

**EVALUACIÓN DE IMPACTO
DE LAS BECAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE MINEDUC
RESUMEN EJECUTIVO**

Santiago, 2012

Dirección de proyecto: José Miguel Benavente, Intelis
Pablo Álvarez, Verde

Consejo Técnico: Roxana Pey
Hernán Araneda
Carlos Cáceres
Harald Beyer

Evaluación de diseño: Ivo Tejeda, Verde

Evaluación de impacto: Fernando Hoces, Intelis

Investigadores: José Luis Lima, Intelis
José Luis Contreras, Intelis
Carolina Trivelli, Verde
Ignacia Valdivieso, Verde
Gabriela Sánchez, Microdatos
Patricia Medrano, Microdatos

NOTA: el rol del Consejo Técnico fue el de analizar y aportar comentarios sobre el proyecto, en sus diversas etapas. Las evaluaciones y propuestas de este documento no representan, necesariamente, la visión de cada uno de sus integrantes.

PRESENTACIÓN

El documento que se presenta a continuación da cuenta de una evaluación de las becas que otorga el Ministerio de Educación para pagar los aranceles de estudios superiores de pregrado. Dicha evaluación, iniciada en octubre de 2010, responde a un encargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, como parte de su línea de trabajo permanente en la evaluación de programas públicos.

La realización del proyecto estuvo a cargo del Centro Intelis de análisis de la Innovación y el Emprendimiento, de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, cuya responsabilidad principal fue la de evaluar los impactos asociados al otorgamiento de becas, y de la consultora de educación superior Verde Ltda., a cargo de la evaluación del diseño de estos programas. Dada la estrecha relación entre los ámbitos de diseño e impacto, ambos equipos de investigación trabajaron en contacto y discusión permanentes.

En cuanto al diseño de los programas de becas, el trabajo realizado aporta una descripción y análisis que no existían sobre el tema, al menos con la visión de conjunto, profundidad y nivel de detalle con que se presentan.

En cuanto a la evaluación de impacto, las conclusiones también son de gran interés. Entre los principales resultados aportados por el estudio, deben destacarse que no se pudo observar efectos estadísticamente significativos de las becas, ni en el acceso a la educación superior ni en la retención como tampoco en las alzas de precios promedio de los aranceles. Dichas conclusiones, en todo caso, están restringidas al período analizado 2007-2010 y sólo son válidas en el contexto chileno actual, donde existen sistemas de crédito ampliamente extendidos, que operan como alternativas de financiamiento para quienes no cuentan con becas.

Cabe señalar que las becas y los créditos de arancel están estrechamente relacionados, tanto en sus objetivos, como en sus alcances y efectos. El presente trabajo ha intentado dar cuenta de lo anterior, cada vez que ha parecido pertinente y ha sido posible.

Para INTELIS y VERDE ha sido un gran desafío y un privilegio realizar este proyecto. Esperamos, sinceramente, que esta visión panorámica sobre las becas que acá presentamos, tanto en lo descriptivo como en lo evaluativo, puede constituir un aporte relevante para la discusión de estos temas que, como se sabe, han concitado un enorme interés público durante 2011.

CONTENIDOS

1. Descripción del programa	5
2. Objetivos del programa	9
3. Población potencial	11
4. Población objetivo	13
5. Montos y cobertura de las becas	15
6. Resultados a nivel de producto	17
7. Evaluación de uso de recursos	22
8. Evaluación de impacto en acceso y retención	25
9. Evaluación de impacto en aranceles	29
10. Evaluación de diseño	31
11. Propuestas	41
12. Una propuesta alternativa: <i>el que gana paga</i>	50

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El programa de becas de educación de superior corresponde a un conjunto de siete becas de arancel administradas por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (MINEDUC), concebidas con el objetivo de *“lograr mayor equidad en el acceso y permanencia en la educación superior, asegurar la calidad de nuestras instituciones y programas, además de promover la pertinencia de la educación superior”*¹.

El MINEDUC otorga becas de arancel desde 1991. Inicialmente, solo cubrían estudios en las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Con el tiempo y mediante la creación de nuevas becas, se ha buscado abarcar nuevos sectores (estudiantes de nuevas universidades privadas e instituciones no universitarias), potenciar cierto tipo de carreras (ej.: las pedagogías), implementar medidas de reparación u otorgar beneficios a grupos específicos (ej.: víctimas de violaciones a los derechos humanos, hijo/as de profesores de colegios subvencionados) e introducir nuevos criterios de asignación (ej.: ranking de notas).

¹ Este objetivo se declara solamente en las bases técnicas de la licitación (no se encuentra en ningún otro documento).

A continuación se presenta un cuadro resumen de cada uno de los componentes del programa.

Becas	Requisitos postulante	Requisitos institución	Beneficio
Beca Bicentenario (BB)	Pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso y promediar al menos 550 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).	Carrera regular de universidades del CRUCH.	Arancel de referencia
Beca Juan Gómez Millas (BJGM) ²	Pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso; haber egresado de un colegio subvencionado y promedias al menos 640 puntos en la PSU.	Carrera regular de universidades del CRUCH o institución acreditada.	\$1.150.000
Beca de Excelencia Académica y PSU (BEA)	Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso; haber egresado el año anterior de un colegio subvencionado; pertenecer al 5% de los mejores promedios de notas de enseñanza media (NEM) u obtener puntaje nacional o regional en la PSU.	Carrera regular de universidades del CRUCH, carrera en universidad privada acreditada o en IP y CFT en proceso de acreditación	\$1.150.000 para alumnos que ingresen a universidades y \$500.000 para alumnos que ingresen a IP o CFT.
Beca Nuevo Milenio (BNM)	Pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso; NEM de 5,0 para estudios técnicos o 5,5 para estudios profesionales.	Carrera técnica en institución reconocida por el Estado o carrera profesional acreditada impartida por IP	\$500.000

² En ocasiones, se ha comunicado que la BJGM está disponible para los estudiantes con 550 puntos o más en la PSU; no obstante, en la práctica es una beca restringida a quienes obtienen más de 640 puntos. El MINEDUC ha señalado que partir del 2012 la BJGM equiparará sus condiciones de elegibilidad con la BB.

Becas	Requisitos postulante	Requisitos institución	Beneficio
Beca para Estudiante Destacado/as que ingresen a Pedagogía (BPED)	Haber obtenido un promedio NEM de 6,0 y un promedio PSU de 600 puntos; haber postulado como primera opción a una carrera de pedagogía a través del sistema de admisión del CRUCH en alguna de las siguientes áreas prioritarias: Ciencias Naturales, Física, Química, Biología, Matemáticas, Educación General, Educación Parvularia, Inglés, Historia y Castellano.	Matricularse en primer año en alguna de las 25 universidades del Consejo de Rectores, o en instituciones de Educación Superior Privadas autónomas, debiendo ambas estar acreditadas.	\$1.150.000
Beca para Estudiantes Hijos/Hijas de Profesionales de la Educación (BHP)	Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso socioeconómico; promediar al menos 500 puntos en la PSU; tener NEM de 5.5, y ser hijo/a de profesionales o asistentes de la educación de establecimientos subvencionados.	Universidades del CRUCH o en instituciones privadas que tengan plena autonomía.	\$500.000
Beca de Reparación (BR)	Encontrarse entre aquellas personas señaladas en la "Nómina de Personas reconocidas como Víctimas" del anexo "Listado de Prisioneros y Torturados" o ser descendiente de hasta el segundo grado de consanguinidad en línea recta, es decir hijo(a) o nieto (a) de la persona individualizada en dicha nómina.	En el caso de las víctimas, cualquier institución de educación superior con Reconocimiento Oficial del Ministerio de Educación; para los descendientes, la institución debe estar acreditada ante la CNA.	Arancel real en el caso de las víctimas. Arancel de referencia para los traspasos matriculados en universidades del CRUCH; 1.150.000 para matriculados en carreras profesionales de universidades privadas y 500.000 en carreras técnicas.

Las becas de arancel son uno de los tres tipos de ayudas estudiantiles con que cuenta el Estado chileno para apoyar estudios superiores, las que también consideran créditos y becas de mantención. Si bien no todas las ayudas estudiantiles son administradas en conjunto, muchas de ellas comparten muchos objetivos y están dirigidas a las mismas poblaciones potenciales. Recomendamos entender becas y créditos como componentes de un sistema más complejo de apoyo al financiamiento de estudios superiores, visión que utilizaremos a lo largo de esta evaluación.

En la actualidad operan tres esquemas de crédito, aunque solamente dos son de carácter masivo. El Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) proviene del Crédito Universitario creado en 1981 y es el más conveniente en términos de tasa de interés y condiciones de pago, aunque está limitado a quienes estudian en universidades del CRUCH. En 2006 comenzó a operar el Crédito con Garantía Estatal o con Aval del Estado (CAE), disponible para estudiantes de todas las instituciones acreditadas, aunque con tasas de interés más altas que el FSCU y sin un pago que considere contingencia al ingreso ni posibles condonaciones de deuda.

Créditos	Requisitos postulante	Requisitos institución	Beneficio
Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU)	Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso; obtener un puntaje promedio en la PSU igual o superior a 475.	Carrera regular de universidades del CRUCH.	Hasta el arancel de referencia.
Crédito con Garantía Estatal (CAE)	Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso; obtener un puntaje promedio en la PSU igual o superior a 475 para estudios universitarios o un NEM de 5,3 para estudios en IP o CFT.	Institución acreditada	Hasta el arancel de referencia.

Por último, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) administra cinco becas de mantención, consistentes en bonos de alimentación o aportes monetarios de libre disposición.

Tanto las ayudas estudiantiles en general, como el programa de becas de arancel en particular, han constituido políticas públicas dinámicas, que han experimentado numerosas modificaciones en el tiempo. Entre los cambios más relevantes se cuentan la creación de nuevas ayudas estudiantiles, mejoras en el proceso de postulación, aumento de montos de las ayudas y modificaciones en los criterios de focalización.

2. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

La creación de un programa masivo de becas de arancel en Chile surgió una década después de los cambios estructurales al sistema de financiamiento de la educación superior. Entre 1981 y 1991 se evidenciaron una serie de limitaciones del Crédito Fiscal Universitario, que gatillaron cambios importantes en su funcionamiento y, además, la creación de la Beca MINEDUC (actual Bicentenario).

En 1990, se consideró que el muy pequeño porcentaje de estudiantes de bajos recursos que accedía a la educación superior podía deberse -más allá de las obvias limitaciones asociadas al capital cultural de sus familias de origen y la baja calidad de la educación escolar recibida- a cierta aversión a endeudarse por parte de las familias de menores recursos, al menos en el contexto de los sistemas de crédito existente. En la misma época, crecieron las demandas de diversos sectores por ingreso gratuito a la universidad para los estudiantes con mayores necesidades socioeconómicas.³

En consecuencia, la Beca MINEDUC se fundamentó como un instrumento que se hacía cargo de las limitaciones del crédito como mecanismo de financiamiento y, por otra parte, que contribuía a aligerar la excesiva carga que representan los aranceles (y la deuda generada por estos) para los estudiantes con menos recursos. Más adelante se crearon otras becas que comparten los fundamentos mencionados, aunque con algunas diferencias:

- En 1998 se creó la Beca Juan Gómez Millas, extendiendo la posibilidad de becas para estudiar en una de las nuevas universidades privadas. Si bien de forma casi simultánea se creó el Crédito CORFO, que también ampliaba la posibilidad de crédito para nuevas instituciones, la evaluación crediticia del banco hacía que este último instrumento estuviese dirigido a sectores con ingresos medio-altos.

³ El rol que han jugado algunos actores corporativos en la creación y desarrollo de las distintas becas no debe mirarse en menos, pues parte importante del esquema que opera actualmente obedece a reacciones del MINEDUC a demandas de grupos de interés, tales como el Consejo de Rectores, las federaciones de estudiantes y el Colegio de Profesores.

- En 2001 se creó la Beca Nuevo Milenio, concebida como una beca “de fomento”, orientada a promover estudios técnicos, visión bastante cuestionable pues contribuía más bien a equiparar las condiciones entre la educación universitaria y la técnico-profesional, dado que hasta el 2000 este último nivel educacional había sido prácticamente marginado de la política pública (y de las ayudas estudiantiles). En sus comienzos, no existían opciones de crédito para realizar este tipo de estudios.
- En 2007 se creó la Beca de Excelencia Académica, que incorporó el uso del ranking de notas de enseñanza media (NEM), buscando mejorar la equidad en la selección de beneficiarios al apoyar a buenos estudiantes que no obtuvieron buen puntaje en la PSU debido a su deficiente formación escolar. A diferencia de las tres ayudas referidas anteriormente, está disponible para alumnos de hasta el cuarto quintil de ingresos por lo que, en cierta forma, puede considerarse una beca que también está orientada a premiar el mérito académico.

La fundamentación de origen de las becas de arancel con objetivo de equidad está intrínsecamente ligada al alto valor de los aranceles en Chile (en relación al ingreso) y a las condiciones de los créditos estudiantiles, que resultan bastante costosos a excepción del FSCU.

Una fundamentación diferente tiene la actual Beca Vocación de Profesor, - que proviene de aquella “para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía”, creada en 1998- cuyo objetivo es estimular la elección de carreras de pedagogía por parte de buenos estudiantes y su justificación está en la necesidad del país de contar con mejores profesores para el sistema escolar.

Por otra parte, tanto la Beca de Reparación como la Beca para Hijo/as de Profesionales de la educación constituyen medidas de reparación para sectores específicos de la población.

3. POBLACIÓN POTENCIAL

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. Cabe señalar que las diversas becas del programa tienen objetivos diferentes, por lo que no resulta factible estimar una población potencial para el programa en su conjunto, sino que debe realizarse para cada beca o ciertos conjuntos de becas.

Con este fin, proponemos distinguir tres tipos de becas de arancel, según el problema que buscan resolver:

- Las becas de equidad, donde el problema principal se refiere a la existencia de personas con las capacidades y la disposición para realizar estudios superiores, pero que no pueden hacerlo por no disponer de recursos económicos propios suficientes.
- Las becas de pertinencia, que buscan incentivar el estudio de carreras definidas como prioritarias por la autoridad pública.
- Las becas para grupos específicos, que buscan transferir recursos a sectores de la población que han sufrido daños o que requieren de algún tipo de apoyo especial.

Según estas categorías, las becas de arancel existentes podrían agruparse como sigue:

Becas de equidad	Bicentenario Juan Gómez Millas Nuevo Milenio De Excelencia Académica
Becas de Pertinencia	Para Estudiantes Destacado/as que ingresen a Pedagogía
Becas para grupos específicos	De Reparación Para Hijos/as de profesionales de la educación

En cuanto a las becas de equidad, la “disponibilidad de recursos propios” para estudiar puede ser analizada comparando la media del ingreso per cápita de los hogares con el costo promedio del arancel que declaran pagar quienes asisten a educación superior. Como se aprecia en la siguiente

tabla, en los seis primeros deciles de ingreso el arancel es superior al ingreso per cápita, llegando al 20% en el décimo decil.

Tabla 1. Ingreso per cápita hogares y costos de educación superior

Decil de ingreso	Media de ingreso per cápita	Arancel mensual promedio en educación superior	Relación arancel/ingreso per cápita
I	14.666	128.016	873%
II	48.488	118.517	244%
III	69.032	126.395	183%
IV	90.553	136.398	151%
V	113.152	127.118	112%
VI	142.004	142.832	101%
VII	182.707	141.734	78%
VIII	243.535	159.879	66%
IX	367.446	182.940	50%
X	1.151.435	227.372	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2009

Es necesario señalar que, en base a los documentos oficiales, la “población potencial” para los créditos con apoyo estatal resulta la misma que la de las becas: el conjunto de quienes tienen “voluntad y capacidad” para estudiar, pero que no cuentan con recursos propios para hacerlo. Aunque la tabla anterior sugiere que hasta el 8º o 9º decil clasifican en esta categoría, no existen, sin embargo, definiciones precisas sobre qué debe entenderse por “no disponer de recursos propios”. En términos concretos, los créditos actuales llegan hasta el 9º decil y algunas becas, hasta el 8º. Tampoco existen definiciones claras sobre cuál debe considerarse la población potencial para las becas y cuál para los créditos, lo que hace imposible cuantificar apropiadamente la población potencial establecida para el programa de becas.

Para las becas que hemos denominado “de pertinencia”, como la Beca para Estudiantes Destacado/as que ingresen a Pedagogía, la población potencial está dada por los individuos con buen rendimiento académico que están interesados en seguir la carrera o disciplina que se busca promover, en un número limitado por el objetivo de política declarado.

La población potencial de las becas para grupos específicos está dada por quienes componen los grupos a los que el Estado ha decidido otorgar reparaciones.

4. POBLACIÓN OBJETIVO

La población objetivo corresponde a los individuos que el programa tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. En la siguiente tabla se presenta la población objetivo de becas para estudiantes de primer año del 2010 (es decir, no se incluyen renovantes), calculada como el conjunto de quienes cumplen con los requisitos de elegibilidad, para aquellas becas donde es posible estimarla con cierta precisión.

Tabla 2. Población objetivo becas

Beca	Población objetivo (solo cohorte egreso EM 2009)	Población objetivo total (incluye cohortes anteriores)
Bicentenario	14.067	28.382
Juan Gómez Millas	2.435	5.107
Excelencia académica	9.131	9.131
Nuevo Milenio	92.015	No se puede estimar

Fuente: Elaboración propia a partir de DEMRE

Resulta relevante analizar la población potencial a un nivel agregado, considerando la elegibilidad tanto de becas como créditos. Debido a la disponibilidad de datos, una de las formas más precisas de hacer juicios sobre lo anterior es refiriéndose a una cohorte entera de egresados de enseñanza media. En las siguientes tablas se presenta la cohorte de egreso de enseñanza media del 2009, según si son elegibles para becas de equidad (BB, BJGM, BEA y BNM) y/o créditos (FSCU y CAE). Dado que los criterios de elegibilidad cambian según se trate de educación universitaria o técnico-profesional, se muestran tablas separadas para cada uno de estos niveles. La elegibilidad para ayudas estudiantiles en el nivel técnico-profesional representa –casi con exactitud– también la elegibilidad para todos los niveles, puesto que los requisitos para recibirla son más bajos (una menor exigencia de PSU).

Como se observa, para el nivel universitario, dados los requisitos socioeconómicos y académicos, un 62% de la cohorte no es elegible para ningún tipo de ayuda estudiantil. Esto incluye al 12,6% de estudiantes que si bien están inscritos en al PSU, no la rinden; a quienes tienen un puntaje

menor a 475 y no pertenecen al 5% mejor de su curso para ser elegibles para BEA; y a quienes pertenecen a quintiles superiores. En síntesis, del total de la cohorte, solo un 10% es elegible para una beca en nivel universitario. Del grupo que pertenece a los quintiles I y II, 14,3% resulta elegible para becas y 32% para algún tipo de ayuda.

Tabla 3. Elegibilidad ayudas estudiantiles de equidad para nivel universitario (cohorte egresados 2009, porcentajes).

Quintil	No son elegibles para ayuda estudiantil	Elegibles solo para crédito	Elegibles para beca y crédito	Elegibles solo para beca (BEA)
I	74%	15%	10%	2%
II	64%	20%	15%	1%
III	47%	49%	4%	1%
IV	27%	69%	4%	0%
V	100%	0%	0%	0%
Total	62%	28%	9%	1%

Fuente: Elaboración propia a partir de DEMRE

En el caso de las ayudas estudiantiles para nivel técnico-profesional, un 69% de la cohorte es elegible para algún tipo de ayuda y 46% puede recibir beca. En el grupo de los quintiles I y II, 75% es elegible para becas y 76%, para algún tipo de ayuda.

Tabla 4. Elegibilidad ayudas estudiantiles de equidad para nivel técnico y profesional (cohorte egresados 2009, porcentajes).

Quintil	No son elegibles para ayuda estudiantil	Elegibles solo para crédito	Elegibles para beca y crédito	Elegibles solo para beca (BNM o BEA)
I	26%	1%	58%	15%
II	23%	1%	61%	15%
III	28%	67%	5%	0%
IV	17%	79%	4%	0%
V	100%	0%	0%	0%
Total	31%	23%	37%	9%

Fuente: Elaboración propia a partir de DEMRE

5. MONTOS Y COBERTURA DE LAS BECAS

Generalmente, las becas o créditos no cubren la totalidad del arancel, sino que una parte de este que varía según el tipo de beneficio. En ocasiones, becas y créditos pueden combinarse hasta llegar al arancel real cobrado por la institución.

Las diversas becas o créditos estudiantiles utilizan tres criterios diferentes para determinar los montos máximos de la ayuda: la Beca Bicentenario y los créditos cubren hasta el arancel de referencia, que se calcula para cada institución y carrera de acuerdo a una fórmula que administra MINEDUC; la actual beca Vocación de Profesor y la Beca de Reparación cubren el arancel real cobrado por la institución; y el resto de las becas otorgan un valor fijo que en algunos casos se reajusta anualmente y en otros no.

En promedio, las becas de equidad cubren entre 83% y 42% del arancel real, dependiendo de la beca y el tipo de estudios que financian. Como se muestra en las siguientes tablas, la mayor cobertura la da la Beca Bicentenario en las universidades del CRUCH, mientras que la menor está en las carreras profesionales impartidas por IP.

Tabla 5. Beneficio Beca de Excelencia Académica y promedio de arancel real

Tipo de estudios	Monto máximo beca	Arancel real (promedio 2010)	Cobertura
Universidad	\$ 1.150.000	\$ 2.262.181	51%
IP	\$ 500.000	\$ 1.074.101	47%
CFT	\$ 500.000	\$ 981.392	51%

Fuente: Aranceles a partir de base de datos CNED

Tabla 6. Beneficio Beca Bicentenario y promedio de arancel real

Tipo de estudios	Beca	Arancel real (promedio 2010)	Cobertura
Universidad CRUCH	\$ 1.848.874	\$ 2.225.843	83%

Fuente: Aranceles a partir de base de datos CNED. El monto de la beca corresponde a la media de la asignación 2010 para quienes recibieron la Beca Bicentenario como única beca.

Tabla 7. Beneficio Beca Juan Gómez Millas y promedio de arancel real

Tipo de estudios	Beca	Arancel real (promedio 2010)	Cobertura
Universidades	\$ 1.150.000	\$ 2.262.181	51%

Fuente: Aranceles a partir de base de datos CNED

Tabla 8. Beneficio Beca Nuevo Milenio y promedio de arancel real

Tipo de estudios	Beca	Arancel real (promedio 2010)	Cobertura
Profesionales	\$ 500.000	\$ 1.186.818	42%
Técnicos	\$ 500.000	\$ 974.686	51%

Fuente: Aranceles a partir de base de datos CNED

6. RESULTADOS A NIVEL DE PRODUCTO

Durante el periodo analizado, el programa de becas de arancel –al igual que el resto de los programas de ayuda estudiantil– ha experimentado un incremento significativo en su número de beneficiarios, que han aumentado en 267%, alcanzando casi los 150.000 en 2010.

Tabla 9. Número total de becas de arancel y créditos otorgados 2004-2010

Tipo ayuda	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2004-2010
BB	18.988	20.593	23.917	24.737	34.517	40.788	47.783	152%
BJGM	5.425	5.480	7.655	5.186	3.847	2.787	2.460	-55%
BNM	10.325	10.780	13.643	22.758	33.530	55.594	71.950	597%
BEA	-	-	-	4.196	7.283	10.278	13.427	-
BHP	5.000	5.000	4.514	5.555	6.933	7.960	9.598	92%
BPED	1.088	1.082	803	560	816	793	796	-276%
BREP	-	213	1.357	1.489	4.162	4.840	3.973	-
Subtotal becas	40.826	43.148	51.889	64.481	91.088	123.040	149.987	267%
FSCU	119.203	122.779	119.084	133.000	120.000	111.468	109.857	-8%
CAE	-	-	21.272	54.486	91.076	148.380	216.354	-
Subtotal créditos	119.203	122.779	140.356	187.486	211.076	259.848	326.211	174%
Total ayudas	160.029	165.927	192.245	251.967	302.164	382.888	476.198	192%

Para apreciar mejor las tendencias de asignación de beneficios conviene concentrar el análisis en las nuevas becas otorgadas cada año y no en el total, que incluye renovantes. MINEDUC solo cuenta con dicha información desagregada desde el 2007 en adelante, donde puede observarse que el número de nuevas becas creció en 86% en los últimos cuatro años, empujado principalmente por la beca Nuevo Milenio, cuyos beneficiarios llegan a representar el 58% de los beneficiarios de primer año⁴. Las becas

⁴ Hay que considerar que la primera asignación de las becas de arancel y del FSCU se realizan solo a estudiantes de primer año, mientras que al CAE pueden postular estudiantes que ya estén cursando una carrera. Para efectos comparativos solo se incluyen los créditos con Garantía Estatal para alumnos de primer año; sin embargo, el número de nuevos beneficios para cada año es mayor.

Juan Gómez Millas y para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía se entregan en un número significativamente más bajo que el resto.

Tabla 10. Número de becas de arancel y créditos a primer año 2007-2010

Tipo ayuda	2007	2008	2009	2010	Variación 2007-2010
BB	11.856	13.387	15.019	16.511	39%
BJGM	157	37	162	591	276%
BNM	14.463	12.691	22.740	35.696	147%
BEA	4.196	3.608	4.340	4.763	14%
BHP	2.218	2.688	2.920	3.536	59%
BPED	119	322	218	232	95%
Subtotal becas	33.009	32.733	45.399	61.329	86%
FSCU	32.177	20.611	20.190	21.333	-34%
CAE	25.062	32.135	48.656	65.563	162%
Subtotal créditos	57.239	52.746	68.846	86.896	52%
Total	90.248	85.479	114.245	148.225	64%

Asimismo, durante los últimos cuatro años se observa un desplazamiento del número de beneficiarios, en el sentido de incorporar cada vez un porcentaje mayor de personas que estudian en instituciones que no son del CRUCH, principalmente no universitarias. Si bien la beca Bicentenario ha aumentado de forma importante, el incremento de la Nuevo Milenio ha sido mayor, permitiendo este cambio. Aún cuando el 2007 se creó la Beca de Excelencia Académica, disponible para estudiantes de universidades privadas sin financiamiento directo, estas aún concentran una mínima parte de las ayudas.

Tabla 11. Porcentajes de becas de arancel a primer año, según tipo de institución 2007-2010

Tipo institución	2007	2008	2009	2010
Universidad CRUCH	52%	58%	45%	38%
Universidad no CRUCH	4%	4%	5%	5%
IP	20%	14%	19%	24%
CFT	24%	25%	31%	34%
Total	100%	100%	100%	100%

El mismo efecto se observa en relación a las becas para formación técnica, que pasan a constituir el nivel con mayor número de beneficiarios.

Tabla 12. Becas de arancel a primer año según nivel de la carrera 2007-2010

Nivel de la carrera	2007	2008	2009	2010
Carrera con licenciatura	50%	55%	43%	37%
Profesional sin licenciatura	13%	4%	5%	4%
Técnico de nivel superior	36%	41%	52%	59%

Dado que los estudiantes pueden recibir más de una ayuda estudiantil, el número de beneficiarios es menor al número de becas y créditos otorgados: aunque en el 2010 se otorgaron 148.225 beneficios, considerando becas y créditos, solo 126.527 estudiantes recibieron alguna ayuda estatal en primer año (esto obedece principalmente a la combinación de becas y créditos, aunque también hay un número menor de beneficiarios de dos becas).

Tabla 13. Número de beneficiarios de primer año

Tipo de ayuda	2007	2008	2009	2010	Variación 2007-2010
Beca	13.006	21.450	27.950	41.455	219%
Crédito	37.187	40.918	50.456	65.645	77%
Beca y crédito	19.340	10.707	17.030	19.427	0%
Total	69.533	73.075	95.436	126.527	82%

En cuanto a la condición socioeconómica de sus beneficiarios, las becas se concentran en el primer quintil de ingresos. Los beneficiarios de crédito también se concentran en el primer quintil, aunque hay mayor presencia de estudiantes de los quintiles III y IV.

Tabla 14. Beneficiarios según quintil de ingreso familiar (SII)

Tipo ayuda	Quintil de ingreso				
	I	II	III	IV	V
BB	64%	29%	5%	2%	1%
BJGM	58%	40%	0%	0%	1%
BNM	73%	20%	5%	2%	1%
BEA	45%	19%	18%	17%	2%
BHP	13%	18%	27%	38%	4%
BPED	8%	13%	29%	29%	22%
Subtotal becas	62%	23%	8%	6%	1%
FSCU	31%	19%	24%	22%	5%
CAE	50%	22%	15%	11%	1%
Subtotal créditos	46%	22%	17%	13%	2%

Los números de beneficiarios efectivos de las becas son bastante menores a las poblaciones objetivo ya presentadas, aunque dicha diferencia debe ser interpretada con precaución. Primero, porque la población objetivo fue estimada utilizando una caracterización socioeconómica (DEMRE) distinta a la usada para la asignación (FUAS) que, además, tiene limitantes tales como la sobreestimación de los quintiles I y II. En segundo lugar, debido a que las becas generalmente son sustitutivas entre sí, por lo que un estudiante que cumple los requisitos para obtener varias becas debe optar solo por la que más le convenga, en función de la carrera e institución a la que acceda. Por último, considerando que la asignación final de la beca depende de la decisión del potencial beneficiario, quien puede optar por no ingresar a la educación superior ese año o por matricularse en una institución o carrera no elegible para ayuda.

Tabla 15. Población objetivo y beneficiarios efectivos, año 2010

Beca	Población objetivo	Beneficiarios efectivos	% de beneficiarios respecto a Población Potencial
BB	25.846	16.511	64%
BJGM	4.691	591	13%
BEA	99.81	4.763	48%
BNM	64.274	35.696	56%

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de beneficiarios y DEMRE

Resulta de interés dar cuenta del porcentaje de los nuevos matriculados en educación superior que acceden a algún tipo de ayuda.

Como puede verse, tanto los beneficiarios de becas como de créditos han aumentado sostenidamente entre 2007 y 2010, siendo mayor el crecimiento relativo de los becarios. Aún así, el 61% de los cerca de 310.000 personas que ingresaron el 2010 a estudios superiores en alguna carrera de pregrado lo hicieron sin contar con ningún tipo de ayuda estudiantil. 19% de este grupo recibió alguna beca.

Tabla 16. Proporción de matrícula nueva de pregrado con ayuda estudiantil

Tipo de ayuda	2007	2008	2009	2010
Sin ayuda	72%	72%	67%	61%
Beca	5%	8%	10%	13%
Crédito	15%	16%	17%	20%
Beca y crédito	8%	4%	6%	6%

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de beneficiarios y matriculados

7. EVALUACIÓN DE USO DE RECURSOS

El presupuesto destinado a becas de arancel de educación superior ha aumentado sostenidamente, multiplicándose por 4 en términos reales entre 2005 y 2010, tanto en base a la implementación de nuevas becas como también al aumento en la cobertura y montos de las existentes.

Por su parte, el aporte del Ministerio de Educación para gastos en personal, bienes y servicios de consumo o adquisición de activos no financieros, prácticamente no ha experimentado variaciones durante el periodo, lo que ha producido que pase de representar cerca del 1% del financiamiento del Programa en el 2005 a menos del 0,3% en 2010.

Tabla 17. Gastos total y de operación del Programa de Becas (Miles de \$ de 2011)

Año	Asignación específica	Asignación MINEDUC	Total Gasto del programa
2005	34.070.689	363.786	34.434.475
2006	52.279.373	392.504	52.671.877
2007	66.644.474	358.365	67.002.839
2008	83.171.932	338.982	83.510.914
2009	115.982.692	374.956	116.357.648
2010	141.007.096	363.413	141.370.509
Var. 2005-2010	311%	-0,1%	311%

Fuente: Informes de Ejecución Presupuestaria, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, e Información entregada por el Departamento de Ayudas Estudiantiles de Educación Superior. Años 2005 a 2010. Nota: No existe información disponible para el año 2004.

Si se analizan los gastos por beneficiario, estos aumentaron significativamente entre 2005 y 2006, bajando algo entre 2007 y 2008, año desde el cual se han mantenido con pequeñas variaciones. En consonancia con el ya señalado significativo aumento en el número de beneficiarios durante el período, los gastos de administración por beneficiario han disminuido en un muy relevante 75%.

Tabla 18. Gastos por Beneficiario. Años 2004-2010. (Miles de \$ de 2011)

Año	Gasto Específico por Beneficiario	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total Programa por Beneficiario
2005	791	8	791
2006	1.033	8	1.033
2007	1.055	6	1.055
2008	912	4	912
2009	895	3	895
2010	940	2	940
Var. 2004-2010	19%	-75%	19%

Fuente: Evolución de los Programas de Ayudas Estudiantiles de Educación Superior. Recursos Fiscales y Beneficiados. Años 1989-2009. Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Decretos de Asignación 2007 y 2008.

La beca Bicentenario muestra la mayor participación en el gasto efectivo realizado por el Programa de Becas de Educación Superior, representando más del 52% de este durante todo el período 2004-2010. La beca Juan Gómez Millas, que representaba un 21% del gasto realizado en becas en el 2004 ha disminuido sostenidamente su participación, hasta alcanzar sólo el 2% en el 2010. De forma similar, la Beca Hijos/as de Profesionales de la Educación ha disminuido su participación desde 10% a 3%, en el mismo período. Por el contrario, las Becas Nuevo Milenio han aumentado su participación desde 11% a 24% entre 2004 y 2010. Las becas de Excelencia Académica y Puntaje Nacional PSU, por su parte, han mantenido su participación en una cifra cercana al 8% desde 2007, año de su creación.

Tabla 19. Gasto total por Becas de Educación Superior. Años 2004-2010 (Miles de \$ 2011)

Beca	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación
BB	52%	57%	62%	60%	54%	52%	57%	383%
BJGM	21%	20%	20%	10%	5%	8%	2%	-64%
BEA	-	-	-	7%	8%	8%	9%	205%
BNM	11%	10%	11%	16%	16%	19%	24%	854%
BPED	4%	4%	2%	1%	1%	1%	1%	-37%
BHP	10%	9%	6%	5%	4%	3%	3%	50%
BRep	1%	1%	-	-	12%	9%	4%	2.369%
Total	100	100	100	100	100	100	100	343%

Fuente: Evolución de los Programas de Ayudas Estudiantiles de Educación Superior. Recursos Fiscales y Beneficiados. Años 1989-2010. Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Decretos de Asignación 2007 y 2008.

El monto promedio de beca por beneficiario se ha incrementado muy significativamente para la Beca Bicentenario y, en una proporción bastante

menor, para la Nuevo Milenio. Todas las demás becas, por el contrario, han visto caer el monto real del beneficio que otorgan, principalmente por no haber ajustado su valor por inflación.

Tabla 20. Gasto Promedio por Beneficiario según tipo de Beca de Educación Superior. Años 2007-2010 (Miles de \$ 2011)

Tipo de Beca	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2004-2010
BB	879	985	1.206	1.432	1.300	1.545	1.688	92%
BJGM	1.254	1.262	1.180	1.111	967	986	1.010	-19%
BHP	645	638	592	568	512	513	503	-22%
BPED	1.213	1.157	1.172	1.308	915	1.006	1.043	-14%
BNM	344	326	383	415	398	417	471	37%
BEA	*	*	*	1.002	941	962	957	-5%
BREP	*	*	*	*	2.279	2.312	1.352	-40%

Fuente: Evolución de los Programas de Ayudas Estudiantiles de Educación Superior. Recursos Fiscales y Beneficiados. Años 1989-2009. Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Decretos de Asignación 2007 y 2008. * No se dispone de información suficiente para su cálculo

8. EVALUACIÓN DE IMPACTO EN ACCESO Y RETENCIÓN

Durante el desarrollo del estudio se evaluó el impacto del programa de becas en al menos dos dimensiones. El primero de ellos, sobre el acceso a instituciones de educación superior y el segundo, sobre la tasa de retención en dichas instituciones. Para el caso del acceso, la variable de impacto se ha definido como la probabilidad de que un alumno, quien presenta restricciones de financiamiento, pueda finalmente matricularse en una institución universitaria. Respecto a la segunda variable de interés, esta ha sido medida como la probabilidad de que un alumno se mantenga en la universidad a la que se ha matriculado durante su segundo año de estudios.

La metodología utilizada descansa en la idea de que existe un criterio de asignación de las ayudas basada en algún indicador objetivo. Con este fin se revisaron varias opciones partiendo por la más natural relacionada con el nivel de ingreso de los postulantes. Lamentablemente, esta variable no resultó ser confiable toda vez que el contraste de la información reportada por los alumnos tanto en su procesos de postulación a la prueba de selección universitaria como también en su postulación a los beneficios con aquella proveniente de registros tributarios arrojó que no era posible determinar una variable que no haya sido alterada como resultado de dicho contraste.

Con este fin se consideró ya sea el puntaje en la prueba de selección universitaria o las notas de enseñanza media según fuera el caso, como criterio de selección siendo ellos consistentes con los requerimientos exigidos por el grueso de las becas evaluadas. Para dar cuenta de los requerimientos de ingreso que también poseen las becas, se circunscribió el análisis solamente a aquellos postulantes pertenecientes al primer y segundo quintil de ingreso.

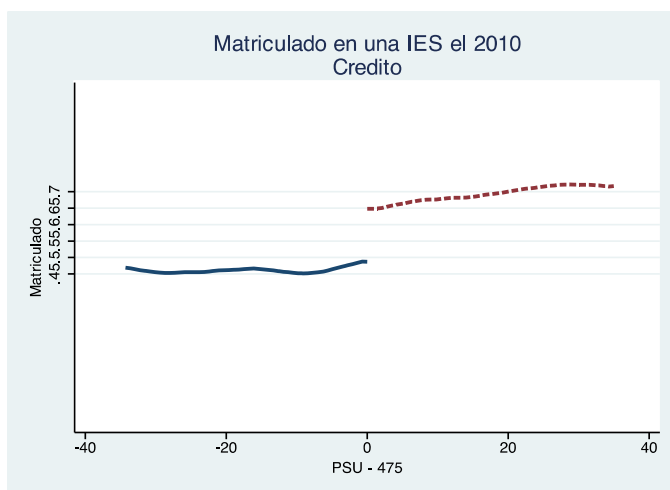
En base a ello se revisó la existencia de discontinuidades alrededor de los criterios de corte asociados a cada una de las ayudas estudiantiles con el objeto de definir tanto el grupo de beneficiarios de dichos apoyos como su respectivo grupo de control. La herramienta utilizada, denominada Regresión Discontinua, sugiere que de existir tal discontinuidad ello aseguraría que de existir diferencias en las variables de impacto entre los grupos analizados sería explicado exclusivamente por el apoyo recibido. Esta idea de causalidad estadística es fundamental para evaluar el resultado

de un apoyo descartando situaciones de simples correlaciones entre participación en programas y sus resultados, principal crítica que se esgrime a este tipo de trabajos.

Es por ello que la primera etapa del trabajo consistió en estudiar la presencia de dichas discontinuidades. Debido a la gran cantidad de datos, requerimiento fundamental para este tipo de ejercicios, en la mayoría de los casos dichas discontinuidades existen. Ello permitió entonces analizar un conjunto de variables de impacto cuyos resultados se detallan a continuación.

Los resultados muestran que en el caso de acceso, el efecto de notificación acerca de la factibilidad de acceso al crédito para estudios universitarios es sumamente importante sobre la matrícula. La estimaciones muestran que en el proceso de selección universitaria del año 2010, la probabilidad de que un alumno, que se encuentra financieramente restringido (o su familia), se matricule finalmente en una institución de educación superior debido a que recibe dicha notificación aumenta en un 20%. Este valor es de importante magnitud en términos comparativos con ejercicios similares realizados en otras latitudes.

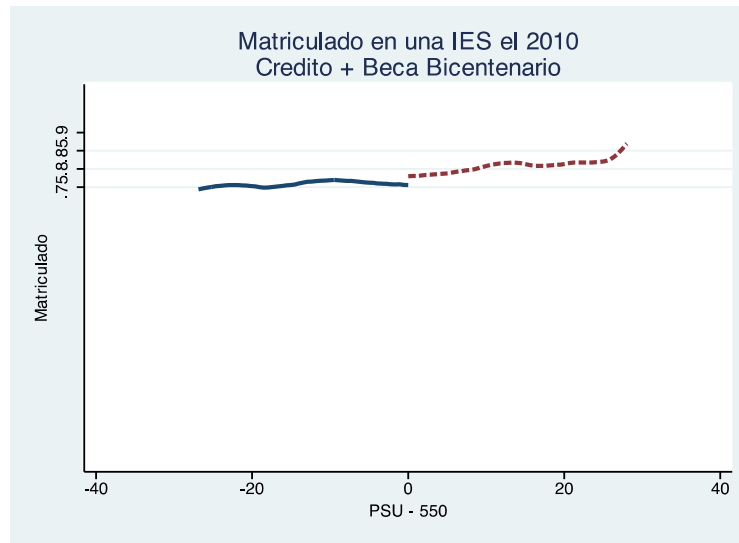
Gráfico 1. Impacto crédito en acceso



No obstante lo anterior, al evaluar el efecto de las becas, en particular la Bicentenario, los resultados sugieren que no habría impacto estadísticamente significativo en las matrículas universitarias. El ejercicio realizado compara alumnos que están en el margen de recibir la beca, condicional en que ya son sujetos de apoyo vía crédito, versus aquellos que son susceptibles de recibir ambos apoyos. Es allí donde no se encuentra un

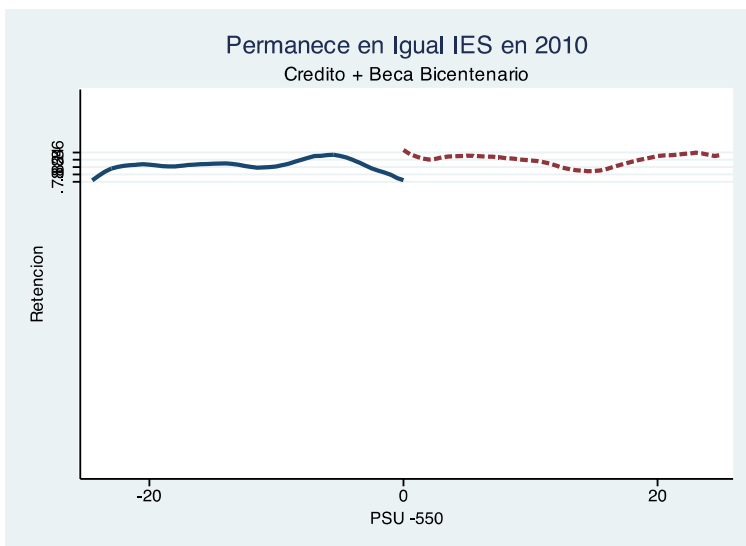
efecto relevante sobre acceso. Lo anterior implica que la beca estaría jugando más bien un rol de equidad por cuanto los alumnos y sus familias podrían renunciar al FSCU y tomar la beca Bicentenario y por ende aliviar su restricción presupuestaria. O dicho de otro modo, los resultados muestran que la beca - en el margen, no genera ningún impacto en acceso y por tanto los alumnos se habrían matriculados de todas maneras.

Gráfico 2. Impacto Beca Bicentenario en acceso



Con respecto a la retención, los resultados muestran que en promedio, no habría ningún efecto del Crédito Solidario ni de ninguna de las becas analizadas sobre dicha retención. Si bien se observan algunos efectos marginales positivos aislados, en general, las becas no sería un instrumento que incentive a que los alumnos permanezcan en sus carreras o universidades en el segundo año de estudio una vez que se han matriculado en ellas.

Gráfico 3. Impacto Beca Bicentenario en retención



Los resultados anteriores sugieren entonces que las becas no tendrían ningún efecto significativo en el acceso ni en la retención de alumnos en las universidades que se han matriculado. El efecto principal hasta el momento sería más bien distributivo en el caso de acceso. Ello por cuanto la Beca Bicentenario permitiría sustituir la necesidad de solicitar el Crédito Solidario (al menos la gran parte de este) aliviando en consecuencia su carga de deuda en forma intertemporal.

Este resultado tiene que ser considerado con mucha cautela al menos por los siguientes motivos. En primer lugar, el proceso de evaluación solo ha permitido identificar el efecto del crédito y la Becas Bicentenario no siendo posible generar un mecanismo de identificación robusto para el caso de las demás becas. En el caso de la Beca Bicentenario, esta ayuda solo aplica para el caso de instituciones miembros del CRUCH por cuanto no se pudo extrapolar dicho para el resto de la IES. Y en segundo lugar, para el caso del impacto en acceso, solo ha considerado el año 2010.

9. EVALUACIÓN DE IMPACTO EN ARANCELES

Un segundo tema de interés está relacionado con la potencial reacción que pudieran haber tenido las instituciones de educación superior ante el aumento de los beneficios que se les entregan a los alumnos. En lo que sigue se discuten los resultados encontrados para determinar si efectivamente aumentos en las ayudas públicas para estudios superiores generan efectos sobre los aranceles que cobran los oferentes de dichos servicios educacionales.

Para lo anterior se cuenta con una rica base de datos que vincula información por el lado de los estudiantes y sus familias con datos relacionados con los aranceles que se han cobrado diferentes instituciones de educación superior. Este tipo de información, única en su naturaleza, presenta una oportunidad para poder responder a esta pregunta en el contexto de un país en desarrollo. No obstante lo anterior, es bueno considerar algunos problemas y debilidades que esta información posee en especial a la hora de analizar los resultados y sugerir en base a ellos propuesta de política pública.

En primer lugar, la dimensión temporal. Lamentablemente, solo se cuenta con información para cuatro años (2007-2010), por cuanto es desde esa fecha que el Ministerio de Educación posee información detallada acerca de todos los beneficiarios de ayuda estudiantil. La segunda debilidad de la información disponible tiene que ver con la representatividad. El ejercicio cuantitativo consideró sólo 44 carreras, las que coinciden con la información que Futuro Laboral tiene disponible. Si bien representan cerca del 60% del total de la matrícula en educación superior, no se pudo ampliar aún más la muestra por cuanto se requería conocer la rentabilidad esperada (ingresos futuros) como parte de las variables de interés para el estudio. Por otra parte, se consideran principalmente carreras universitarias o profesionales dictadas por los institutos profesionales. Todo lo anterior sugiere que los resultados alcanzados solo pueden adscribirse a los años y las unidades que han sido consideradas como fuente de información en este estudio. Con estos considerandos a mano, se discute a continuación los resultados alcanzados.

Al considerar las variables que estarían afectando la demanda por carreras profesionales, los resultados sugieren que dicha demanda es inelástica al

precio. Es decir, una vez controlados los efectos ingreso, diferencias entre años, regiones y carreras, se observa que la demanda por estudios superiores no responde a cambios en los aranceles. Lo anterior implica que la disposición marginal a pagar por educarse en un conjunto importante universidades es extremadamente alta. Esto confirma un amplio conjunto de trabajos que sugieren que dada las altas rentabilidades de la educación superior, las posibilidades que actúen como trampolín social, u otro tipo de motivaciones que no se pueden capturar a nivel individual, hace que los estudiantes – o las familias que participan en su financiamiento, sean bastante insensibles a variaciones en los aranceles a la hora decidir si estudiar o no hacerlo.

Por el lado de la oferta, los resultados muestran que si bien esta reacciona en alguna medida a cambios en los aranceles, la pendiente de la curva de oferta es muy baja (0,038). Es decir, dicha curva de oferta es muy elástica dando cuenta de un alto grado de sustitución potencial en el margen entre los diferentes jugadores que participan en este mercado. Por otra parte, al separar las universidades estatales de aquellas de carácter privado, incluyendo entre estas últimas algunas pertenecientes al CRUCH, se observa que aquellas estatales presentan una mayor elasticidad en la oferta aunque aún de magnitudes muy bajas. Estos resultados son consistentes con cifras recientes, las cuales muestran que desde el año 2007 no se observan cambios muy sustantivos en los aranceles (lo que no significa que en años anteriores lo hayan hecho), aunque se observa que la cantidad de matriculados ha aumentado en forma significativa en algunas carreras consideradas.

En resumen, los resultados muestran una curva de demanda muy inelástica junto con una curva de oferta bastante elástica. Lo anterior implica que desplazamientos importantes en la curva de demanda asociados, entre otras cosas, a aumentos en la ayuda estudiantil, no necesariamente se verán traducidos en subidas muy significativas de los aranceles. Los resultados muestran que en promedio, duplicar la cantidad de matriculados en las 44 carreras profesionales consideradas en esta estudio empujará a que los aranceles suban cerca de un 4% real solamente.

Un tema relevante, no obstante lo anterior, es sobre el valor (nivel) de los aranceles actuales. Si bien ello no ha sido menester de este estudio, vale la pena preguntarse sobre el porqué los aranceles son efectivamente tan altos, y los mecanismos que se pueden analizar para buscar bajarlos si efectivamente no representan costos marginales de producción.

10. EVALUACIÓN DE DISEÑO

1. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

No existe una formalización clara y fundamentada de los objetivos y la justificación del programa de becas de arancel.

Según los antecedentes entregados por DIPRES en las bases de licitación del presente estudio, MINEDUC define como objetivo general de su programa de becas de arancel el *“lograr mayor equidad en el acceso y permanencia en la educación superior, asegurar la calidad de nuestras instituciones y programas, además de promover la pertinencia de la educación superior”*. En la revisión documental realizada para esta evaluación, sin embargo, no fue posible encontrar este objetivo formalizado en ningún otro documento.

Aunque los objetivos mencionados se corresponden con aquello que los responsables del programa parecen considerar como propósito de las becas de arancel, se constata una falta de formalización importante del programa desde sus inicios, la que se traduce en la ausencia de documentación sobre la justificación del programa y sus componentes, así como en la inexistencia de metas declaradas formalmente.

En base al objetivo general recién señalado, la revisión histórica de los procesos que dieron origen a cada una de las becas y los objetivos y particularidades de cada beca, es posible identificar seis objetivos que han estado presentes, explícita o implícitamente, en el diseño del programa:

- a. Lograr mayor equidad en el acceso y permanencia en la educación superior.
- b. Transferir recursos con fines redistributivos a los estudiantes más vulnerables.
- c. Asegurar la calidad de instituciones y programas de educación superior.
- d. Promover la pertinencia de la educación superior.
- e. Otorgar compensaciones a grupos específicos para acceder a la educación superior.
- f. Premiar el rendimiento académico en la enseñanza media.

Para analizar la justificación actual del programa es necesario evaluar la pertinencia y validez de cada uno de estos objetivos, lo que se realiza sintéticamente a continuación.

a. Lograr mayor equidad en el acceso y permanencia en la educación superior

Este objetivo responde al problema fundamental que motiva la creación del programa y aparece declarado explícitamente –con pequeñas diferencias de redacción– como el objetivo de las becas Bicentenario, Juan Gómez Millas, de Excelencia Académica y Nuevo Milenio, las que concentran al año 2010 un 90% de los recursos destinados a becas. E incluso –erróneamente, a nuestro juicio– como el objetivo de las becas para Hijos/as de profesionales de la educación y para Estudiantes destacados que ingresen a pedagogía.

Como se describió en el capítulo 2, se ha fundamentado que los jóvenes vulnerables tendrían menores posibilidades de acceder a estudios superiores, aun cuando tuviesen acceso a crédito para financiarlos, dada la aversión a endeudarse que se les atribuye.

La evaluación de impacto indica que, al menos la Beca Bicentenario (la segunda con mayor número de beneficiarios y la primera en términos de proporción del gasto estatal en becas de arancel), no estaría evidenciando impacto significativo ni en el acceso a la educación superior ni en la retención. Aunque importantes, las conclusiones señaladas se limitan a esta beca (nada sabemos del comportamiento de la Nuevo Milenio, por ejemplo, cuyos datos no hacían posible esta evaluación) y, más precisamente, a los individuos que pertenecen a los dos primeros quintiles de ingreso y cuyo puntaje PSU es cercano a 550. Aún así, no es evidente por qué razón podrían observarse comportamientos diferentes en otras becas, quintiles de ingreso y/o puntajes.

En base a la evaluación recién señalada puede afirmarse que, considerando las limitaciones de alcance ya descritas, la “equidad en el acceso y permanencia” pareciera estar siendo abordada de forma efectiva por los créditos. No existe evidencia para afirmar lo mismo en el caso de los estudiantes que acceden a instituciones que no pertenecen al CRUCH, aunque la alta demanda que ha tenido el CAE durante los últimos años sugiere poca aversión a endeudarse por parte de los futuros estudiantes.

En síntesis, puede afirmarse que, dada la existencia de créditos, existen dudas fundadas en relación a la existencia de uno de los problemas principales que da origen al programa y que constituye su fundamento explícito más relevante.

b. Transferir recursos con fines redistributivos a los estudiantes más vulnerables

Aunque nunca ha sido un objetivo declarado en forma explícita, lo cierto es que históricamente el crecimiento de las becas ha sido impulsado, en gran medida, por presiones sociales (estudiantes y CRUCH) centradas en la redistribución de ingresos: una demanda vigente y en aumento. Entendidas así, las becas de equidad constituirían una suerte de compensación a los sectores más vulnerables, que les permitiría estudiar de forma gratuita o con un arancel sustancialmente reducido. Cabe señalar que la redistribución de ingresos es uno de los fundamentos comúnmente aceptados para la intervención del Estado, por lo que redistribuir mediante transferencias de recursos asociados a educación constituye un mecanismo validado.

Si se acepta que las becas podrían no tener impacto ni en el acceso ni en la retención, igualmente éstas podrían estar cumpliendo un objetivo de equidad, transfiriendo recursos a los más vulnerables para que puedan egresar de la educación superior sin una deuda demasiado grande. Así se contribuiría a equiparar las condiciones al egresar entre quienes pudieron pagar el arancel gracias al aporte de sus familias y quienes, sin beca, tendrían que haber solicitado un préstamo para hacerlo.

Dado que los estudios superiores tienen una alta rentabilidad individual, no resulta evidente que el Estado deba apoyar a quienes seguramente tendrán mayores ingresos en el futuro. Sin embargo, las respuestas a esta pregunta tienen un componente más político que técnico y nacen de visiones diferentes sobre el rol y características deseables de la educación superior: hay quienes consideran justo becar a quienes provienen de familias con bajos ingresos, para igualar condiciones, mientras que otros creen más justo otorgar a todos un crédito, haciendo su cobro contingente a los ingresos futuros, de modo de “becar” a quien, efectivamente, no logra beneficiarse privadamente en forma significativa. Por cierto, también hay quienes promueven una mezcla entre ambos esquemas de financiamiento.

c. Asegurar la calidad de instituciones y programas de educación superior

La pertinencia de este objetivo resulta particularmente discutible.

En general, se le ha considera como un fin relacionado con la acreditación institucional o de programas que se establece como requisito de elegibilidad para los estudios de a que pueden optar los beneficiarios de ciertas becas. Dicha exigencia motivaría a las instituciones a acreditarse frente a la

Comisión Nacional de Acreditación (CNA) e implementar las acciones necesarias para obtener resultados satisfactorios.

Por cierto, la exigencia de acreditación como requisito de elegibilidad es comprensible como un mecanismo para hacer un buen uso de los recursos, que busca otorgar becas sólo para cursar estudios con un estándar mínimo de calidad. Aún con este objetivo, este mecanismo también presenta problemas: básicamente la poca discriminación asociada a la acreditación institucional (que hoy cubre la enorme mayoría de las universidades) y los altos costos asociados a la acreditación de programas.

Dado que el objetivo de asegurar la calidad es el propósito del sistema nacional de acreditación, es razonable cuestionar si éste debiera ser un objetivo de las ayudas estudiantiles. En otras palabras, si se diagnostican problemas de calidad en las instituciones de educación superior, ¿debiera revisarse el funcionamiento de los programa de becas? ¿o concentrarse sólo en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad implementado a partir de la Ley 20.129? La revisión histórica de los contextos de creación de cada beca no mostró, para ninguna de ellas, que el aseguramiento de la calidad haya inspirado su creación, ni siquiera parcialmente.

Por otra parte, el requisito de acreditación institucional solo está presente en algunas de becas (Juan Gómez Millas, para Estudiantes Destacado/as que ingresen a Pedagogía y de Excelencia Académica) y no existe para aquellas de carácter más masivo (Bicentenario y Nuevo Milenio), que concentran cerca del 85% de los beneficiarios de primer año. La exigencia de acreditación de programas, por su parte, está restringida a las carreras de Pedagogía y Medicina, además de las carreras profesionales para la Beca Nuevo Milenio.

Lo anterior no quita que la asignación de ayudas estudiantiles, dado el nivel de recursos involucrados, pueda ser usada como uno de los principales mecanismos de direccionamiento estatal del sistema de educación superior. En un contexto en el que las instituciones cuentan con un alto nivel de autonomía, el Estado tiene instrumentos bastante limitados para ejercer influencia en el desarrollo del sistema y las exigencias de elegibilidad de instituciones y programas puede ser una alternativa muy relevante.

d. Promover la pertinencia de la educación superior

Este objetivo se entiende, fundamentalmente, como la promoción de programas de estudio que la autoridad política considera prioritarios para el país.

La única beca que actualmente busca resolver un problema de pertinencia es la Vocación de Profesor, creada el 2011 para atraer buenos estudiantes a las carreras de pedagogía. Si bien esta beca fue precedida durante varios años por aquella para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía, el escaso número de beneficiarios de esta hizo imposible evaluar su impacto. Un reporte gubernamental, sin embargo, señaló que *“la Beca Vocación de Profesor incentivó el ingreso de buenos alumnos a carreras de pedagogía: en el proceso de admisión 2011 el número de estudiantes matriculados en pedagogía con más de 600 puntos en la PSU se incrementó en 1.187 respecto del año anterior”* (SEGPRES 2011). Si bien esta información no permite realmente establecer una causalidad, hay buenas razones para creer que las becas constituyen un incentivo adecuado para fomentar el estudio de áreas prioritarias.

En sus inicios, se consideró que la Beca Nuevo Milenio respondía a estos objetivos, formando parte de las llamadas “becas de fomento” (MINEDUC, 2002). Sin embargo, su creación debe considerarse más bien un intento por igualar las condiciones entre estudios técnicos y universitarios y no como una promoción de cierta área o carrera específica.

e. Compensar situaciones perjudiciales en grupos específicos

Las becas para Hijos/as de Profesionales de la Educación y de Reparación constituyen ayudas dirigidas a sectores particulares de la población, con objetivos que no están vinculados a ninguno de los declarados para el programa de becas (equidad, calidad y pertinencia).

El origen de la beca para Hijos/as de Profesionales de la Educación se remonta a una negociación entre el Gobierno y el Colegio de Profesores mientras que la de Reparación constituye un resarcimiento del Estado hacia las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar.

Más allá de que no haya correspondencia entre los objetivos generales ya señalados para el programa y estas dos becas, su fundamentación se encuentra en que la autoridad política considera relevante compensar a ciertos grupos de un daño previo, lo que resulta suficiente para justificar su existencia.

f. Premiar el rendimiento académico en la enseñanza media

Seis de las siete becas de arancel analizadas exigen –además de requerimientos de necesidad socioeconómica, la mayoría– requerimientos de rendimiento académico previo, lo que constituye una particularidad del caso chileno. Otros países optan por becas de necesidad socioeconómica (por ejemplo, las Pell Grants, en EEUU, que se otorgan a quien acredita dicha necesidad, con la sola condición de haber sido aceptado para seguir estudios superiores) o, directamente, por becas al mérito académico (comunes en varios estados de EEUU, por ejemplo, orientadas a retener estudiando en el estado a los mejores alumnos).

La presencia del “mérito académico” en las exigencias para otorgar las becas en Chile ha tenido dos tipos de justificación. Primero, como un mecanismo para hacer más eficiente el gasto público, focalizándolo en aquellos estudiantes que tienen mayores posibilidades de concluir sus estudios. Segundo, como un premio al esfuerzo y el logro de aquellos estudiantes vulnerables destacados, a lo que suele asociarse –implícita o explícitamente– que esto podría actuar como incentivo para que otros estudiantes se esforzaran en sus estudios previos.

Aunque el fundamento de “premiar el mérito académico” no ha sido declarado formalmente, sí ha estado presente en las discusiones que han dado origen a varias becas. El diseño actual de la beca de Excelencia Académica, por lo demás, pareciera orientarse de este modo pues, aunque tiene un componente de equidad al ofrecer una alternativa a la PSU como criterio de elegibilidad, no acentúa la focalización socioeconómica, al excluir solo al 20% más rico de la población. No consideramos que este fundamento sea sólido para el caso chileno: sus efectos de “retener o captar a los mejores alumnos” pueden ser deseables desde el punto de vista de un estado (o una universidad, como lo avalan las numerosas becas de este tipo que ofrecen diversas universidades chilenas) pero no existe evidencia, nacional ni internacional, sobre posibles efectos positivos a nivel del país. La literatura académica muestra que la relación entre incentivos financieros y rendimiento académico en la educación superior es bastante compleja y que no siempre la ayuda económica se traduce en un mejor desempeño⁵.

La utilización del mérito académico como criterio de focalización será discutido en la sección siguiente de “Elegibilidad de los postulantes”.

⁵Ver por ejemplo los estudios de Leuven y otros (2010) y Angrist y otros (2009)

2. ELEGIBILIDAD DE LOS POSTULANTES

Los principales juicios evaluativos propuestos son:

- La asignación de becas sobre la base de quintil de ingreso familiar no distingue entre los distintos niveles de gasto de las familias, por lo que no resulta el mejor reflejo de la capacidad real de pago de la familia del postulante.
- La elegibilidad según mérito académico ha servido muy eficazmente la función de limitar la población objetivo de las becas y, por ende, controlar el total de recursos fiscales requeridos por el programa.
- La mayoría de las ayudas estudiantiles están dirigidas a quienes se matriculan en primer año de una carrera. Sin embargo, muchas familias chilenas ven cambiar su situación económica significativamente entre un año y otro
- La única fundamentación posible para establecer requisitos más restrictivos en la entrega de becas (ej.: 550 puntos PSU para la beca Bicentenario) que en los créditos (ej.: 475 puntos PSU para el Crédito Solidario) es la ya señalada de hacer más eficiente el gasto público aunque, en este caso, trae consigo la inequidad de “regalarle a quien posiblemente le irá mejor” y sólo “prestarle (y cobrarle) a quien posiblemente le irá peor”. Por cierto, además de cuestionable en términos de equidad, el criterio utilizado puede resultar conflictivo, como lo demuestran las manifestaciones estudiantiles de 2011, con fuerte protagonismo de estudiantes endeudados, con estudios completos o incompletos y mucha preocupación por su futuro laboral.
- Las disparidades de criterios utilizados para operacionalizar el rendimiento académico (PSU, NEM, ranking, etc.) no siempre aparecen justificadas o razonables.

3. DETERMINACIÓN DE MONTOS

Los principales juicios evaluativos propuestos son:

- No existe claridad sobre cómo son determinados los montos de parte importante de las becas.
- El arancel de referencia, como instrumento para calcular el monto de las Becas Bicentenario y los créditos tiene varias deficiencias.

- En estudios universitarios, las becas cubren mucho mayor porcentaje del arancel si se trata de universidades del CRUCH, lo que no tiene fundamentación válida vigente.
- En promedio las becas cubren mucho mayor porcentaje de los aranceles universitarios (CRUCH) que de la formación técnica-profesional. Podría pensarse que esto se justifica dado el mayor costo total de los estudios universitarios. Sin embargo, los mayores ingresos asociados a los egresados universitarios más que compensan dicha diferencia. Hoy, en promedio, un becario universitario debe costear 2,6 millones mientras que uno técnico debe costear 2,0. Aunque los montos absolutos son similares, el valor presente neto de los ingresos del primero superará, en promedio, al segundo por 125 millones.
- La modalidad vigente para asignar beneficios no es óptima, pues dado su carácter discreto, el estudiante sólo puede recibir todo el beneficio o no recibir nada, lo que se traduce en beneficios radicalmente diferentes para personas de condición casi equivalente (arriba y abajo del punto de corte).

4. ELEGIBILIDAD DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES

Los principales juicios evaluativos propuestos son:

- Las diferencias entre ayudas estudiantiles para las universidades del CRUCH y las demás instituciones no tienen fundamentación válida vigente.
- Los requisitos de elegibilidad institucional para otorgar becas a estudiantes de carreras técnicas son prácticamente inexistentes.
- De forma tácita hay una discriminación importante para el estudio de carreras profesionales impartidas por IP.

5. INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA

Los principales juicios evaluativos propuestos son:

- No existe un diseño explícito, claro y coherente del sistema de ayudas estudiantiles, que integre becas y créditos y que provenga de una reflexión profunda sobre el rol de dichas ayudas en el desarrollo de la

educación superior y sobre los objetivos específicos de cada instrumento.

- El marco normativo de las becas de arancel permite bastante flexibilidad, lo que tiene pros (poder realizar cambios expeditos como la creación de nuevas becas) y contras (no permite que se le de una mirada integradora y que le dé consistencia al sistema).
- No existen declaraciones formales de objetivos, ni para el programa de becas en su conjunto ni para cada una de sus becas específicas.
- No existe una formulación de metas del programa de becas en términos de los resultados intermedios y/o finales que se busca producir en ciertas poblaciones, que permita evaluar si el diseño del conjunto de las becas logra o no cubrirlos. Tampoco existen metas formalmente declarados para cada beca por parte de MINEDUC.

6. PROCEDIMIENTOS DE POSTULACIÓN Y ADJUDICACIÓN

Los principales juicios evaluativos propuestos son:

- Durante los últimos años se ha fortalecido significativamente el proceso de postulación y revisión de antecedentes socioeconómicos. Sin embargo, el sistema admite maneras de ser burlado por los postulantes, principalmente entregando datos falsos del número de integrantes del hogar.
- La información que se le entrega al estudiante una vez que las ayudas son adjudicadas no tiene un carácter estructurado, que vincule todas las ayudas (en forma de becas y créditos) que son entregadas por distintas entidades.
- Las fechas de postulación a la Beca Nuevo Milenio no son convenientes.

7. COMPLEMENTARIEDADES Y DUPLICIDADES

Los principales juicios evaluativos propuestos son:

- El uso de una ventanilla única para las postulaciones a beneficios es una forma eficiente para gestionar esta etapa del proceso, pero no hay un sistema de estas características para etapas posteriores.

- La compatibilidad entre las diferentes ayudas estudiantiles no se ha definido y comunicado de forma clara por parte de la DIVESUP.
- Si bien casi todas las ayudas estudiantiles comparten los mismos criterios para su focalización en términos de la vulnerabilidad del postulante, no sucede lo mismo con la Beca Presidente de la República administrada por JUNAEB.

11. PROPUESTAS

1. OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS DEL PROGRAMA

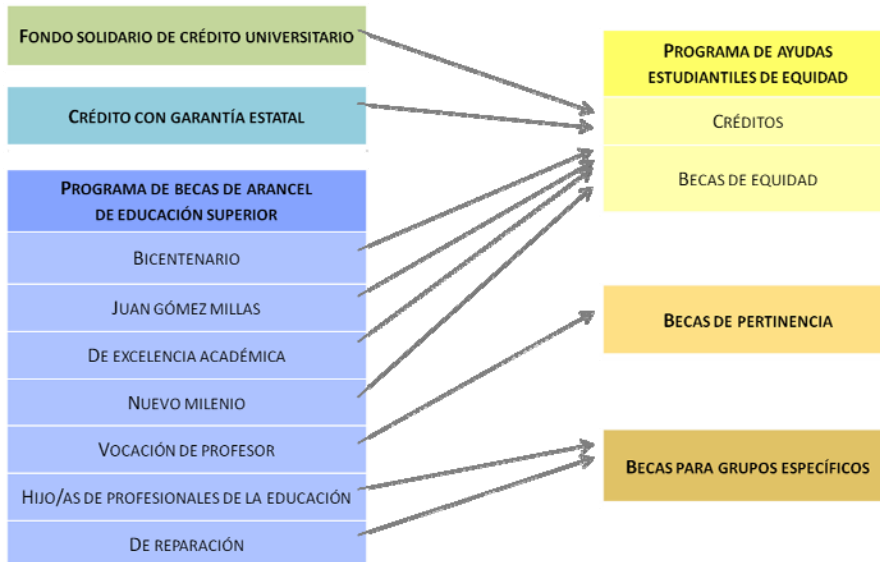
- a. **Reformular las ayudas estudiantiles actuales (becas de arancel y créditos) en tres programas diferentes, que aborden por separado los problemas de equidad, pertinencia y compensaciones para grupos específicos.**

El programa de equidad estaría conformado por dos componentes: créditos y becas, cuyo objetivo sería *“Lograr mayor equidad en el acceso y permanencia en la educación superior y transferir recursos con fines redistributivos a los estudiantes más vulnerables”*. En el componente de becas se propone fusionar las actuales becas de equidad (Bicentenario, Juan Gómez Millas, de Excelencia Académica y Nuevo Milenio), recogiendo los fundamentos válidos de cada una de ellas. Tanto créditos como becas distinguirían dos subcomponentes: para estudios universitarios y para estudios técnico-profesionales.

El programa de pertinencia tendría el objetivo de *“Promover carreras específicas en función de prioridades nacionales”* y estaría compuesto, actualmente, por la beca Vocación de Profesor. Eventualmente, podrían agregarse como otros componentes nuevas becas enfocadas a incentivar el estudio de carreras que la autoridad política considere necesario potenciar, de acuerdo a nuevas necesidades.

El programa de compensaciones para grupos específicos tendría por objetivo *“Compensar situaciones perjudiciales de grupos específicos de la población mediante la transferencia de recursos para realizar estudios superiores”*. Estaría compuesto por las actuales becas Para hijos/as de profesionales de la educación y De Reparación, sin perjuicio que en el futuro se creen otras en función de lo que determine la autoridad política.

El siguiente esquema resume la propuesta anterior:



b. Eliminar el objetivo de “asegurar la calidad de nuestras instituciones y programas”.

Se propone que cualquier impacto en la calidad sea considerado sólo como una externalidad positiva, valorable si es el caso pero que no forme parte de los objetivos de los programas de ayuda estudiantil. Ello no implica dejar de usar criterios de elegibilidad institucional que aseguren el buen uso de los recursos públicos, ni tampoco desaprovechar la asignación de becas (y créditos) como un modo de direccionar el sistema para el desarrollo de prácticas deseables (como la acreditación u otras).

c. No considerar el “premio al mérito académico” como criterio para asignar ayudas estudiantiles.

Si bien no forma parte de los objetivos declarados, premiar el mérito académico ha constituido un objetivo implícito en la asignación de becas universitarias. Dejar de premiar no implica que las becas puedan tener como requisito cierto rendimiento académico previo, entendido como una garantía de que el beneficiario “tiene la capacidad” para seguir estudios superiores, lo que es justificable, como se vio anteriormente, como método para focalizar bien los recursos públicos.

Es importante precisar el rol que tendrán los requisitos académicos pues lo anterior tiene implicancias al decidir sobre posibles diferencias -o no- entre los requerimientos académicos para becas y créditos (lo que se abordará más adelante).

2. ELEGIBILIDAD DE LOS POSTULANTES

a. Considerar elegibles para ayuda estudiantil a todos quienes pertenezcan a los primeros 8 o 9 deciles.

Pues, como ya se señaló, en caso de no recibir ayuda, todas estas personas tendrían que destinar más del 50% (9º decil) o 66% (8º decil) de su ingreso per cápita al pago del arancel. Por cierto, esto todavía no contiene un pronunciamiento sobre si dicha ayuda debiera ser una beca o un crédito.

Lo propuesto busca materializar lo señalado en cuanto a “falta de recursos” en el Programa de Gobierno del presidente Piñera (también señalado, con mínimas variaciones, por sus 4 antecesores), como objetivo para la educación superior: *“que ningún joven con voluntad y capacidad quede fuera de la educación superior por falta de recursos”*.

b. Considerar el mismo nivel de rendimiento académico para determinar los beneficiarios de becas y créditos.

En lo esencial, se propone entender el “mérito académico previo” como un aspecto que debe ser evaluado para determinar quiénes son aptos para estudios superiores y no quiénes merecen ser premiados. Visto de este modo, las diferencias de nivel de exigencia para asignar becas y créditos no tienen fundamento.

Los niveles específicos de requerimientos académicos podrán ser una nivelación a partir de los actuales (básicamente 475 puntos en PSU para estudios universitarios y NEM de 5,0 para carreras técnico-profesionales) o aquellos que la autoridad estime pertinente de acuerdo a:

- Las restricciones presupuestarias.
- Los niveles de exigencia que considere mínimos para apoyar el estudio de una carrera en un determinado nivel.
- La decisión de fomentar un nivel determinado de estudios (entendiendo que aumentos en la exigencia para ayudas estudiantiles universitarias

equivalen a incentivar el estudio de carreras técnico-profesionales. y viceversa)

c. Definir quiénes serán beneficiarios de becas y quiénes de créditos exclusivamente en base a criterios de necesidad socioeconómica.

Considerando que se propone que los requisitos de elegibilidad para becas y para créditos sean los mismos, se sugiere que la definición de quién será beneficiario de becas y quién de créditos (o en qué proporción cada tipo de ayuda) se determine estrictamente en función de su necesidad socioeconómica. Dicho de otro modo, el requisito de rendimiento académico constituiría una primera barrera de entrada, luego de la cual el tipo de beneficio (básicamente, la decisión entre dar o prestar recursos) se entregaría en función de las necesidades socioeconómicas.

d. Evaluar el mérito académico exclusivamente en base a su capacidad predictiva del desempeño en la educación superior.

Se propone establecer una distinción básica entre ayudas estudiantiles universitarias y técnico-profesionales:

- Para las universitarias, utilizar de forma conjunta (canales alternativos, no conjuntos-ponderados) puntaje PSU o ranking NEM (equidad). Si bien NEM también es un buen predictor, su inclusión puede incentivar la inflación de notas en los colegios.
- Para las técnico-profesionales, continuar utilizando NEM. El uso de PSU no se justifica dado que no es un requisito de admisión y el uso de ranking sería redundante (considerando que las exigencias de NEM son bajas).

e. Continuar utilizando el “mérito académico” como mecanismo de control del total de beneficiarios potenciales.

Para la autoridad política, es posible hacer estimaciones bastante precisas del número de beneficiarios potenciales (y efectivos) asociados a cada nivel de exigencia de mérito académico. Obviamente, lo anterior es extremadamente útil desde el punto de vista de la planificación de políticas públicas, lo que es una razón poderosa (no la única) por la que se propone modificar (en las maneras ya señaladas), pero no abandonar el requerimiento de ciertos méritos académicos.

f. Reemplazar ingreso per cápita por ingreso disponible per cápita como medida de focalización.

Para ello, el instrumento de caracterización de los postulantes (actual FUAS) podría incorporar, además de los ingresos y composición del grupo familiar, una identificación de sus gastos indispensables. Los gastos esenciales podrían determinarse a partir de una canasta básica con diferencias según el costo de cada región. También resulta fundamental tomar en cuenta el número de integrantes del grupo familiar matriculados en educación superior, así como aquellos con alguna discapacidad o enfermedad relevante acreditada.

g. Eliminar la exigencia de haber egresado de un establecimiento subvencionado.

Si el instrumento de caracterización socioeconómica funciona apropiadamente, es redundante incluir como exigencia el haber estudiado en un colegio subvencionado.

3. DETERMINACIÓN DE MONTOS

a. Revisar el arancel de referencia (sus fundamentos y fórmula de cálculo). Una opción es establecer un “arancel de referencia modificado” como valor máximo a cobrar por cada institución que reciba alumnos con ayuda estudiantil.

Entendido como valor máximo a cobrar, se propone seguir utilizando un arancel de referencia que diferencie entre las instituciones según su calidad, permitiéndoles cobrar aranceles más altos a aquellas con un mejor desempeño. Para estos efectos, se propone utilizar variables relacionadas estrictamente con la calidad en la docencia, como la eficiencia académica (retención y titulación oportuna, que actualmente forman parte de la metodología del arancel de referencia), los resultados de procesos de acreditación, los resultados de exámenes de egreso en aquellas carreras que dispongan de pruebas estandarizadas (como medicina y pedagogía) y empleabilidad, entre otras.

Finalmente, la metodología para calcular el arancel de referencia debiera ser más transparente, aclarando los aranceles tomados como base y el grupo en que se encuentra cada institución.

- b. Otorgar una combinación individual de beca y crédito, que en conjunto cubran el total del arancel. La proporción de beca debiera asignarse según la particular necesidad socioeconómica del beneficiario y llegar, en forma decreciente, hasta el IV quintil.**

Se plantea modificar el esquema actual, que posee una discontinuidad en el acceso a becas de equidad (generalmente en el segundo quintil), cambiándolo por una combinación de becas y créditos, escalonada y decreciente, de acuerdo a las necesidades socioeconómicas de cada postulante.

- c. Definir los montos de las becas de equidad universitarias y de las técnicas de modo que cubran igual porcentaje de los aranceles.**

Dado que el valor presente neto de las carreras técnicas tiende a ser bastante menor que el de las carreras universitarias, no se justifica una diferencia de cobertura del arancel real que beneficie a las becas universitarias. Se sugiere, al menos, equiparar la proporción del arancel que cubre la beca.

4. ELEGIBILIDAD DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES

- a. No considerar la pertenencia o no al CRUCH como criterio de elegibilidad de instituciones.**

En principio, se propone utilizar como criterio básico la acreditación institucional para la asignación de cualquier beneficio, tal como se exige actualmente con el CAE. No obstante, dadas las limitaciones que tiene el actual sistema de acreditación como mecanismo de aseguramiento de la calidad, se sugiere complementarlo con exigencias adicionales.

- b. Para programas de nivel técnico-profesional, utilizar ciertos niveles mínimos de empleabilidad de egresados y de retención como criterio de elegibilidad.**

Dada la clara orientación al mercado laboral que tienen estos programas, una medida efectiva para establecer la calidad de los programas es el nivel de empleabilidad de sus egresados.

Más allá de las complejidades que puede tener un sistema así, se estima que es sustancialmente más barato que establecer una exigencia de

acreditación por carreras. La eventual externalidad positiva de una mayor alineación entre la oferta de carreras técnicas y el mercado laboral resulta, además, extremadamente interesante.

- c. Para programas universitarios, considerar como alternativas de elegibilidad la empleabilidad y retención señaladas o bien la acreditación de la carrera.**

Para programas universitarios podrían establecerse exigencias similares a las señaladas anteriormente. Considerando, sin embargo, que no todos ellos tienen una asociación tan explícita con mundo laboral (ej.: licenciatura en filosofía, arte, etc.), se propone añadir como opción la acreditación de la carrera.

5. INSTITUCIONALIDAD

- a. Configurar un diseño explícito y coherente del sistema de ayudas estudiantiles, integrando becas y créditos.**

Se considera imprescindible fundamentar y definir formalmente, en forma conjunta y articulada los objetivos generales de las becas y los créditos para estudios superiores, así como formular el objetivo de las ayudas en función de los resultados que se busca producir en ciertas poblaciones.

Por cierto, también resulta necesario (re)definir en forma articulada cada uno de los elementos, funciones y agentes del sistema.

- b. Reorganizar la institucionalidad del sistema de ayudas estudiantiles.**

Se propone separar las funciones de diseño y supervisión de políticas de aquellas de implementación, del siguiente modo:

- Asignar a la DIVESUP (o a la futura Subsecretaría de Educación Superior), las funciones de diseño, seguimiento, control y evaluación de los programas de becas y créditos. Para ello, debiera contar con un departamento dotado de los recursos humanos requeridos, tanto en calidad como en cantidad.
- Asignar a la Comisión Ingresos las funciones de implementación de los programas de ayudas estudiantiles. Lo que implica, entre otras cosas,

revisar su mecanismo de financiamiento (eliminando la necesidad de autofinanciarse).

6. PROCEDIMIENTOS DE POSTULACIÓN Y ADJUDICACIÓN

a. Aplicar el instrumento de focalización todos los años.

Se propone realizar el proceso de postulación a ayudas estudiantiles todos los años, dando también la oportunidad para que se postule por primera vez luego del primer año de la carrera.

b. Asegurar la validez del número informado de personas del hogar.

Se propone contrastar la información entregada por el postulante con bases de datos externas, como los registros de FONASA, JUNAEB y la Ficha de Protección Social (FPS).

c. No privilegiar la información del SII en caso que los ingresos reportados en el FUAS sean menores.

Se sugiere privilegiar la fuente que reporte la menor cantidad de ingresos del grupo familiar, sin importar si se trata de SII o FUAS.

d. Promover la creación de capacidades en los departamentos de ayuda estudiantil de instituciones.

Se propone promover la creación de capacidades en los departamentos de ayuda estudiantil de las instituciones, dejando en ellas la tarea de verificar en última instancia la veracidad de la información reportada por los postulantes. Con el fin de evitar que las instituciones busquen otorgar beneficios a quienes no lo ameritan por su nivel socioeconómico (ya que podrían tener el interés en matricular al estudiante igualmente), se sugiere realizar auditorías aleatorias de forma periódica.

e. Implementar sanciones ante la presentación de antecedentes falsos por parte de los postulantes.

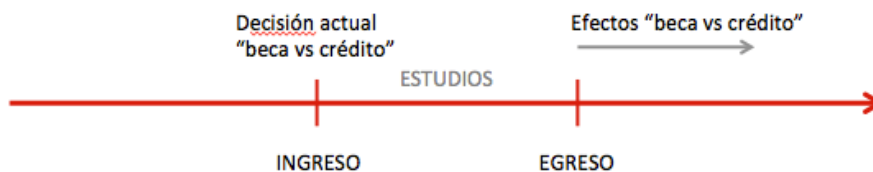
Sin sanciones reales existe un riesgo demasiado alto de que los postulantes subdeclaren los ingresos familiares. Se sugiere que, en aquellos casos de mayor gravedad, se pierda la posibilidad de acceder al beneficio (por un tiempo o de forma permanente).

f. Al momento de la adjudicación, informar al beneficiario de los costos totales que representará su educación superior.

Se propone que la entrega de los resultados de la ayuda estudiantil contenga información detallada acerca de los costos totales que representará su educación superior (tanto de aranceles como de mantención), el monto otorgado (vía crédito y/o beca) y, si existe, el monto pendiente de ser financiado. Asimismo, debiera informarse con claridad acerca de la deuda acumulada y las condiciones de pago de esta.

12. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA: *EL QUE GANA PAGA*

Si, como se ha visto, en presencia de créditos las becas no tienen impacto en acceso ni retención, solamente estarían cumpliendo el objetivo de “transferir recursos con fines redistributivos a los estudiantes más vulnerables”.



Actualmente, la decisión “beca vs crédito” se toma al iniciar los estudios.

Sus efectos, sin embargo, sólo se materializan años después, al terminar los estudios. Por esto, proponemos trasladar la decisión más cerca de cuando esta tendrá efecto y considerar en ella los datos más relevantes disponibles entonces (generación de ingresos): modelo de “pago diferido, contingente al ingreso” (tipo australiano).

Actualmente, quien estudió con beca y genera altos ingresos (ej.: médico), termina sus estudios con poca o ninguna deuda. Quien financió sus estudios a través de un crédito y genera bajos ingresos (ej.: persona que desertó de una carrera), dependiendo de si accedió a través de FSCU o CAE, puede llegar a deber todo el costo del arancel, más los intereses.

La siguiente propuesta asume que, mientras la posibilidad de crédito es suficiente para asegurar equidad en el acceso y permanencia en la educación superior, la transferencia redistributiva de recursos debiera focalizarse en quienes no logran, en la práctica, beneficiarse privadamente de los estudios superiores realizados.

El sistema de “pago diferido contingente al ingreso” propuesto se basa fundamentalmente en dos principios:

1. El Estado se haría cargo del pago completo del arancel para todo aquel estudiante aceptado en una institución de educación superior elegible, sin importar su condición socioeconómica.
2. Luego del egreso (o deserción) se cobraría un porcentaje de los ingresos que genere el beneficiario. Si el beneficiario tiene bajos ingresos, sería “becado”. Si genera ingresos suficientes, devolvería la totalidad (o más) de lo recibido.

El modelo se inspira en sistemas vigentes en países como Australia e Inglaterra. Se trata, sin duda, de contextos bien diferentes a Chile en cuanto a la relación entre Estado y educación superior, lo cual ha implicado que la adopción de un sistema de estas características haya sido relativamente más sencilla (aunque no exenta de dificultades). Si bien se tiene presente que la eliminación de las becas de arancel puede ser una medida políticamente difícil de implementar, hay una serie de razones que hacen pensar que podría ser más equitativo y menos problemático que el modelo actual, lo cual debiera ser relevado a la hora de comunicarlo:

- las becas actuales tienen una cobertura bastante baja, abarcando fundamentalmente a los dos primeros quintiles de ingreso. El sistema propuesto abarcaría a toda la población elegible para estudios superiores.
- se eliminarían los pagos de arancel mientras se estudia, lo que aseguraría que nadie se vería imposibilitado en términos financieros para acceder y permanecer en la educación superior.
- si bien se asume que la educación superior debe recibir aportes privados, estos solamente serían exigibles para quienes realmente obtuvieron beneficios privados de su paso por esta.
- supondría un cambio cultural relevante, dado que la focalización pasaría de la familia al individuo. De este modo, los jóvenes tendrían mayor libertad para tomar decisiones de estudios (actualmente, quien pertenece al quintil de mayores ingresos depende del “visto bueno” por parte de sus padres para que le financien la carrera).

Existe una serie de aspectos relevantes que debieran ser considerados para implementar el modelo propuesto, entre los que se destacan:

1. En términos de duración, debiera limitarse el beneficio a la obtención de un solo título del mismo nivel (permitiendo la articulación con niveles superiores) y a un número máximo de años (por ejemplo, 7).

2. Dado el alto nivel de los aranceles, la tasa de interés debiera ser lo más baja posible (cercana a 0, considerando solamente inflación).
3. Debieran definirse porcentajes de pago asociados a tramos de ingresos. Quienes tengan ingresos muy bajos, no pagarían nada. Quienes tengan ingresos muy altos podrían pagar más del 10%. En principio, lo más conveniente es aplicar una regla similar a la que actualmente opera para el pago del impuesto a la renta, en el que se definen tramos de ingreso asociados a tasas impositivas. De este modo, no se desincentivaría el paso de un tramo al siguiente.
4. Puede definirse un plazo máximo después del cual se condonaría al deuda.
5. Un esquema de este tipo solamente puede funcionar en tanto se cuente con un sistema eficiente de cobranzas. Se propone vincularlo a las planillas de remuneraciones, tal como se realiza con las cotizaciones previsionales (AFP y salud), siendo obligación por parte del empleador descontar el monto de acuerdo a la existencia de deuda y el tramo de ingreso. En el caso de los trabajadores independientes, el SII debiera poder descontar de la devolución de impuestos.
6. El sistema debiera ser financiado y operado por el Estado. En principio no se ve un rol para la participación del sector privado en la operación del mismo.

No es el objeto de esta sección profundizar en los detalles de un modelo que implica cambios radicales en relación al actual. Sin embargo, gran parte de los diagnósticos y propuestas referidas al modelo actual tienen validez para este sistema; por ejemplo, el uso de criterios académicos de elegibilidad de estudiantes, o los requisitos que debieran cumplir las instituciones.