
Capítulo 4:

Opinión pública sobre educación superior: un análisis a la luz de la encuesta CEP N° 80

Loreto Cox A.





INTRODUCCIÓN

Desde las protestas estudiantiles de 2011, en las cuales se plantearon como banderas de lucha la gratuidad universal, el fin al lucro y la calidad en la educación superior, este nivel educativo ha estado en el centro del debate político chileno. La educación superior, y en particular la discusión sobre si debe o no haber gratuidad universal, se transformó en un tema principal en la elección presidencial de 2013, en la que Michelle Bachelet ganó con la promesa de una reforma a la educación superior que incluiría la gratuidad universal. No fue hasta enero de 2018, a dos meses de que Bachelet entregara nuevamente el mando a Sebastián Piñera, que el Congreso aprobó la reforma a la educación superior.

Durante la discusión de la reforma, los políticos, técnicos y líderes de opinión debatieron constantemente sobre educación superior, a menudo, aludiendo a “lo que la gente quiere”. Por ejemplo, se argumentó a menudo que la gratuidad universal era una demanda ciudadana. Sin embargo, muchas interpretaciones de la voluntad ciudadana están equivocadas, ya sea porque simplemente no tienen sustento o porque equiparan “la gente” con los que se manifiestan públicamente por una causa, cuando generalmente quienes marchan suelen tener intereses particulares y no suelen provenir de los sectores más desaventajados.

Este breve ensayo busca contribuir a nuestro conocimiento de la opinión pública sobre la educación superior, basado en la encuesta CEP N°80, de agosto

de 2017, la cual incluyó un módulo de nueve preguntas sobre este tema². También se busca discutir sobre la relación entre la opinión pública y la política de educación superior en Chile.

En la primera parte, se presentan los principales resultados sobre cómo la gente ve la función de la educación superior y sus efectos. La segunda parte muestra los resultados sobre el rol que el Estado debiera tener en relación con la educación superior, de acuerdo con la opinión pública. La tercera parte presenta las principales conclusiones del ensayo y discute la relación entre ellas y la política pública actual en educación superior, así como con los cambios que se aprobaron hacia el final del segundo gobierno de Bachelet y que entrarán en vigencia próximamente.



Se decía que la gratuidad universal era una demanda ciudadana, sin embargo, esta interpretación puede estar equivocada porque se equipara a la gente con quienes se manifiestan públicamente, quienes suelen tener intereses particulares.”

¹ El cuestionario completo de este módulo se presenta en el apéndice. A lo largo de este trabajo, a veces me refiero a las preguntas con un fraseo resumido o laxo; para el fraseo preciso, ver el apéndice.

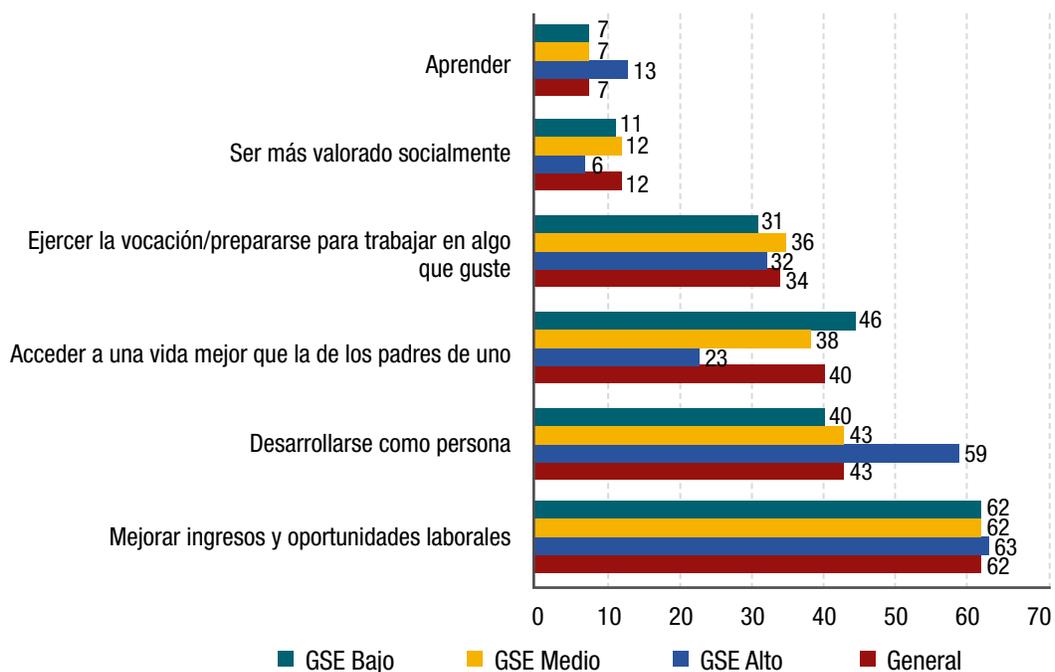


1. VISIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En primer lugar, ¿cuáles son, de acuerdo a la gente, las principales razones para ir a la educación superior? El **Gráfico 1** muestra los resultados para esta pregunta en la encuesta, agrupando las que la gente

mencionó como primera y segunda razones más importantes (total suma 200 por ciento). Se presentan resultados para todos los encuestados y también distinguiendo por grupo socioeconómico (GSE).

Gráfico 1: Razones para ir a la educación superior, por nivel socioeconómico, 2017



Nota: Porcentaje de encuestados que responde las alternativas listadas en la figura ante la pregunta “¿Cuál diría usted que es la razón más importante para ir a la educación universitaria y técnico profesional? ¿Y la segunda más importante?” Se presenta la suma de la primera y la segunda razón (total suma 200 por ciento), pero se excluyen las respuestas “no sabe” y “no responde”. Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CEP N° 80.



Por lejos la razón que obtiene más menciones es “mejorar ingresos y oportunidades laborales” y esto es así para casi todos los niveles socioeconómicos. En segundo lugar se encuentra “desarrollarse como persona” y poco más abajo “acceder a una vida mejor que las de los padres de uno”. Le sigue “ejercer la vocación o prepararse para trabajar en algo que a uno le guste” y mucho más abajo se encuentran “ser más valorado socialmente” y “aprender”. Al analizar las diferencias según GSE, los resultados más interesantes son que el GSE alto le atribuye considerablemente mayor importancia a “desarrollarse como persona” y que el GSE bajo valora relativamente más el “acceder a una vida mejor que la de los padres de uno”.

De estos resultados se desprende que la gente valora la educación superior sobre todo gracias a su capacidad de mejorar las condiciones materiales de existencia. De hecho, si sumamos las preferencias por “mejorar ingresos y oportunidades laborales” y las de “acceder a una vida mejor que las de los padres de uno”, que refleja el deseo de movilidad social, encontramos que ambas superan las preferencias por todas las demás opciones juntas. Esto es especialmente cierto para el GSE bajo, el que prioriza fuertemente la movilidad social, y no lo es para el GSE alto, el que le da gran importancia a “desarrollarse como persona”. Esto parece razonable, puesto que mientras quienes provienen de estratos más bajos valoran fuertemente la movilidad social, pues aspiran a surgir desde su posición de origen, las personas del GSE alto han sufrido menos privación económica y, por lo tanto, valoran relativamente más aspectos no materiales² como el aprendizaje, aun cuando “mejorar ingresos y oportunidades laborales” sigue siendo para ellos la razón principal para ir a la educación superior.



La gente valora la educación superior sobre todo gracias a su capacidad de mejorar las condiciones materiales de existencia.

La expectativa generalizada de que la educación superior mejore las perspectivas laborales y sea una fuente de movilidad social resulta razonable a la luz de que el retorno promedio a la educación superior en Chile es extraordinariamente alto. En efecto, un trabajador *full time* con educación superior gana 2,4 veces lo que uno con educación media, muy por encima del promedio de la OCDE (1,6 veces) y sólo por debajo de Brasil en este grupo de países (OCDE 2016).

Ciertamente todas las razones para ir a la educación superior son relevantes para configurar las políticas públicas en esta materia. Pero si no queremos frustrar las expectativas de los cientos de miles de jóvenes que estudian o que aspiran a estudiar en la educación superior y, por cierto, de sus familias, la capacidad de mejorar las oportunidades laborales debiese tener un lugar central en nuestras políticas de educación superior.

Ahora, ¿cuáles son, de acuerdo a la opinión pública, los efectos de pasar por la educación superior? El **Gráfico 2** muestra el porcentaje de encuestados que está de acuerdo o muy de acuerdo con una serie de afirmaciones sobre las características de “un joven que pasó por la educación superior”³. Se presentan resultados para todos y para aquellos con educación superior, que son quienes tienen una mirada más en primera persona de los efectos de este nivel educativo.

² Esto es consistente con la tesis de Ronald Inglehart sobre el aumento de los valores postmaterialistas en ambientes más prósperos. Por ejemplo, ver Inglehart (1997).

³ Las alternativas han sido acortadas por motivos de espacio; ver fraseo completo en el apéndice.



Gráfico 2: Percepción de los efectos de la educación superior, general y para personas con educación superior, 2017



Nota: Porcentaje de encuestados que afirma estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que “un joven que pasó por la educación superior tendrá más posibilidades de...”

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CEP N° 80.

Con la excepción de la idea de que los titulados de educación superior participarán más en política, que es más bien minoritaria, todas las demás afirmaciones incluidas en la encuesta alcanzan porcentajes de acuerdo altos, superiores al 70 por ciento. Las diferencias entre la población general y quienes tienen educación superior son mínimas, lo que permite en alguna medida descartar que quienes no han pasado por la educación superior la estén idealizando en extremo. Así, la gente considera que la educación superior contribuye a aumentar el conocimiento y habilidades, a tener más posibilidades de encontrar trabajo y mayores ingresos, y con mucha fuerza, a llevar una vida mejor que la de los propios padres, o sea nuevamente movilidad social. Los encuestados también consideran que la educación superior permite tener trabajos que gustan más, ser más valorado por la sociedad y, en general, estar más satisfecho con la vida.

En suma, es claro que la educación superior es mayoritariamente vista como beneficiosa

para quienes pasan por ella, y beneficiosa no sólo desde el punto de vista de que mejora las capacidades laborales –lo que es consistente con el alto retorno promedio–, sino también porque se le asocia una mayor valoración social y satisfacción personal. Esta positiva visión de la educación superior sin duda ha contribuido a la gran demanda por este nivel educativo, la que, junto con una serie de políticas públicas, ha permitido que Chile tenga hoy niveles de cobertura de educación superior mayores al promedio de la OCDE y al de países desarrollados como Suiza, Reino Unido, Noruega, Suecia o Alemania (OCDE 2016). Por cierto, parte del retorno a la educación superior, y de su alta valoración, pueden deberse a que los salarios de quienes no van a la educación superior son muy bajos. Por ejemplo, un estudio estima que el 58,5 por ciento de los egresados de educación media obtiene un salario bajo (PNUD 2017, p. 264). Pero mientras sea ésta la realidad de quienes no llegan a la educación terciaria, es comprensible que los estudios superiores sean tan valorados.



No obstante todos los beneficios que la gente le atribuye a la educación superior, una amplia mayoría considera que los egresados salen muy endeudados. En efecto, el 78 por ciento de los encuestados está de acuerdo o muy de acuerdo con que “Los egresados de la educación superior salen muy endeudados por el costo de sus estudios”. En esto no hay diferencias estadísticamente significativas por GSE, identificación política o entre los que tienen y no tienen educación superior. Así, existe un consenso importante en que el nivel de endeudamiento es excesivo.

En 2011 las condiciones del Crédito con Aval del Estado (CAE), bajo las cuales ese año estudiaban cerca de 270.000 jóvenes, implicaban que al egresar la deuda total representaba 174 por ciento de los ingresos de un año, mientras que la cuota mensual representaba entre el 15 y el 18 por ciento del ingreso (Banco Mundial 2011). En ese escenario, la alta percepción de endeudamiento estaba claramente justificada. No obstante, como se detalla en la sección de discusión, en 2012 se cambiaron las condiciones del CAE, rebajando la tasa de interés, limitando la cuota mensual a un máximo porcentaje del ingreso y restringiendo el número máximo de cuotas a pagar. Si bien todavía se pueden hacer mejoras, bajo estas nuevas condiciones el endeudamiento se redujo sustancialmente. Es posible que parte de la percepción de endeudamiento sea un resabio del sistema pre-2012 y que ésta vaya a caer en el tiempo, pero también puede ser que el endeudamiento sea considerado alto incluso bajo las nuevas condiciones.

A la vez, el consenso respecto del alto endeudamiento probablemente está relacionado, al menos en parte, con el hecho que nuestros aranceles son sumamente altos y que han subido en los últimos años, lo que eleva el nivel de endeudamiento de quienes estudian con crédito. Los aranceles de nuestras universidades estatales son de los más caros de la OCDE, sólo detrás de

EEUU. Los aranceles de las universidades privadas son similares a los de las públicas y, si bien son algo menos onerosos en el contexto internacional (aquí estamos 6 de 21 en el ranking de la OCDE), los estudiantes chilenos no cuentan con una opción de universidad estatal a mucho menor costo, como en los demás países (OCDE 2017, p. 220). Además, por supuesto, nuestros aranceles se ven todavía más caros si ajustamos por ingreso per cápita. En resumen, nuestra educación superior es cara, lo que contribuye a un mayor endeudamiento.

Es muy probable que este consenso extendido sobre el elevado endeudamiento, junto con el hecho de que nuestra educación superior es cara, hayan estado detrás de la insatisfacción con la educación superior que condujo a las protestas de 2011.

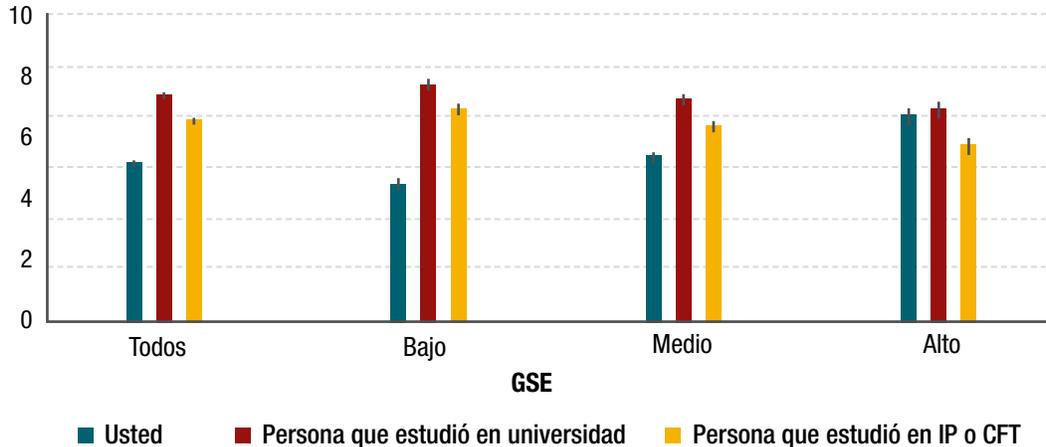
Por último, en cuanto a la valoración social, el **Gráfico 3** muestra la respuesta promedio a la pregunta “En nuestra sociedad, hay grupos que tienden a ubicarse en los niveles más altos y grupos que tienden a ubicarse en los niveles más bajos. Usando la siguiente escala, donde 1 es el nivel más bajo y 10 el nivel más alto, ¿dónde ubicaría a las siguientes personas?” para “una persona que estudió en la universidad” y “una persona que estudió en un IP o CFT”. Como referencia adicional, se agrega la valoración social a “usted”. Se presentan resultados globales y por grupo socioeconómico.



El consenso respecto del alto endeudamiento probablemente está relacionado, al menos en parte, con el hecho que nuestros aranceles son sumamente altos y que han subido en los últimos años.



Gráfico 3: Valoración social de estudios técnicos vs. universitarios, por grupo socioeconómico, 2017



Nota: Promedio de la posición social asignada por los encuestados a ellos mismos, a una persona que estudió en la universidad y a una persona que estudió en un Instituto Profesional (IP) o en un Centro de Formación Técnica (CFT) en una escala que va desde 1, el nivel más bajo al 10, el más alto. Las barras negras muestran los intervalos de confianza al 95 por ciento. Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CEP N° 80.

De acuerdo a estos resultados, la valoración social asignada a los universitarios es mayor que la de los técnicos: 7,4 vs. 6,5. A modo de referencia, esta diferencia es similar a la diferencia en valoración que se observa entre “un(a) periodista” y “un(a) profesor(a) de educación básica y media” (a favor del periodista). La mayor valoración de los universitarios, con relación a los técnicos, se mantiene para todos los grupos socioeconómicos, siendo algo mayor en el GSE alto (6,8 vs. 5,7).



El acceso de los jóvenes más vulnerables en Chile, basado hasta ahora en un sistema de créditos y becas, es mucho mayor al observado en otros países latinoamericanos cuyos modelos se basan en la gratuidad.

La valoración social atribuida tanto a las personas con estudios universitarios como técnicos es decreciente en el grupo socioeconómico, especialmente si lo miramos, en contraste a la valoración personal que se asigna el encuestado (“usted”). Así, las personas de GSE bajo le ponen 3,3 puntos más a las personas con estudios universitarios que a sí mismos, mientras que en el GSE alto esta brecha es de 0,2. Esto significa que los estudios superiores son vistos como fuente

de mayor valoración social en el GSE bajo, algo menos en el GSE medio y que se les asigna una valoración similar a la propia en el GSE alto, grupo en el cual la mayoría de los encuestados tiene efectivamente educación superior. Estos resultados son consecuentes con la mayor asociación entre educación superior y movilidad social en los estratos más bajos. No se observan mayores diferencias al realizar este mismo análisis por grupos de edad (no mostrado).



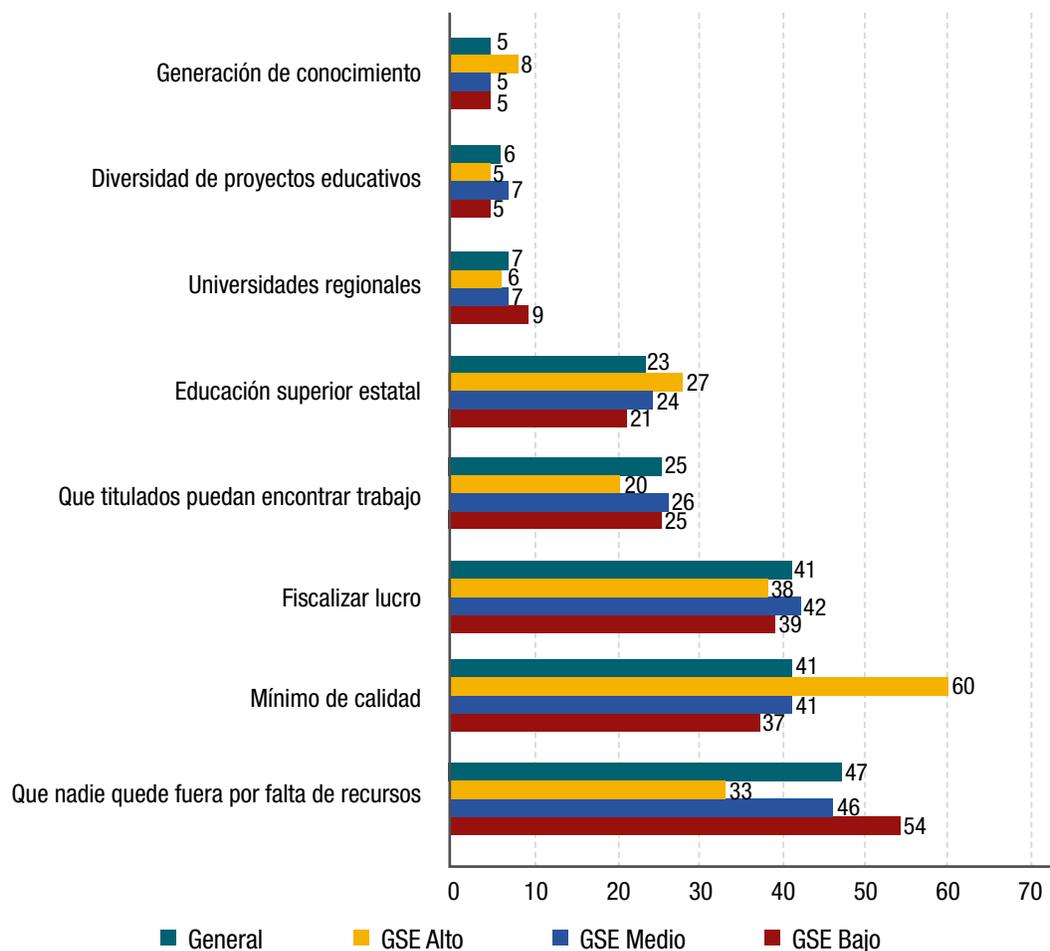
2. ROL DEL ESTADO Y EDUCACIÓN SUPERIOR

¿Qué espera la gente del Estado respecto de la educación superior? Primero, veamos cuáles son, de acuerdo a la opinión pública, las principales prioridades que el Estado debiera tener en esta materia.

La encuesta incluyó una pregunta con las

alternativas que se listan en el **Gráfico 4**, pudiendo cada individuo elegir dos de ellas, en orden de prioridad. Se muestran los porcentajes obtenidos para las dos prioridades juntas (el total suma 200 por ciento), distinguiendo por grupo socioeconómico.

Gráfico 4: Prioridades para el Estado en educación superior, por grupo socioeconómico, 2017



Nota: Porcentaje de encuestados que responde las alternativas listadas en la figura ante la pregunta “¿cuál es la actividad que el Estado debería priorizar en educación superior? ¿Y cuál sería la segunda que debería priorizar?” Se presenta la suma de la primera y la segunda prioridad (total suma 200 por ciento), pero se excluyen las respuestas “no sabe” y “no responde”. Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CEP N° 80.



La prioridad más votada es “asegurar que nadie se quede fuera de la educación superior por falta de recursos”, seguida algo más atrás por “asegurar que todas las instituciones de educación superior cumplan con un mínimo de calidad” y por “fiscalizar que no haya lucro en la educación superior”.

A media tabla le siguen “resguardar que los titulados de la educación superior puedan encontrar un buen trabajo” y “fortalecer la educación superior estatal”. Ya con preferencias muy minoritarias se encuentran “fortalecer las universidades de regiones”, “fomentar la diversidad de proyectos educativos” y “estimular la generación de conocimiento”.

En cuanto a las diferencias por grupo socioeconómico, observamos que a menor GSE, mayor importancia se le otorga a que nadie quede fuera de la educación superior por falta de recursos. Esto es razonable, pues, pese a que el país ha avanzado considerablemente en la equidad en el acceso, aún persisten diferencias importantes por nivel socioeconómico. De hecho, de acuerdo a Casen 2013, la cobertura bruta en el decil más rico es casi tres veces la del decil más pobre (aunque en 1990 era ¡10 veces!). Una segunda diferencia relevante es que el GSE alto le atribuye considerablemente mayor importancia a la calidad.

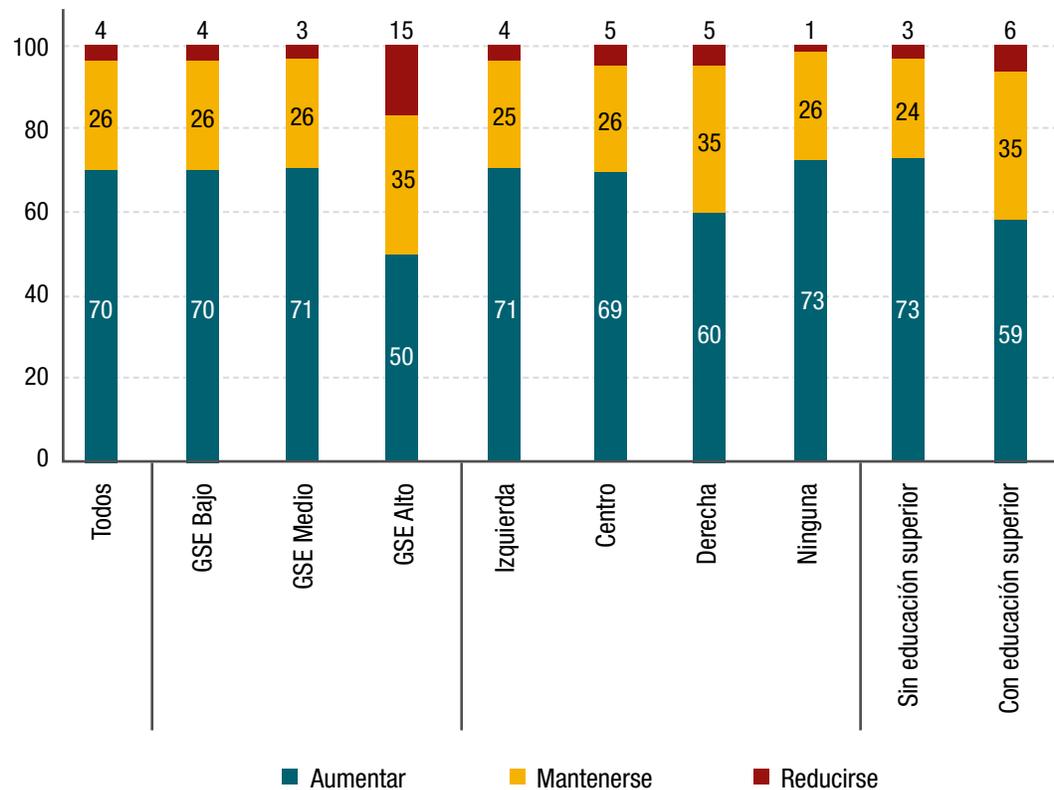
Muchas de las políticas públicas en educación superior tienen consecuencias en términos

La gratuidad no es la única forma de asegurar el acceso a la educación superior, ya que, por ejemplo, un esquema de becas y créditos puede perfectamente cumplir la misma función.

del tamaño del sistema. Especialmente importante es el sistema de financiamiento, el que, por una parte puede permitir el acceso a la educación superior de quienes no pueden acceder por sus propios medios y, por otra, puede restringir las vacantes. Así, por ejemplo, es común que los sistemas basados en gratuidad se vean obligados, debido al alto costo fiscal, a restringir los cupos. Por ejemplo, Beyer y Cox (2017) entregan datos que muestran que el acceso de los jóvenes más vulnerables en Chile, basado hasta ahora en un sistema de créditos y becas, es mucho mayor al observado en otros países latinoamericanos cuyos modelos se basan en la gratuidad. La razón es que en la práctica, para un mismo costo fiscal, las políticas públicas suelen plantear la disyuntiva entre más beneficios para quienes acceden a la educación superior (vía mayor financiamiento, mayor calidad, etc.) o mayor acceso. Esta disyuntiva hace relevante conocer la opinión pública respecto del tamaño del sistema de educación superior.



Gráfico 5: Opinión sobre el tamaño del sistema de educación superior, por grupo socioeconómico, posición política y educación superior, 2017



Nota: Porcentaje de encuestados que afirma que la cantidad de jóvenes en la educación superior debiera aumentar, mantenerse o reducirse, por grupo socioeconómico, posición política y educación superior. Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CEP N° 80.

El **Gráfico 5** muestra los resultados para la pregunta “¿Cree usted que la cantidad de jóvenes en la educación superior debiera aumentar, mantenerse o reducirse?”, distinguiendo por grupo socioeconómico, por posición política y por si el encuestado tiene o no educación superior.

En general, una amplia mayoría estima que el sistema debe aumentar su tamaño (70 por ciento) o bien mantenerse (27 por ciento), siendo muy minoritario el grupo que cree que el sistema debiera reducirse (4 por ciento). Esto es consistente con el grado de acuerdo a la pregunta “Considerando todas las cosas, la educación superior es una buena alternativa para todos los jóvenes”, que alcanza el 70 por ciento de la muestra. Estos resultados son también consecuentes con la positiva valoración de la educación

superior que se desprende del **Gráfico 2**, así como con el alto retorno promedio a este nivel educativo.

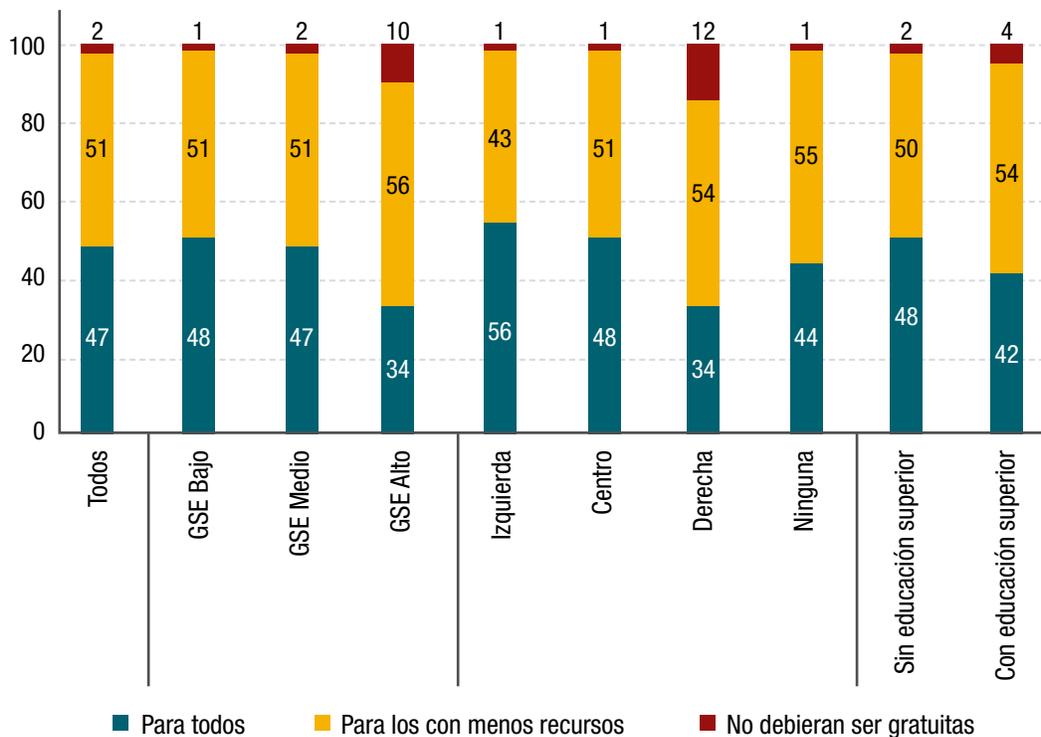
La opinión mayoritaria de que el sistema de educación superior crezca resulta notable a la luz de que éste ya ha crecido sustancialmente en las últimas décadas, duplicándose en términos de matriculados en sólo los últimos diez años, y llegando a una cobertura bruta que supera levemente el 50 por ciento. Pero, como muestra el **Gráfico 5**, pareciera que las expectativas de la población apuntan a que este crecimiento no se detenga. De hecho, mientras en 1999, el 30 por ciento de los padres de niños de cuarto básico esperaba que su hijo terminara la educación superior, en 2013 un 85 por ciento lo esperaba, muy por encima de nuestra cobertura actual (Simce 1999 y 2013).



Este orden de preferencias en cuanto a aumentar, mantener o reducir el tamaño del sistema persiste en todos los grupos analizados, aunque el GSE alto, las personas identificadas políticamente con la derecha y

los egresados de la educación superior son relativamente más contrarios a que la cantidad de personas con educación superior siga creciendo.

Gráfico 6: Apoyo a la gratuidad, por grupo socioeconómico, posición política y educación superior, 2017



Nota: Porcentaje de encuestados que afirma que las universidades debieran ser gratuitas para todos los estudiantes o sólo para los estudiantes de familias con menos recursos, por grupo socioeconómico, posición política y educación superior. Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CEP N° 80.

Por otra parte, la gratuidad universal de la educación superior ha tenido gran importancia en el debate nacional y forma parte de la nueva ley de educación superior. ¿Qué opina la población de ella? El **Gráfico 6** muestra los resultados a la pregunta “¿Cree usted que las universidades debieran ser gratuitas para todos los estudiantes o sólo para los estudiantes de familias con menos recursos?”. La respuesta espontánea de “Las universidades no debieran ser gratuitas” también se codifica. Los resultados distinguen por grupo socioeconómico, posición política y educación

superior.

Pese a que la población está bastante dividida respecto de este asunto, la mayoría prefiere reservar la gratuidad sólo para las personas con menos recursos. Esto es cierto al interior de cada uno de los grupos que se muestran, con la excepción de quienes se identifican con la izquierda⁴. El GSE alto, las personas identificadas políticamente con la derecha y los encuestados con educación superior son los más contrarios a la gratuidad universal. En consecuencia, no es cierto que

⁴ Cabe notar que en la encuesta CEP de noviembre-diciembre 2016 esto no era así, ya que al interior de la izquierda se observaba más bien un empate entre gratuidad para todos y sólo para los con menos recursos. Para mayor discusión sobre esto, ver Beyer y Cox (2017).



la gratuidad universal sea una demanda ciudadana, sino más bien una política que divide a la población y no goza del apoyo de las mayorías.

Se podría pensar que esta oposición mayoritaria a la gratuidad es inconsistente con el hecho que para los chilenos la mayor prioridad para el Estado en estas materias sea asegurar que nadie quede fuera de la educación superior por falta de recursos.

Sin embargo, la gratuidad no es la única forma de asegurar el acceso a la educación superior, ya que, por ejemplo, un esquema de becas y créditos puede perfectamente cumplir la misma función. Es más, como comentábamos más arriba, el acceso puede ser más inequitativo bajo gratuidad que bajo un modelo de becas y créditos, pues las estrecheces fiscales obligan a limitar los cupos, lo que en promedio favorece a los jóvenes de mayores recursos, pues han tenido una mejor educación escolar y heredan mayor capital cultural. Es así como la relación entre gratuidad y asegurar acceso para todos los más vulnerables no es nada clara y la opinión pública es consistente con ello. De hecho, si nos concentramos en el 47 por ciento de la población que cree que una de las dos prioridades más importantes para el Estado en educación superior es “que nadie quede fuera por falta de recursos”, la gratuidad sólo para los con menos recursos sigue superando a la gratuidad universal, por un margen incluso algo mayor que el observado en la población general: 52 vs. 47 por ciento.

De forma similar, podría pensarse que la oposición mayoritaria a la gratuidad es inconsistente con el hecho que gran parte de la población considere que los estudiantes terminan muy endeudados. Pero al igual que en el caso anterior, existen alternativas de política que pueden resolver el problema del endeudamiento sin necesidad de dar gratuidad. Por ejemplo, los créditos contingentes en el ingreso limitan el monto a pagar cada mes en una fracción del ingreso, pudiendo además dejarse un monto



Pese a que la población está bastante dividida respecto de este asunto, la mayoría prefiere reservar la gratuidad sólo para las personas con menos recursos.

exento. Así, el pago del crédito nunca será demasiado oneroso. Esta política suele también incorporar una condonación de la deuda tras una cierta cantidad de años de pago. Esto limita temporalmente el endeudamiento y tiene la ventaja de que se les condona en mayor medida justamente a los que tuvieron menores ingresos, por lo que tiene un carácter progresivo. Dentro de quienes consideran que “Los egresados de la educación superior salen muy endeudados por el costo de sus estudios”, un 53 por ciento cree que la gratuidad debiera ser universal y un 47 por ciento cree que la educación superior debiera ser gratuita sólo para los de menos recursos. Esto indica que, si bien hay una leve correlación entre creer que hay un problema de endeudamiento y el apoyo a la gratuidad universal (correlación de 8 por ciento), parte relevante de la población (47 por ciento) ve para el problema del endeudamiento soluciones alternativas que no descansan en la gratuidad universal.

En conclusión, en general los chilenos están conscientes de que la gratuidad no es la única (ni la mejor) forma de asegurar el acceso a la educación superior. Al mismo tiempo, la opinión pública muestra que creer que hay un problema de endeudamiento no conduce inequívocamente a apoyar la gratuidad universal.

Para terminar, la encuesta pregunta por cuán responsable debe ser el Estado i) de que los jóvenes accedan a la educación superior y ii) de los ingresos y oportunidades laborales que logren los titulados de la educación superior, donde 1 es “nada responsable” y



10 “muy responsable”. La responsabilidad estatal sobre el acceso obtiene un promedio de 6,9 y la responsabilidad sobre los resultados laborales de 6,5. Así, nuevamente encontramos que para la gente el acceso es prioritario y que cabe dentro del rol del Estado. También encontramos que los resultados laborales no sólo constituyen una de las razones principales dadas por la gente para ir a la educación superior, como habíamos

visto, sino que, además, se considera, en gran medida, como responsabilidad del propio Estado. En síntesis, podríamos decir que no sólo el Estado debe asegurar el acceso a todos, sino que debe resguardar que la educación superior cumpla efectivamente con uno de sus fines principales de acuerdo a la población: mejorar las perspectivas laborales.

3. DISCUSIÓN

Podríamos resumir los principales resultados del análisis empírico de este trabajo en los siguientes puntos. Primero, las personas consideran que mejorar los resultados laborales es una función primordial de la educación superior y creen que resguardar que esto efectivamente ocurra es parte de las responsabilidades del Estado. Segundo, los efectos de la educación superior en múltiples dimensiones (económica, desarrollo personal, valoración social, etc.) son ampliamente valorados por la población y, consecuentemente, una gran mayoría considera que el acceso a la educación superior es prioridad para la política pública y que el sistema debiera seguir creciendo. Tercero, una gran mayoría de la población considera que hay un problema de endeudamiento en la educación superior. Cuarto, además del acceso, hay una importante demanda por calidad y por la fiscalización del lucro. Por último, la gratuidad universal de la educación superior no es, como a veces se cree, una demanda ciudadana, sino una materia que divide a la población y, de hecho, la mayoría considera que sólo los jóvenes de menos recursos debieran estudiar gratis.

¿Son estos resultados consistentes con la política actual de educación superior y con la reforma promovida por el gobierno anterior? Veamos punto por punto.



Hoy en nuestro marco regulatorio no existen requisitos ni incentivos asociados a los resultados laborales de los egresados.

Respecto de la primera conclusión, es decir de la crucial importancia atribuida a los resultados laborales de la educación superior, la política pública deja mucho que desear. Es cierto que se ha avanzado en proveer información sobre resultados laborales, a través del sitio web www.mifuturo.cl, que muestra promedios de empleabilidad e ingresos por carrera e institución. Pero, con la excepción de que la pertinencia laboral puede ser evaluada, indirectamente, a través del sistema de acreditación, hoy en nuestro marco regulatorio no existen requisitos ni incentivos asociados a los resultados laborales de los egresados. Por ejemplo, entre dos carreras en una institución acreditada, una con un amplio campo laboral y otra sin campo, el sistema de financiamiento estudiantil no distingue de forma alguna⁵.

La nueva ley de educación superior no contiene avances en estas materias: los

⁵ Por supuesto, una carrera puede tener externalidades positivas que la hagan deseable, pese a un reducido campo laboral, y la política pública debiera considerar aquello. Pero nuestro sistema de financiamiento no distingue por resultados laborales ni siquiera para un nivel de externalidades equivalente.



resultados laborales no se incorporan como elementos del sistema de financiamiento ni como estándares explícitos para el nuevo sistema de acreditación. Dada la importancia de este aspecto para la población y que, más aún, la gente considera que es parte de las responsabilidades del Gobierno, creo que se debieran incorporar políticas que apunten a resguardar una adecuada perspectiva laboral de los egresados de la educación superior. Una alternativa para ello es incorporar explícitamente estándares de acreditación asociados a empleabilidad e ingresos de los egresados. Una segunda alternativa, no excluyente, es asociar los aranceles de referencia –es decir los montos máximos que el Estado entrega por concepto de becas o créditos por estudiante en una determinada carrera e institución– a los resultados laborales de los egresados. Esto incentivaría que las instituciones aumenten la oferta de sus carreras con mayor campo laboral, a la vez que impediría que el nivel de endeudamiento de un joven supere lo que, en promedio, éste debiera ser capaz de retribuir una vez esté en la fuerza de trabajo⁷.

En cuanto al segundo punto, la alta valoración de la educación superior, cabe preguntarse, primero, si no se están poniendo expectativas desmedidas sobre este nivel educativo. Es cierto que, en promedio, la educación superior en Chile es beneficiosa, pero los retornos son muy heterogéneos (por ejemplo, ver Hastings, Neilson, y Zimmerman 2014 o Urzúa 2012) y no es claro que la población sea consciente de ello. ¿Hay riesgos asociados a

que grandes masas de jóvenes accedan a la educación superior con expectativas que no se cumplirán? Esta pregunta escapa el alcance de este artículo, pero es importante, al menos, dejarla planteada.

En tanto, la política pública en Chile hasta ahora ha sido consistente con la alta valoración pública de la educación superior, así como con la preocupación por un amplio acceso a ella. Pese a los problemas de diseño inicial del CAE, que entre otras cosas condujo a un elevado nivel de endeudamiento, éste, junto con un creciente conjunto de becas, han permitido que Chile tenga hoy un sistema de educación superior masivo, más que el del promedio de la OCDE y que el de varios países desarrollados (OCDE 2016). A la masificación del sistema terciario ha contribuido también un marco regulatorio laxo, que permitió el surgimiento de cientos de instituciones privadas, en especial en la década de los noventa.

Por cierto, la laxitud del marco regulatorio no ha estado exenta de costos, en ocasiones poniendo en riesgo la calidad. Un ejemplo emblemático de este problema fue el caso de la Universidad del Mar. Por esto, no es casualidad que, de acuerdo a la opinión pública, en el segundo lugar de las prioridades para el rol del Estado en educación esté asegurar que todas las instituciones cumplan con un mínimo de calidad.

El efecto que la nueva ley de educación tendrá sobre el tamaño del sistema de educación

⁶ Ver detalles de una propuesta en estas líneas en Allende y Cox (2015) o en Beyer y Cox (2017).



superior es, a mi juicio, incierto. Por una parte, la gratuidad, que impone menores exigencias académicas que los actuales créditos y becas, podría contribuir a mejorar el acceso. Pero por otra, se le atribuye a la Subsecretaría de Educación Superior, visada por el Ministerio de Hacienda, la capacidad de definir las vacantes máximas por carrera, sin dar mayores luces de en base a qué debe hacerse esto (artículo 102). En la práctica, lo más probable es que ésta sea la vía de hacer “cuadrar la caja” para controlar el gasto en gratuidad, por lo que en última instancia el efecto en el acceso dependerá de las holguras presupuestarias.

A la vez, la ley establece un conjunto amplio de regulaciones que podrían afectar el acceso por el lado de la oferta de educación superior. La ley crea la Superintendencia de la Educación Superior, con amplias atribuciones fiscalizadoras (Título III) y que, en particular, restringe las operaciones de la institución con personas relacionadas, las que define de modo amplio (artículo 71). A su vez, el nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SNACES; Título IV) también eleva los requisitos regulatorios. Entre otras cosas, se hace obligatoria la acreditación institucional y se aumentan considerablemente la cantidad de carreras que es obligatorio acreditar. El incremento de las restricciones regulatorias podría conducir al cierre de instituciones, reduciendo la oferta de educación superior. Por cierto, que cierren instituciones que no lo están haciendo bien es deseable desde el punto de vista de política pública. Sin embargo, dependiendo de cómo se implementen, estas regulaciones podrían también conducir al cierre de instituciones que hacen un buen trabajo.

En conclusión, tanto por el lado de la demanda como de la oferta, no es claro el efecto que la nueva ley tendrá sobre el tamaño de nuestro sistema de educación superior.

Respecto del tercer punto, relativo al endeudamiento, el sistema de crédito actual ya constituye

un gran avance en relación con el diseño original del CAE, que es el que en general la gente tiene en mente cuando se piensa en este problema. En efecto, en 2012 se rebajó la tasa de interés de sobre 6 a 2 por ciento, se limitó el pago mensual a un máximo de un 10 por ciento de los ingresos y se estableció que la deuda restante se extinguiría tras el pago de 180 cuotas. A diferencia del diseño original, en el que la cuota a pagar no dependía del ingreso, con estos cambios la cuota nunca resulta excesiva. Al mismo tiempo, dado que la deuda extingue, nadie queda endeudado indefinidamente. Si bien el sistema actual puede perfeccionarse, es claro que estos avances son importantes y, si se persiste en un modelo en estas líneas, tal como hace el proyecto recientemente ingresado por el gobierno de Sebastián Piñera para reemplazar al CAE, posiblemente la percepción de un elevado endeudamiento caiga en el tiempo. Por cierto, la gratuidad universal eliminaría el problema de endeudamiento de raíz, pero, como hemos dicho, ésta tardará en implementarse del todo ya que tiene una serie de otros problemas y no es la única alternativa para hacerse cargo de este asunto.

En una materia relacionada, la política pública ha hecho poco por contener las alzas en los aranceles. La creación de los aranceles de referencia, en 2001, buscaba este fin, pero no es claro que lo haya logrado. En tanto, la nueva ley define los aranceles de las instituciones adscritas a gratuidad, mediante un panel de expertos que se enfoca en los costos de una “universidad modelo”. Estas



Tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta, no es claro el efecto que la nueva ley tendrá sobre el tamaño de nuestro sistema de educación superior



instituciones recibirán ese monto por cada estudiante con gratuidad y pueden cobrar un recargo de 40 y 60 por ciento a los jóvenes de los deciles 7, y 8 y 9, respectivamente, e ilimitado a los jóvenes del decil 10. La nueva ley de educación superior no contempla mecanismos de contención de aranceles para las instituciones no adscritas a gratuidad. Este diseño carece de un diagnóstico de por qué los aranceles son elevados y si bien resuelve “por secretaría” el problema en algunos casos (aunque sin resguardar que las instituciones puedan efectivamente cubrir sus costos), los aranceles podrán seguir subiendo en gran parte del sistema, en particular para la gran mayoría de jóvenes que no tienen gratuidad.

Cuarto, respecto de la prioridad dada al aseguramiento de calidad y a la fiscalización del lucro, el sistema actual ha resultado deficiente. El sistema de acreditación actual posee una institucionalidad excesivamente corporativista (en la cual los comisionados son mayormente nombrados por las propias instituciones a las que deben acreditar), que se presta a los conflictos de intereses y resulta ineficaz.

Además, no establece estándares exigentes y entrega la acreditación a las instituciones en un rango de 2 a 7 años, lo que en la práctica ha llevado a que en ocasiones se entreguen acreditaciones por períodos cortos a instituciones que en realidad no debieran haber sido acreditadas y a que, en los rangos bajos, el horizonte de operación de la institución sea demasiado corto como para que la institución se proyecte en el mediano plazo. Por su parte, si bien la ley establece que las universidades deben estar constituidas como instituciones sin fines de lucro, actualmente el sistema de educación superior como un todo no cuenta con las atribuciones para fiscalizar que ellas no retiren excedentes, por ejemplo, a través de operaciones con personas relacionadas.



La reforma carece de un diagnóstico de por qué los aranceles son elevados y si bien resuelve “por secretaría” el problema en algunos casos, los aranceles podrán seguir subiendo en gran parte del sistema, para la gran mayoría de jóvenes que no tienen gratuidad.

La nueva ley presenta algunos avances respecto de la acreditación, en particular, en la institucionalidad del sistema, la que hace menos corporativista. No obstante, la ley establece un sistema poco participativo y sin contrapesos para la elaboración de los estándares de acreditación, que es donde se encuentra el corazón de un proceso de acreditación. La elaboración de los estándares recae exclusivamente en la Comisión Nacional de Acreditación, previa consulta al Comité de Coordinación del SNACES; habría sido mejor establecer un proceso formal de consulta pública para este fin. Por último, la ley mantiene la acreditación en un rango de 3 a 7 años, lo que no resuelve los problemas mencionados anteriormente. Con el fin de fiscalizar la prohibición del lucro, como decíamos más arriba, la ley crea una Superintendencia y restringe las operaciones con personas relacionadas, definidas ampliamente. A modo de ejemplo, con parte de las personas relacionadas se prohíbe cualquier especie de acto (artículo 73), mientras que con el resto de ellas, se requiere aprobación previa por parte del directorio para cualquier operación de más de 2.000 UF (artículo 75). En mi opinión, el riesgo de esta regulación diseñada para evitar la extracción de excedentes es que se acabe por imponer una carga burocrática demasiado pesada sobre las instituciones, reduciendo su



agilidad, su capacidad de innovar y su eficiencia.

Finalmente, la larga transición hacia la gratuidad universal de la educación superior es uno de los cambios más relevantes y emblemáticos de la reforma del gobierno anterior. Esta política es cara –en régimen costaría del orden de los US\$3.500 millones anuales– y regresiva –de acuerdo a las estimaciones de Beyer y Cox (2017), un 42 por ciento de los recursos que implica irían a parar a los jóvenes del quintil más rico (ver también Beyer y Cox 2011). Además, obliga a imponer una serie de restricciones, tales como a los aranceles y las vacantes, poniendo en riesgo la autonomía de las instituciones. Estos costos parecen aún más injustificables cuando consideramos que la gratuidad universal no es una demanda mayoritaria.

La gratuidad universal de la educación superior es uno de los cambios más relevantes y emblemáticos de la reforma del gobierno anterior. Esta política es cara –en régimen costaría del orden de los US\$3.500 millones anuales– y regresiva –de acuerdo a las estimaciones de Beyer y Cox (2017), un 42 por ciento de los recursos que implica irían a parar a los jóvenes del quintil más rico.



REFERENCIAS CAPÍTULO 4

- Allende, C. y Cox, L. 2015. "Gratuidad en Educación Superior: ¿Cómo? Discusión y propuestas en torno al mecanismo de asignación de fondos para la gratuidad". *Punto de Referencia* N° 405. CEP, Santiago de Chile.
https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101356/455_pder405_Allende-Cox.pdf
- Banco Mundial. 2011. *Programa de Crédito con Aval del Estado-(CAE) de Chile*. Sector de Educación, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Beyer, H. y Cox, L. 2011. "Gratuidad de la educación superior: una política regresiva". *Punto de Referencia* N° 337. CEP, Santiago de Chile.
https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095625/pder337_LCox_HBeyer.pdf.
- Beyer, H. y Cox, L. 2017. "Un financiamiento estudiantil justo para la educación superior". *Punto de Referencia* N° 455. CEP, Santiago de Chile.
https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170516/asocfile/20170516165548/pder455_hbeyer_lcox.pdf
- Hastings, J., Neilson, C., and S. Zimmerman 2014. "Are Some Degrees Worth More Than Others? Evidence from College Admission Cutoffs in Chile". National Bureau of Economic Research Working Paper.
- Inglehart, R. 1997. *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton University Press.
- OCDE 2016. *Education at a Glance*. OECD indicators. OECD Publishing.
- OCDE 2017. *Education at a Glance*. OECD indicators. OECD Publishing.
- PNUD 2017. *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Uqbar.
- Urzúa, S. 2012. "La Rentabilidad de la Educación Superior en Chile ¿Educación Superior para Todos?" *Estudios Públicos*, 125: 1-52.



ANEXOS CAPÍTULO 4

APÉNDICE: MÓDULO COMPLETO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En relación con la educación universitaria y técnico profesional...

1. ¿Cuál diría usted que es la razón más importante para ir a la educación universitaria y técnico profesional? ¿Y el segundo más importante?

1. Mejorar ingresos y oportunidades laborales
2. Desarrollarse como persona
3. Ejercer la vocación o prepararse para trabajar en algo que a uno le guste
4. Acceder a una vida mejor que la de los padres de uno
5. Ser más valorado socialmente
6. Aprender
7. No sabe
8. No contesta

2. TARJETA ¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está Ud. con las siguientes afirmaciones? Un joven que pasó por la educación superior:

- A. Tendrá más conocimientos y habilidades.
- B. Tendrá más posibilidades de encontrar trabajo.
- C. Tendrá mayores ingresos.
- D. Tendrá trabajos que le gustarán más.
- E. Tendrá mayores posibilidades de llevar una vida mejor que la que sus padres.
- F. Será más valorado por la sociedad.
- G. Estará más satisfecho con su vida en general.
- H. Participará más en política.

1. Muy de acuerdo
2. De acuerdo
3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4. En desacuerdo
5. Muy en desacuerdo
6. No sabe
7. No contesta

3. SIGA TARJETA Y, ¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?

- A. Los empleadores no valoran el conocimiento y habilidades que un título de educación superior representa
- B. La educación superior generalmente entrega las oportunidades laborales e ingresos que los jóvenes esperan
- C. Los egresados de la educación superior salen muy endeudados por el costo de sus estudios



- D. Un título de educación superior no conduce a una mejor calidad de vida
- E. Considerando todas las cosas, la educación superior es una buena alternativa para todos los jóvenes.

1. Muy de acuerdo
2. De acuerdo
3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4. En desacuerdo
5. Muy en desacuerdo
6. No sabe
7. No contesta

4. En nuestra sociedad, hay grupos que tienden a ubicarse en los niveles más altos y grupos que tienden a ubicarse en los niveles más bajos. Usando la siguiente escala PASAR TARJETA 13 que va desde el nivel más alto al más bajo, ¿dónde ubicaría a las siguientes personas?

- 1 Nivel más bajo
- 10 Nivel más alto
- 88 No sabe
- 99 No contesta

10 Nivel más alto
9
8
7
6
5
4
3
2
1 Nivel más bajo



- A. Usted
- B. La familia en la que Ud. creció
- C. Un(a) doctor(a) o médico de medicina general
- D. Un(a) vendedor(a) de tienda
- E. Un(a) obrero no calificado(a) de una fábrica
- F. Una persona que estudió en la universidad
- G. Una persona que estudió en un Instituto Profesional (IP) o en un Centro de Formación Técnica (CFT)
- H. Un(a) ingeniero(a)
- I. Un(a) periodista
- J. Un(a) abogado(a)
- K. Un(a) profesor(a) de educación básica y media

Ahora quiero preguntarle por los deberes y la responsabilidad del Estado frente a la educación superior.

5. De la siguiente lista de actividades, PASAR TARJETA, ¿cuál es la actividad que el Estado debería priorizar en educación superior? ¿Y cuál sería la segunda que debería priorizar?

- 1. Asegurar que todas las instituciones de educación superior cumplan con un mínimo de calidad
- 2. Fiscalizar que no haya lucro en la educación superior
- 3. Asegurar que nadie quede fuera de la educación superior por falta de recursos
- 4. Resguardar que los titulados de la educación superior puedan encontrar un buen trabajo
- 5. Fortalecer la educación superior estatal
- 6. Fomentar la diversidad de proyectos educativos
- 7. Estimular la generación de conocimiento
- 8. Fortalecer las universidades de regiones
- 88. No sabe
- 99. No contesta

6. ¿Cree usted que la cantidad de jóvenes en la educación superior debiera aumentar, mantenerse o reducirse?

- 1. Aumentar
- 2. Mantenerse
- 3. Reducirse
- 8. No sabe
- 9. No contesta

7. ¿Cree usted que las universidades debieran ser gratuitas para todos los estudiantes o sólo para los estudiantes de familias con menos recursos?

- 1. Las universidades debieran ser gratuitas para todos sus estudiantes.
- 2. Las universidades debieran ser gratuitas sólo para los estudiantes de familias con menos recursos.
- 3. Las universidades no debieran ser gratuitas (espontánea)
- 8. No sabe
- 9. No contesta

