

ÍNDICE

Autores:

Pilar Galleguillos Carvajal, Ingeniera Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Analista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Tania Hernández Jara, Ingeniera Civil Industrial, Magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile y Máster en Administración Pública y Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Coordinadora del área de políticas sociales del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Fabián Sepúlveda Cortés, Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Universidad de Chile. Asesor Macroeconómico del Ministerio de Hacienda.

Rodrigo Valdés Pulido, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y PhD en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Ministro de Hacienda.

Publicación de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Todos los derechos reservados

Registro de propiedad intelectual © 270.024

ISBN: 978-956-8123-98-7

Noviembre 2016

Diseño editorial: OH! Publicidad

INTRODUCCIÓN	4
I. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR	6
1. MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÍODO 2007 A 2016	7
2. CARACTERIZACIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE PREGRADO	11
II. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	16
1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	17
2. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	19
3. LAS DONACIONES A INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	23
4. MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE FONDOS BASEALES PARA LAS UNIVERSIDADES	24
5. FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS ESTUDIANTES DE PREGRADO	29
III. COMPARACIÓN INTERNACIONAL	34
1. GASTO EN EDUCACIÓN, COMPARACIÓN CON PAÍSES OCDE	35
2. COBERTURA EN EDUCACIÓN Terciaria, COMPARACIÓN CON PAÍSES OCDE	37
3. POSICIONAMIENTO DE UNIVERSIDADES CHILENAS EN RANKINGS INTERNACIONALES	39
4. INGRESOS FISCALES EN PAÍSES CON Y SIN GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR	41
IV. REFORMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	42
1. CONTENIDOS DEL PROYECTO	43
2. ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y TRANSICIÓN	44
3. FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GRATUIDAD	46
4. ESTIMACIÓN DE COSTOS DE FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL DE GRATUIDAD	50
5. ESTIMACIÓN DE COSTOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR	53
6. EFECTOS ESPERADOS DE LA REFORMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	54
CONCLUSIONES	55

INTRODUCCIÓN

La reforma al sistema educacional del país ha ocupado un lugar preponderante en la agenda del actual Gobierno desde sus inicios. Con los objetivos conjuntos de mejorar la calidad, lograr un acceso más equitativo, y fortalecer la educación pública, esta reforma ha estado compuesta de iniciativas que cubren todos los niveles educativos, desde la educación parvularia a la educación superior, gran parte de las cuales ya se materializaron en leyes que iniciaron su proceso de implementación.

Respecto de la educación superior, además de la creación de nuevas instituciones de educación superior estatales que permitan un mayor acceso a la educación a lo largo del territorio, se ha presentado recientemente a la discusión parlamentaria un proyecto de ley que reforma el sistema en su globalidad, en términos del aseguramiento de la calidad, el fortalecimiento de la fiscalización del cumplimiento de la normativa, y el financiamiento a las instituciones.

El presente estudio pretende contribuir a la discusión de este proyecto de ley, mediante la recopilación de antecedentes respecto del sistema de educación superior, en lo que es especialmente atinente a su financiamiento. Este aspecto es fundamental, considerando que esta reforma involucra una cantidad significativa de recursos y se debe velar por el uso eficiente de éstos.

La información se presenta en cuatro secciones. La primera corresponde a un análisis de la evolución de la matrícula de educación superior en Chile y la caracterización de sus estudiantes, en términos socioeconómicos y académicos. Posteriormente, se presentan los distintos instrumentos de financiamiento público y privado de las instituciones y sus estudiantes, ahondando respecto de algunos mecanismos de asignación y dando luces respecto de cómo se distribuyen según los tipos de institución. En la sección siguiente, se exponen algunos indicadores relativos a educación superior, en un análisis comparativo entre Chile y otros países. Finalmente, se describen los principales aspectos del proyecto de ley sobre educación superior ingresado al Parlamento, en particular respecto del nuevo esquema de financiamiento, su transición, y estimación de costos del proyecto. Adicionalmente, se presenta una sección de conclusiones, en la que se resaltan los elementos que deben tenerse presentes para que la reforma a la educación superior en Chile cumpla con su propósito.

I. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

El sistema de educación superior chileno es un sistema de provisión mixta, en que coexisten instituciones estatales e instituciones privadas. El Estado reconoce como instituciones de educación superior a las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica, además de las academias y escuelas de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad¹. Sin embargo, como estas últimas tienen un carácter especial, en el sentido que se relacionan con el Estado a través del Ministerio de Defensa y no del Ministerio de Educación, no serán recogidas en los análisis que se presentan a continuación².

La ley N°20.129, de 2006, establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y encarga al Ministerio de Educación desarrollar y mantener un Sistema Nacional de Información de Educación Superior. Así surge el Servicio de Información de Educación Superior (SIES), que recopila información académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior desde el año 2007. A partir de dicha información, en este capítulo se realizan distintos análisis respecto de la evolución y caracterización de la matrícula de pregrado en el período 2007 a 2016.

Para efectos del análisis, se clasificará a las instituciones de educación superior en 4 grupos. El primero de ellos es el de “Universidades Estatales”, compuesto por 16 instituciones. El segundo grupo es el de “Universidades G9”, compuesto de nueve universidades privadas creadas previo al año 1981³. El tercer grupo es el de las “Universidades Privadas” que agrupa todas las universidades privadas creadas con posterioridad a esta fecha y que, en ocasiones dentro de este estudio, se separarán en dos grupos, según los años de acreditación de la institución. Finalmente el grupo de “CFT e IP”, agrupa a los centros de formación técnica e institutos profesionales.

1. MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÍODO 2007 A 2016

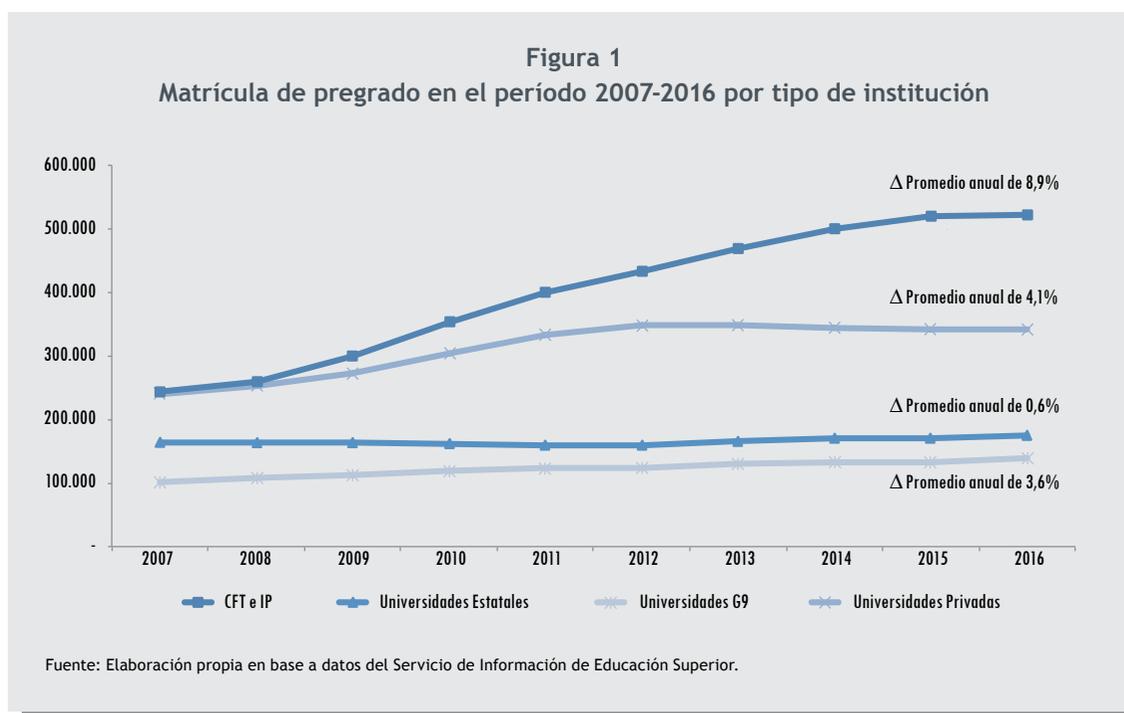
La matrícula de educación superior en Chile se compone principalmente de matrícula de pregrado, representando un 94,5% de la matrícula total en el 2016, mientras que la matrícula de postgrado representa un 3,8% y la matrícula de pos títulos es un 1,7% del sistema total.

En el período 2007-2016 la matrícula de educación superior que cursa estudios de pregrado ha crecido a una tasa promedio anual de 5,2%, pasando de 748.405 alumnos en el año 2007 a 1.178.437 estudiantes en el año 2016. Este importante crecimiento de la matrícula se ha dado principalmente en el sector técnico profesional, cuyo crecimiento en institutos y centros de formación técnica ha sido de 8,9% promedio anual. Las universidades, por su parte, han crecido a tasas de 2,9% promedio anual en el mismo período.

1 DFL N°2, de 2009 del Ministerio de Educación.

2 Las academias y escuelas de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad representan menos del 1% de la matrícula total de pregrado, de acuerdo a la información del Consejo Nacional de Educación.

3 El grupo de “Universidades Estatales” y “Universidades G9” forman a su vez el Consejo de Rectores de Chile, CRUCH.



El crecimiento observado en la Figura 1 también se advierte al analizar el crecimiento de la matrícula de primer año, aunque con una menor variabilidad. De este modo, las instituciones con el mayor crecimiento en matrícula de primer año corresponden a los CFT e IP, con un crecimiento promedio anual de 5,7%, mientras que el menor crecimiento promedio anual lo tienen las universidades estatales con un 1,4% (Tabla 1).

Tabla 1
Crecimiento de matrícula de primer año en el periodo 2007-2016, por tipo de institución

	Crecimiento promedio anual	IES de mayor crecimiento	IES de menor crecimiento
Universidades Estatales	1,4%	15,2%	-4,6%
Universidades G9	3,4%	10,1%	-0,1%
Universidades Privadas	1,7%	27,2%	-23,0%
CFT e IP	5,7%	63,1%	-19,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior.

Nota: En las universidades privadas y CFT e IP se considera el mayor o menor crecimiento de instituciones que cuentan con matrícula en los años 2007 y 2016.

No obstante, un hecho destacado al analizar el crecimiento de matrícula de primer año al interior de los tipos de instituciones es la alta heterogeneidad entre las mismas, la cual dificulta conocer los determinantes del crecimiento de matrícula de una institución.

La Tabla 2 presenta los resultados de una regresión lineal, en que se analiza el crecimiento de la matrícula de primer año en universidades, en función de variables relacionadas con calidad (indicadores asociados a académicos y a publicaciones⁴), a matrícula inicial de la institución y a variables binarias que distinguen a universidades estatales y del G9. Es posible observar que no existen determinantes asociados al tipo de institución que expliquen el crecimiento de la matrícula,

4 Ver sección II.4 para más detalle de los indicadores.

sino que el único parámetro estable a través de las distintas especificaciones es el tamaño inicial de las universidades. Por otro lado, también se observa una correlación leve con la calidad de las instituciones medida a través de los indicadores asociados a la cantidad de publicaciones y su impacto.

Tabla 2
Modelos de regresión lineal para estimar los determinantes del crecimiento de la matrícula de primer año

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Indicadores asociados a la cantidad de académicos	-0,0222 (0,0450)	-0,0390 (0,0463)	-0,0409 (0,0490)	-0,0917 (0,0684)
Indicadores asociados a la cantidad de publicaciones	0,0396 (0,0513)	0,0963* (0,0487)	0,0962* (0,0491)	0,0945* (0,0512)
Matrícula inicial 2007		-0,277* (0,146)	-0,278* (0,147)	-0,301* (0,153)
Universidad Estatal			0,243 (1,595)	2,175 (2,458)
Universidad G9				4,244 (2,779)
Constante	2,003 (3,043)	3,538 (3,531)	3,580 (3,506)	5,104 (3,570)
Observaciones	57	57	57	57
R ²	0,005	0,039	0,039	0,056

Entre paréntesis se muestra el error estándar

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

En un análisis de participación, en el año 2016 la mayor proporción de estudiantes de pregrado se encuentra matriculado en universidades, alcanzando el 55,6% de la matrícula total. Sin embargo, cuando se analiza la matrícula que ingresó a primer año en este período se observa que la porción mayor de alumnos opta por instituciones de formación técnico profesional, ya sean institutos profesionales o centros de formación técnica (Tabla 3). La menor participación de estas instituciones en la matrícula total puede estar directamente relacionada con la duración de carreras, que en universidades es mayor que en los centros de formación técnica e institutos profesionales.

De lo anterior, es posible señalar que el aumento de matrícula en el periodo 2007-2016 observado en los CFT e IP ha significado que estas instituciones hayan pasado desde un 32,5% a un 44,4% de participación en la matrícula total y desde un 46% a un 54% de la matrícula de primer año, en el período mencionado.

Tabla 3
Matrícula total y de primer año de pregrado año 2016, por tipo de institución

Matrícula año 2016	Matrícula de Primer año	% de participación	Matrícula Total	% de participación
Universidades CRUCH	74.641	22,0%	312.855	26,5%
Universidades Estatales	42.336	12,5%	174.242	14,8
Universidades G9	32.305	9,5%	138.613	11,8
Universidades Privadas	81.519	24,0%	342.883	29,1%
Acreditadas	70.993	20,9%	299.319	25,4%
No Acreditadas	10.526	3,1%	43.564	3,7%
CFT e IP	183.671	54,0%	522.699	44,4%
Total	339.831	100,0%	1.178.437	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior.

Al descomponer la matrícula 2016 por zona geográfica se puede observar que un 46,7% de los estudiantes de pregrado están matriculados en la región Metropolitana, equivalente a 550.380 alumnos⁵. Le siguen las regiones del Biobío y Valparaíso con un 13% y 11,2% respectivamente, concentrando entre las tres regiones un 70,9 % de la matrícula total (Tabla 4).

Tabla 4
Matrícula de pregrado 2016, por tipo de institución y zona geográfica

Matrícula 2016	Ues. Estatales	Ues. G9	Ues. Privadas	CFT e IP	Total
Región Metropolitana	70.261	31.526	203.029	245.564	550.380
Región de Valparaíso	21.118	24.459	33.583	52.819	131.979
Región del Biobío	11.890	41.146	38.945	61.644	153.625
Otras Regiones	70.973	41.482	67.326	162.672	342.453

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior.

Adicionalmente, por un lado, se puede observar que la mayor participación de matrícula tanto en la Región Metropolitana como en otras regiones está en los CFT e IP. Por otro lado, se observa que la matrícula de las instituciones del G9 se encuentra preferentemente en regiones distintas a la Metropolitana.

Al analizar los años de acreditación de las instituciones que tienen matrícula en el año 2016 se encuentra que el 54% de las instituciones están acreditadas por dos años o más. Sin embargo, al desagregar por tipo de instituciones se observa que los CFT e IP en su mayoría no cuentan con acreditación institucional, y que sólo un 14,3% de tales instituciones cuenta con cuatro años o más de acreditación. Las universidades privadas, en tanto, tienen un 41,2% de sus instituciones sin acreditar y un 35,3% de ellas tiene cuatro años de acreditación o más. Las universidades estatales y del G9, por su parte, tienen todas sus instituciones acreditadas y mayoritariamente tienen una acreditación elevada en años (Tabla 5).

Tabla 5
Número de instituciones de educación superior por tipo de institución y años de acreditación

Estado de Acreditación	Ues. Estatales	Ues. G9	Ues. Privadas	CFT e IP	% de IES por nivel de acreditación
No acreditadas	0	0	14	55	46,0%
2 años	0	0	1	7	5,3%
3 años	3	0	7	16	17,3%
4 años	6	2	6	6	13,3%
5 años	5	2	6	3	10,7%
6 años	1	4	0	3	5,3%
7 años	1	1	0	1	2,0%
Total	16	9	34	91	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior
Nota: Corresponde a la acreditación vigente de las instituciones en el mes de julio del año 2016.

No obstante, la situación descrita en el párrafo anterior no se refleja directamente en el número de estudiantes matriculados en los distintos tipos de instituciones. De este modo, si bien sólo un 54% de las instituciones se encuentran acreditadas, ellas tienen una participación en la matrícula total del sistema de 91,5% y de 91,4% en la matrícula de primer año (Tabla 6). Al analizar por tipo de institución, se observa que entre las universidades privadas un 13% de la matrícula asiste a universidades no acreditadas, mientras que en los CFT e IP dicha cifra alcanza un 11%.

5 Esta información recoge la localización de la sede en que estudia el alumno, y no la ciudad en que se encuentra la casa central de su institución.

Tabla 6
Número de estudiantes por años de acreditación de la institución

Estado de Acreditación	N° de IES	Matrícula Total	% de participación	Matrícula de Primer año	% de participación
No acreditadas	69	99.605	8,5%	29.173	8,6%
2 años	8	28.802	2,4%	10.748	3,2%
3 años	26	334.431	28,4%	104.927	30,9%
4 años	20	234.934	19,9%	66.668	19,6%
5 años	16	156.433	13,3%	38.105	11,2%
6 años	8	174.161	14,8%	47.403	13,9%
7 años	3	150.071	12,7%	42.807	12,6%
Total	150	1.178.437	100,0%	339.831	100,0%

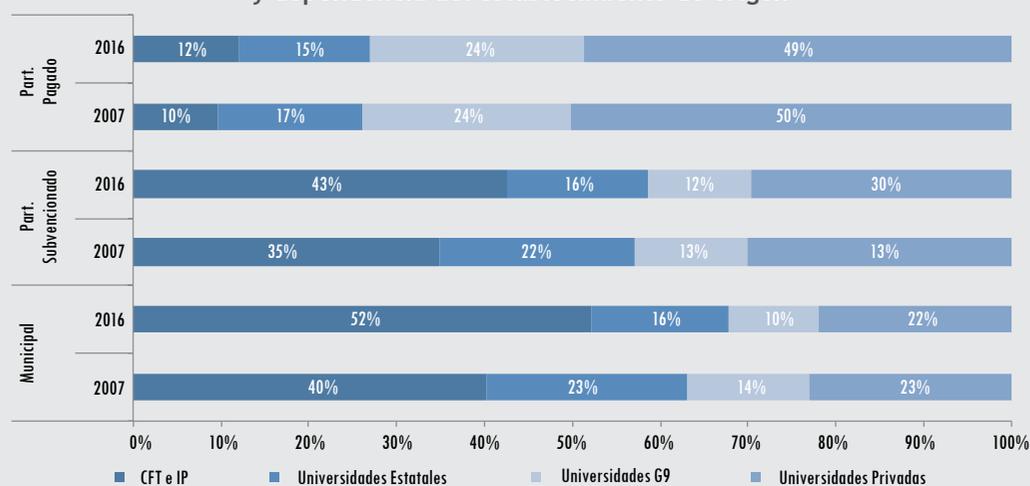
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior.

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE PREGRADO

En un análisis respecto al tipo de institución en que se matriculan los estudiantes según la dependencia de su establecimiento de origen, se observa que aquellos de establecimientos particulares pagados optan mayoritariamente por universidades privadas, mientras que se matriculan preferentemente en CFT e IP los estudiantes de establecimientos particulares subvencionados y, en mayor medida, los provenientes del sector municipal. Respecto a estos últimos, esto puede verse explicado por su preferencia por el tipo de carreras impartido por estas instituciones, pero también por los requisitos de entrada de las instituciones técnico profesionales, que no incluyen entre sus instrumentos de acceso la Prueba de Selección Universitaria (PSU), cuyos resultados promedio más bajos se obtienen precisamente en establecimientos municipales.

Esta distribución se repite tanto en el año 2007 como en el año 2016. No obstante, en el caso de los estudiantes que provienen de establecimientos municipales se observa un incremento en la matrícula en instituciones CFT e IP, mientras que cae el porcentaje de matriculados en universidades estatales y universidades del G9, manteniendo la participación en universidades privadas inalterada. Similar situación se observa en estudiantes de establecimientos particulares subvencionados (Figura 2).

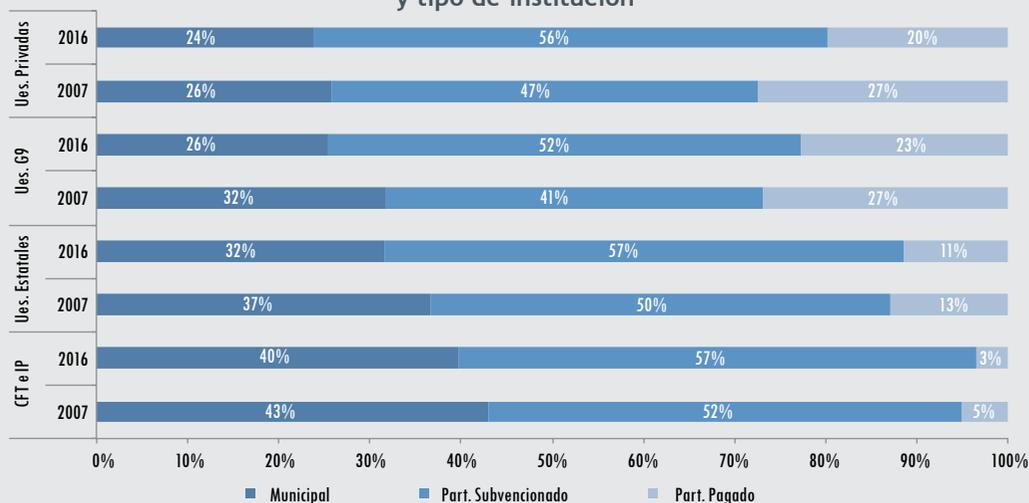
Figura 2
Distribución de matrícula de pregrado por tipo de institución y dependencia del establecimiento de origen



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior.
Nota: Los porcentajes se han calculado respecto del total de datos con información de dependencia del establecimiento de origen, que es de 60% en 2007 y 88% en 2016.

A nivel de instituciones, la composición de estudiantes se encuentra dominada por la participación de estudiantes de establecimientos particulares subvencionados, coherente con la participación total de dicha dependencia en el nivel escolar. Al analizar los centros de formación técnica e institutos profesionales se observa una fuerte presencia de estudiantes de establecimientos municipales, en línea con la matrícula de estos (Figura 3).

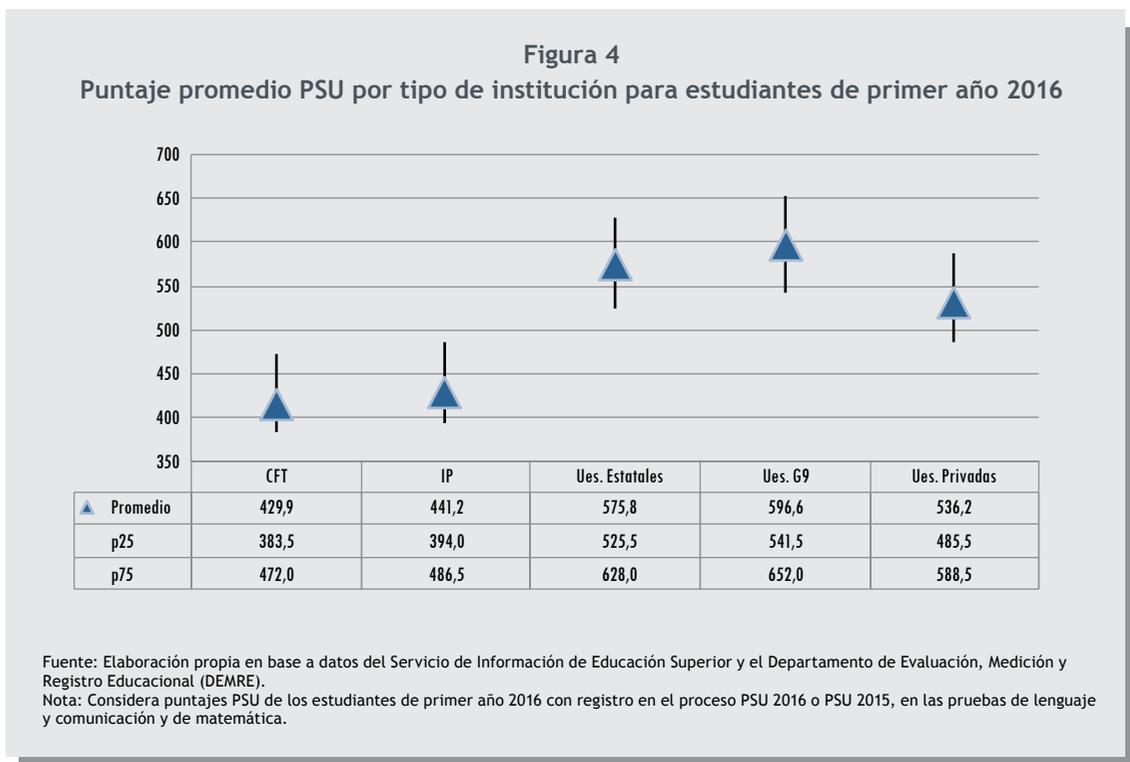
Figura 3
Distribución de estudiantes por dependencia del establecimiento de origen y tipo de institución



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior.
Nota: Los porcentajes se han calculado respecto del total de datos con información de dependencia del establecimiento de origen, que es de 60% en 2007 y 88% en 2016.

Al analizar los resultados PSU⁶ por tipo de institución, en términos de puntaje promedio de las pruebas de lenguaje y comunicación y de matemática, se observa que los puntajes más bajos de dicho instrumento de selección se encuentran en CFT e IP además de una baja participación de estudiantes en esta prueba. Sólo un 39% de los estudiantes de primer año 2016 en CFT cuenta con puntaje PSU, ya sea en el proceso 2016 o 2015. En los IP dicha cifra es de 38%.

Los puntajes más altos de promedio PSU se encuentran en las instituciones del G9, las cuales además tienen la tasa de participación más alta, con un 91% de estudiantes con dato y un promedio PSU de 596,6 puntos. Le siguen las universidades estatales con un 84% de participación y las universidades privadas con un 70%, y resultados promedio PSU de 575,8 y 536,2 puntos respectivamente (Figura 4).

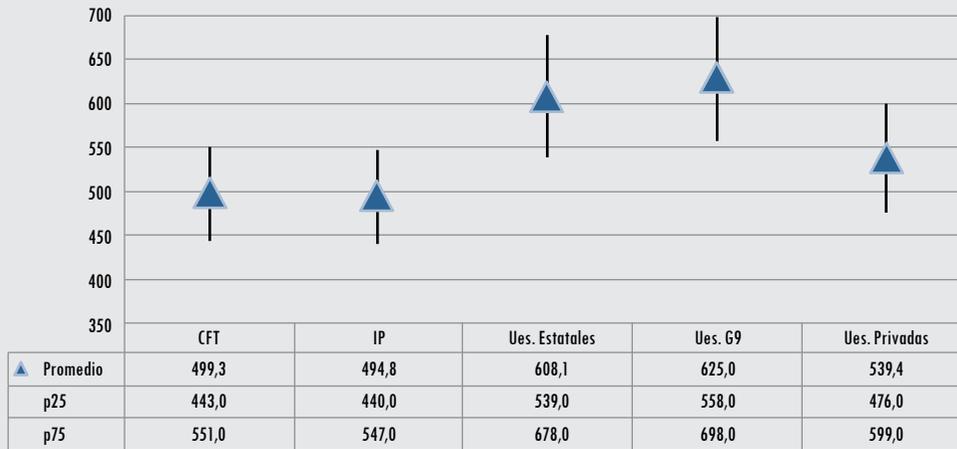


Al mirar los resultados NEM del proceso de admisión 2016, el ordenamiento en los resultados se mantiene. Las universidades del G9 matriculan, en promedio, estudiantes con mejores puntajes NEM que las universidades estatales y las universidades privadas (Figura 5)⁷.

6 Considera puntajes PSU de los estudiantes de primer año 2016 con registro en el proceso PSU 2016 o PSU 2015.

7 La variable utilizada para NEM corresponde al dato observado en el proceso de admisión 2016, por lo que sólo está reportado para los estudiantes que se inscribieron para rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en el año 2016. Los estudiantes de CFT e IP se encuentran sub-representados en esta muestra.

Figura 5
Puntaje promedio NEM por tipo de institución para estudiantes de primer año 2016

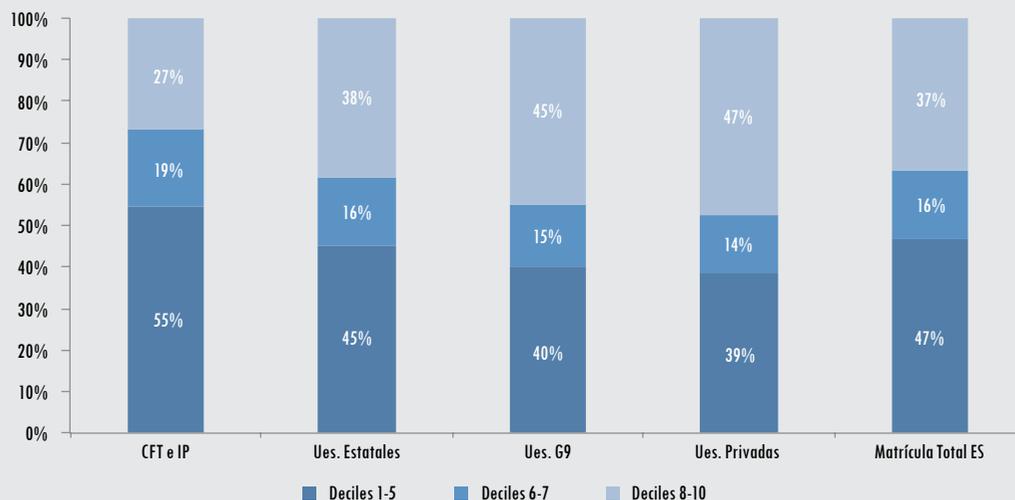


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior y el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE).

Nota: El puntaje NEM corresponde a una transformación de los promedios de las calificaciones de enseñanza media a escala de puntaje estándar. Considera puntajes NEM de los estudiantes de primer año 2016 con registro en el proceso PSU 2016.

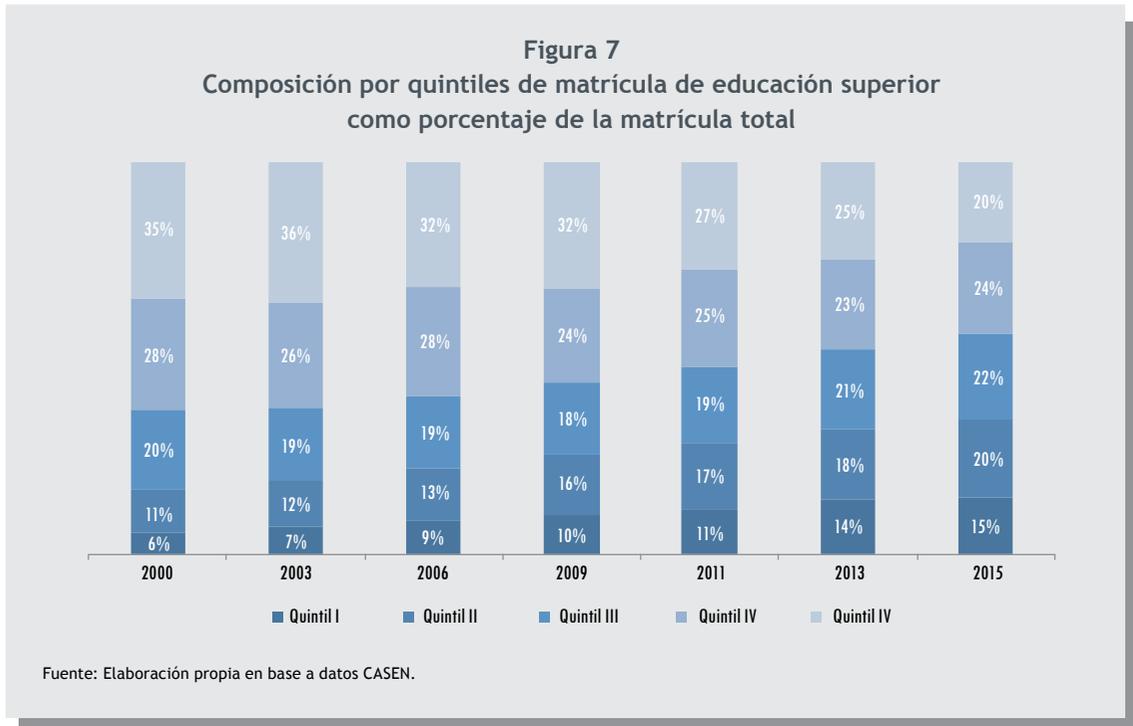
Por otro lado, es posible observar que la distribución socioeconómica de estudiantes también se da de manera dispar entre los diferentes tipos de instituciones. En efecto, en los CFT e IP el porcentaje de estudiantes de los cinco primeros deciles es mayor que en las universidades, diferencia que resulta más amplia respecto de las universidades del G9 y privadas. En el lado opuesto, estas últimas instituciones son las que tienen la mayor participación de estudiantes de los deciles de mayores ingresos, muy por encima de la distribución observada para el total de matrícula de educación superior en el año 2015 (Figura 6).

Figura 6
Distribución de matrícula 2015 por deciles de clasificación socioeconómica y tipo de institución



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior y el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social.

Al observar los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen, la participación de los quintiles de ingreso más bajos ha aumentado de manera sostenida en el tiempo. Es así que en el año 2000 la tasa de cobertura bruta⁸ de pregrado para los quintiles I y II era de 7,8% y 13,9% respectivamente, mientras que en el año 2015 dicha cobertura llega a 37,6% y 43,3% para dichos quintiles. Del mismo modo, la composición por quintiles de la matrícula en educación superior ha tenido variaciones en beneficio de los primeros tres quintiles, pasando de una participación de 36,7% en el año 2000 a una participación de 56,2% en el año 2015 (Figura 7).



8 La tasa de cobertura bruta considera la matrícula total de pregrado, dividido en la población total entre 18 y 24 años.

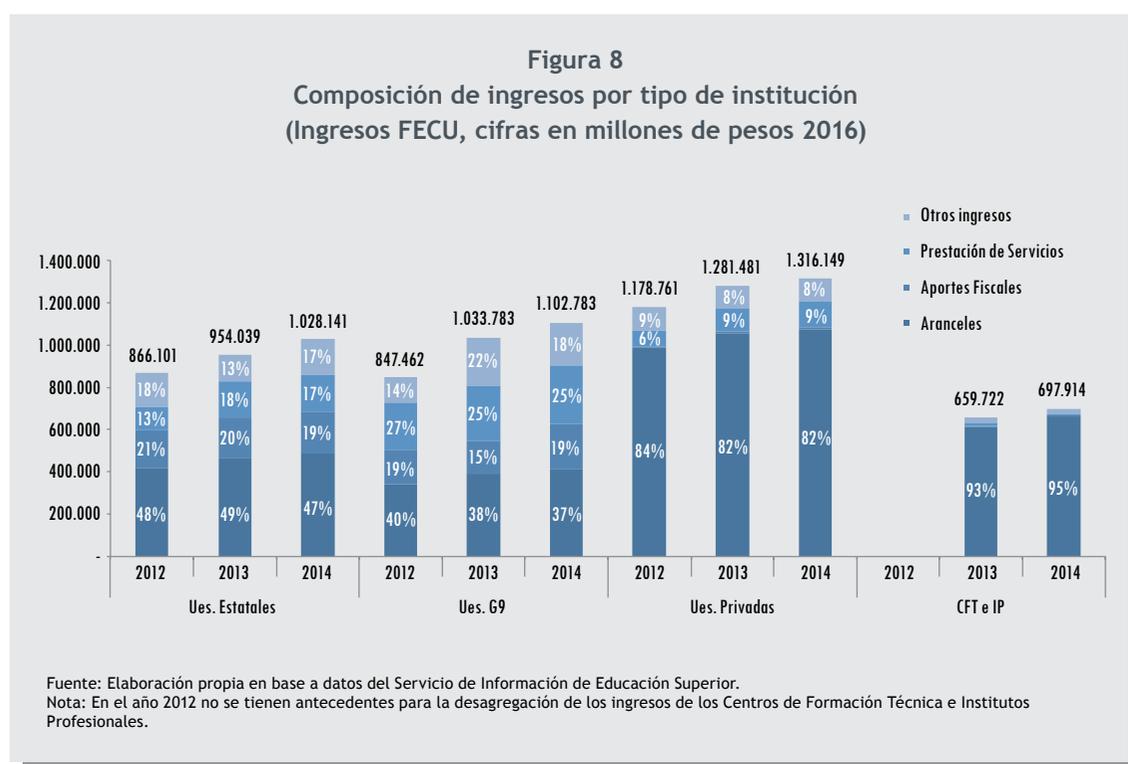
II. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Las instituciones de educación superior en Chile financian sus actividades de docencia, investigación, extensión, entre otras, a través de aranceles que cobran a sus estudiantes de pregrado y posgrado, los aportes que reciben del Estado, y la venta de servicios y otros ingresos, entre los que se incluyen donaciones, ingresos de cursos y programas de extensión, venta de bienes y los ingresos no operacionales. Dicha información es de público conocimiento, ya que las instituciones de educación superior están obligadas a entregar al Servicio de Información de Educación Superior (SIES) sus estados financieros auditados¹.

A partir de la información contenida en las fichas financieras de las instituciones se ha construido la Figura 8, en que se observan claras diferencias en la composición de ingresos por tipo de institución de educación superior. Mientras los ingresos de centros de formación técnica e institutos profesionales se componen en un 95% de aranceles, en el año 2014, en las universidades del G9 esta participación sólo llega a un 37% y a un 47% en el caso de las estatales. Cabe hacer notar que los ingresos por aranceles están compuestos no sólo del financiamiento directo por parte de los estudiantes, sino que también de becas y créditos financiados o garantizados por el Estado. Asimismo, al observar la participación de aportes fiscales no relacionados con ayudas estudiantiles en los ingresos por tipo de institución se puede notar que dichos aportes alcanzan cerca del 20% en las instituciones del CRUCH, mientras que en universidades privadas y CFT e IP los aportes fiscales no logran llegar a un 1% de participación.

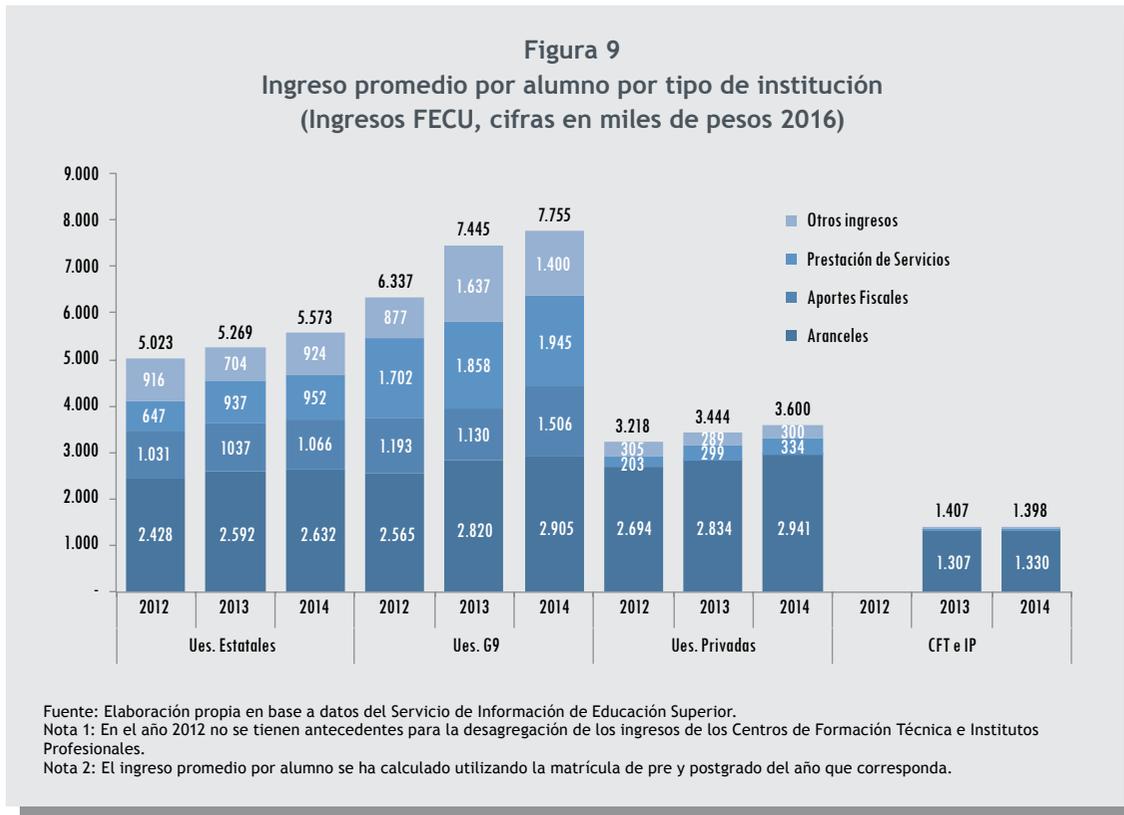
Más aún, en dichos antecedentes es posible observar que la composición de ingresos se ha mantenido casi inalterada en el periodo 2012-2014, para los diferentes tipos de instituciones. En las universidades privadas, por ejemplo, si bien los ingresos por prestación de servicios han aumentado de un 6% a un 9%, esto no logra disminuir significativamente la dependencia de sus ingresos totales a los ingresos por aranceles que perciben las instituciones.



1 <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>

Sin embargo, para comparar adecuadamente los ingresos por tipo de institución es necesario ponderar dicha información por la matrícula de las instituciones en el año en que se recaudaron los ingresos presentados. Al dividir los ingresos de las instituciones por la matrícula de pregrado y posgrado, del año respectivo, es posible observar que la mayor recaudación promedio por alumno la obtienen las universidades del G9 en todos los ítems, con excepción del ingreso promedio por aranceles, en que son superadas por las universidades privadas (Figura 9).

Adicional a lo anterior, en la Figura 9 se puede observar que las universidades del G9 son las que han tenido el mayor aumento en el ingreso promedio por alumno, explicado por el crecimiento de todos los componentes de dicho ingreso. En el lado opuesto, los CFT e IP han disminuido marginalmente su ingreso promedio por alumno, siendo la prestación de servicios el ítem que más cae.



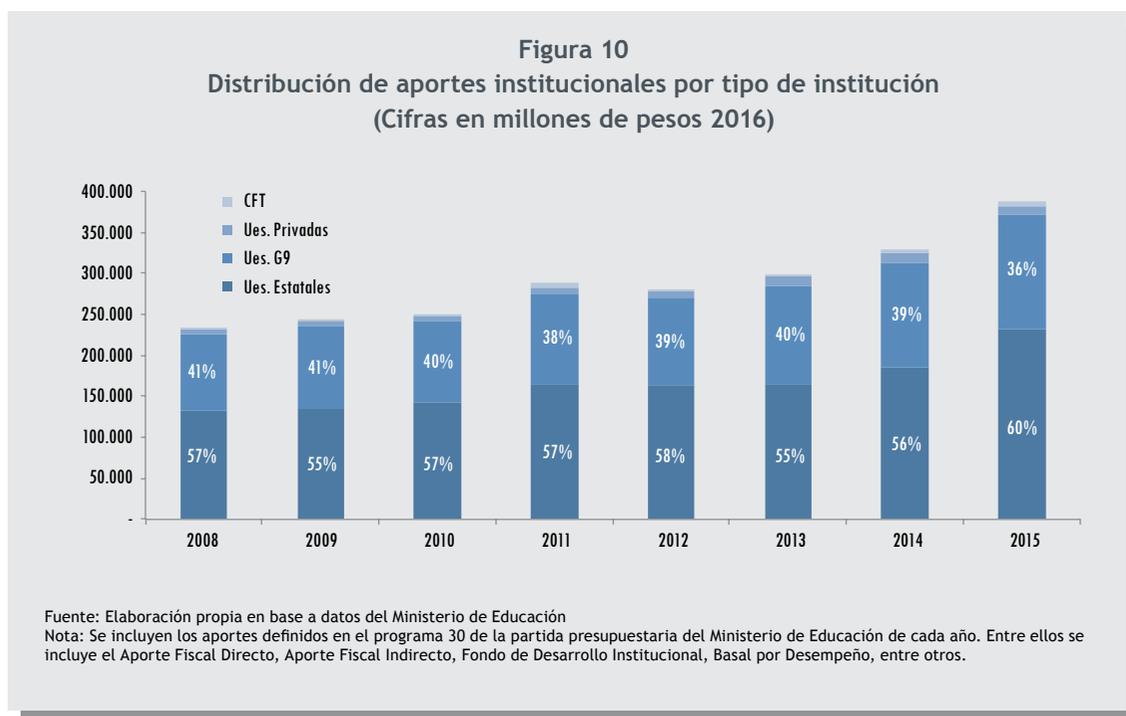
2. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Los aportes fiscales a las instituciones se componen de aportes basales y fondos competitivos a los que éstas pueden postular, considerando en este análisis los aportes definidos en las leyes de Presupuestos del Sector Público de cada año, contenidos en el Programa de Educación Superior del Ministerio de Educación². Adicional a las transferencias destinadas a las instituciones, el Estado también entrega ayudas a los estudiantes de educación superior que les permiten financiar el arancel, y que a través de este canal se convierten en un ingreso para las instituciones.

Con todo lo anterior, las IES reciben financiamiento público a través de aportes institucionales, de las becas de arancel y de los créditos para estudiantes. Respecto de estos últimos, y manteniendo el fin de analizar los ingresos que perciben las instituciones, en los análisis que se presentan a continuación se consideran los ingresos totales de Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y de Crédito con Aval del Estado (CAE) que percibe la institución, y no sólo aquella parte que es directamente de cargo fiscal.

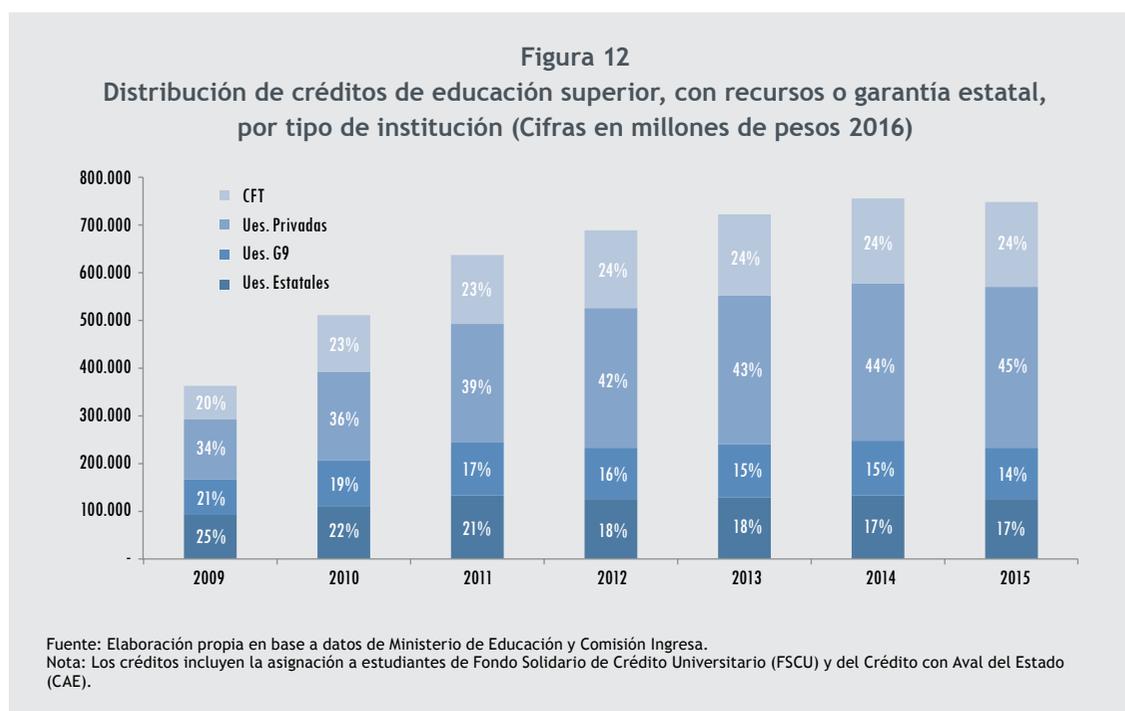
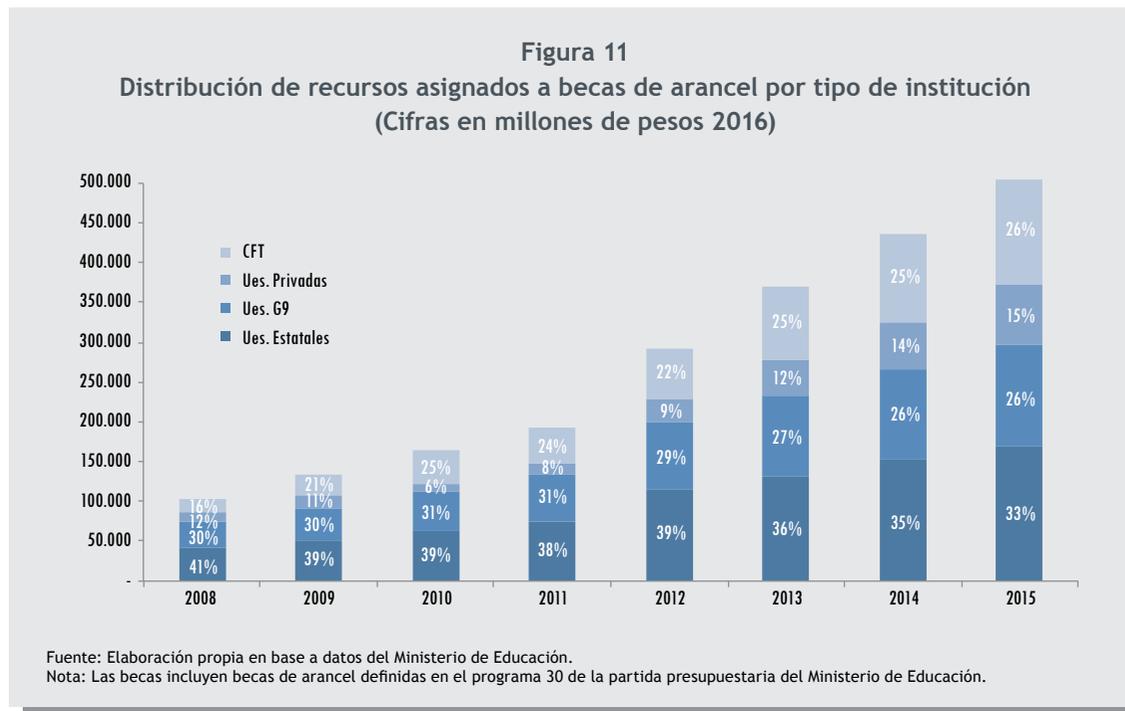
Con dichos antecedentes se puede observar que la mayor porción de ayudas directas del Estado, ya sea a través de fondos institucionales o de becas de arancel, se destinan a las universidades estatales. En el lado opuesto, se observa que la mayor porción de créditos estudiantiles se entregan a universidades privadas, y en segundo lugar a los CFT e IP (Figuras 10, 11 y 12).

En la Figura 10 se puede observar que los recursos destinados a aportes institucionales han crecido de manera sostenida en el periodo 2008-2015, con excepción de una leve disminución en el año 2012, que se explica por la caída en la ejecución presupuestaria de los recursos del Fondo de Desarrollo Institucional (FDI).

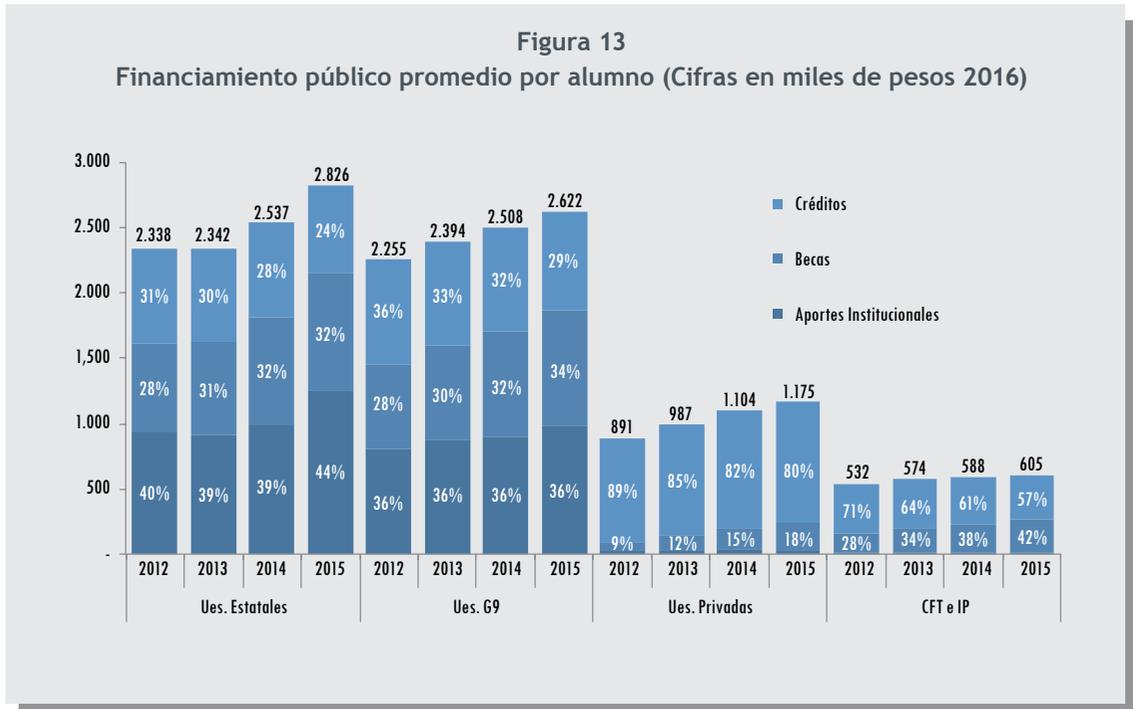


² Existen fondos provenientes de otras fuentes públicas, Conicyt por ejemplo, que no se toman en consideración en este análisis. El presupuesto de Conicyt en el año 2016 considera \$186.752 millones para fondos concursales a los que pueden acceder las instituciones que desarrollen investigación, entre las que se cuenta a las universidades.

Adicionalmente, se puede observar que el mayor crecimiento en el período 2008-2015 se dio en las becas de arancel que se destinan a los estudiantes (Figura 11). Estos recursos se incrementaron en 387% desde el año 2008 al 2015, con un aumento de recursos cuantioso tanto para universidades como para CFT e IP. Es así que en este período este financiamiento se incrementó en un 296% y 313% para universidades estatales y universidades del G9, respectivamente, mientras que para las universidades privadas este incremento fue de 496% y para los CFT e IP de 671% respecto al monto que recibían en el año 2008.



El resultado anterior se observa, tanto en el ingreso total de financiamiento público a las instituciones, como al analizar los antecedentes por alumno promedio. Al respecto es posible observar que el mayor aporte promedio por alumno se lo llevan las universidades estatales, y que dicha situación ha sido sostenida en el período 2012 a 2015. Por el contrario, los CFT e IP son los de menor aporte promedio por alumno, aunque con un crecimiento importante de las becas para sus estudiantes (Figura 13).



En el año 2015 se entregaron 15 aportes institucionales, incluidos plan de emergencia, aporte para las nuevas universidades regionales y el programa PACE. El fondo basal de mayor cuantía corresponde al Aporte Fiscal Directo, destinado a las universidades del Consejo de Rectores, que en 2015 representó el 56% de los aportes destinados a las universidades estatales, y un 66% de los aportes destinados a las universidades G9 (Figura 14).

Figura 14
Distribución de aportes institucionales en el período 2012-2015 por tipo de institución
 (Cifras en millones de pesos 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a dato del Ministerio de Educación y del Servicio de Información de Educación Superior.

El Aporte Fiscal Directo (AFD) se destina a las instituciones del CRUCH y se transfiere en dos partes: la primera de ellas corresponde a un 95% de la asignación total que se distribuye por criterios históricos, y la segunda parte corresponde al 5% de la asignación y se distribuye según indicadores de desempeño. En la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2016, se consignaron \$216.193 millones para este aporte.

Además, las universidades del CRUCH acceden a dos fondos basales adicionales e importantes en sus presupuestos, diferenciando ambos fondos según sean universidades estatales o del G9.

El primero de ellos corresponde al convenio marco de universidades estatales, cuyo presupuesto 2016 es de \$46.540 millones. El objeto de este aporte es la celebración de convenios entre el Ministerio de Educación y las universidades estatales para desarrollar compromisos que se organizarán en torno a los siguientes ejes: Fortalecimiento Institucional, Investigación e Innovación, Formación de Profesores y Vinculación con el Medio³.

Las universidades del G9, por su parte, acceden al fondo Basal por desempeño cuyo objeto es apoyar las funciones propias de las universidades, particularmente aquellas distintas a la docencia⁴. En el año 2016 se destinaron \$27.638 millones para este fondo, y se asigna entre las universidades utilizando indicadores de desempeño, cuya metodología de distribución se explica en la sección 4 de este capítulo.

El aporte basal más significativo para las universidades privadas es el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que se entrega en base a los resultados en la PSU de los estudiantes de primer año de la institución. Para las universidades privadas este aporte significó en el año 2015 un 58% del total de aportes que recibieron del Estado, sin incluir becas ni CAE.

3 Decreto N°48 de 2015 del Ministerio de Educación.

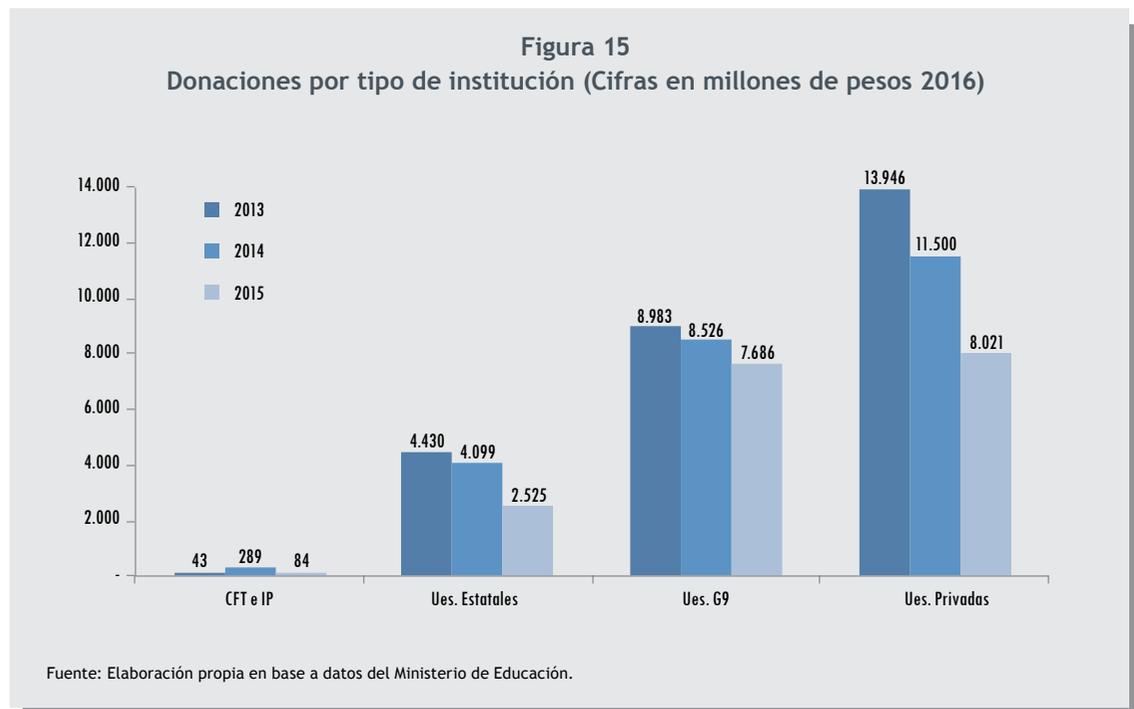
4 Decreto N°40 de 2015 del Ministerio de Educación.

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) es asignado anualmente a las instituciones de educación superior que matriculen a los 27.500 mejores puntajes PSU de los alumnos de primer año, y cada institución recibe una asignación proporcional a la cantidad de alumnos que cumplan las condiciones y se matriculen en su institución. Si bien este aporte era el más relevante para las universidades privadas, su participación ha ido cayendo en la medida que se han aumentado los recursos para el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI). Además, el año 2016, los fondos para AFI se disminuyeron en 50%, y se redujeron a 0 en el proyecto de presupuestos 2017.

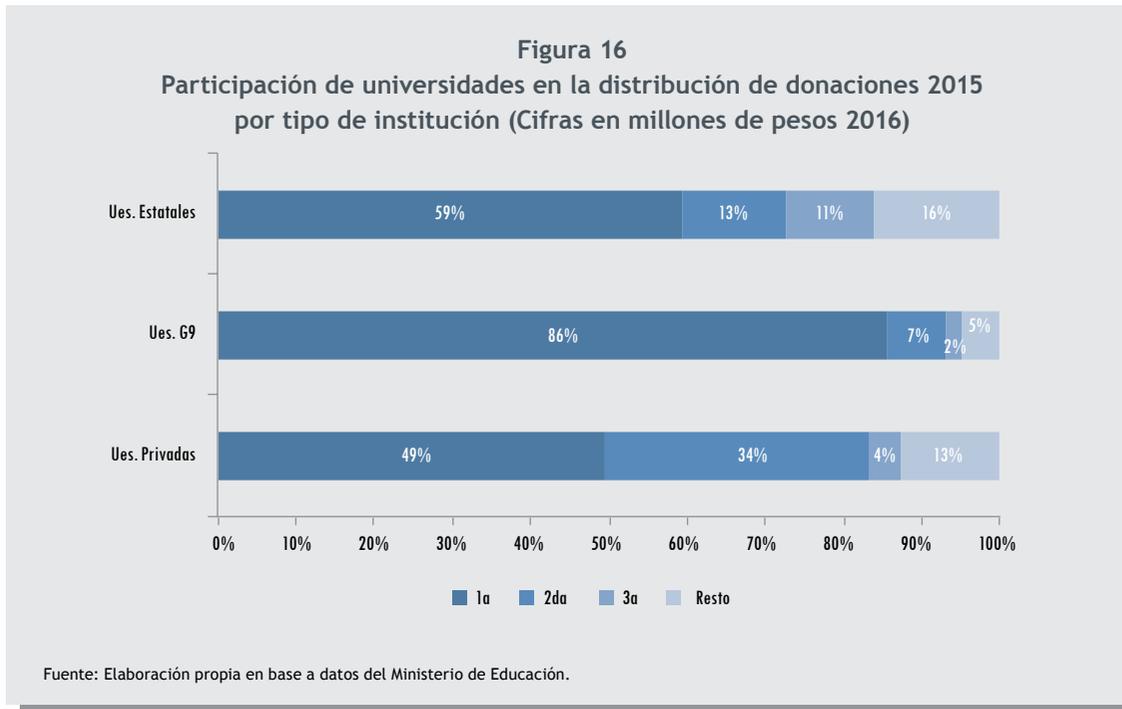
Para los centros de formación técnica e institutos profesionales el aporte más relevante es el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI). Este aporte corresponde a un fondo competitivo que otorga financiamiento para el desarrollo de las instituciones y el mejoramiento de la calidad académica. En el año 2015, del total de aportes basales recibidos por estas instituciones el FDI representó un 77%.

3. LAS DONACIONES A INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Otro tipo de financiamiento a las instituciones de educación superior son las donaciones. Parte de este financiamiento puede considerarse público, ya que la ley N° 18.681 de 1987, otorga beneficios tributarios a los contribuyentes que otorguen donaciones a las universidades o institutos profesionales, destinadas a financiar la compra de bienes inmuebles y de equipamiento, readecuación de infraestructura o financiar proyectos de investigación. En los años 2013, 2014 y 2015 las universidades privadas han tenido el liderazgo en la participación en el total de donaciones, obteniendo en el año 2015 un 43,8% de las donaciones. Le siguen las universidades del G9 con un 42% de las donaciones (Figura 15).



Por otro lado, al analizar las donaciones al interior de cada tipo de tipo de institución es posible observar que existe una fuerte concentración de las donaciones en algunas instituciones. Por ejemplo, para el año 2015 del total de donaciones recibidas por las universidades del G9, sólo una universidad percibió un 86%, mientras que en el grupo de las universidades estatales sólo una universidad se llevó el 59% de los recursos (Figura 16)⁵.



4. MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE FONDOS BASALES PARA LAS UNIVERSIDADES

En el año 2016 la Ley de Presupuestos del Sector Público definió diez fondos basales y concursales para las instituciones de educación superior, que están detallados en los programas 29 y 30 del Capítulo 01 de la partida presupuestaria del Ministerio de Educación⁶. Estos fondos difieren entre ellos, tanto en el mecanismo de asignación como en las instituciones que pueden participar de ellos (Tabla 7).

Actualmente, ocho fondos se distribuyen total o parcialmente de manera competitiva, a partir de proyectos que presentan las instituciones al Ministerio de Educación o través de indicadores de desempeño. Entre ellos, existen dos fondos que entregan totalmente sus recursos a través de indicadores de desempeño. Estos fondos corresponden al Fondo Basal por Desempeño de las universidades del G9 y el Fondo para el Fomento de la Investigación de las universidades privadas adscritas a gratuidad 2016. Además, el Convenio Marco de universidades estatales, distribuye una fracción de sus recursos utilizando esta misma metodología⁷.

5 Las universidades que concentran la recepción de fondos por concepto de donaciones, en el año 2015, son la Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de los Andes, Universidad del Desarrollo y la Universidad de Chile.

6 A partir del año 2016 se incorporó a la Ley de Presupuestos el programa 29 Fortalecimiento de la Educación Superior Pública, que contiene los aportes destinados a las instituciones de educación superior estatales.

7 Cabe recordar que el 5% del Aporte Fiscal Directo también se distribuye según indicadores. Sin embargo, al estar éstos fijados por ley hace casi tres décadas, resulta de mayor interés y relevancia el análisis de los criterios de distribución de los fondos basales más recientes, pensando en los mecanismos de distribución de nuevos fondos que se creen.

Tabla 7
Fondos basales y concursales destinados a las instituciones de educación Superior contenidos en la Ley de Presupuestos para el sector Público 2016

Nombre Fondo	Fondo en MM\$2016	IES receptoras del Fondo	Mecanismos de Asignación
Aporte Fiscal Directo	216.193	Ues. CRUCH	Se asigna un 95% por criterio histórico y un 5% por indicadores de desempeño.
Aporte Fiscal Indirecto	12.748	Todas	Se asigna según los puntajes PSU de los estudiantes matriculados por la IES.
Convenio Marco	46.540	Ues. Estatales	Su asignación considera elementos históricos y de desempeño.
Basal por Desempeño	27.638	Ues. G9	Asignación según indicadores de desempeño.
Fondo Desarrollo Institucional	22.797	Todas	Concurso.
Apoyo Innovación Educación Superior	5.257	Universidades	Concurso.
Educación Superior Regional	5.257	Todas IES regionales	Concurso.
Universidad de Chile	10.154	U. Chile	Fondo basal.
Fortalecimiento Universidades	5.660	CRUCH	Se asigna según criterios de propiedad, matrícula y localización geográfica.
Aporte para Fomento de Investigación	2.700	Ues. Privadas en Gratuidad	Asignación según indicadores de desempeño.
Total	354.945		

A continuación, se procederá a describir la metodología de distribución de estos fondos, los indicadores utilizados, y el desempeño de los distintos grupos de universidades en cada uno. Este análisis tiene valor como ejercicio de comparación de desempeño entre universidades, además de dar luces respecto del eventual resultado de distribución de nuevos fondos que se creen, que podrían hacer uso de uno o más de estos indicadores.

i. Metodología de Distribución según Indicadores de Desempeño.

El mecanismo de distribución que se describe a continuación se utiliza para distribuir los recursos del Fondo Basal por Desempeño de las universidades del G9, el Fondo para el Fomento de la Investigación de las universidades privadas adscritas a gratuidad 2016, y el Convenio Marco de universidades estatales, en la fracción que corresponda. La metodología se aplica de manera independiente para estos tres tipos de instituciones.

El mecanismo de distribución de recursos asigna, en primer lugar, a las instituciones a una categoría que depende del número de programas de doctorado acreditados que tiene la universidad y el número de publicaciones Scopus de la misma, determinando el nivel de actividad distinto a docencia que tiene cada una de ellas.

Las categorías se construyen de la forma que describe la Tabla 8, siendo los requisitos copulativos.

Tabla 8
Categorías de universidades para la asignación de Fondo Basal por Desempeño y Fondo Fomento Investigación

	Requisito Doctorados	Requisito Publicaciones Scopus	Ponderador
Categoría I: Universidades con énfasis en la docencia, de Investigación y Doctorado	10 o más programas de doctorado acreditados	300 o más publicaciones anuales	3
Categoría II: Universidades con énfasis en la docencia y de Investigación Focalizada	1 o más programas de doctorado acreditados	100 o más publicaciones anuales	2
Categoría III: Universidades con énfasis en la docencia			1

Las categorías construidas permiten entregar un peso relativo distinto a cada una de las instituciones, asignando una mayor porción del fondo a las instituciones que se encuentran en categorías que desarrollan mayor actividad relacionada a la investigación. Adicionalmente, se utilizan once indicadores con igual ponderación, para obtener el puntaje de cada institución. Cada uno de los indicadores se estandariza por categoría, dividiendo el puntaje de cada institución por el valor máximo que se haya obtenido en la categoría en que participa.

Tabla 9
Indicadores utilizados en el Fondo Basal por Desempeño y Fondo para el Fomento de la Investigación

Indicadores
a) N° de académicos con dedicación completa por cada 100 matriculados.
b) Porcentaje de académicos con grado de doctorado.
c) Porcentaje de académicos con especialidades médicas, magíster y doctorado.
d) N° de publicaciones Scopus por JCE.
e) N° de publicaciones Scopus por JCE con doctorado.
f) N° de citas por publicación promedio en los últimos 5 años.
g) Porcentaje de estudiantes de primer año en carreras de 8 semestres o más, que pertenezcan a los quintiles 1, 2 o 3.
h) Porcentaje de estudiantes que se retienen en primer año en carreras de 8 semestres o más.
i) Tasa de titulación u obtención de grado académico, en carreras de pregrado de 8 o más semestres.
j) Tasa de graduación de estudiantes de doctorado.
k) N° de patentes solicitadas.

Nota: JCE corresponde a las jornadas completas equivalentes de 44 horas semanales de una institución.

ii. Resultados de los indicadores utilizados en el Fondo Basal por Desempeño y Fondo para el Fomento de la Investigación.

Para el análisis siguiente se han utilizado los datos disponibles para la asignación de fondos institucionales 2016. Ellos toman información 2014, reportada por las instituciones de educación superior, información recopilada por SIES, e información de Conicyt. Si bien, actualmente estos indicadores se utilizan solo para evaluar a las universidades del CRUCH y las universidades privadas adscritas a gratuidad 2016, en esta sección se aplicarán a la totalidad de universidades del sistema.

En el análisis que se presenta en esta sección se dividirá a las universidades en cuatro grupos. Los dos

primeros grupos corresponden a las universidades estatales y universidades del G9. En el caso de las universidades privadas se subdividirá esta clasificación en dos grupos según los años de acreditación, generando los grupos “universidades privadas con cuatro años de acreditación o más”, y el grupo “universidades privadas con tres años de acreditación o menos”. Esta última categoría incluye a universidades no acreditadas.

Los indicadores a), b) y c) en la Tabla 9 se relacionan directamente con los académicos que tiene la institución. Al evaluar a las universidades con estos indicadores se observa que en promedio las universidades del G9 tienen mejor desempeño que las universidades estatales y privadas. De igual forma, se observa que al separar a las universidades privadas con cuatro o más años de acreditación, estas presentan mejores indicadores que las universidades privadas con tres años o menos, aunque aún por debajo de las universidades estatales y del G9 (Tabla 10).

Tabla 10
Resultados de indicadores asociados a académicos por tipo de institución

	a) N° de académicos con dedicación completa por cada 100 matriculados	b) Porcentaje de académicos con grado de doctor	c) Porcentaje de académicos con especialidades médicas, magister y doctorado.
Ues. Estatales	4,49	33,98%	70,08%
Ues. G9	5,13	40,24%	76,91%
Ues. Privadas con 4 o más años de acreditación	4,37	14,80%	58,72%
Ues. Privadas con 3 años o menos de acreditación	3,63	4,80%	39,42%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación.

Al analizar los indicadores relativos al número de publicaciones de una institución, encontramos que las instituciones estatales tienen una mayor productividad de sus académicos con grado de doctor, medido a través del indicador e), es decir, número de publicaciones Scopus por académico jornada completa equivalente con doctorado. Sin embargo, al analizar el impacto de las publicaciones mismas, en términos de número de citas promedio por publicación, las publicaciones de las universidades del G9 son las que tienen mayor impacto.

Tabla 11
Resultados de indicadores asociados a publicaciones por tipo de institución

	d) N° de publicaciones Scopus por JCE.	e) N° de publicaciones Scopus por JCE con doctorado.	f) N° de citas por publicación promedio en los últimos 5 años.
Ues. Estatales	0,52	1,52	4,78
Ues. G9	0,59	1,48	6,05
Ues. Privadas con 4 o más años de acreditación	0,19	1,25	3,46
Ues. Privadas con 3 años o menos de acreditación	0,03	0,55	2,55

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación.

Las universidades privadas son las que obtienen peor desempeño en los indicadores asociados a publicaciones, tanto para las universidades con alta acreditación como para aquellas con baja acreditación. De este modo, el indicador d) N° de publicaciones por académico con jornada

completa en las universidades privadas de mayor acreditación está 0,4 publicaciones por debajo de las universidades del G9 cuyo promedio es de 0,59 publicaciones por académico con JCE. El indicador e), por su parte, tampoco alcanza los niveles de universidades estatales o G9 para este grupo de universidades privadas. Finalmente, el indicador de citas promedio toma el valor de 3,46 al considerar solo universidades privadas con cuatro o más años de acreditación, aun por debajo de las 6,05 citas por publicación promedio de las universidades del G9 o 4,78 citas por publicación promedio de las universidades estatales.

En los indicadores referidos a matrícula de pregrado, vemos que las universidades estatales son las que tienen el mayor porcentaje de matrícula de primer año perteneciente a los quintiles 1, 2 y 3. Por otro lado, en los indicadores asociados a retención de estudiantes de primer año y graduación de pregrado, los peores resultados los obtienen las universidades privadas con tres o menos años de acreditación, mientras que las universidades privadas con cuatro o más años de acreditación alcanzan valores muy similares a las universidades del CRUCH.

Tabla 12
Resultados de indicadores asociados a estudiantes de pregrado, por tipo de institución

	g) Porcentaje de estudiantes de primer año en carreras de 8 semestres o más, que pertenezcan a los quintiles 1, 2 o 3.	h) Porcentaje de estudiantes que se retienen en primer año en carreras de 8 semestres o más.	i) Tasa de titulación u obtención de grado académico, en carreras de pregrado de 8 o más semestres
Ues. Estatales	64,92%	80,65%	63,27%
Ues. G9	57,56%	82,48%	65,35%
Ues. Privadas con 4 o más años de acreditación	47,88%	79,74%	63,61%
Ues. Privadas con 3 años o menos de acreditación	47,91%	66,04%	50,65%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación.

Nota: El indicador i) es medido como el porcentaje de alumnos que ingresan a primer año en 2011 y que son retenidos en el año 2014.

Finalmente, los indicadores asociados a programas de doctorado y patentes solicitadas tienen una baja cantidad de instituciones con dato, debido a que muy pocas universidades realizan este tipo de actividades. Es así que sólo 22 instituciones cuentan con antecedentes para su matrícula de doctorado, y sólo 10 universidades tienen patentes solicitadas entre los años 2013 y 2014.

Tabla 13
Resultados de indicadores asociados a estudiantes de doctorado y patentes, por tipo de institución

	N° de IES con dato	j) Tasa de graduación de estudiantes de doctorado	N° de IES con dato	k) N° de patentes solicitadas
Ues. Estatales	9	10,86%	4	1,79
Ues. G9	6	16,02%	5	3,14
Ues. Privadas con 4 o más años de acreditación	4	23,08	1	0,36
Ues. Privadas con 3 años o menos de acreditación	3	3,23%	0	-

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación.

Nota 1: La tasa de graduación de estudiantes de doctorado se calcula como el número de estudiantes titulados en el periodo 2010-2014 dividido en el total de matrícula de doctorado 2010.

Nota 2: El N° de patentes solicitadas se calcula como el número de patentes solicitadas 2013 y 2014 multiplicado por 1000 y dividido por el número de académicos JCE de las universidades de cada categoría.

5. FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS ESTUDIANTES DE PREGRADO

Los estudiantes de pregrado deben financiar sus estudios de educación superior con las ayudas estatales de becas de aranceles y créditos, becas y créditos que otorgan las propias instituciones, y/o aquellos recursos que aportan ellos mismos o sus familias. El financiamiento público para los estudiantes consiste, principalmente, en becas de arancel y becas complementarias de mantención.

i. Becas de arancel

En el año 2016, se entregaron nueve tipos de becas de arancel para los estudiantes de educación superior, que van desde \$600 mil pesos en la beca para hijos de profesionales de la educación y beca Nuevo Milenio, hasta completa cobertura del arancel real en la beca vocación de profesor. Todas las becas seleccionan a los beneficiados en base a su condición socioeconómica y su mérito académico, con excepción de las becas de reparación y la beca de reubicación para estudiantes de la Universidad del Mar.

El total de alumnos beneficiados por becas de arancel en el año 2015 llegó a 390.343 alumnos en las instituciones de educación superior analizadas, y ello permitió que un 37,5% de los estudiantes de CFT e IP obtuvieran alguna beca y un 30,3% lo hiciera en universidades.

Tabla 14
Becas de arancel 2016, requisitos y montos del beneficio.

Beca	Requisito Socioeconómico	Requisito Académico	Monto Beneficio	IES elegibles
Beca Bicentenario	Deciles 1-7	Desde 500 puntos	Arancel de Referencia	Universidades CRUCH
Beca Juan Gómez Millas	Deciles 1-7	Desde 500 puntos	\$1.150.000	IES acreditadas
Beca Nuevo Milenio	Deciles 1-7	NEM mayor a 5,0	Desde \$600.000 hasta \$900.000	IES acreditadas
Beca de Excelencia Académica	Deciles 1-8	10% superior de notas del colegio o puntaje nacional PSU, que cursaron enseñanza media en establecimientos subvencionados.	\$1.150.000	IES acreditadas
Beca Hijos de Profesionales de la Educación	Deciles 1-8	Desde 500 puntos PSU y promedio de notas desde 5,5.	\$500.000	IES con plena autonomía
Beca Vocación de Profesor	No tiene	Desde 600 puntos	Arancel Real	Universidades Adscritas
Beca de Reparación	No tiene	No tiene	Titulares: Arancel real Traspaso: hasta \$1.150.000	Titulares: IES reconocidas Traspaso: IES acreditadas
Beca de Articulación	Deciles 1-7	NEM mayor a 5,0	\$750.000	IES acreditadas
Beca de Reubicación U. del Mar	No tiene	No tiene	Arancel de Referencia	IES acreditadas

Fuente: Ley de Presupuestos del Sector Público año 2016.

Si bien los estudiantes de CFT e IP acceden en mayor proporción a las becas de arancel que los estudiantes universitarios, la cobertura de arancel que otorga la beca de la que éstos son mayoritariamente beneficiarios es menor. Es así que en el año 2015 la beca Nuevo Milenio, destinada a estudiantes que se matriculan en carreras técnicas y que pertenezcan al 70% más vulnerable de la población, además de contar con un promedio NEM mayor a 5,0, cubría hasta \$600 mil del arancel anual de la carrera.

Sin embargo, en el año 2016 se introdujeron mejoras al monto del beneficio de esta beca que permitieron elevar el valor máximo hasta \$900 mil para estudiantes de los cinco primeros deciles de ingresos, matriculados en instituciones constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro o que hubieren manifestado por escrito su voluntad de modificar su naturaleza jurídica a sin fin de lucro, y que contaran con cuatro o más años de acreditación. Aquellos estudiantes matriculados en instituciones con menos de cuatro años de acreditación, pero que cumplieren con los requisitos de ser instituciones sin fines de lucro o con compromiso de transformarse, obtuvieron un beneficio de \$850 mil.

Además, el Estado entrega dos ayudas adicionales a los estudiantes: el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Garantía Estatal (CAE).

El primero de ellos está destinado a estudiantes pertenecientes a los ocho primeros deciles de ingreso que se encuentren matriculados en universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, y cuyo puntaje promedio PSU sea mayor a 475 puntos. En el año 2015 se entregaron 74.046 créditos, cuyo máximo a cubrir corresponde al arancel de referencia. Del total de alumnos beneficiados en el año 2015, 62.336 corresponden a estudiantes que no contaban con becas de arancel en ese año.

Respecto al Crédito con Aval del Estado (CAE), se entrega a estudiantes de instituciones de educación superior acreditadas y que se hayan inscrito ante la comisión Ingresa para participar del Crédito. Este crédito está destinado a estudiantes cuya situación económica lo amerite, y que cumplan requisitos académicos. Para los estudiantes universitarios el requisito corresponde puntaje PSU promedio igual o superior a 475 puntos, mientras que los estudiantes de CFT e IP deben tener un promedio NEM igual o superior a 5,27.

En el año 2015 esta ayuda alcanzó a 368.987 estudiantes en universidades y CFT e IP, y el arancel solicitado promedio fue de \$1.539.109 por estudiante. Del total de estos estudiantes beneficiados, 232.084 alumnos sólo cuentan con CAE para financiar sus estudios.

En la Tabla 15 se puede observar que las universidades privadas y los CFT e IP son las instituciones que tienen el mayor número de estudiantes sin ayudas estatales de arancel. Al mismo tiempo, las universidades privadas tienen una mayor proporción de estudiantes que financian sus estudios sólo a través de créditos (65% del total de estudiantes con ayudas en este tipo de institución).

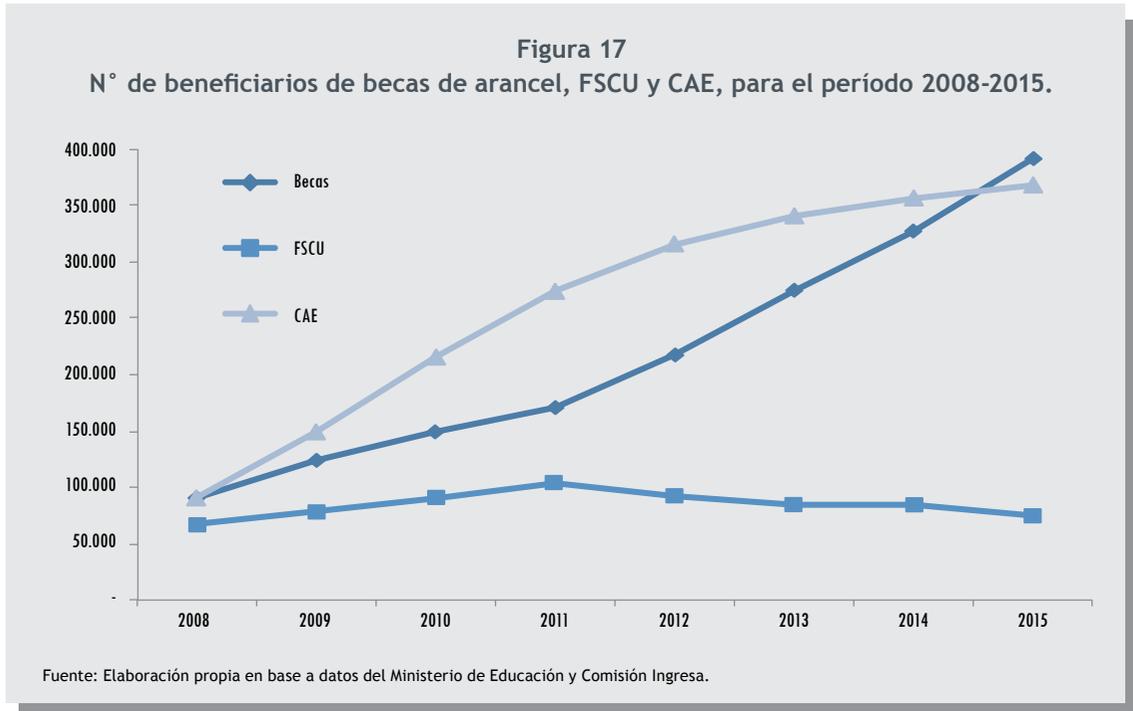
Tabla 15
Alumnos con ayudas estatales de arancel por tipo de institución, año 2015

Tipo IES	Matrícula	Becas	FSCU	Solo CAE	Sin ayudas de arancel	Total con ayuda	% Alumnos sin ayudas de arancel
Ues. Estatales	171.384	75.210	34.345	12.317	49.512	121.872	29%
Ues. G9	133.564	56.312	27.991	10.870	38.392	95.172	29%
Ues. Privadas	341.247	64.006	-	116.761	160.480	180.767	47%
CFT e IP	519.711	194.815	-	92.136	232.760	286.951	45%
Total	1.165.906	390.343	62.336	232.084	481.144	684.762	41%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Información de Educación Superior, Ministerio de Educación y Comisión Ingresa.
Nota: La columna Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) incluye estudiantes que, teniendo crédito del FSCU, no tienen beca de arancel.

Al realizar un análisis histórico de las becas de arancel y créditos entregados, observamos un aumento significativo de beneficiarios en las becas a partir del año 2012, explicado por el aumento de cobertura desde el segundo al tercer quintil de ingresos en dicho año (Figura 17). Este aumento se tradujo en mayores beneficios para todos los estudiantes en los distintos tipos de instituciones, y

podría explicar, en parte, el menor crecimiento observado en los distintos créditos durante el mismo período.



ii. Becas complementarias de mantención

Los estudiantes de educación superior también pueden acceder a becas complementarias, destinadas a la mantención, que son entregadas a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb). Estos beneficios están destinados a los estudiantes más vulnerables con el fin de contribuir a la retención de los mismos en la educación superior.

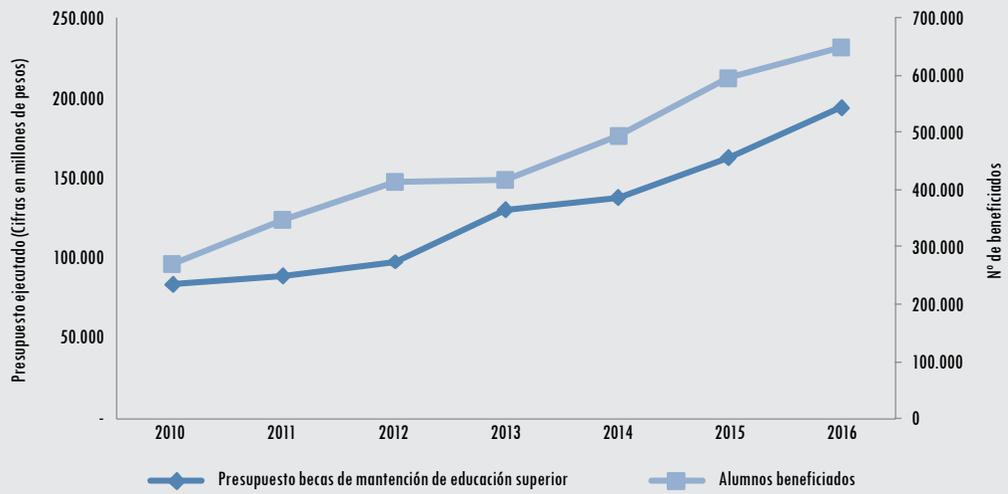
En el año 2016 se entregaron 14 beneficios que incluyeron alimentación, residencia, traslados, entre otros, asignando más de 670 mil becas de mantención para los estudiantes de educación superior.

Tabla 16
Becas complementarias de mantención 2016

Beca	Descripción del beneficio
Beca de Alimentación	Subsidio de alimentación destinado a los estudiantes de los tres primeros quintiles de ingreso, que acceden a becas y/o créditos de arancel y gratuidad. Se entregan \$32.000 mensuales, en el período de marzo a diciembre.
Beca de Mantención	Dinero de libre disposición orientado a los estudiantes de los tres primeros quintiles de ingreso. Para el año 2016, se fijó en diez cuotas de \$18.500 distribuidas en el período de marzo a diciembre.
Beca Indígena	Aporte monetario de libre disposición para estudiantes de origen indígena de los tres primeros quintiles de ingreso. Comprende el pago anual de \$638.000 y se realiza en 10 cuotas.
Beca Aysén	Aporte monetario de libre disposición para estudiantes residentes en la región de Aysén y que cursen estudios en dicha región. Comprende el pago mensual de \$130.000 en el período de marzo a diciembre.
Beca Patagonia Aysén	Consiste en la asignación de beca de alimentación, beca de mantención y beca de traslado para estudiantes para estudiantes residentes en la región de Aysén y que cursen estudios dentro o fuera región. Se requiere un puntaje promedio PSU 550 puntos y un NEM mayor o igual a 5,5.
Beca Magallanes y la Antártica Chilena	Consiste en una asignación en dinero de libre disposición, equivalente a \$800.000 anuales, que se pagan en 10 cuotas de marzo a diciembre. Destinado a estudiantes en situación de vulnerabilidad con buen desempeño académico, que residen y estudian en la región de Magallanes.
Beca Residencia Indígena	Aporte monetario para arriendo de inmueble, pieza o pensión que se otorga a estudiantes de los tres primeros quintiles de ingreso, de ascendencia indígena y residencia familiar en regiones determinadas. Considera una asignación anual de hasta \$1.268.400, que depende de la región de procedencia del estudiante.
Beca Integración Territorial	Aporte monetario de libre disposición para estudiantes de los primeros cuatro quintiles de ingreso con residencia familiar en las regiones de Valparaíso (Isla de Pascua y Juan Fernández), Los Lagos (Provincia de Palena), de Aysén y Magallanes, siempre que en sus localidades de residencia no existan ofertas estudiantiles de su interés. Considera hasta un monto máximo de 18,65 UTM anuales para estudiantes de Isla de Pascua.
Beca Vocación de Profesor	Beca de mantención correspondiente a \$80.000 mensuales para estudiantes que estudian pedagogía y que obtienen una puntuación igual o mayor a 700 puntos promedio PSU.
Beca Polimetales	Consiste en una asignación en dinero de libre disposición equivalente a 6,2 UTM anuales, que se pagan hasta en 10 cuotas de marzo a diciembre, en el marco del programa de intervención en zonas con presencia de polimetales en la comuna de Arica.
Beca Universidad del Mar	Aporte de libre disposición de hasta \$80.000 mensuales, destinados a estudiantes que han debido reubicarse ante el cierre de la Universidad del Mar. El monto del beneficio depende de la distancia entre la nueva sede de estudios y la sede de la Universidad del Mar en que se encontraba originalmente matriculado.
Beca Presidente de la República	Consiste en un subsidio mensual de 1,24 UTM y se paga en 10 cuotas dentro del año.
Beca Chaitén	Consiste en la asignación de beca de alimentación, beca de mantención y beca de traslado para estudiantes pertenecientes a las familias desplazadas de la comuna de Chaitén, por la erupción del volcán de esa localidad durante el año 2008.
Beca de Apoyo al Norte Grande y Cerros Valparaíso	Consiste en la asignación de beca de alimentación, beca de mantención y arancel de referencia para estudiantes gravemente afectados por el terremoto en las regiones de Arica y Parinacota o por los incendios en los cerros de Valparaíso.

Este presupuesto se ha visto aumentado de manera importante en el periodo 2010-2016, debido al aumento de cobertura que han experimentado las becas de alimentación y mantención, que son las que más beneficiarios tienen cada año (Figura 18). Es así que en el año 2015 se aumentó la cobertura de ambos beneficios desde el segundo quintil de ingresos al tercer quintil. Del mismo modo, se han incorporado ayudas estudiantiles que recogen situaciones particulares de las distintas zonas geográficas del país, como por ejemplo, las becas destinadas a Chaitén, el Norte Grande y Valparaíso, Magallanes, entre otras.

Figura 18
Presupuesto ejecutado becas de mantención de educación superior
(cifras en millones de pesos 2016) y alumnos beneficiados, por año



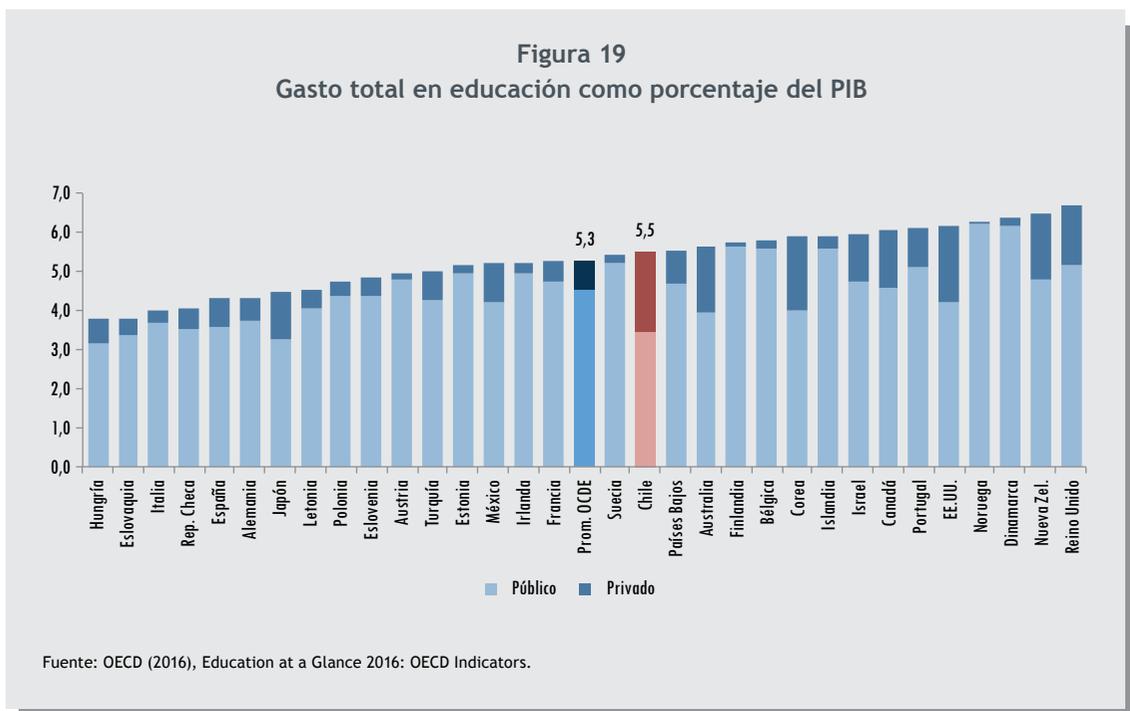
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta de Auxilio Escolar y Becas y Dipres.

III. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

El nivel de desarrollo alcanzado por Chile, que hoy lo posiciona como un país de ingreso medio, se puede ver reflejado en ciertas características e indicadores del sistema educacional, en particular aquellos asociados a cobertura y financiamiento. Sin embargo, en algunas dimensiones relevantes nuestro país se encuentra alejado de los estándares alcanzados por países con niveles de desarrollo comparables. En la presente sección se realiza una comparación internacional de los principales indicadores para los cuales existe información disponible, con el fin de determinar cómo se posiciona Chile en el escenario internacional en cuanto a sistema educacional se refiere, y cuáles son aquellas dimensiones en donde las brechas son importantes y, por lo tanto, existe mayor espacio para alcanzar mejoras.

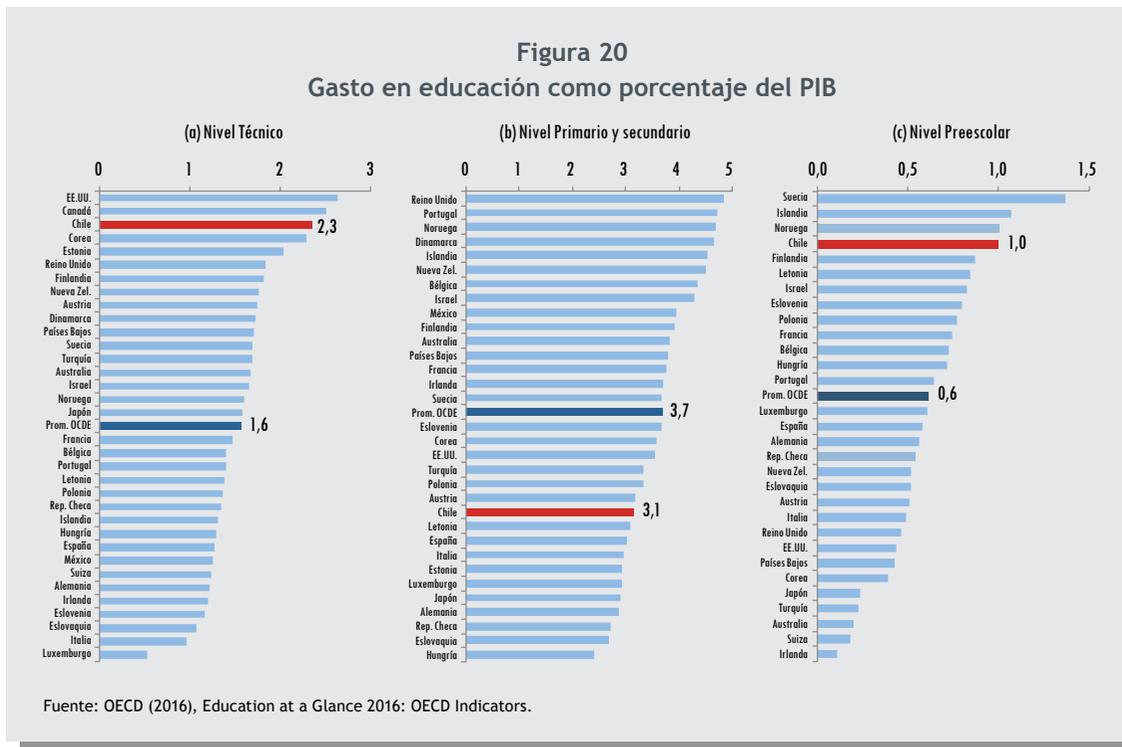
1. GASTO EN EDUCACIÓN, COMPARACIÓN CON PAÍSES OCDE

En lo referente a los recursos destinados a educación, en Chile el gasto total en educación, del nivel primario al terciario, alcanzó un 5,5% del PIB en 2013, lo que lo ubica en la mitad superior de los miembros de la OCDE con un nivel similar al de países como Suecia y Países Bajos. Al descomponer estos montos según el origen de los recursos, se observa que en nuestro país un 37% del financiamiento corresponde a fuentes privadas, mientras que en el promedio de la OCDE dicha proporción alcanza un 14%. Así, el aporte privado a educación en Chile corresponde a 2,0% del PIB y es el más alto entre los países de la OCDE, seguido por EE.UU. y Corea del Sur con 2,0% y 1,9% respectivamente (Figura 19).



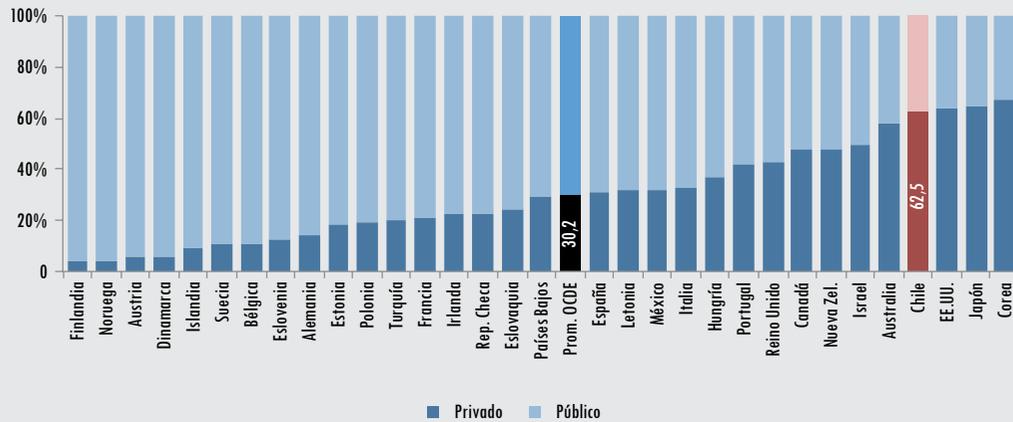
La composición de los recursos destinados a instituciones de educación en Chile resulta peculiar en cuanto a los montos destinados a los diferentes niveles. En efecto, en nuestro país se destinan recursos equivalentes a 2,3% del PIB a educación superior, siendo superado solamente por EE.UU. y Canadá dentro de la OCDE, mientras que para los niveles primario y secundario se destinan 3,1% del

producto nacional, cifra algo inferior al promedio de todos los países miembros. En cuanto al nivel preescolar, el gasto representa un 1,0% del PIB lo que lo sitúa por sobre la mayoría de los países miembros (Figura 20).



Chile no solo destaca por la alta porción de su ingreso que destina a las instituciones de educación superior, sino también por el hecho de que casi dos tercios de tales recursos provienen de fuentes privadas. En efecto, solo un 37,5% del financiamiento de las instituciones de educación superior tiene carácter público, lo que ubica al país en el cuarto lugar de aportes privados dentro de la OCDE, solo superado por Corea, Japón y Estados Unidos. En el otro extremo de este espectro se ubican Finlandia y Noruega, donde el financiamiento público alcanza el 96% del total de recursos destinados a las instituciones de nivel terciario (Figura 21).

Figura 21
Origen del financiamiento en instituciones de educación superior
como porcentaje del total de recursos



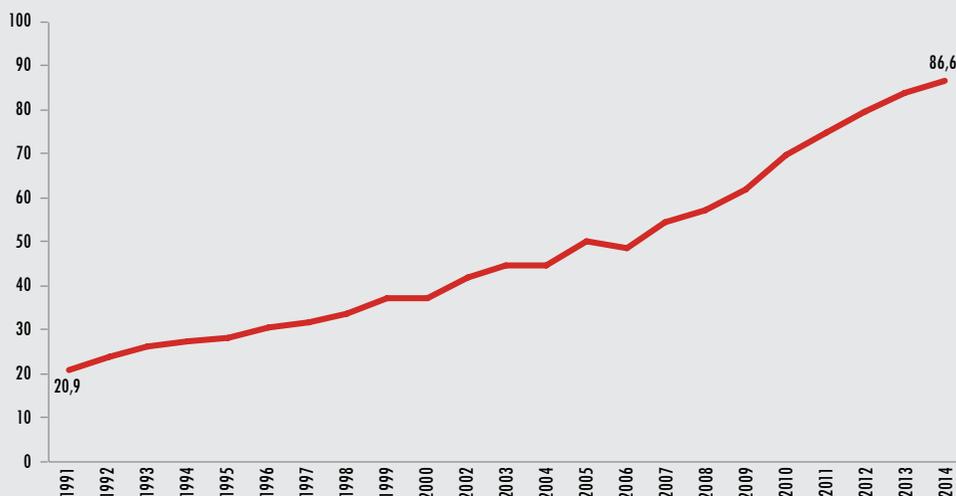
Fuente: OECD (2016), Education at a Glance 2016: OECD Indicators.

Como contraparte de los recursos destinados a la educación superior, resulta natural observar cuáles son los resultados del sistema en términos de indicadores que permitan una adecuada comparación en el contexto internacional. Uno de estos indicadores de resultado es la cobertura del sistema, la que constituye una medida de las posibilidades existentes para acceder al nivel de educación respectivo, lo que es especialmente relevante en el caso del nivel terciario.

2. COBERTURA EN EDUCACIÓN TERCIARIA, COMPARACIÓN CON PAÍSES OCDE

En los últimos 25 años, Chile ha experimentado un muy importante aumento de la cobertura a nivel terciario, pasando de niveles en torno al 20% en 1991 a casi un 87% en 2014 (Figura 22). Esta medida corresponde a la tasa bruta de matrícula, que se define como el ratio de matrícula total sobre el tamaño de la población en edad de asistir al nivel respectivo, que en el caso del nivel terciario corresponde a cinco años luego de la edad normal de salida de secundaria. Detrás de este fenómeno se encuentra un importante aumento de la oferta por parte de instituciones de educación superior, así como también las políticas públicas que han generado oportunidades de financiamiento en términos de becas y créditos para estudiantes de ingresos medios y bajos.

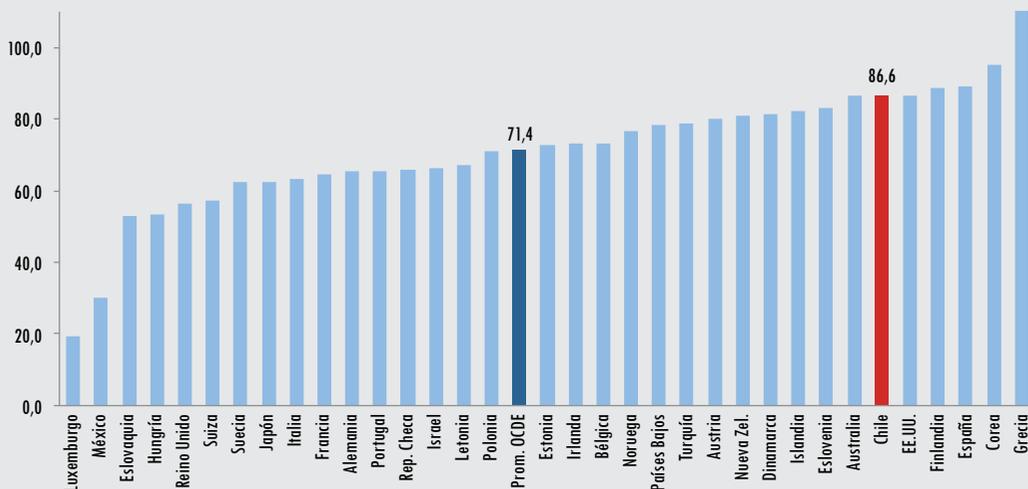
Figura 22
Evolución de la cobertura terciaria en Chile (tasa de matrícula bruta)



Fuente: UNESCO Institute for Statistics

La cobertura actual también es alta en el contexto de los países OCDE, con niveles similares a EEUU, Australia y Finlandia (Figura 23). Sin embargo, al comparar el indicador de matrícula bruta entre países resulta importante considerar que este puede verse afectado por factores que aumentan la estadía de los estudiantes en la educación superior, como el diseño de mallas de mayor duración o la entrada de matrícula rezagada a nivel terciario. Este último elemento puede ser relevante en el caso de Chile, que en 2014 registró una edad promedio de graduación del nivel terciario de 27,3 años, la cuarta más alta entre los países de la OCDE con disponibilidad de datos.

Figura 23
Tasa de matrícula bruta en países OCDE, año 2014



Fuente: UNESCO Institute for Statistics

3. POSICIONAMIENTO DE UNIVERSIDADES CHILENAS EN RANKINGS INTERNACIONALES

En cuanto a la calidad de las instituciones de educación superior, una forma directa de hacer una comparación entre países es utilizando rankings internacionales. En ese contexto, resulta importante considerar que tales rankings se enfocan generalmente en indicadores comparables de producción académica y, por lo tanto, pueden no reflejar adecuadamente la calidad de la educación que reciben los alumnos de una determinada institución. Este enfoque también implica que en el caso chileno no se consideren instituciones como CFT o IP. En todo caso, si se acepta que existe una relación entre la calidad de la producción académica, del cuerpo académico y del resultado docente, entonces los rankings sirven como una aproximación adecuada de calidad de las universidades.

En general, se pueden distinguir algunos hechos estilizados respecto a la ubicación de universidades chilenas en ranking internacionales. En primer lugar, la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica suelen aparecer entre las diez mejores instituciones latinoamericanas, mientras que a nivel mundial se encuentran entre las mejores 500 (Ranking QS y Ranking Scimago). Por su parte, instituciones como la Universidad de Santiago, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Técnica Federico Santa María, la Universidad de Concepción y otras del Consejo de Rectores, aparecen entre las 1000 mejores a nivel mundial. En situación similar se encuentran algunas instituciones privadas no pertenecientes al CRUCH, como la Universidad Diego Portales y la Universidad Adolfo Ibáñez.

Tabla 17
Ranking Scimago 2016, 10 mejores universidades latinoamericanas

Ranking Sudamérica	Ranking Global	Universidad	País
1	76	Universidade de Sao Paulo	Brasil
2	310	Universidade Estadual de Campinas	Brasil
3	313	Universidad Nacional Autónoma de México	México
4	353	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Brasil
5	370	Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho	Brasil
6	388	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Brasil
7	400	Universidade Federal de Minas Gerais	Brasil
8	418	Universidad de Buenos Aires	Argentina
9	456	Universidad de Chile	Chile
10	483	Pontificia Universidad Católica de Chile	Chile

Fuente: Ranking de instituciones de educación superior Scimago 2016

Tabla 18
Ranking QS 2016-2017, 10 mejores universidades latinoamericanas

Ranking Sudamérica	Ranking Global	Universidad	País
1	85	Universidad de Buenos Aires (UBA)	Argentina
2	120	Universidade de São Paulo	Brasil
3	128	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	México
4	147	Pontificia Universidad Católica de Chile (UC)	Chile
5	191	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	Brasil
6	200	Universidad de Chile	Chile
7	206	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	México
8	269	Universidad Nacional de Colombia	Colombia
9	272	Universidad de los Andes	Colombia
10	308	Universidad Austral	Argentina

Fuente: QS World University Rankings 2016-2017

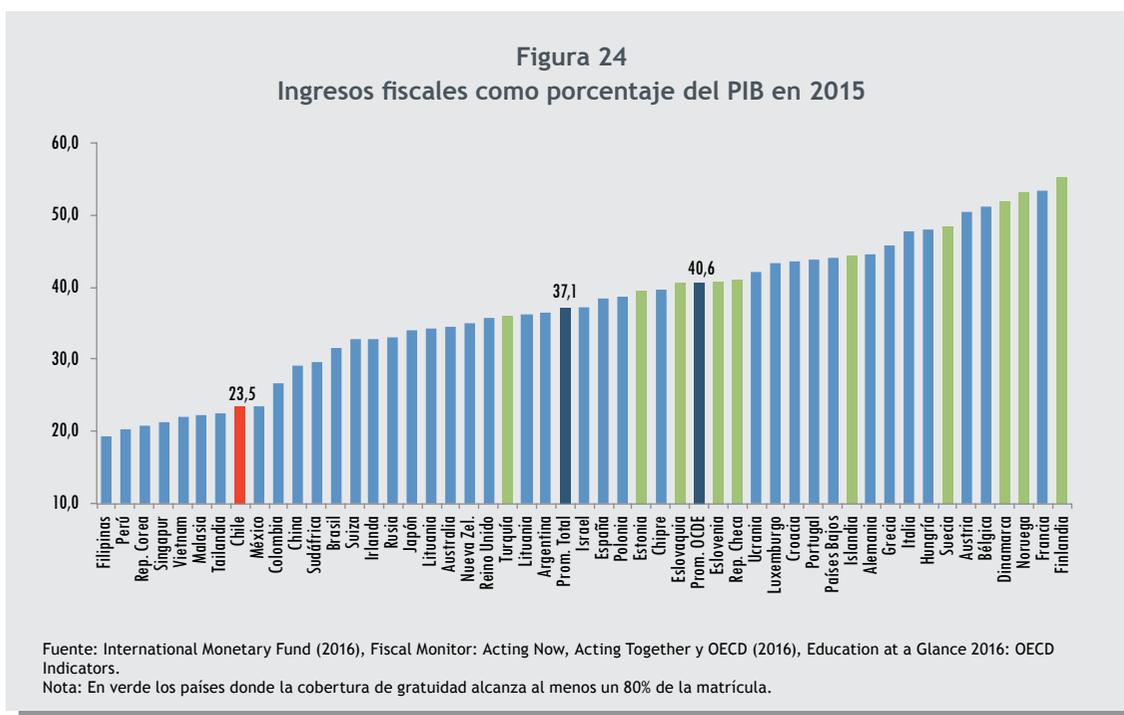
Al observar los rankings enfocados en áreas específicas del conocimiento, el escenario resulta similar, aunque ocurre que ciertas universidades nacionales puedan aparecer más destacadas que en las evaluaciones generales. Un ejemplo de ello es la Universidad Técnica Federico Santa María, que aparece entre las quince mejores a nivel latinoamericano en el área de ingeniería, según el Ranking QS.

Con todo, se tiene que las dos instituciones de mayor tradición en nuestro país, una universidad estatal y una universidad G9, alcanzan un nivel destacado en el escenario internacional. También se observa que un conjunto relevante de universidades locales, no obstante no aparecen en la primera línea a nivel mundial, se encuentran relativamente bien posicionadas.

4. INGRESOS FISCALES EN PAÍSES CON Y SIN GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR

En el contexto de la discusión por la gratuidad en educación superior, la comparación con otros países que aplican políticas similares debiese considerar la capacidad fiscal que permite financiar tales políticas. En efecto, la mayor parte de los países en los que prevalecen sistemas que ofrecen acceso gratuito universal a la educación superior se encuentran en una fase de desarrollo más adelantada que Chile, lo que se refleja en un mayor nivel de ingresos fiscales como porcentaje del PIB.

De acuerdo al reporte “Education at a Glance” de 2016, solo en Dinamarca, Finlandia, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Turquía se verifica que al menos un 90% de los estudiantes acceden a la educación terciaria sin pagar aranceles. En otros países como Islandia, Noruega y República Checa, la cobertura de la gratuidad alcanza al menos un 80%. Todos estos países registraron en 2015 ingresos fiscales por al menos un 36% del PIB—la mayoría supera el 40%—, mientras en Chile el mismo indicador fue de un 23,5% (Figura 24).



Así, existe una evidente correlación entre la aplicación de políticas de gratuidad en educación superior y los ingresos fiscales percibidos. La brecha fiscal entre Chile y los países con cargas tributarias manifiestamente mayores debe ser considerada en el diseño de un sistema de gratuidad que requiere el uso de una cantidad importante de recursos públicos. En el caso de la Reforma en Educación Superior, ese diseño está contemplado en la expansión gradual del financiamiento a los alumnos de los deciles de mayores ingresos, la que es condicional al aumento de los ingresos fiscales estructurales (ver Capítulo IV).

IV. REFORMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

1. CONTENIDOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley de Educación Superior, ingresado para su tramitación en el Congreso Nacional en julio de 2016, Boletín 10783-04, responde a una serie de objetivos tendientes al fortalecimiento del sistema en distintas dimensiones.

Por una parte, se propone consolidar un sistema de educación superior, con principios orientadores basados, entre otros, en la mejora continua de la calidad, en la autonomía y diversidad de proyectos educativos y en la inclusión y equidad. Este sistema se fortalece a la vez con la creación de una Subsecretaría de Educación Superior que defina y desarrolle las políticas públicas para el sector y coordine su institucionalidad.

Se avanza además en dar garantías de calidad y resguardo de la fe pública en el sistema de educación superior. El sistema de aseguramiento de la calidad se ve fortalecido, volviendo obligatoria la acreditación de las instituciones de educación superior, modificando el modelo de acreditación a uno con estándares de índole integral, y creando un Consejo para la Calidad responsable de esta certificación. Por otra parte, se plantean normas para la regulación del lucro, se crea una Superintendencia de Educación Superior para fiscalizar el cumplimiento de éstas y otras normas del sector, y se robustecen las instancias de rendición de cuentas y transparencia de información.

El proyecto de ley propone el fortalecimiento de la educación superior estatal, creando una red de colaboración, dotando de normas comunes para sus gobiernos y promoviendo su colaboración con el Estado¹. Se fortalece además la formación técnico profesional, con la formulación periódica de una estrategia nacional a través de un consejo asesor público privado y el reconocimiento de su especificidad, en su evaluación de calidad y en su sistema de acceso.

Finalmente, el proyecto promueve la equidad e inclusión en el sistema de educación superior. Por una parte, se plantea el desarrollo de un sistema de acceso a las instituciones que sea transparente, objetivo y que respete las preferencias de los estudiantes, la autonomía de las instituciones y la especificidad de los programas.

Por otra parte, un pilar fundamental del proyecto, para el cumplimiento del objetivo de equidad e inclusión², viene dado por la creación de un modelo de financiamiento que permita progresivamente aliviar la carga financiera de las familias con hijos matriculados en instituciones de educación superior que cumplan con requisitos de calidad y no tenga fines de lucro, de manera de garantizar el buen uso de los recursos públicos. Este nuevo esquema de financiamiento se describe en detalle en las secciones siguientes.

Cabe hacer notar que los contenidos presentados en este capítulo corresponden a los descritos originalmente en el proyecto de ley que ingresó al Congreso Nacional en julio de 2016, y podrían verse afectados por las indicaciones que presente el Ejecutivo durante la tramitación de este proyecto.

1 Esto se complementa con las leyes ya aprobadas que crean los Centros de Formación Técnica estatales y las universidades estatales en las regiones que no contaban con este tipo de oferta.

2 En materia de equidad e inclusión este proyecto se complementa con el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la educación superior (PACE).

2. ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y TRANSICIÓN

El proyecto de ley ingresado al Parlamento establece un esquema de financiamiento público para instituciones de educación superior que participen del sistema de gratuidad, compuesto por tres instrumentos que reemplazan gradualmente a algunos de los actuales.

Por una parte, se contempla un Financiamiento Institucional para la Gratuidad, para instituciones de educación superior que cumplan ciertos requisitos y obligaciones, y que otorguen estudios gratuitos a sus estudiantes de pregrado. El mecanismo para determinar el monto de este fondo y la proyección de estudiantes beneficiados se presenta en profundidad en la sección siguiente.

Respecto de la transición, la gratuidad tiene contemplada una gradualidad de acuerdo al decil de ingresos de las familias de los estudiantes. En la medida que avanza el decil de cobertura, la gratuidad sustituye las becas de arancel y créditos provenientes del Fondo Solidario de Crédito Universitario o con Aval del Estado, según corresponda, en las instituciones adscritas al sistema. Además, en transición se establecen aranceles regulados para el cobro de estudiantes no cubiertos por gratuidad en estas instituciones, de acuerdo a su decil de ingresos. Respecto de los estudiantes de instituciones no adscritas a gratuidad, podrán seguir optando a beneficios estudiantiles mientras éstas estén acreditadas, no tengan fines de lucro y estén adscritas en el sistema de admisión, hasta el año en que se alcance la gratuidad universal en las instituciones adscritas.

Adicionalmente, el proyecto crea un Fondo de desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística, destinado a aquellas universidades que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad. La distribución de estos recursos se realizará considerando el desempeño de estas instituciones, medido a través de indicadores de investigación, creación artística e innovación. Con miras a que este financiamiento sea estable en el tiempo, estos indicadores sólo se podrán modificar por parcialidades, cada cuatro años.

Finalmente, el proyecto incorpora a una ley permanente el Fondo para las instituciones de educación superior estatales, actual Convenio Marco para universidades estatales, para que cumplan con las obligaciones que les son propias, incluido el cumplimiento de compromisos acordados entre cada institución y el Estado, necesarios para el desarrollo del país y sus regiones, y para su fortalecimiento institucional, mediante el financiamiento de acciones asociadas al mejoramiento de la calidad. El proyecto de ley establece un piso mínimo de recursos para este fondo, dado por los recursos del Convenio Marco de las universidades estatales establecido en la ley N° 20.882, de Presupuestos del Sector Público del año 2016.

Respecto de los recursos existentes de financiamiento institucional, se deroga, por una parte, el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y se establece que cualquiera sea el monto en que disminuyan los recursos incluidos en el Aporte Fiscal Directo (AFD), se incrementarán en el doble de este monto los recursos del Fondo de Investigación y Creación Artística (FICA). Cabe hacer notar que lo anterior es sin perjuicio de otros aportes que se puedan hacer al FICA vía Ley de Presupuestos cada año.

Para asegurar un período transitorio de estabilidad para las universidades del Consejo de Rectores, el proyecto ingresado establece que durante los primeros 5 años de vigencia del FICA, el monto que reciba anualmente cada una de ellas, por concepto de Aporte Fiscal Directo, más la suma de los recursos que reciba del referido Fondo, no podrá ser inferior al monto que haya sido asignado a dicha universidad, por concepto de Aporte Fiscal Directo, el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.

En las figuras siguientes, se presenta el esquema de modelo de financiamiento actual, en transición y en régimen, desde el punto de vista de los estudiantes, de las instituciones de educación superior adscritas al sistema de gratuidad, y a las no adscritas.

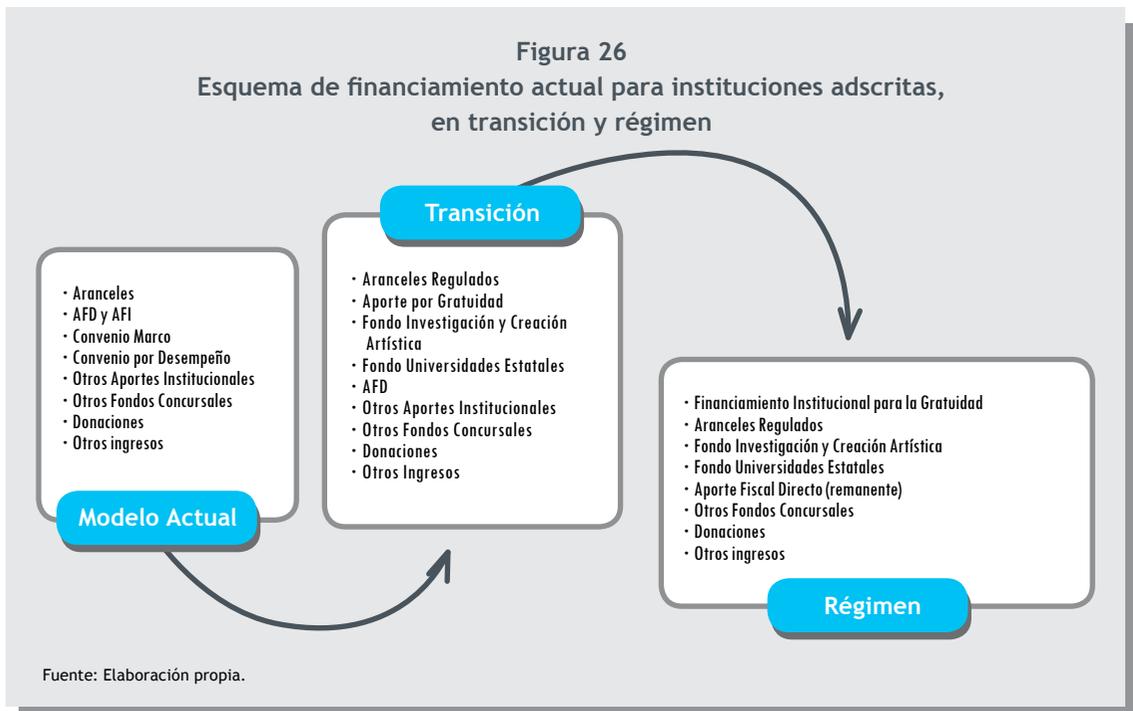
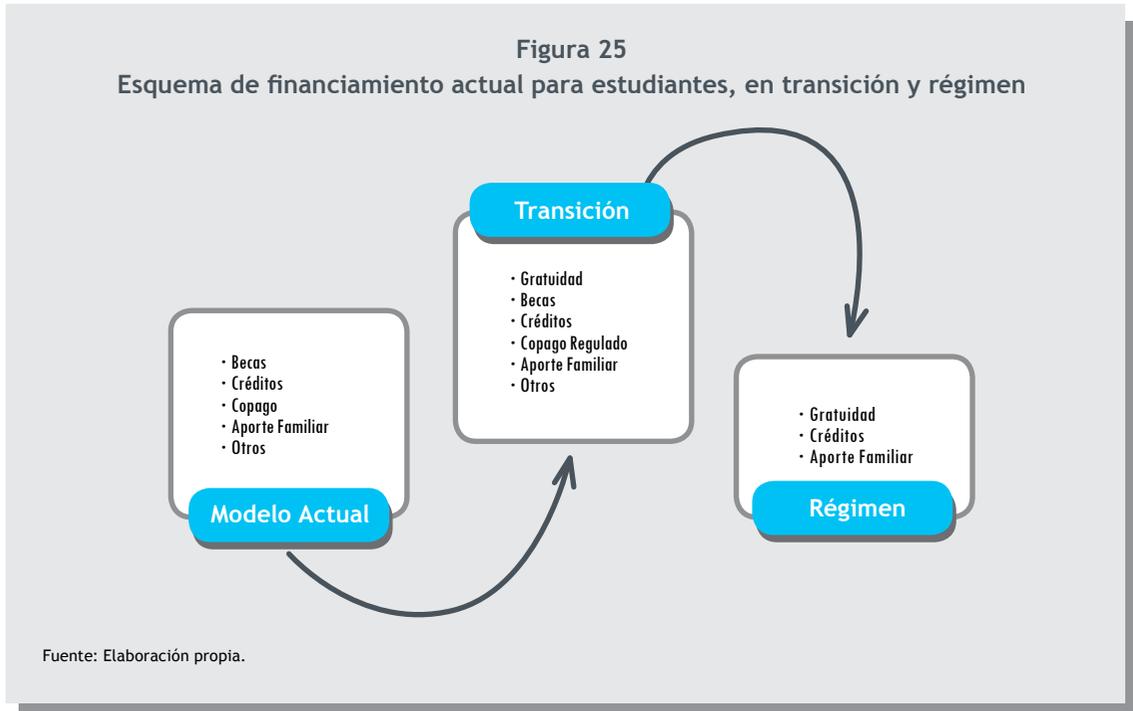
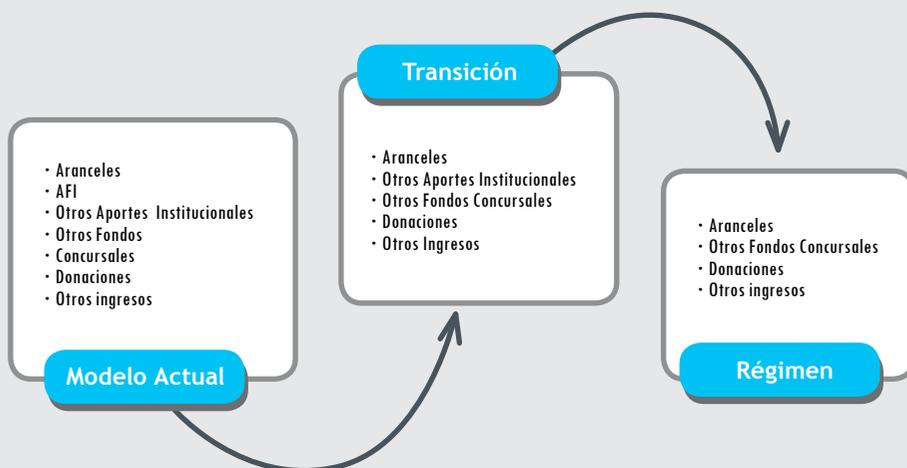


Figura 27
Esquema de financiamiento actual para instituciones no adscritas, en transición y régimen



Fuente: Elaboración propia.

3. FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GRATUIDAD

i. Requisitos y Obligaciones de Instituciones de Educación Superior

El proyecto de ley crea un financiamiento institucional para la gratuidad de carácter voluntario, al cual pueden optar, las instituciones de educación superior que cumplan con los siguientes requisitos:

- Estar acreditada de acuerdo al nuevo modelo de acreditación establecido en el proyecto de ley, o, mientras éste no esté vigente, estar acreditado por 4 años según la ley vigente.
- Estar constituida como persona jurídica sin fin de lucro y cumplir con la normativa correspondiente.
- Estar adscritas, al menos un año antes de la solicitud respectiva, al Sistema Común de Acceso.
- Aplicar políticas autorizadas que permitan el acceso equitativo de estudiantes y contar con programas que promuevan la retención de estudiantes vulnerables.

Adicionalmente a estos requisitos previos, para acceder a este financiamiento las instituciones deberán dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

- Regirse por una regulación de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación.

- b) Regirse por una regulación de vacantes.
- c) Otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que cumplan requisitos.

ii. Regulación de Aranceles y Cobros

El proyecto de ley establece que los valores regulados de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación se fijarán cada cinco años y se utilizarán, por una parte, para determinar el monto que se transferirá a la institución de educación superior por concepto de financiamiento institucional para la gratuidad, y, por otra parte, como referencia respecto de valores máximos que se pueden cobrar a los estudiantes no cubiertos por gratuidad, según su nivel socioeconómico.

Los valores de los aranceles regulados se determinarán por grupos de carreras con estructuras de costo similares entre sí, considerando estructura curricular, nivel de carrera y de acreditación institucional y tamaño y región de las instituciones, entre otras. Los valores de los derechos básicos de matrícula corresponderán a un valor anual por estudiante, determinado según tipo de institución y los valores de los cobros por concepto de titulación o graduación corresponderán a un valor único por estudiante para uno o más grupos de carrera.

Para la determinación del arancel regulado, se creará una Comisión de Expertos, que deberá aprobar las bases técnicas correspondientes, propuestas por la Subsecretaría, así como pronunciarse sobre el cálculo de los valores de los aranceles regulados, los derechos básicos de matrícula y los cobros por concepto de titulación o graduación, que realice la Subsecretaría en conformidad a dichas bases.

En el período de transición, mientras no se determinen los aranceles regulados de una carrera, se utilizará un procedimiento de cálculo similar al utilizado para la determinación del Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior en el año 2016.

Así, para los primeros años de vigencia de la ley, se determinará un arancel regulado en base a un promedio ponderado por alumno de los aranceles de referencia, para cada grupo de carreras definido por años de acreditación institucional, nivel de carrera y área genérica de la carrera según la categorización del Servicio de Información de Educación Superior. Por su parte, los derechos básicos de matrícula regulados se calcularán según un promedio de las instituciones adscritas.

iii. Regulación de Vacantes

El proyecto de ley establece que mediante resolución de la Subsecretaría de Educación Superior, se determinarán las vacantes máximas de estudiantes de primer año para instituciones de educación superior que reciban el financiamiento institucional para la gratuidad, para aquellas carreras o programas de estudio con gratuidad.

Para ello, se considerará, entre otras, las siguientes variables:

- a) El nivel de acreditación institucional.
- b) El tipo de institución, ya sea universidad, instituto profesional o centro de formación técnica.

- c) La cobertura regional de la educación superior.

Esta regulación entrará en vigencia un año después que el nuevo Sistema de Acceso. Para la transición, el número de estudiantes nuevos matriculados para cursar las carreras o programas de estudios gratuitos no podrá superar en un 2,7% de los estudiantes nuevos matriculados en el año inmediatamente anterior en dichos programas.

iv. Requisitos de Estudiantes con Gratuidad

Las instituciones adscritas a gratuidad deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser chileno o chilena; extranjero o extranjera con permanencia definitiva; o extranjero o extranjera con residencia, y respecto a este último caso, que haya cursado la enseñanza media completa en Chile.
- b) No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura; ni un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile³.
- c) Estar matriculado en alguna de las carreras de pregrado presenciales, o carreras semi presenciales autorizadas para estos fines.

La obligación de otorgar estudios gratuitos rige sólo para los estudiantes que permanezcan matriculados en la carrera por un tiempo que no exceda su duración nominal. Se les permite a los estudiantes además un cambio de carrera manteniendo la gratuidad, pero descontándose el tiempo cursado en la primera carrera. Adicionalmente, se establecen reglas de máximo cobro a estudiantes que excedan el tiempo permitido así como a estudiantes que no cumplan con alguno de los requisitos para acceder a gratuidad⁴.

El proyecto de ley contempla una transición para el incremento de cobertura de la gratuidad, de acuerdo a la condición socioeconómica de los estudiantes. Para el año 2017, el requisito socioeconómico consiste en provenir de un hogar perteneciente a los cinco deciles de menores ingresos de la población del país. Para el año 2018, la gratuidad se extiende a los seis deciles de menores ingresos.

La cobertura para los deciles 7° y superiores se alcanza gradualmente, de manera fiscalmente responsable, en la medida que se alcancen condiciones macroeconómicas acordes con el gasto fiscal involucrado en la política de gratuidad. Así, se evaluará anualmente el porcentaje de ingresos fiscales estructurales respecto del PIB Tendencial del país, en los dos años precedentes, para extender la gratuidad a cada decil, de acuerdo a la tabla siguiente.

3 Se contemplan excepciones para el caso de estudiantes con título técnico que se matriculen en carreras profesionales y para licenciados que cursen un módulo de licenciatura conducente a título pedagógico.

4 Las instituciones tienen libertad de fijar aranceles en carreras no reguladas así como a extranjeros que no cumplan con los requisitos para acceder a gratuidad.

Tabla 19
Metas de Ingresos estructurales respecto a PIB tendencial,
para el avance de la cobertura de gratuidad

Cobertura	% Ingresos fiscales estructurales / PIB Tendencial
7 deciles	Al menos 23,5%
8 deciles	Al menos 24,5%
9 deciles	Al menos 26,5%
Universal	Al menos 29,5%

Durante esta transición, las instituciones de educación superior adscritas a gratuidad podrán cobrar a los estudiantes que cumplan con los requisitos para tener gratuidad, con excepción de la condición socioeconómica, como máximo los derechos básicos de matrícula y aranceles regulados, más un porcentaje adicional de acuerdo a dicha condición:

- Para los estudiantes de los 7 primeros deciles: hasta un 20%
- Para los estudiantes de los deciles 8 y 9: hasta un 60%
- Para los estudiantes del decil 10: sin límite

v. Determinación de Financiamiento Institucional para la Gratuidad

El proyecto de ley establece que, en régimen, el Financiamiento Institucional para la Gratuidad utilizará la información del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula. Asimismo, este financiamiento deberá tener en consideración el volumen de estudiantes de cada institución, considerando la información de a lo menos tres años de aquellos estudiantes matriculados a los que la institución tenga la obligación de otorgar estudios gratuitos.

En transición, mientras los aranceles regulados no sean fijados con el procedimiento en régimen que incorpora a la Comisión de Expertos, el monto de financiamiento se determinará sumando los siguientes valores:

- a) El resultado de multiplicar el valor del arancel regulado, calculado en base a los aranceles de referencia, de conformidad al procedimiento de transición ya expuesto, por el número de estudiantes respecto de los cuales la institución tenga la obligación de otorgar estudios gratuitos.
- b) El resultado de multiplicar la diferencia entre el valor del arancel real más derechos básicos de matrícula al año 2015, reajustados por IPC, y el del antedicho arancel regulado, por el número de estudiantes señalados en la letra anterior, al año académico correspondiente. Con todo, este valor no podrá superar el 20% del valor resultante de la letra anterior.

4. ESTIMACIÓN DE COSTOS DE FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL DE GRATUIDAD

En la presente sección se explicitan los supuestos para la estimación de costos del Financiamiento Institucional de Gratuidad, cuyos resultados se plasman en el informe financiero que acompañó el proyecto ingresado, Informe Financiero N° 91-04.07.2016. En consecuencia, las estimaciones fueron hechas con información disponible a la fecha, en particular respecto de matrícula y acreditación de instituciones.

i. Supuestos para estimaciones de matrícula

Las estimaciones de matrícula beneficiada por gratuidad se realizan sobre la base de matrícula de educación superior del año 2015, publicada por el Servicio de Información de Educación Superior (SIES), del Ministerio de Educación.

Para las estimaciones de matrícula del período 2017-2019 se construyeron tasas de retención históricas de matrícula para cada institución y se proyectó un crecimiento de la matrícula de primer año de 2,7% desde el momento de ingreso a gratuidad de la institución. Mientras las instituciones de educación superior no se incorporan a gratuidad se asume que crecen a su tasa promedio del período 2007-2015.

Para las estimaciones de largo plazo, es decir, para el aumento de cobertura de gratuidad a los deciles 7, 8, 9 y 10 de menores ingresos, se han utilizado estimaciones que toman como base la participación y matrícula de las instituciones de educación superior en el año 2019, y se proyecta con base en el crecimiento esperado del sistema de educación superior de acuerdo a factores demográficos.

Se asume que todas las instituciones de educación superior que cumplen el requisito de acreditación de 4 años o más realizan los ajustes necesarios para cumplir con el requisito de que sus controladores sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro y se suman a gratuidad en el año 2017. Se exceptúan de este supuesto universidades con participación de estudiantes de los primeros cinco deciles inferior a 10% en su matrícula total.

Adicionalmente, se asume que las universidades que actualmente cuentan con 3 años de acreditación se suman a gratuidad el año siguiente al vencimiento de su actual acreditación, bajo el supuesto de que alcanzarán 4 años de acreditación en el nuevo proceso.

Desde el año 2019 se asume que todas las instituciones que actualmente se encuentran acreditadas acceden al sistema de financiamiento institucional para la gratuidad, suponiendo que todas ellas alcanzarán el nivel mínimo de acreditación bajo el nuevo modelo (nivel C), o su equivalente de acuerdo a la ley vigente (4 años), en dicho año. Por defecto, se supone que todas las instituciones elegibles para participar de la gratuidad adscriben al sistema y no existen instituciones fuera de ella. Este último antecedente es de alta importancia para la Dirección de Presupuestos considerando que debe prever escenarios de gasto, que sean realistas y coherentes con los antecedentes con que cuenta.

Para la determinación del nivel socioeconómico de los estudiantes se utiliza la información del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social, del Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS) del Mineduc, y del establecimiento de origen del alumno. Existe una fracción muy menor de alumnos que no cuentan con información en las bases de datos mencionadas, y a quienes se les asignó un decil al azar.

Con los antecedentes anteriormente expuestos se obtiene la distribución de matrícula que accederá a gratuidad, que se presenta en la Tabla 20.

Tabla 20
Estimaciones de matrícula beneficiada por gratuidad, por quintiles

	2017 (cinco primeros deciles)	2018 (seis primeros deciles)	2019 (seis primeros deciles)	Cobertura de gratuidad para los siete primeros deciles	Cobertura de gratuidad para los ocho primeros deciles	Cobertura de gratuidad para los nueve primeros deciles	Cobertura universal de gratuidad
Matrícula Beneficiada	313.120	394.445	628.622	815.770	962.240	1.142.341	1.249.414
Quintil 1 y 2	254.331	278.241	444.766	499.062	519.326	529.248	501.852
Quintil 3	58.789	116.204	183.857	206.302	214.678	218.780	207.455
Quintil 4				110.406	228.236	232.597	220.557
Quintil 5						161.716	319.550

Nota: Esta información no es posible de desagregar para los quintiles 1 y 2, ya que la clasificación socioeconómica del Ministerio de Desarrollo Social construye el primer tramo para el 40% más vulnerable de la población.

ii. Supuestos para aranceles y derechos básicos de matrícula

Las estimaciones de aranceles y derechos básicos de matrícula se realizan sobre la base de los aranceles de referencia 2015 actualizados, para las carreras presenciales y regulares de las instituciones. Se ha utilizado la misma metodología que la aplicada para la determinación del Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior en el año 2016.

Se determinó un arancel regulado, en base a un promedio ponderado por alumno de los aranceles de referencia, para cada grupo de carreras definido por años de acreditación, nivel de carrera y área genérica de la carrera SIES. La base de matrícula utilizada para la ponderación del arancel regulado corresponde a la matrícula 2015.

Para las simulaciones se considera un universo de 9.505 carreras en IES acreditadas lo que da un total de 1.286 aranceles regulados. De ellos, ya en 2016 se calcularon 658 aranceles regulados, para un universo de 2.721 carreras gratuitas en las universidades adscritas dicho año.

La Tabla 21 presenta los valores de aranceles regulados por años de acreditación institucional resultantes de la metodología de cálculo descrita, para el período de transición mientras no se determinen los aranceles regulados bajo el nuevo procedimiento, con participación de la Comisión de Expertos.

Tabla 21
Aranceles regulados promedio por años de acreditación institucional

(Cifras en \$2016)	7 años	6 años	5 años	4 años	3 años	2 años	Promedio
CFT e IP	1.807.327	1.709.896	1.358.853	1.284.598	1.341.288	1.198.463	1.441.173
Universidades	3.323.918	2.728.680	2.617.298	2.355.870	2.018.636	2.288.346	2.449.991

Para el cálculo de los derechos básicos de matrícula se ha utilizado el valor único por alumno determinado para las instituciones de educación superior participantes en gratuidad el año 2016.

Para los aranceles regulados y derechos básicos de matrícula calculados se supone un crecimiento real anual de 0%.

iii. Cálculo de Financiamiento Institucional para la Gratuidad

El Financiamiento Institucional para la Gratuidad para cada institución se calcula a partir de la suma de arancel regulado y derechos básicos de matrícula multiplicada por el número de alumnos, para cada uno de los grupos de carrera de una institución.

Adicionalmente, se suma la diferencia entre el valor del arancel real y el del arancel regulado, incluyendo derechos básicos de matrícula en ambos aranceles, que no puede superar el 20% de la transferencia por gratuidad para dicha institución.

Al sumar este financiamiento, más el gasto en becas de arancel y créditos del Fondo de Crédito Solidario Universitario para estudiantes no cubiertos por gratuidad, se obtiene un costo total por gratuidad de acuerdo a la tabla siguiente. Si a este monto se le restan los \$751.257 millones considerados en estos ítems para el año 2016, se obtiene el gasto fiscal incremental, presentado en la última fila de la tabla.

Tabla 22
Gasto Fiscal para la gratuidad (Millones de pesos de 2016)

Concepto	2017 (cinco primeros deciles)	2018 (seis primeros deciles)	2019 (seis primeros deciles)	Cobertura primeros siete deciles	Cobertura primeros ocho deciles	Cobertura primeros nueve deciles	Cobertura Universal
Financiamiento Institucional para la Gratuidad	726.119	925.322	1.287.148	1.675.157	1.985.918	2.408.552	2.811.633
Becas	214.943	150.840	71.709	39.734	31.739	28.705	
FSCU	12.914						
Total	953.975	1.076.162	1.358.857	1.714.891	2.017.657	2.437.258	2.811.633
Total Mayor Gasto Fiscal	202.718	324.905	607.600	963.634	1.266.400	1.686.001	2.060.376

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los supuestos asociados a los diferentes escenarios del informe financiero que acompañó el proyecto de ley, y el mayor gasto fiscal comprometido en el Financiamiento Institucional para la gratuidad, por tipo de institución.

Tabla 23
Mayor gasto fiscal, supuestos en la estimación de aranceles, y supuestos en la estimación de matrícula, por tipo de institución

(Cifras en millones de \$2016)	2017 (cinco primeros deciles)	2018 (seis primeros deciles)	2019 (seis primeros deciles)	Cobertura de gratuidad para los siete primeros deciles	Cobertura de gratuidad para los ocho primeros deciles	Cobertura de gratuidad para los nueve primeros deciles	Cobertura universal de gratuidad
Mayor Gasto Fiscal	202.718	324.905	607.600	963.634	1.266.400	1.686.001	2.060.376
Universidades	15.773	102.831	156.763	353.675	532.272	824.741	1.197.608
CFT e IP	186.945	222.074	450.837	609.959	734.128	861.259	862.768
Supuestos Aranceles	Aranceles regulados en base a aranceles de referencia +20%						
Supuestos Matrícula	Crecimiento de matrícula de primer año igual a 2,7%			Crecimiento ajustado a estimaciones de LP de la matrícula, controlado por factores demográficos.			

5. ESTIMACIÓN DE COSTOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Para la determinación de los costos de financiamiento público de educación superior, se considera, en primer lugar, el costo del financiamiento institucional por la gratuidad obtenido de acuerdo a lo expuesto en la sección anterior.

A este costo por concepto de arancel y derechos básicos de matrícula, se le agrega el costo por concepto de beca de mantención para la educación superior, que se le asigna a los estudiantes de los seis primeros deciles que obtienen gratuidad. Originalmente, esta beca se entregaba sólo a estudiantes con beca de arancel, por lo que la incorporación de estudiantes con gratuidad por sobre los estudiantes con beca en dichos deciles implica un incremento en el gasto fiscal.

Finalmente, para las estimaciones del Fondo para Investigación y Creación Artística, se considera un crecimiento gradual desde el año 2018 hasta el año en que se alcanza la cobertura universal, en que los fondos incrementales alcanzan los 200 mil millones de pesos.

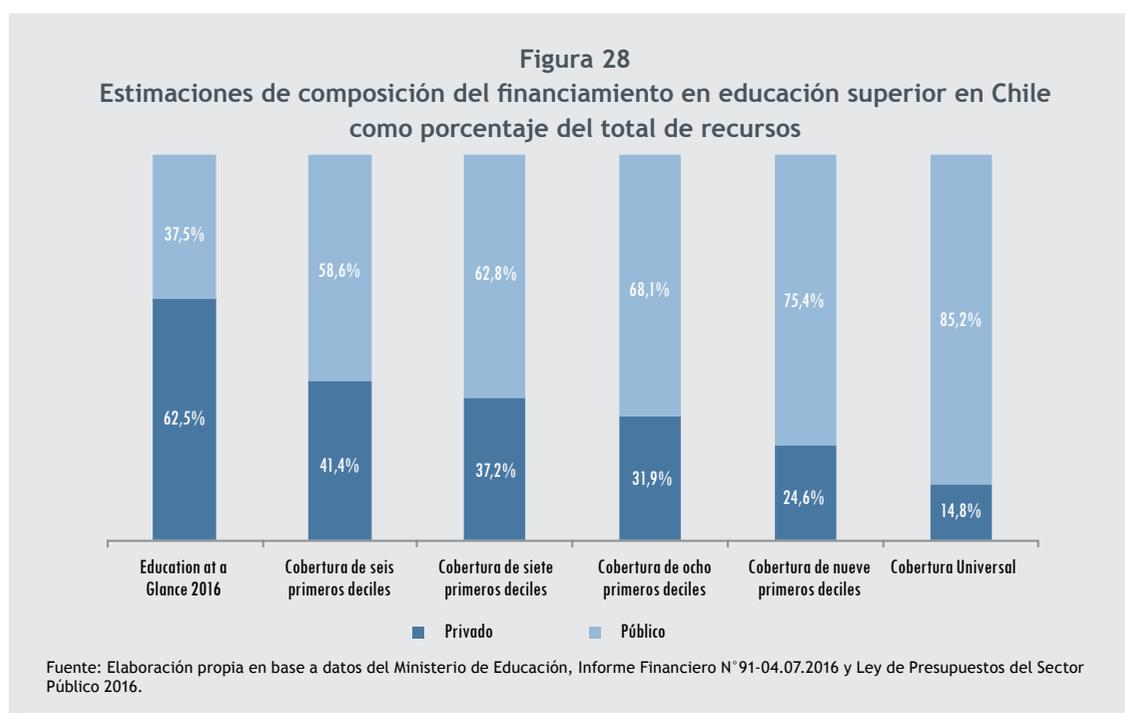
Tabla 24
Gasto Fiscal Incremental por Financiamiento Público de Educación Superior
(millones de pesos de 2016)

	2017 (cinco primeros deciles)	2018 (seis primeros deciles)	2019 (seis primeros deciles)	Cobertura de gratuidad para los siete primeros deciles	Cobertura de gratuidad para los ocho primeros deciles	Cobertura de gratuidad para los nueve primeros deciles	Cobertura universal de gratuidad
Financiamiento institucional para la gratuidad	202.718	324.905	607.600	963.634	1.266.400	1.686.001	2.060.376
Becas de Mantención para Educación Superior	4.642	18.168	65.202	64.828	72.825	76.741	65.929
Fondo para el desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística	-	5.000	10.000	50.000	100.000	150.000	200.000
Total Mayor Gasto Fiscal	207.360	348.073	682.802	1.078.462	1.439.225	1.912.742	2.326.305
Mayor Gasto fiscal como % del PIB	0,13	0,21	0,42	0,66	0,88	1,17	1,42

6. EFECTOS ESPERADOS DE LA REFORMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La transición hacia un modelo de financiamiento que alivia progresivamente el gasto financiero que las familias deben enfrentar, provocará una recomposición del gasto público-privado en educación superior. Para dimensionar los efectos esperados de la reforma en términos de esta composición, se utiliza la metodología presentada en el informe Education at a Glance 2016 de la OECD, el cual contabiliza para Chile un nivel de gasto público de 37,5% en el año 2014.

En la Figura 28, se observa que en la medida que se incremente la cobertura de los deciles incluidos en gratuidad, la participación del componente privado disminuirá gradualmente. En el momento en que la cobertura de gratuidad alcance el séptimo decil, Chile tendrá un financiamiento público en educación superior, como porcentaje del total de recursos en dicho nivel, igual a 62,8%, alcanzando niveles similares a los que tiene actualmente Hungría (Figura 21). Del mismo modo, se observa que al alcanzar la gratuidad universal, los niveles de gasto público podrían compararse a los que actualmente tiene Alemania, superando el 85% de aporte público a las instituciones de educación superior.



Conclusiones

El sistema de educación superior ha presentado en la última década un muy importante crecimiento de matrícula, principalmente en los centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP), y en las universidades privadas no pertenecientes al Consejo de Rectores, o “universidades privadas”. Estos tipos de instituciones presentan niveles de acreditación en promedio inferiores a las universidades del CRUCH, y atraen a estudiantes con menor desempeño académico. Además, los CFT e IP tienen un mayor porcentaje de estudiantes provenientes de familias de menores ingresos.

Respecto del financiamiento de las instituciones, los ingresos de las universidades privadas, CFT e IP están compuestos principalmente por los aranceles de los estudiantes, que tienen origen privado o público, bajo la forma de becas o créditos al alumno. El financiamiento vía becas se concentra mayoritariamente en universidades del CRUCH, aunque los recientes incrementos en este ítem han disminuido esta brecha. Por su parte, los créditos benefician en mayor proporción a estudiantes de universidades privadas, IP y CFT. Cabe destacar que la proporción de estudiantes que no cuentan con ninguna ayuda estatal de arancel es significativamente mayor en IP y CFT, respecto de universidades del CRUCH, pese a que sus estudiantes son más vulnerables. Por su parte, los ingresos por concepto de donaciones se destinan principalmente a universidades privadas, pertenecientes y no pertenecientes al CRUCH, y se concentran en contadas instituciones.

Los aportes públicos para financiamiento institucional benefician muy mayoritariamente a las universidades del CRUCH, y, dentro de éste, en mayor proporción a las universidades estatales, en términos globales y por alumno. El aporte basal más cuantioso es el Aporte Fiscal Directo, el cual es mayoritariamente distribuido con criterios históricos. Respecto de los indicadores utilizados para la distribución de algunos fondos basales, asociados a académicos, publicaciones, estudiantes de pregrado, de doctorado y patentes, las universidades del CRUCH tienen en promedio mejores resultados en todos los indicadores, que las universidades privadas. Las universidades del G9, presentan, además, un mejor desempeño en promedio que las estatales en la mayoría de estos indicadores. Cabe destacar que las universidades privadas con 4 años o más de acreditación tienen mejor desempeño que las demás universidades privadas, sin embargo, no lo suficiente para alcanzar el promedio de las universidades del CRUCH, salvo en lo que se refiere a retención y titulación de pregrado.

En comparación con los demás países de la OCDE, Chile no solo destaca por la alta porción de su ingreso que se destina a financiar la educación superior, sino también por el hecho de que la participación de fuentes privadas en este gasto es particularmente alta. Por ello resulta relevante una política que reemplace parcialmente gasto privado por público, en especial para los segmentos vulnerables y medios. Respecto del posicionamiento de las universidades chilenas en rankings internacionales, como indicador imperfecto de su calidad, se observa que dos universidades alcanzan un nivel destacado en el escenario internacional, mientras que un conjunto relevante de universidades locales, sobre todo del CRUCH, se encuentran relativamente bien posicionadas, no obstante no aparecen en la primera línea a nivel mundial. Finalmente, como contexto macroeconómico para la política de gratuidad que se propone, cabe notar que países con alta tasa de gratuidad en educación superior se encuentran en general en una fase de desarrollo más adelantada que Chile y registran ingresos fiscales bastante superiores en términos de puntos del PIB, que nuestro país.

Con estos antecedentes en mente, el proyecto de ley sobre educación superior contempla una reforma al sistema de educación superior, en que el financiamiento es uno de los pilares, en conjunto con el aseguramiento de la calidad, regulación del lucro y fortalecimiento de la educación superior estatal.

Se crea un financiamiento institucional para la gratuidad, para que instituciones de educación superior que cumplan ciertos requisitos y obligaciones, entre los cuales destaca la calidad, otorguen estudios gratuitos a sus estudiantes de pregrado, con una cierta gradualidad acorde a las condiciones macroeconómicas del país. Este financiamiento se determinará en base a aranceles regulados por una Comisión de Expertos, que reflejen correctamente el costo de docencia.

Por otra parte, se crea un fondo que utiliza indicadores objetivos de desempeño, para que las universidades adscritas a gratuidad financien sus actividades de investigación y creación artística, y no sea necesario, así, recurrir a subsidios cruzados con sus actividades de docencia para hacerlo. El proyecto de ley cautela que cualquiera sea el monto en que disminuyan los recursos incluidos en el Aporte Fiscal Directo, se incrementarán en el doble de este monto los recursos del Fondo de Investigación y Creación Artística.

De esta manera, el proyecto de ley propuesto, que en régimen compromete un gasto incremental que supera 1,4 puntos del PIB, busca aumentar la participación pública del gasto en educación superior, aliviando así a las familias de esta carga, priorizando a las más vulnerables, y sin discriminar entre estudiantes de distinto tipo de institución. Por otra parte, se pretende contribuir al fortalecimiento de las actividades de investigación y creación de las universidades chilenas, mediante un financiamiento con criterios de distribución objetivos y transparentes.

Cabe hacer hincapié que esta propuesta de reforma sigue principios generales de diseño que deben tenerse en mente durante la discusión del proyecto y las modificaciones que de ella deriven. Por una parte, es fundamental que la reforma sea fiscalmente sustentable. Dada su magnitud, es necesario que se implemente de manera gradual, y que en esta transición, se priorice a los estudiantes más vulnerables. Adicionalmente, estos nuevos instrumentos y recursos deben generar incentivos correctos, en términos de inclusión y retención de estudiantes, calidad de la docencia, productividad científica y artística, buen uso de los recursos públicos, entre otros. Finalmente, la institucionalidad pública que participa del sistema de educación superior debe verse fortalecida, de manera de hacer frente a los desafíos que se plantean en su rol de coordinación, diseño de políticas, apoyo, supervisión y fiscalización.

