REALCUP

Impacto social a partir de una política de financiamiento mixto en educación superior,

el caso de Chile

Impacto social a partir de una política de financiamiento mixto en educación superior, el caso de Chile

Social Impact of Mixed Financing Politics in Higher Education, the case of Chile

Claudio Ruff Escobar
Doctor en Ciencias de la Ingeniería, Universidad Nacional de Trujillo, Perú.
Rector Universidad Bernardo O´Higgins, Chile.
cruff@ubo.cl

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la REALCUP. Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la REALCUP ni comprometen a la misma.

Resumen:
La educación es una forma de combatir la desigualdad social, al constituirse como una alternativa que favorece el avance y el crecimiento de una nación. En Chile, la preocupación por ampliar los índices de cobertura en la educación terciaria suscita, desde la época de los setenta a la fecha, una serie de reformas educacionales estructurales que incluyeron entre otras; la convergencia desde un sistema de financiamiento basado en la gratuidad a uno de carácter mixto caracterizado por aportes del Estado y el sector privado, además de acceso a créditos y becas. Esto ha permitido que un mayor número de estudiantes, económicamente desfavorecidos, accedieran a la Educación Superior. En este contexto, el presente estudio describe y analiza de manera longitudinal, la situación chilena, particularmente en el período de 1990 a 2015. Para contribuir al análisis se aplicará el "coeficiente de desigualdad de Gini" a variables educativas y se establecerán comparaciones analógicas de variados índices educativos y de equidad con los parámetros obtenidos con bases referenciales en la encuesta Casen[1]. Finalmente, la investigación demuestra que el sistema actual de financiamiento ha influido, directa y positivamente, en la movilidad social del país, especialmente, en los dos primeros quintiles de ingreso. Explicita a su vez la importancia de las universidades en su labor formativa y de investigación, en favor del desarrollo y progreso social, donde se hace necesario dar especial seguimiento a las consecuencias del resultado de la política pública de gratuidad.

Palabras claves: educación superior, desigualdad, financiamiento mixto y movilidad social.

Abstract:
Education is a way to fight the social inequality experienced in numerous countries, as it offers an alternative which benefits progress and social development. In Chile, the preoccupation for developing tertiary education coverage since the 70s included structural reforms such as convergence from a financing system based on gratuity to a mixed one supported by the state and private systems, as well as access to loans and scholarships. That allowed a greater number of economically disfavored students to have access to higher education. This study describes and analyzes longitudinally the Chilean situation, particularly from 1990 to 2015. It also applies "Gini inequality coefficient" to education coverage and financing variables, and establishes analogical comparisons of education and equity rates with parameters from CASEN survey references against national and international studies. The research shows that the current financing system had a direct and positive influence on the country social mobility, especially regarding the two first income quintiles.

Key words: higher education, coverage, inequality, mixed funding and social mobility

Introducción

Factores como el bajo crecimiento económico mundial desde la crisis financiera del 2008, los efectos sectoriales de la globalización y los impactos del cambio tecnológico han desatado un discurso mucho más nacionalista y proteccionista en los principales países del primer mundo. Es cierto que la globalización en general ha tenido efectos muy positivos, como colaborar en la

[1] Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile, creada en 1985.

reducción de la pobreza y en la mejora en la distribución del ingreso, con impactos sectoriales importantes, de manera muy asimétrica.
Como una forma de contrarrestar el fenómeno de divergencia entre el crecimiento del patrimonio y el ingreso dado por las remuneraciones, presente en muchas economías (Piketty, 2013), los países inmersos en la globalización deben reforzar determinados elementos que ayuden, entre otros, a vigorizar la reinserción laboral de los segmentos afectados, fortalecer la educación para los trabajadores y poner el acento en la educación terciaria como factor fundamental para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible, independientemente de los niveles de los ingresos nacionales (Banco Mundial, 1963).
Avanzar en el acceso y la cobertura a la educación terciaria sigue siendo un gran desafío para los países en vías de desarrollo y aquellos catalogados de ingreso medio (Middle Income), porque es el método más eficaz para alcanzar el desarrollo (Word Bank, 1994). Tal cual fue el caso de Chile, que a fines del siglo XX (década de los años 80) e influenciado por el modelo económico de liberalización de la economía del país, avanzó, significativamente, en la tasa de cobertura en Educación Superior, abandonando un modelo basado en formar sólo a las elites, transitando rápidamente, hacia uno de "masificación" en un primer momento, para posteriormente, a partir de los primeros años del siglo XXI, alcanzar niveles de cobertura por sobre el 50% y avanzar hacia un estadio conocido como de "Universalización" de la educación terciaria (Brunner, 2015).
Como una forma de financiar lo anterior, el país implementó en los últimos quince años, un sistema de financiamiento a través de becas y créditos de carácter mixto (público-privado), lo que permitió una gran movilidad social de estudiantes pertenecientes a los quintiles I y II, quienes tradicionalmente participaban a tasas por debajo del 10% y que, a partir de esta medida, avanzaron rápidamente a niveles del 34% y 41% respectivamente (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2015). Finalmente, lo que pretende el estudio es correlacionar cómo esta forma de financiar a la educación terciaria, que ha provocado una movilidad social importante, ha impactado en la reducción de la desigualdad, medido por el índice de GINI en general y de manera especial a través de indicadores específicos que miden la pobreza multifactorial y monetaria, que en el caso de Chile han mostrado reducciones significativas.

La desigualdad social

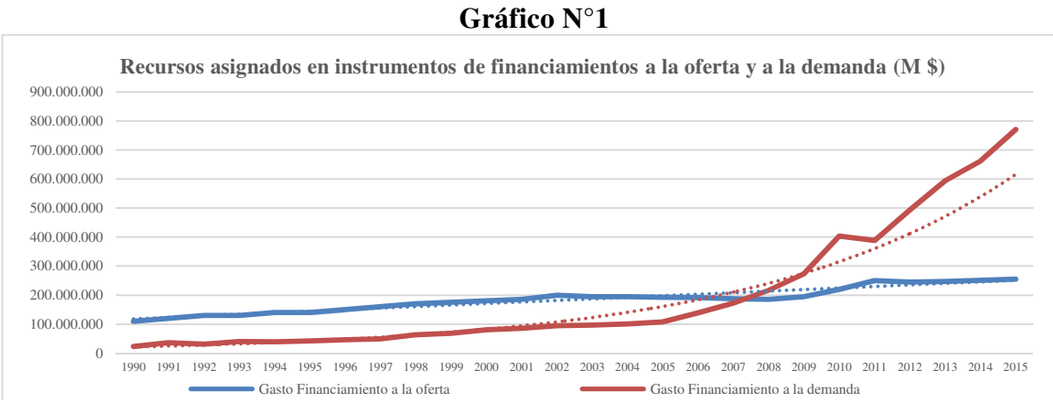
Es evidente que el avance global experimentado por la sociedad de la información ha impactado en el desarrollo de las naciones. Sin embargo, este hecho conlleva al planteamiento de nuevos desafíos a la hora de analizar el desarrollo desde los valores de la igualdad y equidad. Es así como, el Foro Económico Mundial realizado, en Ginebra en enero de 2017, señaló que disminuir la exclusión y la desigualdad social son los principales desafíos que enfrenta la economía a nivel global.
Según informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en Chile, los índices de pobreza han disminuido en las últimas dos décadas, sin embargo, en el mismo estudio se lo sitúa como uno de los países con mayor desigualdad social, llegando a índices en los que se revela que el 10% de las personas más ricas ganan 26 veces más que el 10% de los más pobres. Bajo este antecedente, es importante señalar que la desigualdad social es un tema multifactorial que afecta a variados aspectos sociales, entre ellos el derecho a la educación de calidad (Brunner, 2016).
Resulta entonces fundamental considerar el rol de la educación como una forma de movilidad social, siendo que a través de ella se construyen las bases que posibilitarán el desarrollo (Word Bank, 1994), ya que apunta, tanto al crecimiento y formación de los individuos, como al adelanto de toda la sociedad.
En el plano financiero, se reconoce el valor que tiene la educación como un factor significativo para alcanzar el progreso económico de una nación, ya que el nivel de formación de sus ciudadanos influye, directamente, en el aumento del capital humano y la productividad, como también en la capacidad de innovación, en el uso de nuevas tecnologías y en la adquisición y trasmisión de nuevos conocimientos (Hanushek, Woessmann, Jamison, E., & Jamison, D., 2008).
Por lo tanto, uno de los elementos fundamentales de considerar a la hora de reflexionar acerca del avance de una nación, se vincula con los niveles educacionales alcanzados por sus miembros, es decir, educación y desarrollo son dos elementos que van de la mano a la hora de hablar de progreso social (Unicef, 2015) ya que, el nivel de formación afecta directamente a la inserción social, lo que repercute por ejemplo, en el hecho de que las tasas de desempleo alcanzan el 12,4% en las personas con nivel de educación secundaria, mientras que ese índice alcanza solo un 4,9% en las personas que cuentan con estudios superiores. (OCDE, 2016), (García de Fanelli & Jacinto, 2010). En este contexto, se destaca que Chile ha implementado, a lo largo de las últimas cinco décadas, una serie de reformas en pro de mejorar su sistema educativo. Estos cambios se

caracterizan por la expansión de la cobertura del sistema formal de educación, la participación del sector privado, así como por la diversidad de instituciones y programas (Brunner, 2015, Silva, 2014). En cuanto a la Educación Superior, esta expansión de la cobertura ha traído consigo una serie de cuestionamientos en lo que respecta su sistema de financiamiento y a la competitividad dada por el sistema de acreditación.

Sistema de financiamiento en la educación terciaria chilena

El financiamiento de los estudios terciarios no deja de suscitar diferentes posturas. En Chile, desde las demandas hechas por las movilizaciones estudiantiles del 2006 y 2011 a la fecha, donde ya se ha instalado la discusión acerca de avanzar en la gratuidad, se han logrado algunos adelantos. A vía ejemplar: desde el 2016 el 50% de los estudiantes universitarios y desde 2017 todos quienes accedan a educación terciaria, pertenecientes a los cinco deciles de menor ingreso, que realicen sus estudios en instituciones sin fines de lucro y que estén acreditadas por cuatro años o más, logran financiar sus aranceles accediendo a un régimen de "gratuidad" financiado por el Estado a través de gasto público. En cuanto al sistema de financiamiento de la educación terciaria en Chile, durante las últimas dos décadas se han incorporado formas de subsidio estudiantil (Demanda) e institucional (Oferta) bajo el sistema de créditos o becas que han involucrado de manera directa o indirecta los gastos estatales.

Gráfico N°1



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Presupuesto, Gobierno de Chile.

El Gráfico N°1 evidencia un crecimiento exponencial desde el año 2009 en el gasto de financiamiento a la demanda (estudiantes) contra un incremento lineal de pendiente positiva en el financiamiento a la oferta (instituciones). El aumento del primer tipo de financiamiento ha sido uno de los principales factores en el desarrollo de la cobertura de la Educación Superior en Chile, impactando principalmente en los quintiles de menores ingresos de la población. Por otra parte, al observar la composición del financiamiento a la demanda es posible apreciar la variación de becas y créditos del Estado, los cuales han fluctuado de manera significativa al día de hoy. Para una mejor comprensión, en el año 1990 el 100% del aporte era a través del Fondo Solidario de Crédito Universitario (23 mil millones de pesos; USD 34 millones[2]); en el año 2000 las Becas ya representaban el 30% de los aportes estatales (23 mil millones de pesos; USD 34 millones, igual al aporte completo de 1990); en el año 2006 cuando aparece el Crédito con Aval del Estado (6% del aporte total; 8 mil millones de pesos; USD 12 millones), el Fondo Solidario desciende al 59%, y finalmente, en el año 2015 el Crédito con Aval del Estado aporta el 43% del total (415 mil millones de pesos; USD 622 millones), creciendo 53 veces desde su origen, y las Becas Estatales el 50% del monto total, dejando sólo el 7% para el Fondo Solidario.

Otras consideraciones en relación con el financiamiento

Durante los últimos años, la gratuidad ha capturado el debate nacional sobre la educación terciaria en Chile, evidenciando una falta de visión integral y analítica de los sistemas de financiamientos, por lo que es fácil creer que la educación es un derecho exigible y alcanzable a través de la gratuidad. Sin embargo, en un mundo de escasos recursos, esta equivalencia puede no ser real. En la Tabla N° 1 se expone que las experiencias de un financiamiento mixto, como la experiencia chilena, resultan compatibles con las matrículas en Educación Superior, especialmente en los primeros quintiles.

[2] Tipo de cambio a dólares constantes año base 2016

Tabla Nº1: Cobertura por quintiles en educación terciaria en América Latina 2015

País	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Cobertura Total
Chile	**27,4**	**31,6**	**35,8**	**43,1**	**62,7**	**38,4**
Perú	15,9	27,8	35,2	43,5	62,5	36,9
Argentina	**19,1**	**24,3**	**29,6**	**35,7**	**54,1**	**29,8**
Venezuela	16,9	18,6	21,6	33,4	52,8	29,1
Colombia	10,2	13,4	23,0	31,1	58,0	26,2
México	17,8	15,0	14,5	26,7	44,7	23,8
Uruguay	**3,9**	**11,3**	**18,7**	**31,3**	**54,7**	**20,9**
Brasil	5,0	7,8	14,2	23,6	48,1	18,2

Fuente: Banco Mundial, "Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean", junio 2015.

Según los datos, **un sistema amplio de recursos para la cobertura de la educación terciaria**, como el actualmente existente, debe asegurar que la retribución posterior tome en cuenta los ingresos de los egresados y así evitar los riesgos futuros de endeudamiento familiar. Asimismo, pueden ser incluidos componentes solidarios, asociados a aquellos que sí pueden retribuir todo el costo de sus carreras, liberándose de tal modo, recursos que pueden ser usados con otros fines, como la calidad, que apunta a los verdaderos factores que inhiben el acceso a la Educación Superior de los más vulnerables. Se explicita algunos datos que avalan este argumento, extraídos de la encuesta CASEN 2015.

1. Los años promedios de escolaridad de las personas mayores de 15 años de los tres primeros deciles no superan los 10 años, mientras los deciles superiores están alrededor de 15 años.
2. Entre la población mayor de 25 años, en los dos primeros quintiles el 16% no tiene la enseñanza media completa y sólo el 7% en el quintil superior, mientras solo el 4% y el 7% tienen educación superior completa en los dos primeros quintiles, contra un 55% del quintil superior.
3. Las "tasas de asistencia"[3] en los jóvenes de 14 a 17 años (enseñanza media) distribuidas por quintiles en orden ascendente es de 68,5 en el primer quintil contra 80,6 en el quinto quintil.
4. El 47 % de los estudiantes del primer quintil entre 14 y 17 años asiste a colegios estatales contra sólo el 16% del quintil superior. Los resultados de la prueba de selección universitaria indican que cerca del 70% de los estudiantes de colegios estatales no logra los 500 puntos (PSU). Cabe consignar que el piso mínimo exigido por las universidades del CRUCH es de 475 puntos.
5. Un 60% de los colegios municipales no logra los puntajes mínimos exigidos (PSU y NEM), que permita que sus estudiantes accedan a becas y créditos.

Otro elemento relevante a considerar radica en que el número de becas y créditos entregados por el Estado por quintiles de ingreso, para el primer quintil, casi el 90%[4] de ellos, cubre sus aranceles de estudio con becas y/o créditos, y para el segundo, el 82%, el porcentaje restante no está cubierto con este financiamiento, principalmente, porque no cumplen con los requisitos de entradas exigidos (puntajes PSU y/o Notas Enseñanza Media). Aunque la gratuidad no exige puntajes de ingresos a los estudiantes, sí exige condiciones a las universidades que se adhieran a este mecanismo; (80% de los estudiantes deben cumplir con puntajes superiores a 450 puntos)[5]. Además, a medida que desciende la vulnerabilidad socio-económica de los estudiantes, menos cumplen con el puntaje PSU[6] para ingreso a las carreras. Surge así, nuevamente, la interrogante si estos fondos no deberían ser usados en niveles inferiores de enseñanza para resolver los problemas descritos.

Marco metodológico - Medición de desigualdad

Un índice de desigualdad es considerado como la forma en que se distribuye una variable entre los individuos de una población dada. La primera medida de desigualdad es la referente a las

[3] Porcentaje de asistencia real a enseñanza media, pregunta realizada en la Encuesta Casen.
[4] El % de cobertura total es a veces inferior o superior a la suma de Becas y Créditos, dado que hay estudiantes que acceden a ambas fuentes de financiamiento.
[5] Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2016 y Año 2017. (Ley Nº 20.981 publicada en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 2016)
[6] Prueba de Selección Universitaria de Chile

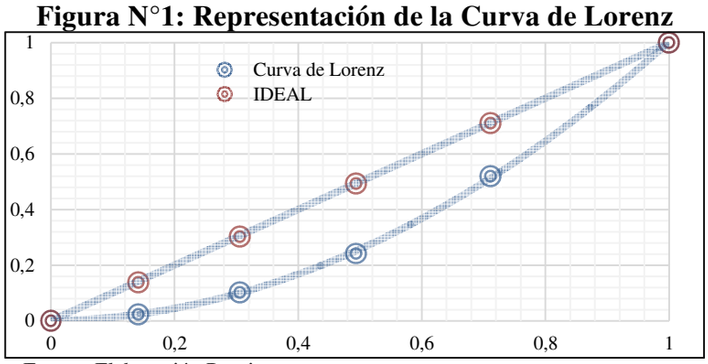
estadísticas de dispersión, donde el valor de referencia es el promedio de la población de la variable en estudio. Las medidas de dispersión no son usadas frecuentemente, ya que se ven alteradas en el cálculo cuando son multiplicadas por una constante; por lo que no cumplen con uno de los principios teóricos de cualquier buen indicador de desigualdad, que es el de independencia de escala[7]. Por tal motivo, uno de los indicadores más aceptados es el que deriva su construcción a partir de la "Curva de Lorenz"; donde no se utiliza el ingreso medio de la población como parámetro de comparación.

La medición de la desigualdad de salud propuesta en 1905 desde la Curva de Lorenz fue popularizada y aceptada para desigualdades económicas y se conoce hoy en día como Coeficiente de desigualdad de Gini (CG). Esta curva representa el porcentaje acumulado de ingresos (F_i; Frecuencia Acumulada) recibidos por los individuos de la población estudiada, ordenados ascendentemente según sus ingresos.

La curva se construye como se describe: dada una cantidad "n" de individuos ordenados según sus ingresos $x_1 \leq x_2 \leq \ldots\ldots\ldots \leq x_n$; formados en "q" grupos de igual tamaño (percentiles). La curva se define como la relación existente entre las proporciones acumuladas de la población y proporciones acumuladas de sus ingresos. En la figura N°1 se observa que donde coinciden ambas proporciones (línea de 45°, línea de equidistribución) es donde Lorenz llamó equidad perfecta; o ausencia de desigualdad. Desde la misma figura también se observan otros dos elementos:

1. La curva formada por las relaciones de las proporciones acumuladas. (Curva de Lorenz).
2. El área entre las dos líneas (área de concentración o área entre las dos funciones).

Figura N°1: Representación de la Curva de Lorenz



Fuente: Elaboración Propia

A medida que la curva de Lorenz se acerca a la diagonal (línea de 45 grados) se observa una situación de mayor igualdad y al alejarse, de mayor desigualdad. Asimismo, independiente de las variables y distribuciones que se realicen, el área entre las líneas sólo toma valores entre 0 y 1; lo que asegura el principio de independencia de escala.

Por otra parte, el Coeficiente de desigualdad de Gini (CG) se deduce desde el proceso geométrico de la Curva de Lorenz, en donde existen distintas maneras algebraicas de calcularlo, dependiendo del tamaño de la población y los instrumentos de recolección de datos utilizados. La innovación realizada por Gini a la curva de Lorenz fue la de hacerla comparable entre diferentes situaciones o variables a medir. La fórmula usada para el cálculo de índice de Gini (G) es bajo el siguiente modelamiento matemático:

$$(1)\ G = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{\mu N^2} \sum_i Y_i\,(N + 1 - i) \quad (Modelo\ \ Gini)$$

En este "i" indexa a las personas o grupos de personas, N es el número de personas o estratos de ingreso, μ indica el ingreso medio e Yi el ingreso de la persona o estrato "i". Para los cálculos en quintiles N= 5 e i=1 para el quintil más pobre.

El modelo Gini de forma abreviada para sistemas computacionales se expresa como:

$$(2) \qquad G = 1 - \sum_{i=0}^{i=n-1} (X_{i+1} - X_i)\,(X_{i+1} + X_i)$$

Donde X= proporción acumulada de la variable "población" e = proporción acumulada de la variable "renta".

A partir de esto, utilizando el proceso geométrico de Lorenz junto a la corrección realizada por Gini en el sentido de estandarizar la curva y hacerla comparable, se procederá a estimar indicadores que permitan dimensionar el nivel de igual o desigualdad que ha tenido la cobertura

[7] La medida de desigualdad propuesta no debe ser variada por ninguna trasformación proporcional que se realice; esto significa que ante variaciones de escalas de medición los resultados del indicador deben ser los mismos.

en los diferentes quintiles de ingresos, además de estimar si las formas de financiamiento a la demanda han sido entregadas de manera igualitaria a los estudiantes de la Educación Superior. Lo anterior, permitirá determinar si esta forma de financiarla ha permitido disminuir la desigualdad en el ingreso (Cobertura Neta) y por ende cómo ha impactado en reducir la desigualdad total de Chile.
Por lo expuesto, se procederá a aplicar la forma de cálculo propuesta por el coeficiente de Gini a: la cobertura universitaria, explicada en su forma de Cobertura Neta[8] y las formas de financiamiento universitario a la demanda, dando origen a los siguientes indicadores de desigualdad:

a) **Gini Cobertura Neta:** Coeficiente calculado basado en la cobertura neta de los estudios terciarios por quintiles de ingreso.
b) **Gini Financiamiento:** Coeficiente calculado a partir del financiamiento de los estudios terciarios por quintiles de ingresos.

Tipos y formas de investigación, recolección de datos y variables usadas.

La investigación analiza datos desde 1990 hasta la fecha, lo que la convierte en una investigación longitudinal, con datos empíricos extraídos desde las diferentes fuentes oficiales del Estado de Chile y organismos internacionales mencionados en las referencias teóricas del estudio. Se describe la educación universitaria en Chile, con base en las variables de cobertura y financiamiento, separados por quintiles de ingreso. Por otra parte, al aplicar el coeficiente de desigualdad de Gini, se obtendrá una proporción que será expresada como porcentaje o como un equivalente numérico de ese porcentaje, es decir, será un número entre 0 y 100, en donde el 0 representará una situación de igualdad perfecta y 100 es interpretado como una situación de perfecta desigualdad.
La metodología antes descripta se aplicará a las variables cobertura y financiamiento a la demanda, para medir el impacto que ha tenido el financiamiento en busca de mejorar la igualdad social, a partir de la premisa de que la educación es uno los aspectos más relevantes en la movilidad social. Finalmente, se comparará el índice de desigualdad Gini entregado por el Banco Mundial, la encuesta CASEN y los descriptos en esta investigación para entregar y analizar elementos adicionales a los resultados obtenidos.

Análisis y resultados

Análisis de cobertura: La cobertura neta y bruta[9] desde 1990 a 2015 se muestra en tabla Nº 2, donde la primera ha crecido 7,32 veces en el primer quintil desde el año 1990, y sólo 1,82 veces en el quintil de mayores recursos. Se observa a su vez un gran salto en el año 2003 donde el primer quintil crece un 44% con respecto al año anterior y en los años siguientes el incremento es superior al 20% anual; antes del 2003 los incrementos siempre son inferiores al 15%. Una situación equivalente se observa en la cobertura Bruta.

Tabla Nº 2: Cobertura Neta y Bruta por quintiles en el período 1990-2015

Cobertura	Neta					Bruta				
Años	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
1990	**3,99**	**6,28**	**10,36**	**17,55**	**33,15**	**4,53**	**7,43**	**12,12**	**22,13**	**39,67**
1992	**4,25**	**6,53**	**12,36**	**20,15**	**39,25**	**5,52**	**7,95**	**15,23**	**25,12**	**45,84**
1994	**4,86**	**7,25**	**13,25**	**23,18**	**42,19**	**5,92**	**8,85**	**18,25**	**28,32**	**50,21**
1996	**5,40**	**9,12**	**15,61**	**26,02**	**47,52**	**6,78**	**10,15**	**20,33**	**31,45**	**62,10**
1998	**6,20**	**9,44**	**16,50**	**28,47**	**52,14**	**7,37**	**11,87**	**21,09**	**37,39**	**71,32**
2000	**6,95**	**11,60**	**22,20**	**31,02**	**52,01**	**8,22**	**15,34**	**28,61**	**43,18**	**80,45**
2003	**10,01**	**15,00**	**22,93**	**35,24**	**57,79**	**12,37**	**19,17**	**32,10**	**48,59**	**94,92**
2006	**13,63**	**17,16**	**23,83**	**35,28**	**53,10**	**17,30**	**22,39**	**31,65**	**49,49**	**80,00**
2009	**17,73**	**20,03**	**25,56**	**35,52**	**59,01**	**21,52**	**26,58**	**32,54**	**52,25**	**83,23**
2011	**22,06**	**27,48**	**26,33**	**39,18**	**58,97**	**26,94**	**33,75**	**39,43**	**56,04**	**84,20**
2013	**26,57**	**31,40**	**36,58**	**42,70**	**59,01**	**31,25**	**37,52**	**48,52**	**60,25**	**85,23**
2015	**29,21**	**34,18**	**39,23**	**45,21**	**60,21**	**34,25**	**41,25**	**53,29**	**65,21**	**86,01**

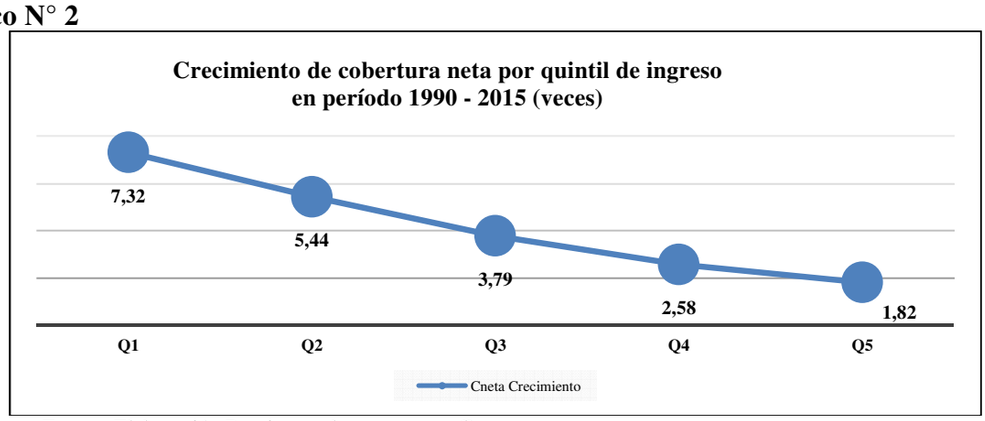
[8] Proporción entre la cantidad de jóvenes entre 18 y 24 años matriculados en estudios terciarios contra la cantidad de jóvenes entre 18 y 24 años de población.
[9] Proporción entre la cantidad de jóvenes matriculados en estudios terciarios contra la cantidad de jóvenes entre 18 y 24 años de población.

Veces	**7,32**	**5,44**	**3,79**	**2,58**	**1,82**	**7,56**	**5,55**	**4,40**	**2,95**	**2,17**

Fuente: Elaboración Propia con datos Encuesta CASEN

Los avances más importantes en el crecimiento de la cobertura desde el año 2003 coinciden con los incrementos más significativos del Estado en el financiamiento a la demanda, con mecanismos de becas y créditos.

Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración Propia con datos encuesta Casen.

Resulta importante destacar que, pese a estos avances, aún los quintiles más vulnerables no logran alcanzar los niveles de cobertura de los quintiles más ricos, por lo que se deben seguir asegurando mecanismos de acceso; sobre todo, asegurar **la calidad de la enseñanza en el nivel secundario**, por ser este nivel el que abre las puertas al nivel terciario de enseñanza.

Finalmente, al aplicar la metodología de la curva de Lorenz, estandarizada por Gini a la cobertura neta y financiamiento estatal, se aprecian los resultados que se muestran en tabla Nº 3, desde el 1990 a 2015, observando de manera clara cómo la cobertura y el financiamiento han mejorado significativamente en este periodo de tiempo.

Por otra parte, en la misma tabla en columnas C y D se muestran los índices Gini aplicados a la distribución de la riqueza en Chile, calculados por la OCDE y encuesta CASEN con resultados similares. En ellos es posible observar, que la distribución ha mejorado durante los últimos años, especialmente después del 2003 en adelante. Esto nos lleva a inferir que el mayor acceso a la Educación Superior chilena ha sido generado por la mejora de las políticas de financiamiento, toda vez que su impacto ha estado focalizado en los quintiles más bajos, grupos sociales que antes no tenían oportunidades de estudiar.

Tabla Nº 3: Indicadores de la Curva de Lorenz en las variables del estudio.

Año	**Indicadores calculados en la presente investigación**		**Indicador estimado por el Banco Mundial**	**Indicador estimado pro encuesta CASEN**
	Gini Cobertura Neta (A)	**Gini Financiamiento (B)**	**Gini de países OCDE (C)**	**Gini Casen (D)**
1973[10]	62,23	55,32		
1990	48,12	42,22	57,25	52,50
1992	46,55	41,98	54,81	52,20
1994	47,23	42,34	56,43	52,30
1996	45,65	40,12	54,87	52,30
1998	46,13	40,13	55,52	53,10
2000	46,45	39,21	55,59	54,20
2003	44,10	36,35	54,61	52,60
2006	44,02	34,35	51,79	50,20
2009	44,45	34,23	52,00	50,00
2011	43,82	32,41	50,84	49,10

[10] Datos estimados extraídos en la tesis doctoral: Valores y sentidos de la educación en general y en su trayectoria. (Una perspectiva desde mujeres profesoras representantes de las expansiones del sistema de Educación Superior de 1960 a 1973 y de 1999 a 2006, en los años 2011 y 2012)

2013	43,22	32,39	50,45	48,70
2015	43,12	31,96		48,88

Fuente: Elaboración propia con datos encuesta Casen y OCDE, 2015, Education at a Glance.

De la tabla anterior se desprenden las siguientes relaciones:

a) El sistema de financiamiento de la educación terciaria en Chile ha sido un factor clave en la movilidad social, argumento que es validado por la baja de todos los indicadores Gini calculados desde el año 2003, momento en que se amplían los sistemas y formas de financiamiento.
b) El índice Gini de financiamiento disminuye 5 puntos porcentuales, superior variación del índice Gini de la OCDE y el calculado con los datos de la encuesta Casen, lo que confirma la efectividad del sistema de financiamiento de los estudios terciarios en Chile para la disminución de la desigualdad social.
c) El índice Gini de la cobertura neta, se ha mantenido bajo los 45 puntos, inferior al indicador Gini del Banco Mundial, e inclusive ha disminuido levemente cada año. Considerando que la alta cobertura de ingreso a la educación terciaria de los quintiles más ricos de la población chilena es muy elevada (sobre el 60%), podemos nuevamente concluir que las formas de financiamiento han sido la clave para el aumento de la cobertura en los quintiles más vulnerables.
d) El efecto del financiamiento en la cobertura bruta, podrá verse en décadas posteriores, ya que para los quintiles más bajos de la población no ingresar a la educación universitaria entre los 18 y 24 años arrastra coberturas de ingresos muy bajas en los períodos anteriores, por lo que no era prudente bajo estas circunstancias aplicar la metodología del estudio para este indicador.
e) La disminución hasta 31.96 de índice Gini de financiamiento, es el elemento que correlaciona la mejora de la cobertura (Gini Cobertura 43,12) en la educación terciaria en Chile, por ende, en los quintiles I y II más vulnerables.

Inclusión de la gratuidad en el análisis: la inclusión del efecto de la gratuidad desde el año 2016 no ha variado de manera significativa, en general, el modelo de financiamiento, ya que el aumento producto de la gratuidad trajo consigo una disminución de becas Mineduc. Sin embargo, es conveniente señalar algunas implicancias que pueden aparecer en los próximos años producto de esta política:

Autonomía universitaria en riesgo: este aspecto, de vital importancia, puede verse perjudicado dada la exigencia de regulación de cupos, normas de crecimiento, regulación de aranceles y un nuevo sistema de admisión.

Incertidumbre en el financiamiento institucional: este factor, producto de las trasferencias de aranceles, puede afectar a áreas que aportan para llegar a ser una universidad de tipo compleja, principalmente al área de investigación y desarrollo, pilar esencial en la creación de conocimientos.

Calidad universitaria en juego: la manera de calcular los aranceles genera brechas entre distintas universidades, y el beneficio sólo se otorga por los años que dura la carrera. El modelo de gratuidad no logra conjugar el acceso y equidad con el de calidad, por lo tanto, deberán buscarse otros mecanismos que respondan a estos problemas, ya sea a través de becas diferenciadas de arancel, financiamientos institucionales directos, financiamiento de la demanda con aranceles de matrícula para quienes puedan pagar, créditos contingentes al ingreso laboral, entre otros. El argumento ideológico que sustenta la gratuidad es que por ser un derecho social debe ser universal, sin embargo, se puede convertir en un enemigo de la calidad que se entrega y por ende, hacer falaz el argumento, ya que las universidades en su carácter de generadores de bienes públicos, no sólo necesitan financiamiento para mejorar la calidad de la docencia, sino también, para crear nuevo conocimiento mediante la investigación.

Conclusiones

El estudio realizado proporciona evidencia empírica valiosa de un país en desarrollo, permitiendo evaluar determinados aspectos críticos que reflejan escenarios con características positivas, así como otros en que la situación es diferente, como se verá en la parte final. En una primera aproximación, se observa el éxito de las políticas públicas en educación superior, sugiriéndose

especialmente, la pertinencia de la política de subsidio a la demanda. En los últimos 25 años, la Educación Superior en Chile ha experimentado importantes cambios, entre los que se destacan: el aumento del financiamiento a la demanda y el incremento de la cobertura, que han traído consigo el acceso de los quintiles más vulnerables. Este crecimiento se explica, aparentemente, por la combinación de instrumentos de financiamiento, donde toman mayor preeminencia las becas y créditos que están dirigidos, principalmente, a subsidiar la demanda.

En esta investigación, es posible apreciar cómo, por una parte, el sistema de financiamiento mixto, estatal y privado, y la combinación de subsidios a la oferta y la demanda por otra, han generado resultados paradigmáticos para un país en vías de desarrollo, como Chile, al incrementar la cobertura, especialmente, desde el año 2003, en los quintiles socioeconómicos más desfavorecidos (I y II) en más de 7 y 5 veces respectivamente. Es así como, al año 2015 se alcanzan tasas por sobre el 34,2% y 41,2% en cada uno de ellos.

En consiguiente, al analizar los resultados que se desprenden a partir del Coeficiente de desigualdad de Gini para nuestras variables, se confirma lo concluido en el punto anterior, por cuanto se evidencia una reducción significativa y tendencial de la desigualdad en la Educación Superior, tanto en el nivel de cobertura, como en financiamiento, lo que puede relacionarse con la mejora en la distribución de ingresos que ha tenido Chile en los últimos años y que se verifica con el índice Gini estimado para los países OCDE y los que se desprenden de la encuesta CASEN en Chile.

Ante la discusión ideológica que señala que se debe, preminentemente, subsidiar financieramente la oferta (a las instituciones) por sobre la demanda (a los estudiantes), los resultados en Chile, y comparados con otros países latinoamericanos, muestran exactamente lo contrario. La evidencia señala de manera taxativa que, en cuanto a cobertura y acceso en los quintiles I y II, Chile duplica a Venezuela y Argentina, que subsidian hegemónicamente la oferta por la vía de la gratuidad. Asimismo, los resultados de este estudio llevan a la conclusión de que el tema del financiamiento del sistema de Educación Superior debe abordarse con una mirada holística, crítica e integradora de todos sus componentes, y que la gratuidad universal no debe ser un tema prioritario, sino más bien, los esfuerzos deben dirigirse a fortalecer otras importantes áreas del contexto universitario como por ejemplo, la investigación, elemento fundamental, no sólo para el desarrollo de las universidades, sino del país y la sociedad en general.

Finalmente, cabe señalar que cada vez más los estados a nivel global se ven tensionados, desde la sociedad civil, por una mayor y creciente demanda en Educación Superior frente a recursos fiscales, proporcionalmente, exiguos. La disyuntiva que surge de manera consecuencial es entonces ver cómo se financia este mayor acceso y cuáles son las herramientas más efectivas que conducen a disminuir las brechas de desigualdad, logrando, de esta forma, que los quintiles más desfavorecidos mejoren sus niveles de cobertura. En ese sentido, esta investigación arroja antecedentes importantes y resultados empíricos de un país en vías de desarrollo, que pueden ser de utilidad para aquellos gobiernos interesados y motivados en mejorar su política pública de financiamiento, ante el dilema de privilegiar los subsidios a la oferta, a la demanda o bien, una combinación de ambos.

Referencias bibliográficas

Arriagada, P. (2015). *Financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960/1988*. Santiago: Flacso.

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile 1980-2003*. Serie IESAL/UNESCO. Chile.

Bolívar, T. (2015). “Investigación y conocimiento”. *Paradigma*, 20(2), 147-156.

Brunner, J. J. (2015). “Medio Siglo de Transformaciones de la Educación Superior Chilena: Un estado del arte” en A. Bernasconi, *La Educación Superior de Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis*. Santiago: Ediciones UC.

Bruckmeier, K. y Berthold *W.* (2014) *The effects of tuition fees on transition from high school to university in Germany. Economics of Education Review, 41, 14-23.* Disponible en web: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775714000399

Brunner, J. (2009a). *Educación Superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales, 1967-2007.* Chile, Ediciones UDP.

Brunner, J. (2009b). *Tipología y características de las Universidades Chilenas. Documento para comentarios. Centro de políticas comparadas en educación.* Chile, Ediciones UDP.

Cepal (2012): "La medición de los ingresos en la encuesta Casen 2011-R2". Santiago. Disponible en web: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/La_Medicion_de_los_Ingresos_CASEN_2011.pdf

CEPAL (2013): *Panorama Social 2012*, Cepal, Santiago.

CEPAL (2014): *Panorama Social 2013*, Cepal, Santiago.

Comisión Europea (2014) *Do changes in cost-sharing have an impact on the behaviour of students and higher education institutions?*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Disponible en web: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/study/2014/cost-sharing/comparative-report_en.pdf

Contreras, D., Rodríguez, J. & Urzúa, S. (2013) *On The origins of inequality in Chile. Manuscript, University of Maryland.* Disponible en web: https://lacer.lacea.org/bitstream/handle/123456789/48671/lacea_2013_origins_inequality_chile.pdf?sequence=1

García de Fanelli, A., & Jacinto, C. (2010) "Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias2 en *Revista Iberoamericana de educación superior*, 1(1), 58-75.

Hanushek, E. A., Woessmann, L., Jamison, E. A., & Jamison, D. T. (2008). "Education and economic growth" en *Education Next*, *8*(2).

Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (1190-2015). *CASEN.* Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.

OECD (2016), Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Disponible en web: http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en

PNUD. (2005) *Expansión de la Educación Superior en Chile: hacia un nuevo enfoque de la equidad y calidad. Temas de Desarrollo Humano Sustentable N°10.* Ministerio de Educación. Chile.

Piketty, T. (2013). *Le capital au XXI siècle.* Paris: Éditions du Seuil.

Proyección del gasto Fiscal en Educación Superior, 2015, Dirección de Presupuesto, Gobierno de Chile.

Rama, C. (2009) "La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina" en *Revista Iberoamericana de Educación*, 50, 173-195. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, España.

Silva, M. B. (2014). "Historia de la educación en Chile (1810-2010)" en *Historia (Chile)*, *47*(1), 1-6.

Westhoff, R. (2017). *A ver. ¿Qué tan gratuitas son las universidades en los países de la OCDE?* Disponible en web: http://www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/8069/A-ver-que-tan-gratuitas-son-las-universidades-en-los-paises-de-la-OCDE/

Word Bank. (1994). *Higher Education: Lessons of Experience.* Washington DC: Banco Mundial.