

*Magíster en Gestión y Políticas Públicas*

..... **Estudio de Caso N° 27** .....

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

**Sixto Alfredo Carrasco Vielma**

*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo  
proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

**Diciembre 1997**



**Universidad de Chile**  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987  
E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)  
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>  
Casilla 2777 Santiago - Chile

## RESUMEN

El propósito de este estudio es analizar en qué medida los principios de equidad e igualdad de oportunidades se cumplen en las políticas de educación superior desarrolladas por el Estado chileno, con un énfasis en el análisis de los procesos de financiamiento. Al respecto, se establece que el crédito fiscal se concentra en los quintiles de ingreso más ricos (cuarto y quinto), lo cual no es lo óptimo por el componente de subsidio y la no recuperabilidad de algunos créditos. Por otra parte, se recomienda descartar la implantación de una política de arancel diferenciado, pues no constituye un incentivo para concluir las carreras oportunamente y podría aumentar la regresividad del gasto en educación superior. Respecto de los instrumentos de financiamiento creados en el período 1990-1997, se señala que los créditos de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) se concentran en carreras con una alta rentabilidad privada y que han demostrado ser adecuados para financiar los estudios superiores de estudiantes de clase media. Con relación al segundo instrumento creado en ese período, la beca del Ministerio de Educación (Mineduc), se sugiere ampliar su cobertura. Sobre el proceso de selección de alumnos, el autor señala que las desigualdades en el acceso se producen por las diferencias en la calidad educativa de la enseñanza básica y media. El autor considera válida la selección mediante la Prueba de Aptitud Académica (PAA), pero sugiere aumentar la ponderación de las notas de enseñanza media. Para incrementar la eficiencia, equidad e igualdad de oportunidades en educación superior, el autor propone crear un sistema de préstamos a estudiantes de centros de formación técnica e institutos profesionales de probada calidad, como también la ampliación del sistema de crédito fiscal universitario a las universidades privadas, siempre y cuando éstas utilicen el mismo sistema de selección que las universidades agrupadas en el Consejo de Rectores.

## **I. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE**

### **A. LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN 1981**

La redefinición institucional más relevante del sector de los últimos treinta años tuvo lugar en la década de los ochenta, cuando se reorganizó la enseñanza superior en el contexto de las modernizaciones, de carácter neoliberal, impulsadas por el gobierno militar. Los cambios más relevantes de esta reforma son:

#### **1. La generación de una mayor complejidad del sistema de educación superior**

El sistema se estructura a partir de tres niveles: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Las universidades son definidas por la capacidad de generar y transmitir los conocimientos más avanzados, de desarrollar investigación científica y de mantener niveles de excelencia docente. Se ubican en la cúspide del sistema de educación superior y, de acuerdo con la reforma las universidades, tienen el monopolio legal sobre la entrega de los grados académicos y los títulos profesionales de 12 carreras.<sup>1</sup>

Los institutos profesionales son definidos a partir de su función en la formación de profesionales calificados con competencias técnicas. De acuerdo con el DFL N° 1 de 1980, “Corresponde a estos organismos otorgar toda clase de títulos con excepción de aquéllos respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de Licenciado en una disciplina determinada”.

El objetivo de los centros de formación técnica es formar técnicos idóneos.

#### **2. La reforma a la educación superior**

Dicha reforma permitió la creación de nuevas instituciones de educación superior privada con bajos niveles de requerimientos; por ejemplo, no se establecieron condiciones mínimas con relación al contrato de profesores ni exigencias de contar con profesores jornada completa, tampoco hubo requerimientos sobre el mantenimiento del funcionamiento de las instituciones por un período mínimo para permitir la finalización de estudios a los alumnos.

<sup>1</sup> Los títulos profesionales reservados exclusivamente a las universidades son: Abogado, Arquitecto, Bioquímico, Cirujano Dentista, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Civil, Ingeniero Comercial, Ingeniero Forestal, Médico Veterinario, Médico Cirujano, Psicólogo y Químico Farmacéutico.

### 3. El crecimiento expansivo de la matrícula en educación superior

En 1980 eran 118.978; en 1995, 337.604 y en 1988, 233.148

Finalmente, dicha reforma estableció nuevas modalidades de financiamiento; para ello generó mecanismos de mercado: la gestión de las universidades privadas debían financiarse con sus operaciones en el mercado, el aporte fiscal indirecto se diseñaría para incentivar la competencia, se crearían mecanismos competitivos para acceder a fondos de investigación y se promovería la venta de servicios (Brunner, 1992)

La nueva estructura contempló tres componentes el tema del financiamiento:

- Un aporte fiscal directo (AFD), que corresponde a la transferencia que realiza el Estado para el financiamiento de las universidades tradicionales e instituciones derivadas de la reestructuración de éstas, según un porcentaje de participación establecido por ley.<sup>2</sup>
- Un aporte fiscal indirecto (AFI), que es distribuido entre las instituciones de educación superior cuyos alumnos sean parte de los 20 mil mejores puntajes de la PAA (posteriormente se aumentó a 27.500). Asimismo, desde 1990, las instituciones privadas de educación pueden optar al aporte fiscal indirecto (Waiser, 1990).
- Un crédito fiscal universitario (CFU), que se asigna a las universidades tradicionales e instituciones derivadas de ellas, de acuerdo al número de alumnos necesitados de crédito. Su asignación se fijó como un volumen global del aporte fiscal directo (Brunner, 1992). Asimismo, cada entidad asigna el crédito sobre la base de criterios socioeconómicos.

#### B. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Uno de los efectos más evidentes de la transformación de la educación superior es la expansión de la matrícula privada, que aumentó de un 37,2 por ciento del total de la matrícula de educación superior en 1985, a un 53,3 por ciento en 1990. Como se observa en el cuadro 1, en el presente decenio la matrícula privada de educación superior se ha consolidado en torno al 53 por ciento.

<sup>2</sup> El Decreto con Fuerza de Ley N° 4, fijó para el año 1981 un aporte directo igual al dinero recibido en 1980, en moneda equivalente. Se estimó la participación de las nuevas instituciones derivadas. El porcentaje (en 1981) para las universidades tradicionales fue de un 77,91 por ciento; las universidades derivadas, un 15,35 por ciento y las otras instituciones derivadas, un 6,74. En 1988 se modificó el AFD; por ello el AFD es fijado por la Ley de Presupuesto; se reparte dicho monto en un 95 por ciento de acuerdo al porcentaje de participación correspondiente a 1988 y el 5 por ciento restante de acuerdo a un modelo de asignación de recursos. Para mayores detalles, véase Lehmann (1990 y 1993) y Méndez (1996).

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA SEGÚN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS Y SUBSISTEMAS

<b>Año</b>	<b>Universidades UCR privadas</b>	<b>Matrícula Privada universidades %</b>	<b>Institutos profesionales privados públicos</b>	<b>CFT</b>	<b>Matrícula total educación superior</b>	<b>Matrícula privada sistema educación superior %</b>
1980	118,987	0			118,987	0
1985	108.674 4.951	4,3	14.565 17.668	50.425	196.283	37,2
1990	108.119 19.509	15,2	33.534 6.472	77.774	245.408	53,3
1991	114.698 28.828	20,1	30.574 6.802	65.987	246.889	50,7
1992	122.736 40.690	24,8	35.957 7.246	73.904	280.533	53,6
1993	138.267 49.986	26,5	38.076	83.245	309.574	55,3
1994	145.744 59.994	29,1	38.252	77.258	321.248	54,6
1995	154.885 69.004	30,8	40.980	72.735	337.604	54,1
1996	167.282 77212	31,5	52.170	61.418	358.082	53,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la División Educación Superior, 1997.

Entre 1980 y 1990 las universidades públicas o tradicionales, y que pertenecen al Consejo de Rectores (UCR), experimentaron una baja de su matrícula; luego crecieron en forma paulatina. Las universidades privadas aumentaron su matrícula de manera constante desde 1985, a un ritmo más acelerado que las UCR, multiplicando por 15,59 veces su matrícula entre 1985 y 1996. Además, mientras la matrícula de las universidades privadas representaba un 4,3 por ciento de la matrícula total del subsistema universitario, este porcentaje subió a 31,5 por ciento en 1996.

Con relación a los institutos profesionales, se aprecia un crecimiento del sector privado, con una baja el año 1991. Los institutos del sector público, por su parte, disminuyeron su matrícula; en 1993 se convirtieron en universidades. Finalmente, la matrícula de los CFT, durante los primeros años del decenio, tuvo un comportamiento fluctuante, luego ha experimentado un descenso en la matrícula desde 1993.

Desde el punto de vista del gasto en educación por niveles, los antecedentes disponibles para el período 1990-1995 demuestran la importancia de la educación básica y media. Como se aprecia en el cuadro 2, en el período el gasto en el nivel superior fluctuó entre un 19,5 por ciento y un 24 por ciento.

**CUADRO 2: GASTO EN EDUCACIÓN POR NIVELES, 1990-1995**

<b>Nivel</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Parvularia</b>	7,5	7,5	8,4	8,5	7,8	8,0
<b>Básica</b>	51,6	51,3	50,2	52,0	51,7	55
<b>Media</b>	18,8	15,4	15,2	14,6	16,7	15,6
<b>Superior</b>	20,7	24,0	23,1	22,2	22,1	19,5
<b>Adultos</b>	—	0,23	1,43	1,54	0,86	0,67
<b>Otros</b>	1,4	1,47	1,62	1,04	0,65	1,1
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Mineduc, 1995.

## II. ANÁLISIS DE RESULTADOS: LA EQUIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

### A. ANTECEDENTES EDUCATIVOS DE LA POBLACIÓN JOVEN

En el cuadro 3 se entrega información acerca de la escolaridad de la población entre 15 y 29 años, según su situación de pobreza. Como se puede observar, existió un leve mejoramiento de la escolaridad para la población joven entre los años 1990 y 1994. Asimismo, mientras los indigentes alcanzaron en promedio 8,6 años de estudios en 1994, los jóvenes no pobres alcanzaron 11,1 años. Si bien la brecha de escolaridad no resulta de una gran magnitud, se debe notar su importancia desde la perspectiva de los retornos de la educación. Las diferencias salariales entre personas con educación básica incompleta, básica completa y secundaria, es muy pequeña, pero existe un aumento importante cuando se logra completar la enseñanza media y aún más significativo cuando se alcanza niveles de educación superior (Butelman y Romaguera, 1993). Desde esta perspectiva, la brecha educativa entre los jóvenes según situación de pobreza se hace relevante.

CUADRO 3: ESCOLARIDAD PROMEDIO POBLACIÓN 15 A 29 AÑOS POR LÍNEA DE POBREZA, 1990-1994

	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
<b>15-19 años</b>				
<b>1990</b>	8,8	9,4	10,0	9,7
<b>1994</b>	8,8	9,1	9,9	9,6
<b>20-24 años</b>				
<b>1990</b>	8,5	9,4	11,3	10,6
<b>1994</b>	9,0	9,6	11,6	11,1
<b>25-29 años</b>				
<b>1990</b>	7,8	8,9	11,4	10,4
<b>1994</b>	8,2	9,3	11,5	10,8
<b>Total jóvenes</b>				
<b>1990</b>	8,4	9,2	11,0	10,2
<b>1994</b>	8,6	9,3	11,1	10,5

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) 1990-1994.

### B. INEQUIDAD DE LA CALIDAD EDUCATIVA Y SELECCIÓN PREVIA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

De acuerdo con los antecedentes anteriores, podemos suponer que la inequidad del sistema de educación superior se acentúa por las diferencias de calidad de la educación básica y media.

Podemos hablar de una selectividad que corresponde a procesos educativos y

socioeconómicos, y que es anterior al acceso a la educación superior, especialmente cuando el número de estudiantes que llega a cuarto medio (y que tiene la posibilidad de ingresar al sistema de educación superior) es una fracción de quienes ingresaron a la enseñanza básica.

Una variable relevante para entender dicha selectividad es la deserción escolar de la enseñanza media, que es mayor en la enseñanza media científico-humanista que en la enseñanza media técnico profesional (Butelman y Romaguera, 1993). También debemos considerar que la enseñanza media técnico profesional es un tipo de educación que habilita para el trabajo, por lo tanto tiene la característica de “fase terminal” para la mayor parte de sus egresados. Asimismo, una parte importante de los estudiantes de este tipo de educación proviene de los grupos socioeconómicos postergados (Butelman y Romaguera, 1993).

En síntesis, la mayor parte de los estudiantes de enseñanza media técnico profesional no continúa estudios superiores. Si consideramos que la matrícula de este tipo de enseñanza fue de un 35,4 por ciento de la matrícula total de enseñanza media en 1990 y un 41,7 por ciento en 1994, podemos decir que un número significativo de estudiantes no aspira a estudiar en la universidad.

Por otra parte, las diferencias de calidad de la enseñanza que se ofrece en la educación media, según tipo de establecimiento, generan un mecanismo de selección social a la educación superior. La prueba Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce) <sup>3</sup> aplicada en 1994 en la enseñanza media, entregó importantes diferencias según tipo de establecimiento. Así, en matemática indicó un logro de un 42,9 por ciento en los colegios municipales, un 51,6 por ciento en los colegios particulares subvencionados y un 67,9 por ciento en los colegios particulares pagados; ello, en la educación media científico humanista.

En el caso de la educación media técnico-profesional, las diferencias por tipo de establecimiento son menores, pero el nivel de logro es también más bajo: en matemáticas los resultados fueron un 39,6 por ciento (municipal), un 40,7 por ciento (particular subvencionado), un 40,1 por ciento (particular pagado) y un 43,9 por ciento (corporativizado).<sup>4</sup>

Estas diferencias de calidad educativa inciden en los resultados de la PAA. En 1990, los resultados de dicha prueba señalaron que los alumnos que obtuvieron el primer lugar en su

<sup>3</sup> La prueba Simce se aplica cada dos años en enseñanza básica. Mide los conocimientos en castellano y matemáticas de los alumnos de establecimientos particulares pagados, municipalizados y particulares subvencionados.

<sup>4</sup> Estas diferencias bajarían si se controlaran los factores socioeconómicos. Como no contamos con antecedentes, utilizamos el tipo de establecimiento como una aproximación del nivel socioeconómico. Establecimientos corporativizados son aquellos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas vinculadas al área productiva de los colegios, reciben recursos del Estado para su funcionamiento.

colegio (y que obtuvieron más de 710 puntos en la PAA) son un 39,8 por ciento en el caso de los que provienen de establecimientos particulares, un 12,5 por ciento en el caso de los subvencionados y un 9,6 por ciento de los establecimientos municipales (Universidad de Santiago, 1991). Es decir las diferencias de calidad de enseñanza recibida, correlacionada con variables socioeconómicas, concuerda con la probabilidad de éxito en el ingreso a las universidades tradicionales o pertenecientes al Consejo de Rectores.

Los antecedentes anteriores nos permiten especular que, si bien el sistema de educación aparece diferenciado por tipos de enseñanza científico-humanista y técnico-profesional (y son aparentemente similares en cada tipo), en realidad son profundamente diferentes de acuerdo con la calidad y la estratificación social de los estudiantes.

La conformación de establecimientos diferenciados por calidad y estratificación social da lugar a “circuitos educativos diferenciados”:

- Los colegios particulares pagados: el “pasaje” esperado de sus egresados es la educación superior en las universidades del Consejo de Rectores; y en caso de no cumplir los requisitos de admisión, el ingreso a la educación superior privada.
- Los establecimientos particulares subvencionados y municipales de mayor calidad: el “pasaje” esperado es la educación superior en cualquiera de sus subsistemas.
- Los establecimientos municipales y subvencionados científico-humanistas de baja calidad: en este caso no se espera (sino excepcionalmente) que sus egresados accedan a la educación superior.
- Los egresados de establecimientos técnico-profesional, los cuales, por lo general, no aspiran a la educación superior.

En síntesis, nos encontramos en presencia de un sistema educativo selectivo y segmentado.

En el cuadro 4 se presenta la actividad de los jóvenes entre 18 y 24 años, según el nivel educacional del jefe de hogar, para los años 1990 y 1994.

Se puede observar, en primer lugar, una relación entre la desocupación de los jóvenes y el nivel educacional del jefe de hogar<sup>5</sup>; y en segundo lugar, que, entre los jóvenes cuyos padres tienen estudios universitarios, un 37,3 por ciento estudiaba en educación superior en 1990. Dicha cifra aumentó a un 53 por ciento en 1994.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> La información Casen respecto de este punto presenta valores menores que la Encuesta Nacional de Empleo. De todos modos, con un análisis detallado se encontraría una relación entre el nivel socioeconómico y la desocupación juvenil. El lector interesado en la relación entre educación, empleo y desocupación juvenil puede consultar Salas, Julio (1997). Se aprecia una leve diferencia entre cuadro 7 y 8 en ocupados, posiblemente debido a no respuestas (casillero en blanco).

<sup>6</sup> En este cuadro la definición de inactivos no coincide con el cuadro anterior, ya que en este caso se incluye a la población que está cursando estudios de nivel no universitario.

CUADRO 4: ACTIVIDAD DE LOS JÓVENES ENTRE 18-24 AÑOS, SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL DEL JEFE DE HOGAR

	Sin educación	Básica	Media	Universitaria	Total
<b>Educación superior 90</b>	5,2	4,8	18	37,3	12,1
<b>Educación superior 94</b>	4,3	4,6	16,5	53,0	17,9
<b>Ocupados 90</b>	47,9	45,6	39,3	35,4	42,8
<b>Ocupados 94</b>	49,6	51,1	44,6	28,4	44,2
<b>Desocupados 90</b>	11,0	9,7	6,0	2,9	8,0
<b>Desocupados 94</b>	8,2	9,2	7,8	5,5	7,9
<b>Inactivos 90</b>	35,7	39,7	36,6	24,3	37,1
<b>Inactivos 94</b>	37,7	35	31	13	29,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Casen 1990-1994.

En el cuadro 5 se presenta el nivel educacional de los jefes de hogar a cargo de jóvenes entre 18 y 24 años que asisten a la educación superior. Como se puede observar, en 1990 el 25,4 por ciento de los estudiantes entre 18 y 24 años de educación superior provenía de familias cuyo jefe de hogar posee estudios universitarios; dicho porcentaje, en 1994, subió a un 39,3 por ciento. Es decir, en 1990 el 74,6 por ciento de los estudiantes de educación superior correspondía a primera generación en educación superior; dicha cifra bajó a un 60,7 por ciento en 1994.

Se puede plantear, por tanto, que la movilidad educativa intergeneracional en la educación superior experimentó un retroceso entre 1990 y 1994.

La situación descrita se puede explicar mediante el mayor capital cultural de los padres, que facilita el acceso de los hijos a la educación superior.<sup>7</sup> Las familias con mayor nivel educativo proporcionan una mejor educación a los hijos, lo cual les permite ingresar a los estudios superiores. Los hijos de familias donde el jefe de hogar posee un alto nivel educativo, y que no logran entrar al circuito educativo de las universidades del Consejo de Rectores, pueden ingresar a la educación superior que no ocupa criterios de selección académica, ya que sus padres están en condiciones de pagar los costos de estos estudios, precisamente porque existe una correlación entre el nivel educativo de los padres y el ingreso.

<sup>7</sup> El concepto de capital cultural refiere al total de "saberes" y "maneras de ser con los saberes", transmitidos imperceptiblemente en el contexto de las relaciones familiares. Según Bourdieu, los bienes culturales pueden ser objeto de apropiación material, lo cual supone un capital económico; y una apropiación simbólica, lo cual supone un capital cultural. El análisis de Bourdieu se vale del estudio de "relaciones", alejándose de este modo de las concepciones marxistas simplificadas que ven en la educación un puro epifenómeno de los intereses de la clase dominante. Para mayores detalles de la sociología de la educación de Bourdieu, véase Bourdieu (1997).

**CUADRO 5: NIVEL EDUCACIONAL DE LOS JEFES DE HOGAR CON HIJOS ENTRE 18 Y 24 AÑOS QUE ASISTEN A EDUCACIÓN SUPERIOR**

<b>Educación Jefe Hogar</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>
<b>Sin educación formal</b>	3,37	1,25
<b>Básica incompleta</b>	5,07	-
<b>Básica completa</b>	15,6	6,3
<b>Media incompleta</b>	31,6	23,4
<b>Media completa</b>	18,8	29,3
<b>Universitaria</b>	25,4	39,3
<b>Total</b>	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Casen 1990-1994.

### C. MATRÍCULA Y CRÉDITO FISCAL UNIVERSITARIO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

En el cuadro 6 se presenta la distribución de la matrícula en la educación superior en dos categorías: universidades e institutos profesionales y centros de formación técnica (CFT).

El porcentaje de jóvenes matriculados en universidades representa un 52 por ciento de la matrícula total de educación superior en 1990, y un 64,7 por ciento en 1994. La mayor importancia del subsistema universitario se explica (en forma pareja) por el aumento de la matrícula en las universidades del Consejo de Rectores y las universidades privadas. Es razonable suponer que en las universidades privadas el aumento corresponde, mayoritariamente, a jóvenes provenientes de hogares clasificados en el cuarto y quinto quintil de ingresos.

Si analizamos la matrícula por quintil de ingreso en términos porcentuales, podemos decir que los cambios no han sido substanciales. Como se demuestra en el cuadro, las fluctuaciones en el período 1990-1994 son menores tanto para las universidades como para los institutos profesionales y centros de formación técnica. El cambio más significativo, en el caso de las universidades, se observa en el cuarto quintil, que aumentó desde un 22,85 por ciento a un 26,76 por ciento. En el caso de los institutos profesionales y CFT, ningún quintil de ingreso experimentó una variación positiva o negativa mayor a 3 puntos porcentuales.

CUADRO 6: MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR QUINTIL DE INGRESO Y TIPO DE INSTITUCIÓN, 1990

Quintil	Universidades		Institutos profesionales y centros de formación técnica	
	1990	1994	1990	1994
I	6.101 4.78	12.241 5.95	6419 5.45	8.675 7.51
II	12.533 9.82	17.632 8.57	14405 12.23	11609 10.05
III	20.918 16.39	27.960 13.59	24.631 20.91	23.044 19.95
IV	29.163 22.85	55.055 26.76	35.079 29.78	37.725 32.66
V	58.913 46.16	92.850 45.13	37.242 31.62	34.457 29.83
<b>Total</b>	<b>127.628 100</b>	<b>205.738 100</b>	<b>117.780 100</b>	<b>115.520 100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Casen 1990-1994.

En el cuadro 7 podemos observar que la cantidad de estudiantes beneficiados con crédito no ha cambiado significativamente en el período 1990-1994. Si observamos la cantidad de alumnos de cada quintil beneficiados con crédito fiscal universitario, el cambio más significativo se ha producido en el cuarto quintil, que aumentó en 5.905 beneficiarios (lo que representa un incremento en 8,56 puntos porcentuales). Con relación a las variaciones en los dos primeros quintiles, conviene destacar que en 1990 no existían becas de arancel; éstas se crearon en 1991 y en 1994 ya eran 28.300.

CUADRO 7: DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITO FISCAL UNIVERSITARIO POR QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO<sup>8</sup>

QUINTIL	Beneficiarios 1990	%	Beneficiarios 1994	%	Variación
I	7.990	11,1	6.588	9,25	-6,5
II	12.526	17,4	8.518	11,96	-2,3
III	16.715	23,22	16.758	23,59	-0,2
IV	18.054	25,08	23.959	33,64	9,2
V	16.701	23,20	15.399	21,62	0
<b>TOTAL</b>	<b>71.986</b>	<b>100</b>	<b>71.222</b>	<b>100</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Casen 1990-1994 y la División Educación Superior del Mineduc.

<sup>8</sup> Para la elaboración del cuadro se utilizó la información porcentual por quintil de ingreso que arroja la encuesta Casen en los años 1990 - 1994 y calculo el número de beneficiarios sobre la base de las estadísticas de la División de Educación Superior del Mineduc. Crédito fiscal universitario es un préstamo de estudios universitarios al que pueden acceder los alumnos de universidades del Consejo de Rectores. Un análisis más detallado se encuentra en el capítulo V.

En el cuadro 8 se presenta una comparación entre la distribución del ingreso, la distribución de la matrícula universitaria y la matrícula total del sistema de educación superior. Es interesante consignar que la distribución de la desigualdad educativa es menos severa que la desigualdad en la distribución del ingreso. Lo cual puede ser positivo mirado desde la movilidad social.<sup>9</sup>

CUADRO 8: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DISTRIBUCIÓN DE MATRÍCULA UNIVERSIDADES Y SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR 1990-1994

Quintil	Ingreso 1990	Universidades	Total sistema educación superior	Ingreso 1994	Universidades	Total sistema educación superior.
I	4.2	4.7	5.0	5.2	5.9	6.4
II	8.8	9.8	10.9	9.1	8.5	9.0
III	12.9	16.3	18.4	12.6	13.5	15.7
IV	19.0	22.8	26.0	17.9	26.7	28.7
V	55.1	46.1	39.5	55.2	45.1	39.8
<b>Raz (5/1)</b>	13.1	9,6	7,8	12,6	7,5	6,1
<b>MID (2+3)</b>	21.7	26,2	29,4	20,4	22,1	24,8

Fuente. Elaboración propia sobre la base de la Casen 1990-1994.

De acuerdo con la información de la Casen, el porcentaje de jóvenes matriculados en educación superior ha aumentado de un 12,1 por ciento a un 17,9 por ciento.

El análisis del nivel educativo de los jefes de hogar a cargo de estudiantes de educación superior, entre 1990 y 1994, refleja un aumento en la participación de los hijos de jefe de hogar con educación universitaria.

En síntesis, se verifica una tendencia hacia la “elitización” de la educación superior. Entre los factores que explican dicha tendencia están: las diferencias de capital cultural heredado, el nivel socioeconómico (que se asocia con un acceso diferencial a la educación superior), el crecimiento de la educación superior privada y los procesos de selección (aspecto que abordaremos en el próximo capítulo).

<sup>9</sup> Desde luego sabemos que la educación es un factor, entre otros, que produce movilidad social. Una mirada con detenimiento, sin embargo, debería dar cuenta de la importancia de la familia y las redes de apoyo en la movilidad social. Además, cuando más personas tienen con mayor educación, comienza a exigirse más para ocupaciones que antes requerían menos calificación. Reconocemos, por cierto, que más educación amplía el horizonte de posibilidades laborales.

### III. SELECCIÓN DE ALUMNOS Y PREDICCIÓN DEL DESEMPEÑO ACADÉMICO

#### A. ASPECTOS GENERALES

Hasta la transformación del sistema universitario en un sistema de educación superior en 1981, las ocho universidades que existían aplicaban un sistema de selección que incluía:

- PAA y pruebas de conocimientos específicos (PCE) según carrera;
- notas de enseñanza media y pruebas de admisión especial en algunas carreras.<sup>10</sup>

Con la diversificación del sistema de educación superior se cambiaron los sistemas de selección y los criterios de admisión. La ley estableció un único requisito mínimo de ingreso para cualquier tipo de educación: haber egresado de enseñanza media. Ello trae como consecuencia la coexistencia de distintos sistemas de selección y requisitos de admisión para ingresar a la educación superior.

Sólo las universidades que pertenecen al Consejo de Rectores exigen, como requisito obligatorio, la PAA, la prueba de historia y geografía de Chile y las PCE según la carrera.<sup>11</sup> La mayoría de las universidades privadas e institutos profesionales exige la PAA, pero sin un puntaje mínimo. Los centros de formación técnica sólo exigen la licencia de enseñanza secundaria.

#### B. CARACTERÍSTICAS DE LA PAA

La PAA fue introducida en nuestro país en 1967, para reemplazar el sistema de bachillerato. El motivo principal de dicho cambio fue que el adiestramiento y otros factores como el nivel socioeconómico no deben influir sobre el resultado obtenido por el postulante. La PAA mide aptitudes, es decir, rasgos permanentes cuyos resultados no deben experimentar variaciones en distintos períodos.

El modelo teórico de la PAA es la teoría de inteligencia de Guilford, quien desarrolló un modelo de inteligencia tridimensional y de estructura cúbica, que está formado por los siguientes factores: el cruce de las formas en que pensamos (operaciones), lo ideado (contenidos) y los resultados de la aplicación de una determinada operación a un determinado contenido (productos). Ello permite situar y clasificar los elementos verbales y matemáticos, para que su aplicación en la medición de habilidades, básicas y unitarias, resulte consistente con los objetivos de la prueba.

<sup>10</sup> Requisitos deseables de un sistema de selección a la educación superior son: información sobre los estudios secundarios o de enseñanza media de los postulantes, conocimiento del tipo de razonamiento verbal y matemático, dominios de conocimientos específicos según la carrera o área de interés y en algunos casos resulta deseable detectar rasgos específicos deseables o contraindicados para el estudio de alguna carrera (Valdivieso, 1997)

<sup>11</sup> En 1990 el 93,6 por ciento de los 5.500 mejores puntajes de la PAA ingresaron a universidades del Consejo de Rectores.

Los resultados de la prueba se expresan en “puntajes estándar”, que tienen validez respecto al grupo de referencia (conjunto de alumnos que rinden la prueba en un año determinado). Se fija un promedio en 500 puntos, con una desviación standard de 100 puntos. Los valores extremos o puntajes mínimos y máximos corresponden aproximadamente a 200 y 800 puntos.

El objetivo de la PAA es ordenar a los estudiantes con relación a la forma en que demuestran sus habilidades de razonamiento, bajo los criterios o aspectos técnicos de confiabilidad, validez, estandarización y capacidad discriminatoria.

La PAA arroja altos grados de confiabilidad —0,94 para la parte verbal y 0,97 para matemáticas— (Díaz, Himmel y Maltes, 1990). En cuanto a su validez predictiva, los resultados son satisfactorios, especialmente en matemática; a su vez, la predicción de la Prueba de Conocimientos Específicos de Matemáticas se extiende a los dos primeros semestres de estudios universitarios.

La estandarización asegura el control de cualquier variante que pueda contaminar el resultado: la prueba, su calendarización y corrección son iguales para todos.

La capacidad discriminatoria implica la combinación de ítems con diferentes grados de dificultad, procurando asignarles una dificultad media del 50 por ciento, grado ideal para obtener una buena discriminación.

Al analizar la PAA se descubren dos debilidades:

- Los rezagados, es decir, aquellos que rinden la prueba por segunda vez, tienen posibilidades de mejorar su puntaje significativamente. El análisis de la distribución de puntajes de los egresados de 1990 que rindieron la prueba en 1990 y 1991, permite concluir lo siguiente: de un total de 19.338 postulantes, un 89,8 por ciento aumentó su puntaje, un 10 por ciento lo bajó y un 0,2 por ciento lo mantuvo; un 77,4 por ciento de los postulantes que rindieron la prueba por segunda vez tuvo variaciones de puntaje mayores a 29 puntos. Las variaciones son mayoritariamente positivas, excepto para los rangos de puntajes extremos. En conclusión, existen diferencias significativas en los puntajes, las cuales mayoritariamente son variaciones positivas. Esto significa que en la PAA influyen factores como la madurez, el entrenamiento y la experiencia.
- El adiestramiento para la PAA distorsiona el objetivo de este instrumento, pues el cuarto medio se convierte en un preuniversitario: la PAA pasa a ser el objetivo de los evaluados (González, 1993). Asimismo, la búsqueda de mejorar las posibilidades de ingresar a la universidad lleva a los estudiantes a ingresar a institutos preuniversitarios, que son organismos especializados en preparar única y exclusivamente para obtener

un buen puntaje en la prueba. Como es posible prepararse para el instrumento, éste deja de reflejar, en mayor o menor grado, lo que pretendía medir. Introduce, asimismo, un elemento de falta de equidad en el sistema, ya que la preparación para la prueba tiene un alto costo, por lo que está vedado a los sectores de menores recursos (González, 1993).

### C. NOTAS DE ENSEÑANZA MEDIA

Respecto a la calidad de la medición de las notas de enseñanza media (NEM), se puede decir que los profesores y los colegios utilizan distintos criterios para su calificación. Ello produce que las NEM pierdan confiabilidad; no obstante, se considera que constituyen un indicador del grado de ajuste del educando a las exigencias de su medio escolar. Por ello, reflejan indirectamente los hábitos de estudio y la valorización que el estudiante tiene de la educación y el aprendizaje (Díaz, Himmel y Maltes, 1990).

Otro aspecto que se destaca de las NEM es que, a diferencia de la PAA, consideran múltiples registros obtenidos por el sujeto durante su enseñanza media. Esto haría que, finalmente, el promedio de los cuatro años se convierta en un buen predictor. Investigadores como Rodríguez (1985), Díaz, Himmel y Maltes (1990), coinciden en que las notas de enseñanza media tienen una alta capacidad predictiva, pero que la tendencia de los últimos años (un aumento general de las notas) hace que pierdan dicha capacidad. A juicio de diversos investigadores como Himmel y Maltes (1985) y Donoso y Hawes (1994) una forma de corregir esta situación es considerar una variable adicional, como el lugar que ocupa el estudiante en su curso.

Conviene agregar que, a nuestro juicio, las NEM son un buen predictor cuando están acompañadas de un buen puntaje en la PAA; puesto que si solamente se usaran las NEM para seleccionar a la educación superior, el incentivo para aumentar las notas de modo artificial aumentaría.

En cuanto a la confiabilidad de este criterio de selección, se ha efectuado un estudio para una muestra de establecimientos que reveló que los promedios de notas tenían una confiabilidad superior a 0,80 y que no había diferencias entre la confiabilidad de los promedios de colegios particulares y fiscales (Vergara y González, 1982).

## D. SISTEMAS DE SELECCIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Un esquema simple nos permite establecer la relación entre procesos de selección e igualdad de oportunidades.

	<b>Con capacidad de pago</b>	<b>Sin capacidad de pago</b>
<b>Puntaje alto en proceso de selección</b>	Universidades Consejo de Rectores Pago con recursos propios	Universidades Consejo de Rectores Crédito/beca
<b>Puntaje bajo en proceso de selección</b>	Universidades privadas Institutos profesionales Centros de formación técnica	Fuera del sistema.

En el cuadrante I están incluidos todos aquellos que logran puntajes ponderados altos y tienen recursos para costear sus estudios. En el cuadrante II, todos aquellos que logran ingresar a las UCR y que no tienen recursos para costear sus estudios; en este cuadrante se concentran los distintos instrumentos de apoyo a los estudios: crédito fiscal universitario, becas y crédito Corfo. En el cuadrante III se ubican, preferentemente, aquellos que no ingresan a las UCR, pero que tienen capacidad de pago; por lo tanto, ingresan a universidades privadas o a otros centros de educación superior privada (actualmente parte de este cuadrante tiene acceso a créditos Corfo<sup>12</sup>). En el cuadrante IV se ubican aquellos egresados de enseñanza media con bajos puntajes en las pruebas de selección y sin capacidad de pago.<sup>13</sup>

## E. PAA Y APORTES FISCALES INDIRECTOS (AFI)

La reforma de 1981 contempló un mecanismo de financiamiento indirecto (AFI), el cual se mantiene vigente. Es un aporte que se le otorga a todas las instituciones de educación superior de acuerdo a los mejores puntajes de la PAA que ingresen en ellas. Para esto, el Ministerio de Educación elabora un listado con los primeros 27.500 puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios, en el año inmediatamente anterior, en las instituciones de educación superior, los cuales se ordenan de menor a mayor según los puntajes obtenidos en la PAA

<sup>12</sup> Una política de ampliación de oportunidades educativas debería generar o ampliar instrumentos de apoyo a los estudios para permitir el acceso a este cuadrante de quienes no tienen capacidad de pago.

<sup>13</sup> Los cuadrantes, por supuesto, son una simplificación, pero de no existir instrumentos de apoyo a los estudios la inclusión/exclusión se hace dicotómica, por ejemplo, un estudiante de Instituto Profesional que se ubica en el cuadrante III, cuyo apoderado económico disminuye sus ingresos, podría pasar al cuadrante IV al no contar con un sistema de préstamo. Del mismo modo, un egresado de cuarto medio ubicado en el cuadrante IV, podría requerir un crédito por el 30 por ciento del costo de los estudios. Por otra parte, debemos considerar que un porcentaje pequeño de alumnos del cuadrante III tiene buenos puntajes.

## 1. Análisis de la dimensión económica del AFI

De acuerdo con lo previsto, el AFI evolucionaría desde un 9,38 por ciento de la participación en los aportes fiscales para la educación superior, hasta representar un tercio del aporte fiscal total al sector en 1986, para estabilizarse en esa cifra. Si bien el monto del AFI no ha experimentado cambios importantes desde 1982 a la fecha, su participación en los aportes totales a la educación ha fluctuado entre un 9,38 por ciento y un 17,82 por ciento, es decir, cifras sustantivamente más bajas que el 33,3 por ciento presupuestado.

Lo que realmente ocurrió fue que, en 1986, el AFI representó un 10,64 por ciento de los aportes fiscales a la educación superior; por otro lado, el aumento de 20 mil a 27.500 mejores puntajes de la PAA como generadores de AFI, se tradujo en menos recursos por alumno. Así, en 1982, el AFI generado por alumno fue de 726.788 pesos de marzo de 1995; en tanto que, en 1995, el AFI por alumno fue de 502.841 pesos —un 69 por ciento de lo que era dicho premio por calidad en 1982— (Méndez, 1996).

## 2. Análisis de la dimensión educativa

El análisis de la dimensión educativa en la política de asignación de aportes fiscales indirectos a través de los mejores puntajes de la PAA, nos pone frente a algunos de los nudos gordianos de las políticas de educación superior. Los dilemas de equidad *versus* calidad, equidad *versus* eficiencia académica, igualdad de oportunidad *versus* calidad; eficiencia económica *versus* eficiencia académica y el tema de la conceptualización operativa de igualdad de oportunidades se expresan como algunos de los *trade-off* más complejos de resolver<sup>14</sup>.

El AFI fue creado para estimular la competencia de los centros de educación superior, a fin de captar los mejores puntajes de la PAA. Dicho mecanismo ha recibido, sin embargo, diversas críticas:

- El AFI generó un incentivo para aumentar la ponderación de la PAA como requisito de ingreso a las distintas carreras (San Fuentes, 1990).
- El AFI es un incentivo sólo para la selección, independientemente de la eventual permanencia de los alumnos en los centros de estudio (Desormeaux y Koljatic, 1990).
- Se basa sólo en los puntajes de la PAA, sin considerar la importancia de las notas de

<sup>14</sup> El planteamiento de Brunner señala que a partir de algunos valores fundamentales de la educación superior, se estructuran algunos dilemas característicos de las políticas de educación superior. De esta manera, la dicotomía libertad versus relevancia se traduce en el dilema del bien público; libertad versus equidad genera el dilema de las oportunidades; libertad versus calidad produce el dilema de la fe pública; libertad versus eficiencia, el dilema del servicio público; relevancia versus equidad, el dilema de la excelencia; relevancia versus eficiencia, el dilema de los costos de innovación; equidad versus calidad o el dilema de la selectividad; equidad versus eficiencia, el dilema de la solidaridad; calidad versus eficiencia, el dilema de la vocación académica, Brunner 1992 en "Estado, mercado y conocimientos...".

enseñanza media (Donoso y Hawes, 1994). Si se piensa que el “mejor alumno” es aquel que obtiene un mejor puntaje en la PAA, se desvaloriza el trabajo realizado por estudiantes, padres y profesores durante la enseñanza media (Grez, Casenave, González y Gil-Llambías, 1994).

Entre las características positivas están:

- Es un mecanismo de asignación descentralizada y competitiva (Desormeaux, Koljatic, 1990).
- Las universidades buscan captar a los mejores alumnos, que son una de las condiciones para lograr mejores universidades y centros de educación superior (Méndez, 1996).

## F. PROPUESTAS Y DISCUSIÓN

A continuación se exponen algunas de las principales propuestas en torno al AFI, también se discuten algunas de sus consecuencias.

### 1. Proposición uno, Desormeaux y Koljatic

Rediseñar el AFI para constituirlo en una fuente de ingreso durante la vida académica del alumno favorecido (a menos que él abandone la institución o no demuestre un rendimiento satisfactorio después de dos semestres consecutivos). Así, carreras o instituciones de baja aceptación, con altos índices de deserción estudiantil, serían sancionadas por esa vía.

Esta propuesta nos parece de difícil implementación: ¿La institución debe reembolsar los recursos captados por cada alumno que deserta? Creemos que si el objetivo es incentivar la calidad de los centros de estudios, es más apropiado generar un mecanismo de incentivo a la eficiencia interna de las instituciones, como sería el egreso oportuno y menores tasas de deserción.

### 2. Proposición dos, Desormeaux y Koljatic

Modificar la base empleada para asignar el AFI, utilizando una combinación de índices de rendimiento que se asemeje más a los que utilizan las propias universidades en sus procesos de admisión.

### 3. Proposición uno, Méndez

Aumentar el nivel actual de recursos del sistema en 58.85 mil millones de pesos, lo cual significaría alcanzar lo que en 1981 se postuló para 1986. Esta propuesta provocaría que las instituciones aumenten las ponderaciones sobre la base de criterios exclusivamente económicos por sobre consideraciones académicas.

#### **4. Proposición dos, Méndez**

Se debería señalar, en conjunto con la PAA, el monto del AFI en Unidades Tributarias Mínimas (UTM) para cada uno de los 27.500 mejores puntajes. El alumno, en conocimiento del AFI y del puntaje de la PAA, podría negociar alguna alternativa de financiamiento complementaria con la institución.

Sostenemos que sería inconveniente abrir un poder negociador de apoyo estudiantil sobre la base del criterio del AFI, por cuanto:

- Una beca de excelencia debe operar sobre un segmento acotado de la población.
- Las instituciones otorgarían a los alumnos beneficios menores a los recursos recibidos. Si el objetivo es que los mejores alumnos reciban beneficios, sería mejor implementar una política directa de apoyo a los estudiantes.
- Si el mecanismo opera con el diseño implementado actualmente (ponderación excesiva de la PAA), se acentuaría el actual beneficio hacia los alumnos de estratos socioeconómicos más altos.

#### **5. Proposición uno, Diputada Saa**

Modificar el artículo 3° del DFL N°4, del modo siguiente: “El Ministerio de Educación elaborará un listado para cada establecimiento educacional, que incluirá a todos/as sus alumnos/as licenciados/as, ordenados/as de mayor a menor de acuerdo al promedio de notas obtenido en la educación media, determinándose, para cada puesto de dicho listado, el puntaje estándar normalizado en 500 puntos, con desviación estándar de 100. Luego, el Ministerio elaborará un listado de los/as alumnos/as que habiendo obtenido los 27.500 más altos puntajes, se hayan matriculado en el primer año de estudios, en el año inmediatamente anterior, en las instituciones de educación superior reconocidas por el Estado, ordenándose de menor a mayor”.

La primera proposición de la diputada Saa intenta corregir el problema provocado por la sobreponderación de la PAA, como criterio de asignación de AFI. Creemos que esta propuesta provocaría anomalías similares, esta vez a través de una sobreponderación de las notas de enseñanza media como criterio de asignación del AFI.

#### **6. Proposición dos, Diputada Saa**

Esta proposición mantiene la argumentación anterior, pero plantea un ordenamiento de puntajes según el puesto del alumno en el curso y la cantidad de alumnos por curso. Es arbitraria, porque favorece a los mejores alumnos de cursos numerosos en desmedro de los

mejores alumnos de cursos pequeños; también favorece a los peores alumnos de cursos pequeños en desmedro de los pertenecientes a cursos numerosos, y permite (en algunos casos) que estudiantes con menor capacidad desplacen a aquellos con mayor capacidad.

Proponemos la elaboración de una escala única independientemente del tamaño del curso. Con el procedimiento de puntaje obtenido sobre la base del puesto, es probable que aquellos alumnos de un cuarto medio con buena calidad, baja desviación estándar en las notas y altos puntajes Simce, se vean perjudicados en sus puntajes obtenidos de acuerdo al puesto, debido a que sus pares poseen igual o mayor rendimiento académico.

Existe una experiencia aplicada en los procesos de selección de la Universidad de Santiago de Chile, que bonifica con un 5 por ciento al puntaje ponderado de ingreso a los alumnos que tuvieron un puesto en los establecimientos donde cursaron el cuarto medio, ordenados según notas de enseñanza media en el 15 por ciento superior.

Los mejores alumnos de los peores colegios —mayoritariamente municipales— probablemente han perseverado para ser los mejores alumnos en un contexto educativo del cual no son responsables. Parece justo, por lo tanto, bonificar al segmento de los mejores alumnos de cada curso (tentativamente, los mejores tres alumnos de cada curso) sin perjuicio del establecimiento en el cual estudiaron.

## IV. SISTEMAS DE BECAS Y CRÉDITOS

En nuestro país el sistema de educación superior se compone mayoritariamente de los grupos socioeconómicos de más altos ingresos. De este modo, una consecuencia eventualmente no deseada (ya que implicaría un gasto regresivo en políticas de educación superior), podría ser que los programas de becas y créditos beneficien a los sectores de más altos ingresos.

### A. ARANCEL DIFERENCIADO<sup>15</sup>

El sistema de arancel diferenciado es un mecanismo para pagar estudios en educación superior según el ingreso familiar. Dicho dispositivo se utilizó en Chile en la década de los sesenta y setenta. Según autores como Desormeaux y Kójtic (1990), San Fuentes (1990) y Larrañaga (1992), el sistema presenta serias deficiencias porque no cumple con criterios de equidad, eficiencia y tiende a la gratuidad.

#### 1. Críticas desde el punto de vista de la equidad

El sistema de arancel diferenciado desconoce que los estudiantes de educación superior tendrán en el futuro ingresos superiores que sus pares sin estudios. Resulta mejor que un préstamo o crédito estudiantil cuando los ingresos futuros de los egresados son bajos o inciertos. Por lo tanto, desde el punto de vista de la equidad, el arancel diferenciado no es un sistema justo, porque aquellos que acceden al sistema obtendrán en el futuro un nivel de renta superior que aquellos que no ingresan a la educación superior.

#### 2. Críticas desde la perspectiva de la eficiencia

El sistema de arancel diferenciado puede inducir un “consumo” excesivo de educación superior por la tendencia a un aumento de la matrícula, a que las personas estudien más de una carrera o alarguen los años de estudio, de modo que con dicho sistema se pierde eficiencia. En cambio, cuando los estudiantes solicitan un crédito, tienen incentivos para tomar decisiones eficientes y terminar en el menor lapso sus estudios. Otro modo de ver los problemas de ineficiencia del arancel diferenciado es por el “riesgo de comportamiento o

<sup>15</sup> Esta modalidad no es la única forma de arancel diferenciado, cuando una misma carrera tiene cobros diferenciados para los alumnos de primer año y los antiguos, si el costo de producción es igual, estamos ante un arancel diferenciado. Cuando se cobra menos a quienes pagan al contado, también se produce una diferencia. Nos centramos en nuestro análisis en el sistema de arancel diferenciado según nivel de ingreso, que es el más importante.

azar moral”, ya que los estudiantes que gozan de este beneficio tienen incentivos a ser menos dedicados en sus estudios y en sus decisiones académicas.<sup>16</sup>

### 3. Críticas de control administrativo

El sistema genera incentivos a la sub-declaración, como lo muestra la experiencia de su implementación en Chile. Sin embargo, actualmente los sistemas de información son más eficientes que hace treinta años y, por lo tanto, la sub-declaración se hace más difícil.

### 4. Tendencia a la gratuidad

El sistema de arancel diferenciado se utilizó en Chile desde la década del sesenta hasta la reforma al sistema de educación superior en 1981. No existió un sistema nacional de arancel diferenciado, de modo que cada una de las ocho universidades del sistema de educación superior, definió sus propios mecanismos.

En el período que se utilizó el sistema en Chile, las tasas de cobro según ingreso familiar fueron bajas en la mayoría de las universidades y el sistema tendió a la gratuidad. Así por ejemplo, el año 1969 la Universidad Católica tenía una tasa de un 1,67 por ciento del ingreso familiar anual, por lo tanto el sistema no era progresivo. En contraste, en 1971 la Universidad Técnica del Estado contaba con un sistema de arancel diferenciado, con tasas crecientes de acuerdo al ingreso familiar del alumno y con un sistema de tramos con una fuerte progresividad.

Al contrario de la gratuidad para los estudiantes, durante el período se requirió aumentar el gasto público en educación superior durante el período 1970-1974.

CUADRO 9: GASTO EN EDUCACIÓN POR NIVELES, 1970-1974

Nivel	1970	1971	1972	1973	1974
Enseñanza básica	44,3	45,6	63,0	34,2	29,0
Enseñanza media	16,0	12,9	15,4	15,1	10,7
Enseñanza superior	39,7	35,5	31,6	50,7	60,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Recursos Humanos y Empleo en Chile, Odeplan, 1976.

<sup>16</sup> El riesgo de comportamiento o riesgo moral ocurre cuando la conducta del comprador de un bien (o servicio) puede aumentar los costos al productor. Un ejemplo es el seguro estatal a los depósitos bancarios, que lleva a que los depositantes sean menos cuidadosos al seleccionar el banco donde depositan sus ahorros y a que los bancos sean menos cuidadosos en sus inversiones. El problema del riesgo moral es mayor mientras más costoso/difícil es monitorear el comportamiento de los consumidores.

## B. CRÉDITO FISCAL UNIVERSITARIO/FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO

El crédito fiscal universitario (CFU) se ha implementado desde 1981. Su objetivo es financiar a los alumnos sin recursos mediante un sistema de préstamo con recuperación de costos o devolución futura del crédito.

Es un crédito a diez años, la deuda se contrae en Unidades Tributarias Mensuales (UTM), con una tasa real de un 1 por ciento anual. El pago se realiza dos años después del egreso, o bien de estar dos años sin matrícula.

Respecto del mecanismo de asignación del monto del crédito, éste se debía repartir inicialmente entre las universidades de acuerdo a su participación en el aporte estatal a diciembre de 1980.

El DFL N° 4 estableció que el crédito se mantiene hasta que el alumno egrese, si las circunstancias socioeconómicas lo ameritan. El DS N° 720, por su parte, estableció que para seleccionar a los alumnos beneficiados se debe tener en cuenta el nivel socioeconómico de los alumnos, el que está determinado por cuatro indicadores: el ingreso del grupo familiar, el número de personas que componen el grupo familiar, el número de miembros de la familia que se encuentran estudiando y el lugar de residencia permanente de la familia.

## C. FONDO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO

Desde su creación a la fecha, la estructura normativa del crédito universitario ha sufrido una serie de modificaciones. En 1987 se dictó la Ley N° 18.591, que creó el Fondo de Crédito Universitario para las 24 instituciones de educación superior que reciben un aporte fiscal directo (AFD). Dicho Fondo queda conformado por:

- Los pagarés del CFU firmados en los años 1981 y 1987.
- Los pagarés que la Tesorería General de la República entregó, hasta 1995, a cada una de las universidades.

Esta Ley delega en las propias instituciones la administración, asignación y cobro de estos recursos; asimismo faculta a las universidades para que vendan parcial o totalmente la cartera de créditos al sector público o privado, o bien para que utilicen los fondos en la adquisición de instrumentos financieros.

## D. REPROGRAMACIÓN DE DEUDAS

La Ley N° 19.083, dictada en 1991, estableció normas sobre la reprogramación del crédito fiscal universitario y un procedimiento para condonar la totalidad del saldo de la deuda de aquellos deudores que, después de diez años, han cumplido con todas las obligaciones exigibles. El artículo N° 5 de esta Ley faculta a las instituciones de educación superior a que “efectúen descuentos, por el pago anticipado de cuotas anuales completas de deudas de crédito fiscal universitario, en favor de los deudores que se encuentren al día en el cumplimiento de sus obligaciones”.

## E. FONDOS SOLIDARIOS DE CRÉDITO UNIVERSITARIO

La Ley N° 19.287, dictada en 1994, modificó la Ley N° 18.591 y estableció los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (creó un sistema único de acreditación socioeconómica de los alumnos<sup>17</sup>). Es importante consignar que el artículo N° 5 de dicha Ley señala que: “Tendrán preferencia para la obtención de crédito universitario aquellos alumnos que sean titulares de una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Educación Superior”. La aplicación de esta norma se inició en 1998.

Esta Ley define los siguientes requisitos para que los alumnos reciban un crédito: ser chileno, estar matriculado como alumno regular en alguna carrera que imparta la institución, certificar que por las condiciones socioeconómicas del alumno y su grupo familiar necesita crédito y tener calidad académica para ser merecedor del crédito.

Respecto al mantenimiento del crédito durante los estudios, la Ley señala: “El alumno que obtenga un crédito le mantendrá para los años siguientes, si anualmente así lo solicita y cumple con los requisitos exigidos por la presente Ley. El monto real del crédito asignado a un alumno podrá aumentarse de un año a otro siempre que variaren las condiciones sobre cuya base se otorgó el crédito original”.

<sup>17</sup> El Decreto Supremo N° 938 establece las especificaciones del Sistema de Acreditación Socioeconómica, señala que: el formulario deberá contener, a lo menos, las siguientes especificaciones:

- a. Integrantes del grupo familiar y características más relevantes como RUT, edad, ocupación, entidad previsional y de salud a la cual se encuentra adscrito.
- b. Número de integrantes del grupo familiar.
- c. Nombre, profesión, RUT y domicilio de los padres del alumno, para el caso que no hayan sido incluidos como integrantes del grupo familiar.
- d. Lugar de residencia permanente del grupo familiar y título a que ocupa la vivienda respectiva.
- e. Ingresos líquidos percibidos por cada integrante del grupo familiar.
- f. Ingresos totales del grupo familiar, expresados en una mensualidad.
- g. Antecedentes académicos del alumno, establecimiento de Enseñanza Media o de Educación Superior del que proviene y monto pagado en dicho establecimiento, durante su último año de permanencia en él.
- h. Bienes de activo, acciones y valores que pertenecen a integrantes del grupo familiar.

## F. FINANCIAMIENTO PERÍODO 1981-1989

### 1. Crédito fiscal, lo programado y lo asignado

De acuerdo con lo previsto en su creación, el crédito fiscal evoluciona en un índice de base 100 desde 7 en 1981; y a 15, 23, 30, 40 y 50 para los años 1982, 1983, 1984, 1985 y 1986 respectivamente. De este modo, el paulatino aumento del CFU, que permite aproximar los valores de derechos de matrícula y aranceles a los costos reales de docencia, en 1986 llegó a ser un aporte fiscal total superior en un 50 por ciento al de 1980 (Lehmann, 1990).

En el cuadro 12 se muestra que el sistema funcionó de acuerdo a lo previsto sólo en su primer año, y que se asignó un monto levemente superior en 1982. En 1993 se asignó un monto que correspondió a un 97,4 por ciento de lo programado con un déficit de 515.838 millones de pesos. Esta tendencia se mantuvo y acrecentó en los años siguientes. En 1986 llegó a representar un 37,1 por ciento de lo programado, generándose un déficit de 41.783.564 mil millones de pesos.

CUADRO 10: EVOLUCIÓN DE RECURSOS POR CRÉDITO FISCAL CONTEMPLADOS EN EL DFL N° 4 VERSUS LA EVOLUCIÓN REAL DE LOS APORTES, EN MILES DE PESOS EN MARZO DE 1995

Año	Asignado	Previsto	Diferencia	Porcentaje
1981	9.510.698	9.305.691	+ 205.007	102,2
1982	19.424.928	19.940.766	- 515.838	97,4
1983	26.567.123	30.575.842	- 4.008.719	86,8
1984	29.676.639	39.881.533	-10.204.894	74,4
1985	27.475.060	53.175.377	-25.700.317	51,6
1986	24.685.657	66.469.221	-41.783.564	37,1

Fuente: Méndez (1996)

### 2. Financiamiento período 1990-1995

Durante este período es posible observar una baja en los montos de los pagarés de crédito fiscal universitario, cuya participación en el total de los aportes de la educación superior descende desde un 15,49 por ciento, en 1990, a un 2,60 por ciento en 1995.

Para mitigar la falta de recursos para la asignación de crédito fiscal Mineduc, a través del Fondo de Becas y Desarrollo se destinaron partidas presupuestarias de aportes suplementarios de crédito fiscal. Como se aprecia en los cuadros 11 y 12, éstos tuvieron un comportamiento fluctuante entre 1990 y 1995.

En síntesis, podemos decir que los fondos destinados a crédito fiscal universitario disminuyeron en el período 1990-1995, como se observa en el índice del cuadro 11.

CUADRO 11: EVOLUCIÓN CRÉDITO FISCAL UNIVERSITARIO 1990-1995.

Año	Aporte suplementario al crédito universitario	Pagarés (crédito)	Ley N° 19.083
1990	8.162.060	12.994.346	
1991	5.977.975	10.892.283	2.880.580
1992	3.154.921	8.737.518	981.717
1993	7.945.038	6.777.179	882.445
1994	7.562.074	4.560.189	795.036
1995	10.639.844	2.712.193	

Fuente: Méndez 1996, sobre la base de datos del Mineduc-Dipres.

CUADRO 12: PARTICIPACIÓN DE CADA ÍTEM EN EL TOTAL DE APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR E  
ÍNDICE (1982=100)

Año	Aporte suplementario al crédito universitario	Pagarés (crédito)	Ley N° 19.083	Índice
1990	9,03%	15,49%		108,9
1991	6,62%	12,05%	2,97%	86,85
1992	3,26%	9,02%	0,94%	76,05
1993	7,64%	6,51%	0,86%	80,84
1994	7,39%	4,46%	0,76%	66,95
1995	10,21%	2,60%		72,83

Fuente: Méndez y Claro y Asociados, 1996.

## G. CRÉDITO CORFO

### 1. Discusión general

Los préstamos estudiantiles ofrecen una solución plausible para enfrentar los casos de estudiantes que carecen de recursos suficientes para financiar sus estudios superiores, pero que no son lo suficientemente pobres como para acceder a una beca o subsidio. En efecto, becar a un estudiante del cuarto o quinto quintil de ingreso es inadecuado desde la perspectiva de la política social, más aún si dicho estudiante tendrá un flujo de ingresos futuros altos. Sin

embargo, que no estudie por razones económicas (restricciones de liquidez) sería un acto discriminatorio y contrario al principio de igualdad de oportunidades.

La intervención del Estado se justifica por los fallos del mercado de capitales en educación. Los bancos e instituciones privadas son renuentes a abrir líneas de crédito a los estudiantes, lo que se acentúa por el largo plazo que requieren para amortizar los créditos y por el nivel de riesgo que significa que algunos estudiantes no finalicen sus estudios o bien que accedan a trabajos con bajas remuneraciones, además de las experiencias de créditos estatales no recuperados o con bajos niveles de recuperación.

## 2. Características del crédito Corfo<sup>18</sup>

Es una línea de financiamiento para que los bancos otorguen créditos a estudiantes de universidades e institutos profesionales, a fin de cubrir los gastos de matrículas y el arancel, más un margen adicional de hasta un 20 por ciento para otros gastos. Los beneficiarios deben ser estudiantes chilenos en una de las 25 universidades que integran el Consejo de Rectores de las universidades chilenas o en una de las universidades privadas o en uno de los institutos profesionales con plena autonomía académica; además, deben provenir de familias cuyo ingreso mensual bruto no exceda las 120 UE.

Como los bancos definen los mecanismos de devolución, cuando un estudiante fracasa en sus estudios, el banco exige el crédito al aval o tutor económico. Como veremos, los bancos prefieren no entregar créditos en primer año, donde el riesgo de fracaso académico es mayor.

## 3. Resultados de la línea de crédito Corfo

A continuación se presentan los resultados del funcionamiento de la línea de crédito Corfo para estudios de pregrado.

CUADRO 13: NÚMERO DE CRÉDITOS CORFO Y MONTOS POR INSTITUCIÓN FINANCIERA

Banco	Colocaciones	UF
<b>Desarrollo</b>	192	13.313
<b>BHIF</b>	116	7.572
<b>BCI</b>	17	1.354
<b>Total</b>	325	22.244

Fuente: Gerencia intermediación financiera Corfo (al 10/10/97).

<sup>18</sup> Los párrafos que siguen son un resumen de un documento de Corfo sobre este crédito.

En 1997 se otorgaron 347 créditos (al 29/10/97). Del total de créditos otorgados (al 10/10/97) por los distintos bancos que han abierto esta línea de crédito, la mayor participación corresponde al Banco del Desarrollo, con un 59,1 por ciento de las colocaciones. Asimismo, el Banco del Desarrollo tiene la mayor participación en términos de los montos de las colocaciones, con un 59,8 por ciento del total de los recursos colocados.

También es posible observar que tres bancos han abierto esta línea de crédito para estudios de pregrado: el Banco del Desarrollo, el Banco Bhif y el Banco de Crédito e Inversiones (BCI). Recientemente se ha incorporado el Banco Santander, que sólo atiende en la sucursal campus San Joaquín de la Universidad Católica. En fecha próxima se espera que se incorpore CORP Banca.

CUADRO 14: CRÉDITOS CORFO POR AÑO DE ESTUDIO E INSTITUCIÓN FINANCIERA

Alumnos	Desarrollo	BHIF	BCI	Santander
<b>1° Año</b>	24	—	—	
<b>2</b>	63	—	3	
<b>3</b>	62	35	6	
<b>4</b>	44	44	1	
<b>5</b>	17	29	5	1
<b>6</b>	3	8	2	
<b>Total</b>	213	116	17	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la gerencia intermediación financiera Corfo (al 29/10/97).

En el cuadro 14 podemos analizar los créditos por el año en que se cursa la carrera: un 93,1 por ciento de los créditos corresponde a estudiantes de segundo año o más. Asimismo, se puede apreciar que sólo el Banco del Desarrollo otorga créditos a estudiantes de primer año; antecedente que da cuenta de la evaluación de riesgo que realizan los bancos, puesto que la probabilidad de abandono de los estudios en primer año es mayor.

CUADRO 15: CRÉDITOS CORFO POR ÁREA DE CONOCIMIENTO

Área	(1) % Matrícula sistema 1995	(2) % Matrícula universidades	(3) % Colocaciones créditos Corfo	Relación (3)/(2)
<b>Agronomía</b>	8,1	8,9	4,0	0,4
<b>Arte y Arquitectura</b>	6,4	6,0	7,4	1,2
<b>Ciencias Básicas</b>	2,2	3,1	2,5	0,8
<b>Ciencias Sociales</b>	14,1	17,1	15,5	0,9
<b>Derecho</b>	5,0	7,1	14,6	2,0
<b>Humanidades</b>	5,6	7,9	0,2	0,003
<b>Educación</b>	7,4	9,0	2,3	0,2
<b>Tecnología</b>	25,3	24,8	34,0	1,3
<b>Salud</b>	5,2	6,7	7,7	1,1
<b>Administración y Comercio</b>	20,2	8,7	11,2	1,2
	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información estadística del Mineduc y la gerencia de intermediación financiera Corfo.

Los créditos se concentran fuertemente en las carreras de mayor rentabilidad privada: Arte y Arquitectura, Derecho, Tecnología, Salud y Administración y Comercio, que acumulan el 75,1 por ciento de los créditos. Dichas áreas de conocimiento concentran el 53,5 por ciento de la matrícula de las universidades y el 62,2 por ciento de la matrícula total del sistema de educación superior.<sup>19</sup>

El análisis de la relación entre las colocaciones de créditos y la matrícula de las universidades, nos permite observar que las áreas de humanidades, educación y ciencias básicas son las menos atractivas para los bancos, que concentran las carreras cuya rentabilidad privada es menor. En estas áreas se ubican carreras que podemos considerar de un alto valor social, como es el caso de pedagogía y filosofía.

<sup>19</sup> Metodológicamente hemos optado por comparar la relación entre la matrícula de universidades y créditos y no con el sistema, puesto que la línea de crédito Corfo esta abierta para un total de treinta y una instituciones universitarias y sólo cinco Institutos Profesionales.

CUADRO 16: CRÉDITOS CORFO POR TIPO DE INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

<b>Tipo de Institución</b>	<b>Número</b>	<b>Colocaciones de créditos</b>	<b>Créditos/ instituciones</b>
<b>Universidad del Consejo de Rectores</b>	23	117	7,7
<b>Universidades privadas</b>	5	114	22,8
<b>Institutos profesionales</b>	4	56	14
<b>Total</b>	32	347	10,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la gerencia de intermediación financiera Corfo.

Como se puede observar en el cuadro 16, el promedio de colocaciones para las universidades del Consejo de Rectores es bastante inferior al de las otras instituciones e inferior al promedio del sistema. Lo anterior se podría explicar porque los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores tienen acceso al crédito fiscal solidario, con una tasa de interés subsidiada; en consecuencia, preferirán acceder a ese crédito y no a la línea Corfo.

Esta línea de financiamiento ha resultado atractiva para las instituciones privadas autónomas tanto universidades como institutos profesionales. De las cinco instituciones que acumulan mayor cantidad de colocaciones, tres son privadas: Universidad Central (68), Inacap (48), Universidad Diego Portales (27), Universidad de Santiago (19) y la Universidad de Chile (17).

## H. BECA MINEDUC

La beca Mineduc existe desde 1991, pero la regulación de su distribución esta guiada por el DS N° 873 de diciembre de 1992. Es una beca de matrícula de educación superior y financiada por el Fondo de Becas y Desarrollo de la Educación Superior. Su objetivo es incentivar a los estudiantes de menores recursos, y con un buen rendimiento escolar o académico, para que puedan alcanzar o continuar estudios en el nivel de enseñanza superior. A ella pueden acceder los estudiantes de educación superior de universidades miembros del Consejo de Rectores. Cubre total o parcialmente el valor de la matrícula correspondiente, con un monto mínimo equivalente al 30 por ciento del valor anual respectivo y un monto anual no superior a 30 UTM.

Es compatible con otras becas de similares propósitos provenientes de otras fuentes y con el crédito universitario, siempre que el total de los recursos obtenidos por el beneficiario no exceda el 100 por ciento del valor de la matrícula respectivo.

## 1. Resultados de la beca Mineduc

CUADRO 17: EVOLUCIÓN DE LAS BECAS Y RECURSOS ASIGNADOS, EN MILES DE PESOS DE 1997, SEGÚN IPC

	1991	1992	1993	1994
<b>Número de beneficiarios</b>	8661	14556	19946	28300
<b>Recursos</b>	2.356.056	4.735.32	7.027.351	9.401.451
<b>Becas/Recursos</b>	272,0	325,3	352,3	332,2
<b>Matrícula UCR %</b>	114.698	122.736	138.267	145.744
<b>Becas/Matrícula</b>	7,55	11,8	14,4	19,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base del compendio de información estadística División de Educación Superior (1997).

El programa pretendió llegar a 20 mil estudiantes en 1994, y como se puede apreciar en el cuadro esta meta cuantitativa se cumplió. En el período 1991-1994 se ampliaron las becas Mineduc (el programa comenzó con 8.661 becas y llegó a 28.300 en 1994).

Si comparamos la cantidad de becas Mineduc con la matrícula de pregrado de las universidades del Consejo de Rectores, podemos apreciar el crecimiento proporcional de la beca: en 1991 correspondía a un 7,55 de la matrícula y en 1994, a un 19,4 por ciento.

Como creció la cantidad de becas, aumentaron los recursos destinados. En 1994 correspondió a 3,99 veces el monto destinado el año de inicio del programa.

Respecto del monto de recursos promedio por becas, este aumentó de manera sostenida entre 1991 y 1993, para experimentar una leve caída en 1994, la que se explica por el importante aumento en el número total de becas de ese año.

CUADRO 18: NUEVOS RECURSOS O REASIGNACIÓN DE RECURSOS

Ítem	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Formas de crédito</b>	24.883.436	19.438.220	13.770.175	16.888.275	14.045.363
<b>Becas Mineduc</b>		2.356.056	4.735.320	7.027.351	9.401.451
<b>Total</b>	24.883.436	21.794.276	18.505.495	23.915.626	23.446.814

Fuente: Mineduc, División de Educación Superior (1997).

Para responder la pregunta ¿nuevos recursos o reasignación de lo mismo?, hemos tomado el monto total de recursos destinado a crédito fiscal en 1990; luego, desde 1991 a 1994, hemos sumado los recursos de crédito, más los recursos de beca Mineduc.

Desde 1990 a 1992 se experimentó una caída en los recursos destinados a crédito, luego un aumento el año 1993 y una nueva caída el año 1994. En síntesis, los recursos destinados a crédito en 1994 fueron significativamente menores que los destinados para el mismo concepto el año 1990 (medido en pesos del mismo año).

Si sumamos los recursos de crédito más beca, podemos apreciar que los recursos disminuyeron desde 1990 a 1992, y que luego aumentaron en 1993 y 1994. Aún con ese aumento, los recursos de crédito más becas en 1994 fueron menores que el concepto de crédito en 1990.

En síntesis, la creación de la beca Mineduc no incorpora nuevos recursos, sino que corresponde a una reasignación de recursos, que si no se hubiera creado la beca, habrían correspondido a crédito.

## I. UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Las preguntas que intentamos responder son: ¿Podríamos considerar esta beca como un programa que contribuye a la microeficiencia en la división de recursos de la educación superior, que vincula con la calidad de los resultados? ¿El diseño de esta beca ha tenido resultados positivos o adversos desde el punto de vista de la equidad e igualdad de oportunidades?<sup>20</sup>

### 1. Microeficiencia

Si consideramos la distribución de recursos entre distintos componentes de la educación superior, existen argumentos de microeficiencia que apuntan a que un diseño que hubiese contemplado el acceso a la beca en el total del subsistema de educación universitaria o en el sistema de educación superior en su conjunto, hubiese sido más eficiente, puesto que habría constituido un incentivo para las instituciones para mejorar la calidad de sus productos, a fin de captar a estudiantes potenciales becarios.

Si establecemos que es más eficiente cobrar por el costo de los estudios que destinar recursos a becas que no se recuperan, entonces la política diseñada resulta menos eficiente que un sistema de crédito. La razón, es simple, es eficiente y justo cobrar, especialmente si consideramos que las personas con educación universitaria se ubican preferentemente en

<sup>20</sup> Lamentablemente, por la cobertura de esta beca, no es posible conocer su distribución por quintil de ingreso en la encuestas Casen; tampoco fue posible obtener esta información en el Mineduc. Por ello no podemos hacer una análisis más exacto acerca del impacto desde la perspectiva del gasto social.

puntos altos de la pirámide de ingresos de la población. Luego, es evidente que es más eficiente una política de crédito que una política masiva de becas.

## **2. Resultados positivos y adversos desde los objetivos de equidad e igualdad de oportunidades**

De acuerdo con Rawls (1971), las expectativas de quienes están mejor situados son justas si y sólo si funcionan como parte de un esquema que mejore las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad.

Desde una dimensión de expectativas de ingresos futuros, favorecer con becas a quienes están en la educación superior, mejora sus expectativas, puesto que disminuye el costo de oportunidad de estudiar. Resulta difícil encontrar un argumento por el cual dicha política favorezca a los miembros menos favorecidos en el ámbito social.

Consideremos el mismo argumento, pero restringiendo nuestro análisis a los estudiantes de educación superior. En general, los estudiantes más favorecidos por méritos académicos son los de las universidades del Consejo de Rectores; y los menos favorecidos, los estudiantes de centros de formación técnica.

El punto que debemos discutir es que una política de becas a los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores será justa si mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos (los estudiantes de los CFT). Es difícil encontrar un argumento. Las expectativas de los menos favorecidos se perjudican con la política de becas a las UCR, por cuanto ellos no acceden a dicho beneficio. Por otro lado, podemos decir que los que accedieron a becas no tienen que recuperar la inversión en educación, en cambio los de los CFT sí deben recuperar su inversión en educación. En síntesis, desde la mirada de Rawls, la beca Mineduc no cumple con el segundo principio de justicia.

El criterio de Rawls es exigente. Cualquier sociedad estaría en dificultades para diseñar políticas desde esa perspectiva. Examinemos la beca a partir del criterio de la igualdad de oportunidades: la beca Mineduc no actúa sobre esta dimensión, el lugar privilegiado para igualar los puntos de partida está en los primeros años de educación. La educación superior es más bien un punto de llegada.

### **a. Igualdad de oportunidades de acceso**

La beca Mineduc actúa sobre aquellos que ya accedieron a la educación superior, más específicamente sobre quienes accedieron a las UCR; por lo tanto, no es posible sostener que mejore las posibilidades de acceder a la educación superior. Si bien su objetivo es que los

estudiantes con buen rendimiento escolar y menores recursos puedan “alcanzar” o continuar estudios en el nivel de enseñanza superior, su diseño no lo permite.

Si un estudiante de enseñanza media tiene pocos recursos y méritos académicos, y además está informado de la beca Mineduc, tiene incentivos para “alcanzar” el nivel de estudios superiores en las UCR. Sin embargo, el estímulo no es el más adecuado para el resultado que buscamos. Como existe mucha distancia entre el premio (beca) y las conductas para mejorar el acceso a la educación superior de los estudiantes pobres con méritos, el instrumento se torna difícil y difuso. Más aún, cabe la posibilidad de que a pesar de tener méritos académicos en un determinado contexto educativo, éstos no sean suficientes para “alcanzar” la meta.

Un diseño de beca que se entregue en la educación media para acceder a la educación superior tendría claras ventajas para mejorar la igualdad de oportunidades de acceso.

#### **b. Igualdad de oportunidades de servicios/calidad**

Como las becas se entregan cuando el estudiante está matriculado en una determinada institución, no existe un mecanismo competitivo entre las instituciones para captar estudiantes becarios. Por el contrario, si el alumno recibe la beca como un “regalo”, podría tener menos incentivos para ejercer sus derechos como estudiante consumidor de educación; en consecuencia, demandaría menos a la institución que mejore la calidad de sus servicios educativos.

#### **c. Igualdad de oportunidades de permanencia**

Si la opción alternativa a la beca es el crédito, desde la perspectiva de la permanencia es indiferente cualquiera de las dos opciones.

Si se quiere que los estudiantes de menores recursos no abandonen sus estudios por razones económicas, una beca focalizada en los más pobres, y que incluyera un ítem de mantenimiento, sería más adecuada.

Para mantener la beca se requiere tener un rendimiento satisfactorio, que sea equivalente al promedio del alcanzado por la totalidad de los alumnos de la misma cohorte en la carrera correspondiente. Aquellos que tienen un rendimiento menor pierden la beca Mineduc, pero mantienen la opción de crédito. La definición de rendimiento satisfactorio es bastante fuerte, porque si suponemos una carrera con alta exigencia, y poca desviación estándar en las notas, es posible estar bajo la media, sin que el rendimiento no sea satisfactorio.

## V. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES DE POLÍTICAS

En la década de los años sesenta se estableció un sistema de arancel diferenciado que hizo prácticamente gratuita la universidad para los estudiantes, pero no para el Estado, que llegó a gastar un 60 por ciento de su presupuesto en educación universitaria. La paradoja fue que se favoreció a los sectores más acomodados de la población, que tenían acceso a la educación superior y que también tenían posibilidades de ingresos más altos en el futuro.

La existencia de un Estado benevolente, un movimiento estudiantil poderoso y la propia cultura política de la época, dieron cuenta de las decisiones de política universitaria que se llevaron a cabo.

Las preguntas por la igualdad de oportunidades, la equidad y la eficiencia, son complejas y las decisiones que se escojan dependen de los valores en que se sustenten. Nos encontramos con frecuencia frente a dilemas entre principios que orientan las políticas de educación superior. Por ello las decisiones requieren de un adecuado discernimiento ético que se apoye en instrumentos técnicos de análisis. De otro modo la búsqueda ingenua de la equidad nos puede llevar a tomar decisiones incorrectas que afectan la propia igualdad de oportunidades como la eficiencia; asimismo la búsqueda única de la eficiencia puede llevar a tomar decisiones que afecten gravemente la equidad. Es un desafío para los diseñadores de política, y para aquellos que las deciden, conjugar los principios que sustentan la educación superior.

Como lo hemos señalado en este trabajo, las inequidades del sistema de educación superior se acentúan por las diferencias de calidad en la educación básica y media. El resultado es que el principio de igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior no se cumple en la práctica, y que la selectividad de la educación superior resulta muy alta. Las consecuencias futuras de esta situación son una escasa posibilidad de movilidad social.

Se recomienda descartar la implementación de una política de arancel diferenciado, pues acentuaría la actual regresividad del gasto en educación superior.

Un acceso más equitativo a la educación superior no se conseguirá con la ampliación de créditos y becas al subsistema universitario. Definir sistemas de apoyo a los estudiantes (créditos, becas) de los subsistemas (como los centros de formación técnica y los institutos profesionales) permitirá mejorar el acceso a los egresados de enseñanza media de menores recursos a la educación superior, aumentando la movilidad social.

Alternativamente se puede definir un mecanismo para acceder a créditos y becas bajo las condiciones de acreditación de la calidad de las instituciones de educación superior, y en aquellas áreas o carreras que se definan como prioritarias para el desarrollo económico y social del país.

Sería deseable que los postulantes a carreras técnicas tomen su decisión con el máximo de información. En la práctica esto no ocurre y nos enfrentamos a “asimetrías de información”, donde el postulante desconoce la calidad de los CFT y los ingresos que tendrá en el futuro. Lo anterior refuerza la necesidad de certificación o acreditación de la calidad, y el mejoramiento de la entrega de información a los futuros postulantes. La confección de índices de fácil comprensión o *ranking* de los centros de estudios son algunas medidas posibles.

El estudio permite afirmar que no resulta conveniente relajar o manipular los criterios de selección a las universidades, en particular se entrega evidencia consistente en cuanto a la validez y la confiabilidad de la PAA. Sin perjuicio de ello, se considera correcto aumentar la ponderación de las notas de enseñanza media por su buen nivel predictor.

Eliminar la PAA o relajar los criterios de selección a las universidades del Consejo de Rectores, sería una política errada para buscar la equidad en la educación superior. Un criterio correcto es que todos los que tengan méritos académicos para ingresar al subsistema universitario lo puedan hacer. Sería inadecuado e injusto permitir el acceso de estudiantes pobres sin méritos académicos al sistema universitario, puesto que muchos fracasarían.

Se puede estructurar un sistema de becas que se asigne en la enseñanza media y que podría llamarse “Gabriela Mistral”. Un sistema de esta naturaleza tiene varias ventajas: genera incentivos para que los estudiantes aumenten su rendimiento académico, resulta más fácil de focalizar en estudiantes pobres y valora los resultados obtenidos en la enseñanza media.

El crédito para estudios de pregrado de Corfo ofrece un instrumento de crédito a la clase media, sin subsidio en la tasa de interés. Como se demuestra en este estudio, dicho instrumento es utilizado por estudiantes de la educación superior sin acceso al crédito universitario (universidades privadas e institutos profesionales). Esta es una buena solución para mejorar las posibilidades de estudio de la clase media. Es importante tener claro que el crédito se dirige a los estudiantes que han superado el primer año de sus estudios de nivel superior, así como a aquellos que estudian carreras con una alta rentabilidad privada, lo que asegura a los bancos la recuperabilidad de los créditos.

Es deseable la ampliación de esta forma de financiamiento de los estudios para el nivel superior. Asimismo, es posible flexibilizar este instrumento para responder a la demanda por créditos de corto y mediano plazo.

### A. PRIMERA RECOMENDACIÓN: CREACIÓN DE UN SISTEMA DE PRÉSTAMO POR INGRESO CONTINGENTE DIRIGIDO A CFT E INSTITUTOS PROFESIONALES

<b>Tipo</b>	<b>Alta Calidad CFT o IP</b>	<b>Baja calidad CFT o IP</b>
<b>Privado</b>	Ganan todos los que acceden, quedan fuera los estudiantes pobres. Mejora igualdad de oportunidades para estudiantes de clase media que no accedieron UCR.	Ganan los bancos y centros de estudios, pierden los estudiantes.
<b>Con subsidio estatal</b>	Ganan estudiantes y centros de estudios. Si la recuperación es baja pierde el estado	Ganan centros de estudios. Pierden los alumnos y el estado.
<b>Con garantía estatal</b>	Ganan todos, si la recuperación es alta. Aumenta la igualdad de oportunidades y posiblemente la movilidad social.	Pierde el estudiante. Si no existe mecanismo de castigo al CFT, pierde el Estado. Pierde el CFT si existe mecanismo de castigo.

Un procedimiento de este tipo podría tener distintos factores de devolución del préstamo según el año de egreso de la carrera; por ejemplo, si el préstamo se comienza a pagar durante el segundo año de egreso, se podría establecer como obligación de pago un 5 por ciento de los ingresos obtenidos el año inmediatamente anterior; luego un 7 por ciento, posteriormente un 9 por ciento y los dos años siguientes, un 10 por ciento. Si al cabo de los cinco años el deudor ha cumplido con sus obligaciones, y a pesar de ello se mantiene un saldo deudor, operaría la garantía estatal.

Si muchos estudiantes de una carrera o un CFT no logran servir la deuda y se utiliza la garantía estatal, estaríamos frente a un indicador de mala calidad educativa del CFT o de inadecuación al mercado laboral, por lo que el CFT no debería entrar al sistema, a la vez que debería ser castigado por futuros postulantes; por lo tanto, aquellas carreras que no responden al mercado laboral deberían cerrar.

La ventaja de un crédito por contingencia de ingresos sobre un sistema tradicional es que, debido a la aversión al riesgo que implica el segundo sistema, muchos estudiantes no estarían dispuestos a endeudarse.

Un sistema de este tipo estimularía a los CFT a ofrecer carreras con reales posibilidades de inserción laboral para sus egresados. Asimismo, el sistema debería tender a generar mayor información sobre el mercado laboral, los perfiles salariales de los egresados, etc.

Es correcto que el sistema opere en aquellos CFT que cuenten con acreditación de su calidad, lo que haría disminuir los riesgos al gobierno, ya que éste debe resguardar la correcta asignación de sus recursos.

## B. SEGUNDA RECOMENDACIÓN: AMPLIACIÓN DE CRÉDITO FISCAL UNIVERSITARIO A LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Actualmente los estudiantes de las universidades privadas no tienen acceso al crédito fiscal universitario. A nuestro juicio, existe un argumento que avala tal exclusión: los estudiantes de las universidades privadas no están sometidos a un proceso riguroso de selección como los estudiantes de las UCR. Esto hace que en muchas áreas de conocimientos los puntajes mínimos de ingreso sean inferiores a 450 puntos, por lo que entregar créditos subsidiados en este caso, no implicaría inducir un aprovechamiento de los mejor dotados, sino que estaríamos entregando una oportunidad a quien probablemente no tenga la capacidad para ejercerla. El criterio de microeficiencia nos lleva, por lo tanto, a que el acceso a crédito con subsidio debería dirigirse a quienes cumplan requisitos de capacidad y a las universidades que aseguren estándares de calidad<sup>21</sup>. Asimismo, el criterio de microeficiencia nos lleva a proponer la extensión del crédito fiscal universitario a las universidades privadas, facultades o carreras de las universidades que adopten el sistema de selección de las universidades del Consejo de Rectores: un puntaje mínimo de 450 puntos en la PAA, notas de enseñanza media y PCE cuando corresponda.

Una medida de este tipo ampliaría la libertad de elección de los estudiantes, quienes podrían escoger entre las universidades del Consejo de Rectores y las universidades privadas. Adicionalmente, si un estudiante de una región es aceptado en una UCR en otra región de la que vive, si tiene la opción de estudiar en una universidad privada de su región con calidad equivalente, las ventajas son claras puesto que disminuyen considerablemente los costos indirectos de estudiar.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> En este aspecto nuestra proposición se diferencia de las propuestas de Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional (TASC), informe 80, octubre de 1997, que propone la extensión del crédito fiscal a las universidades privadas sin mayores requisitos.

<sup>22</sup> Está claro que una medida de este tipo tiene consecuencias en términos de calidad puesto que si las universidades privadas mejoran el perfil de sus estudiantes se podría esperar un mejoramiento de la calidad de estas instituciones. Se promueve, además, una competencia entre universidades públicas y privadas por mejorar la calidad. Si el crédito opera como un voucher para que el estudiante postule a la universidad, con crédito, el estudiante se inclinará por la universidad que tenga un arancel más bajo (y sea de similar calidad).

### C. ORIENTACIONES PARA LA ASIGNACIÓN DE BECAS

En términos generales podemos distinguir tres tipos de becas: aquellas destinadas a la excelencia independientemente de la condición socioeconómica, aquellas destinadas a estudiantes de bajos ingresos monetarios independientemente de su rendimiento académico y aquellas destinadas a estudiantes pobres con méritos académicos.

Una política de becas destinada a estudiantes de bajo nivel socioeconómico y méritos académicos debería contar con mecanismos claros de identificación de los beneficiarios, a fin de evitar filtraciones de estudiantes de sectores más acomodados de la población.

Es recomendable privilegiar las becas en aquellas carreras de baja rentabilidad privada y/o que generan importantes externalidades positivas, como ciencias básicas o filosofía. Es mejor tener un criterio general en la asignación de becas a las carreras de baja rentabilidad privada, que definir una política específica para una carrera.

Existen argumentos para privilegiar las becas en los primeros años de estudios, puesto que a medida que el estudiante avanza en su carrera es menor la posibilidad de fracaso y, por lo tanto, se podría otorgar un crédito al final de la carrera (el sistema de ciclos básicos que actualmente poseen algunas universidades facilita tal política).

La asignación de becas antes que el estudiante ingrese a un centro de estudios, tiene ventajas sobre la asignación cuando el alumno esta matriculado, puesto que elimina incertidumbre y amplía el campo de opciones educacionales.

El criterio de igualdad de oportunidades de permanencia justifica la existencia o creación de becas que cubran los costos de mantenimiento de estudiantes en desventaja económica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albrecht D. y A. Ziderman (1993), *Students Loans: An effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education?*, World Bank Observer, Volumen 8: 1, 71-90. Enero.
- Arriagada, P. (1989), *“Financiamiento de la Educación Superior en Chile; 1960-1988”*. Santiago: Flacso.
- Barr (1993), “Alternative Foundig Resources for Higher Education”, en *The Economic Journal*, Volumen 103, 418. Mayo.
- Bases Programáticas para el primer gobierno de la Concertación. Sin Fecha.
- Bases Programáticas para el segundo gobierno de la Concertación. Sin Fecha.
- Bobbio, N. (1993), *Igualdad y Libertad*. Barcelona: Edit. Paidós.
- Brunner, José Joaquín (1986), *Informe sobre la Educación Superior en Chile*. Flacso.
- Brunner, José Joaquín (1992), “La Educación Superior en Chile: 1960-1990, Evolución y Políticas”, en *Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y Resultados en la Educación Superior Chilena 1960-1990*. Foro de la Educación Superior 1992.
- Brunner, José Joaquín (1996), “Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas”, en Rollin Kent (comp.) *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*.
- Buckman, R (1975), “Igualdad de oportunidades en la educación media en Chile”, en Schiefelbein (comp.) *El sistema escolar: El problema del ingreso a la universidad*. CPU.
- Burdieu (1997), *Razones Prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Edit. Anagrama.
- Butelman, A y P. Romaguera (1993), “Educación Media General versus Técnica: Retorno económico y deserción”, *Colección de Estudios Cieplan* 38.
- Colección Foro de la Educación Superior (1990), *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. CEP, FLACSO, CPU.
- Colección Foro de la Educación Superior (1994), *Informe de la Educación Superior 1993*. CEP, FLACSO, CPU.
- Colección Foro de la Educación Superior (1995), *Informe de la Educación Superior 1994*. CEP, FLACSO, CPU.

- Comisión de Estudio de la Educación Superior (1991), *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa*.
- Cox, C. (1989), *Sistema Político y Educación: Medidas Propuestas y Silencios*. CIDE.
- Cox, C. (1993), “Políticas de Educación Superior en Chile, 1970-1990: Generación y resultados”, en *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Flacso.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 1 (1980), “Fija normas sobre las Universidades”.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 24 (1981), “Fija normas sobre Centros de Formación Técnica”.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 4 (1981), “Fija normas sobre financiamiento de las Universidades”.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 5 (1981), “Fija normas sobre los Institutos Profesionales”.
- Decreto Supremo N° 102. “Reglamenta Becas de Matrícula de Educación Superior Financiadas por el Fondo de Becas y Desarrollo de la Educación Superior”.
- Decreto Supremo N° 938 (1995), “Establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario”.
- Desormeaux y Kójtotic. (1990), “El financiamiento de la educación superior desde una perspectiva libertaria”, en *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. CEP.
- Díaz, Himmel y Maltes (1990), “Evolución histórica del sistema de selección a las Universidades Chilenas, 1967-1989”. En *La Educación Superior en Chile: Un Sistema en Transición*. CPU.
- Donoso, S, G. Hawes (1994), *25 Años La Prueba ¿ Un proceso de Selección?*. CPU.
- El Mercurio* (1996), “¿Qué pasa con la PAA?”, 15/12.
- Fiszbein, A y G. Psacharapoulos (1995), “Income inequality trends in Latin America in the 80’s”, en N. Lusting *Copingwith Austerity, Poverty and Inequality in Latin America, The Brooking Institution*. Washington DC.
- Fontaine, A. (1985), “Principios para el financiamiento de la Educación Superior”. *Estudios Públicos* 18, otoño.

- Friedman, M (1983), *Libertad de elegir*. Ediciones Argentina.
- Gazmuri, P. (1992), “Alternativas de financiamiento del sistema universitario nacional”, en *Educación Superior Chilena: Gestión y Administración institucional*. Foro de la Educación Superior.
- González, P. (1993), “Algunas reflexiones en torno al vínculo entre mercado laboral y educación”. *Colección de Estudios Cieplan* 37.
- Grez, N.; J. Cazanave, M. González y F. Gil-Llambías (1994), “Una propuesta al proceso de selección a las Universidades Chilenas: Iniciativa 4”, en *25 años de la Prueba ¿Un proceso de Selección?*. CPU.
- Grosh, M. “De los principios a la práctica: La Focalización de los Programas Sociales en América Latina”, “Informe 21”, División de Recursos Humanos Banco Mundial.
- Klein, L. (1993), “Política y Políticas de enseñanza en Brasil: 1970-1990”, en *Políticas Comparadas de Educación en América Latina*. Flacso.
- Larrañaga, Osvaldo (1992), “Financiamiento Universitario y Equidad: Chile 1990”, *Cuadernos de Economía*, año 29, 88.
- Larrañaga, Osvaldo (1992), “Bases para un esquema de Financiamiento Universitario”. Serie Investigación Programa de Post-Grado de Economía Ilades. Georgetown University.
- Larrañaga, Osvaldo (1993), “Crédito Estudiantil y acceso a la Educación Superior”. Serie Investigación Programa de Post-Grado de Economía Ilades. Georgetown University.
- Larrañaga, Osvaldo (1995), “Justicia distributiva en Rawls”, en *Persona y Sociedad*, volumen IX: 2. Santiago: Ilades.
- Lehmann (1990), “Antecedentes y tendencias en el sistema de financiamiento de la educación superior chilena”, en *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. CEP.
- Ley N° 19.287 (1994), Modifica Ley N° 18.591 y establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario.
- Lucio, R y M. Serrano (1993), “La Educación Superior en Colombia: Políticas Estatales”, en *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Flacso.
- Méndez Juan Carlos (1996), “Análisis del sistema de financiamiento de la educación supe-

- rior en Chile”, en *Estudios Públicos* 61, verano.
- Ministerio de Educación (1995), *Compendio de Información Estadística*.
- Ministerio de Educación (1997), *Estadísticas División de Educación Superior*.
- Osorio, C. (1997), *Diseño y Evaluación de la Línea de Refinanciamiento de Corfo para Estudios de Postgrado*. Universidad De Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Owen y Salmi (1995), *Increasing Equity in Higer Education. Experience strategies and lessons from international*. World Bank.
- Psacharopoulos, G. (1991), *El impacto Económico de la Educación: Lecciones para los diseñadores de Política*. CIDE.
- Psacharopoulos, G y M. Woodhall (1985), “ *Education for Development: An analysis of investmnet choices*”. Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971), *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rojas P. (1989), *Financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960/1988*. Flacso.
- San Fuentes (1990), *Políticas Económicas para la Universidad*. Ilades-Georgetown University.
- Stiglitz, Josep (1992), *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosh.
- Unesco, Cepal (1992), *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*.
- Universidad de Santiago de Chile (1991), *Una alternativa de selección para el ingreso a las Universidades*.
- Waiser Myriam (1990), “Gasto Social en educación: Distribución e impacto del aporte fiscal”, en *Mideplan: Programas Sociales: Su impacto en los hogares chilenos. Casen 1990*. Mideplan.
- Winkler (1990), “*Higher Education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity*”. World Bank: Discussion Papers.

## ***ENTREVISTAS***

**Valdivieso, Luis. Santiago 7/10/1997.**

**Vergara, Alfredo. Santiago 14/10/1997.**

**González, Eduardo. Santiago 21/10/1997.**

**Baeza, Jorge. Santiago 28/10/1997.**

**Marín, Andrea. Santiago 24/11/1997.**