y gratuita del conocimiento generado con recursos públicos²⁰.

En un sentido más amplio, debe evitarse que la separación de costos de docencia y de investigación, y el ajuste de la docencia a los resultados de empleabilidad e ingresos de los estudiantes, transforme a la docencia y los aprendizajes en una acumulación de “capital humano”, o en una “inversión” privada para aumentar la productividad. La orientación a la efectividad en términos de resultados es un imperativo para las instituciones, pero tanto la docencia como la investigación debiesen considerar el carácter distintivo de la ES, mediante el desarrollo integral de sus estudiantes, el estímulo al saber y la excelencia, y el fomento de la responsabilidad hacia la sociedad. El mero énfasis en los retornos económicos de los programas de estudio rebaja el rango de la docencia en ES.

²⁰ Así como en la calidad de la docencia, en investigación también se encuentran dificultades para estimar impacto y resultados. El sistema actual que valora publicaciones y citas en ránquines de revistas debe ser revisado para evitar el riesgo de que investigaciones financiadas con recursos públicos nacionales sean apropiados por revistas, editoriales o instituciones que venden sus resultados (fomento de publicaciones de acceso abierto), incluso del país que generó este conocimiento.

Si bien los objetivos de integralidad y transversalidad se declaran en la misión institucional, a veces quedan en el plano discursivo. En el contexto en que el simplismo satura crecientemente las instituciones democráticas y la deliberación política (Brown, 2016), revalidar la experiencia de ES —más allá de la inversión en el propio capital humano— y la responsabilidad de los graduados hacia la sociedad es indispensable. Esta dimensión podría incorporarse en la evaluación de las instituciones que hace la sociedad de la visión de académicos, estudiantes, funcionarios y directivos y su rol en el gobierno de las instituciones.

Finalmente, el cálculo de los “aranceles de docencia e investigación” podría realizarlo una comisión experta independiente, representativa de la diversidad institucional y también de los entes financieros, mediante un mecanismo transparente y consensuado, para sustraer su cálculo de la política contingente y reducir al máximo las presiones de distintos grupos de interés específicos que son incumbentes, definiendo montos que permitan la sustentabilidad de las instituciones bajo criterios de calidad de resultados, como se ha señalado con series de tiempo y con enfoques integrales.

Un segundo supuesto en materia de financiamiento es que antes del año 2030 no se superará el umbral de 60% de gratuidad, siendo improbable que se alcance la gratuidad universal antes del año 2060. La ley declara la gratuidad universal, pero en la práctica en un futuro inasible, cuando Chile sea un país desarrollado²¹. Los actores interesados en mejorar la política de gratuidad debiesen pensar en mecanismos que den sustentabilidad a este financiamiento durante el —posiblemente— largo periodo en que se verificará una gratuidad parcial.

²¹ El 2012 el presidente señaló que esperaba que Chile a través de sus políticas económicas alcanzara el desarrollo en 2020. Luego, en 2018, señaló que esperaba que esta meta se lograra el año 2026. En el contexto actual, es improbable que esta meta actualizada se cumpla. Ver Brennan (2012) y Pérez (2018).

Entonces el país debiese considerar cómo se financiarán los estudiantes no cubiertos por gratuidad. Una posibilidad es comprometer parte de los ingresos futuros de estos estudiantes mediante un crédito contingente al ingreso. Al pagar un porcentaje de sus ingresos, y no cuotas fijas, permite asegurar al estudiante ante los riesgos futuros de su situación laboral. Este crédito permite compartir el riesgo de la inversión entre el estudiante y el prestatario, existiendo ventajas de eficiencia cuando el Estado es quien administra el crédito (Stiglitz, 2016).

El sistema chileno de ES podría considerar situaciones de pago similares al actual CAE (condiciones mejoradas respecto del original), pero donde todos los recursos sean estatales. Por cierto, debe tomarse en cuenta los riesgos y limitaciones del esquema de créditos contingentes al ingreso (Johnstone, 2015), opción que estaría disponible para aquellos estudiantes no cubiertos por la gratuidad.

Si se busca aumentar las tasas de participación de los estudiantes de menores ingresos, es positivo incluir instrumentos para financiar su mantención. En estudiantes del 30% de menores ingresos estos gastos se podrían financiar mediante becas de mantención, mientras que los de mayores ingresos mediante postulación a fondos de la misma modalidad de crédito contingente al ingreso. Ello habilitaría aumentar la probabilidad de acceso y aún más la de retención en todo el sistema de ES, ya que una parte importante del costo para los estudiantes de menores ingresos es el costo-oportunidad de dedicarse a estudiar y no trabajar intra -fuera del hogar²².

Finalmente, podría considerarse la viabilidad del mecanismo de financiamiento por un crédito contingente al ingreso, dado que la reforma de 2018 se basó en la promesa de gratuidad universal. Para el cálculo de sus tasas

²² Existen ejemplos de créditos contingentes al ingreso de este tipo en Inglaterra y Nueva Zelanda.

de interés se considerarían los ingresos futuros y las diferencias de acumulación de riqueza según origen socioeconómico: si el pago de los créditos estudiantiles contempla solo los ingresos, actúa en forma discriminatoria de los estudiantes de hogares que no han tenido la posibilidad histórica de acumular riqueza.

Legitimidad y equidad son condiciones basales para una propuesta de los nuevos instrumentos de financiamiento, incluyendo el crédito universitario. Una alternativa para abordar ambos principios es perfeccionar el esquema de arancel diferenciado para los estudiantes sin gratuidad. Actualmente la ley de ES permite a las instituciones cobrar a los estudiantes del decil 7 de ingresos un recargo del 40% sobre el arancel regulado, y a los del decil 8 y 9 de 60%, y no pone límite a los estudiantes del décimo decil (mientras no se extienda la gratuidad a los de mayores ingresos). El perfeccionamiento de este esquema significa ajustar los montos adicionales a cobrar a los estudiantes sin gratuidad, según su condición socioeconómica. Esta forma de copago podría contribuir a enfrentar los problemas de legitimidad y equidad del crédito estudiantil.

El mecanismo de crédito contingente al ingreso implica un costo para el Estado, derivado del subsidio de la tasa, el costo-oportunidad de los recursos y el riesgo compartido con los estudiantes (algunos no devolverán el total del crédito). Sin embargo, este costo podría ser manejable si es que los graduados efectivamente mejoran sus ingresos futuros. De lo contrario, ningún sistema de crédito estudiantil sería sostenible pues los graduados no podrían cumplir sus compromisos de pago. Por el buen uso de los recursos públicos es indispensable que el Fisco analice detalladamente el financiamiento (por medio de gratuidad, becas o créditos) de programas que no acrediten resultados de calidad.

La mayoría de estas propuestas o bien no representan costos permanentes para el Fisco y las instituciones del sector, o se trata de costos

menores en comparación al elevado gasto tendencial en ES a la fecha y para los años que vienen. Las políticas de Universidad Estatal Abierta y programas de nivelación son factibles. Existen propuestas que buscan disminuir el gasto por estudiante a través de una mayor eficiencia en el gasto (certificación de competencias, disminución de deserción y de la duración de programas).

Los aspectos técnicamente más complejos sobre financiamiento corresponden al cálculo de aranceles de docencia e investigación (asociados a sustentar la diversidad de proyectos institucionales), los recursos del crédito contingente al ingreso, y el perfeccionamiento del arancel diferenciado para los estudiantes que se financien a través de este crédito. Todas materias en las cuales existe experiencia internacional relevante, así como también capacidad técnica nacional para generar iniciativas sustentables. La mayor incertidumbre proviene de la capacidad de la institucionalidad política de los poderes del Estado para adoptar decisiones estratégicas de esta envergadura y en los tiempos requeridos.

Cuadro 3. Resumen de las propuestas analizadas

Dimensión	Propuestas
Calidad centrada en resultados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acreditación centrada en resultados de aprendizaje y docencia; investigación, innovación e impacto; empleabilidad, ingresos y satisfacción en estudiantes, graduados y empleadores. ▪ Financiamiento público (gratuidad, créditos, becas) disponible solo para instituciones que acrediten calidad de resultados. No se entregaría financiamiento masivo a programas de bajo retorno. ▪ Ajuste de oferta de vacantes asociada a indicadores de resultados (monitoreo). Riesgo compartido entre instituciones, Estado y estudiantes en el financiamiento de nuevos programas. ▪ Sistema de información de resultados de las instituciones (transparencia).
Innovaciones centradas en los estudiantes más pobres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar programas a la medida de los nuevos estudiantes del sistema. ▪ Modularización de carreras, articulación de programas de distinta duración, flexibilidad para que los estudiantes diseñen su trayectoria en ES. ▪ Certificación de competencias adquiridas en la ES o en el trabajo. ▪ Revisión de duración de carreras y procesos de titulación. ▪ Programas de nivelación y acompañamiento flexibles para el ingreso a ES. ▪ Universidad Estatal Abierta, orientada al autoaprendizaje a distancia, con programas flexibles y continuidad en instituciones presenciales.
Política de financiamiento sostenible y legítima	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocimiento de la diversidad de misiones en las instituciones de ES. ▪ Cálculo diferenciado de gasto de docencia e investigación. Financiamiento de la docencia mediante aranceles y de la investigación por fondos públicos. ▪ Incorporar en la docencia el carácter distintivo de la ES, desarrollo integral de estudiantes, estímulo del saber y la excelencia, y fomento de la responsabilidad hacia la sociedad. ▪ El mero énfasis en los retornos económicos de los programas de estudio rebaja el rango de la docencia y la experiencia de la ES. ▪ Diseño de un crédito estatal contingente al ingreso para financiar a estudiantes no cubiertos por gratuidad. ▪ Incorporar los costos de mantención de los estudiantes más vulnerables y su financiamiento a través de becas y créditos. ▪ Perfeccionar el mecanismo de arancel diferenciado para estudiantes no cubiertos por gratuidad, que dé legitimidad al crédito contingente; y reconozca las diferencias de riqueza (no sólo ingresos futuros) de los hogares.

Texto constitutivo del proyecto ANID 1220045.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acción Educar. (2016). Lecciones del financiamiento a la educación Superior en Australia. Acción educar, <https://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2016/11/Lecciones-del-financiamiento-a-la-educaci%C3%B3n-superior-en-Australia.pdf>
- Addo, F. R., Houle, J. N., y Simón, D. (2016). Young, Black, and (Still) in the Red: Parental Wealth, Race, and Student Loan Debt. *Race and Social Problems*, 8(1), 64-76. <https://doi.org/10.1007/s12552-016-9162-0>
- Atria, F., y Sanhueza, C. (2013). Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena. *Clave de Políticas Públicas*, (17), 1-14. Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales. http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2013/12/EDU_SUPERIOR_Atria_Sanhueza.pdf
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (2006). Las actuales reformas educativas en América latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 006, Vol. 4, No. 2e
- Bernasconi, A. (2017). Desafíos del futuro de la educación superior chilena. *Temas de la Agenda Pública*, 12(96), 1-12. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2017/08/Paper-Nº-96-Desaf%C3%ADos-del-futuro-de-la-educaci3n-superior-chilena.pdf>
- Bernasconi, A., Fernández, E., Irrarázaval, I., Pizarro, P., Prieto, B., Scharager, J., y Villalón, M. (2020). Acreditación institucional en educación superior: comentarios a los criterios y estándares propuestos por la CNA. *Temas de la Agenda Pública*, 15(133), 1-12. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2020/12/Art%C3%ADculo-Acreditaci3n-Educaci3n-Superior.pdf>

- BCN (2018). Historia de la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelailey/historia-de-la-ley/vista-expandida/7543/>
- Beyer, H. (2000). Educación y desigualdad de ingresos: una nueva mirada. *Estudios Públicos*, (77), 97-130. Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184202/rev77_beyer.pdf
- Beyer, H., y Cox, L. (2011). Gratuidad de la educación superior: una política regresiva. *Puntos de Referencia*, (337), 1-8. Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095625/pder337_LCox_HBeyer.pdf
- BLS (2020). Consumer Price Index Urban (1913-2020). U.S. Bureau of Labor Statistics. Disponible en <https://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost?bls>
- Brennan, C. (16 de octubre de 2012). Sebastián Piñera asegura que quiere un Chile de primer mundo para 2020. CNN en Español. <https://cnnespanol.cnn.com/2012/10/16/sebastian-pinera-asegura-que-quiere-un-chile-de-primer-mundo-para-2020/>
- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso Ediciones.
- Brunner, J. J., y Ganga-Contreras, F. (2018). Reforma a la educación superior: un análisis crítico del enfoque chileno. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(83), 138-146. <http://doi.org/10.5281/zenodo.1438580>
- Brunner, J. J., y Labraña, J. (2018). Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil. *Debates de Política Pública*, (31), 1-23. Centro de Estudios Públicos.
- Castillo, P., González, A., y Puga, I. (2011). Gestión y efectividad en educación: evidencias comparativas entre establecimientos municipales y

- particulares subvencionados. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 37(1), 187-206. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052011000100010>
- CEFECH (2016). Gratuidad 2016. Minuta de Análisis. Centro de Estudios de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (CEFECH). <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.18036.45441>
- CGR (2017). Financiamiento Público para la Gratuidad en Educación Superior 2017. Contraloría General de la República (Chile).
- CGR (2018). Financiamiento Público para la Gratuidad en Educación Superior 2018. Contraloría General de la República (Chile).
- CGR (2019). Financiamiento Público para la Gratuidad en Educación Superior 2019. Contraloría General de la República (Chile).
- CNED (2020). Base de Datos ÍNDICES. Consejo Nacional de Educación (Chile). Disponible en <https://www.cned.cl/bases-de-datos>.
- DIPRES (2019). Evaluación de Impacto del Programa PACE. División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda de Chile. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-189322_informe_final.pdf
- Gajardo, M. (1999). Reformas educativas en América Latina: Balance de una década. PREAL, Doc. De trabajo N.º. 15.
- Gil, F., y del Canto, C. (2012). El caso del programa Propedéutico en la Universidad de Santiago de Chile (USACH). *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 49(2), 65-83. <http://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/view/25829/20741>
- Gutiérrez, G. & Carrasco, A. (2021). Chile's enduring educational segregation: A trend unchanged by different cycles of reform. *British educational research journal*. [On-line] 47 (6), 1611-1634. 2021.
- Holz, M. (2017). Crédito con Aval del Estado: 2006 – 2017. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Holz, M. (2019). Ingresos Fiscales y PIB Tendencial. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27101/2/B_CN_ingresos_y_pibtendencial_ley_21.091_septimo_decil_Final%20\(2\).pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27101/2/B_CN_ingresos_y_pibtendencial_ley_21.091_septimo_decil_Final%20(2).pdf)
- Johnstone, D. B. (2015). Malentendidos frecuentes acerca del financiamiento de la educación superior a nivel mundial. *Calidad en la Educación*, (43), 231-261. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652015000200008>
- Klapp, F., y Candia, A. (2016). Estimación del premio o retorno a la educación en Chile. *Serie Informe Social*, (162), 1-17. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/03/SISO-162-Estimacion-del-premio-o-retorno-a-la-educacion-en-Chile-Noviembre2016.pdf>
- Kremerman, M., Páez, A., y Sáez, B. (2020). Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE (2020). Documentos de Trabajo del Área de Institucionalidad y Desarrollo. Fundación SOL. https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2020/05/CAE2020-1.pdf
- Martin, M. P. (2016). Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (64), 193-224. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3575/357544807007/html/index.html>
- Mazzucato, M y Penna, C. (2020) La Era de las Misiones ¿Cómo abordar los desafíos sociales mediante políticas de innovación orientadas por misiones en América Latina? Banco Interamericano de Desarrollo -BID. Washington, D.C.
- MDS (2020). Base de Datos Encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 1990-2017. Ministerio de Desarrollo Social (Chile).
- Molina, C. (2002). Las reformas educativas en América Latina ¿Hacia mayor equidad? Documento de trabajo del INDES, BID, Washington.
- Muñoz, P., y Redondo, A. (2013). Desigualdad y logro académico en Chile. *Revista CEPAL*, (109), 107 - 123. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11573?locale-attribute=es>

- OCDE (2019). Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills. OECD Skills Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>
- OCDE (2020a). Adult education level (indicator). <https://doi.org/10.1787/36bce3fe-en>
- OCDE (2020b). Spending on tertiary education (indicator). <https://doi.org/10.1787/a3523185-en>
- Pérez, J. (15 de marzo de 2018). La promesa de Piñera: convertir a Chile en país desarrollado. Deutsche Welle. <https://p.dw.com/p/2uLcQ>
- Rau, T., Rojas, E., y Urzúa, S. (2013). Loans for Higher Education: Does the dream come true? NBER Working Paper 19138, 1-52. <http://doi.org/10.3386/w19138>
- Rifo, M. (2013). Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile. Polis, Revista Latinoamericana, 12(36), 223-240. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000300010>
- Rodríguez, A., y Sugranyes, A. (2012). El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile. En J. Erazo (Coord.) Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica (pp. 47-73). FLACSO, CLACSO e Instituto de la Ciudad (Quito).
- Rodríguez Garcés, C., y Jarpa Arriagada, C. G. (2015). Capacidad predictiva de las notas en enseñanza media sobre el rendimiento en pruebas de selección universitaria: el caso chileno. Aula Abierta, 43(2), 61-68. <https://core.ac.uk/download/pdf/82181294.pdf>
- SIES (2020). Base de Matrícula en Educación Superior 2020. Servicio de Información de Educación Superior, Subsecretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación de Chile. Disponible en <https://www.mifuturo.cl/bases-de-datos-de-matriculados/>
- Silva, M. (2020). La dimensión pedagógica de la equidad en educación superior. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 28(46). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5039>

- Sotomayor, J. (2015). Rentabilidad de la Educación Superior Técnica Entregada por los Centros de Formación Técnica. (Tesis Magíster en Políticas Públicas). Universidad de Chile, Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/137337>
- Stiglitz, J. (2016). Income-Contingent Loans: Some General Theoretical Considerations, with Applications. In J. Stiglitz y M. Guzman (Eds.), *Contemporary Issues in Microeconomics* (pp. 129-136). International Economics Association, Palgrave Mac-millan.
- Tokman, A. (2004). Educación y crecimiento en Chile. Documentos de Trabajo N° 289. Banco Central de Chile. https://www.bcentral.cl/nota-de-prensa-detalle/-/asset_publisher/L832eVmsZG9c/content/educacion-y-crecimiento-en-chile-4
- Urzúa, S. (2012). La rentabilidad de la educación superior en Chile: revisión de las bases de 30 años de políticas públicas. *Estudios Públicos*, (125), 1-52. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095900/rev125_SURzua.pdf
- Valenzuela, J. P. & Montecinos, C. (2017). Structural reforms and equity in Chilean schools, in: G.W. Noblit (Ed.) *Oxford research encyclopedia of education* (Oxford, Oxford University Press). 10.1093/ACREFORE/9780190264093.013.108
- Villaseca, M. (2023). Gratuidad en educación superior: problemas de diseño y consecuencias para el sistema. <https://www.ciperchile.cl/2023/06/08/gratuidad-en-es-problemas-de-diseno/>
- Vergara, M. (2017). Crédito con Aval del Estado. Desgranando el Debate. Dirección de Estudios, Idea País (Chile). http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2017/10/desgranando_debate_CAE.pdf