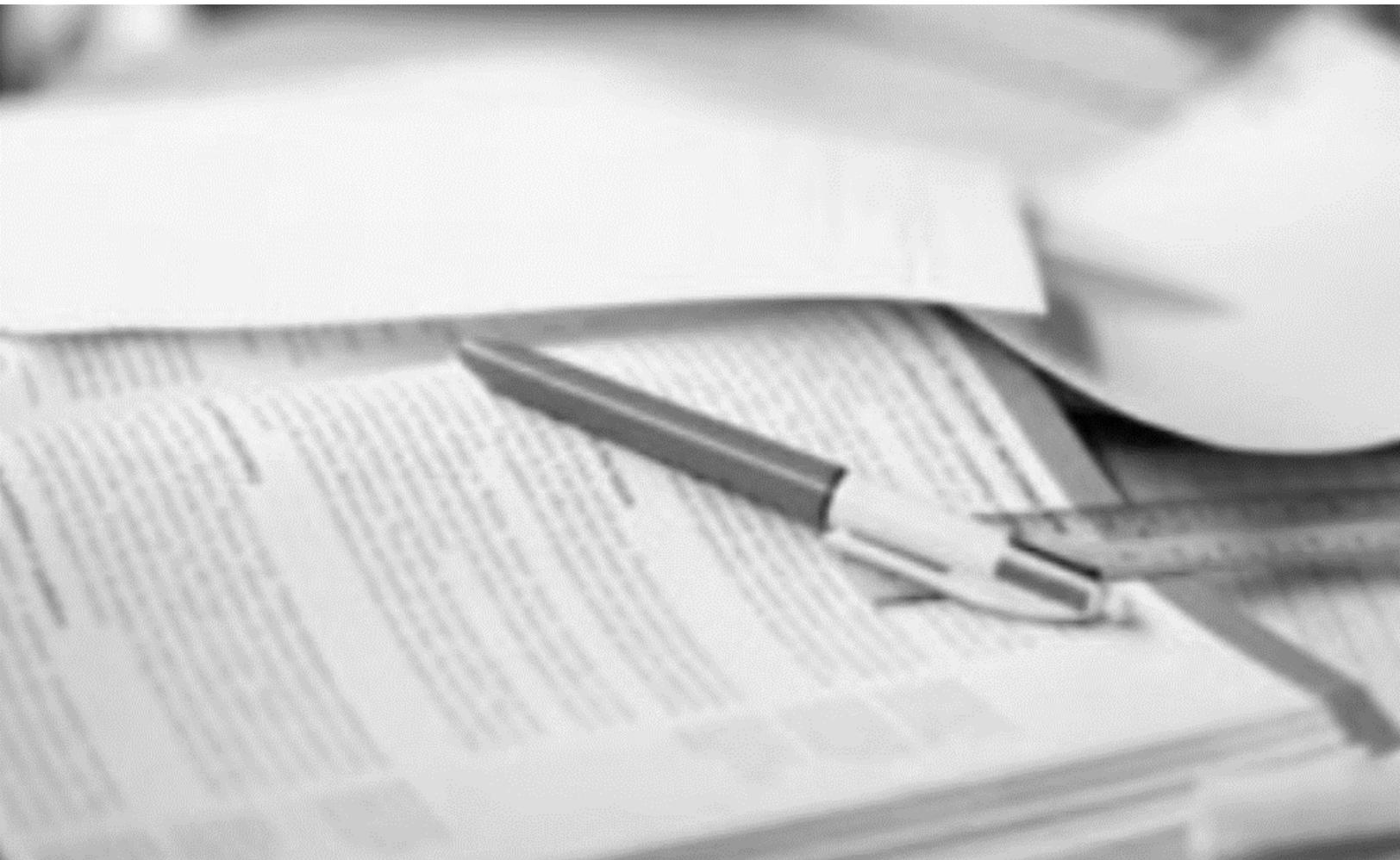


¿Quién pierde con el FES?: sus efectos sobre el acceso de los estudiantes más vulnerables

Agustín Foxley Bolocco
Manuel Villaseca Vial

octubre de 2024



Resumen Ejecutivo

- La nueva propuesta de financiamiento de la educación superior (FES) contempla un cambio significativo al sistema actual de financiamiento. Además de eliminar el Crédito con Garantía Estatal (CAE), se eliminan las becas de arancel de la educación superior. Estas corresponden a: la beca Nuevo Milenio; la beca Juan Gómez Millas; y la beca Bicentenario; entre otras.
- El nuevo sistema impone restricciones relevantes a la autonomía de las instituciones, principalmente por la fijación de vacantes y aranceles, lo que incluye la prohibición del copago a los estudiantes, con excepción de los pertenecientes al 10% más rico de la población. Estas limitaciones son considerablemente más gravosas para instituciones no adscritas a la política de gratuidad y a las que no reciben fondos basales.
- En consideración a lo anterior, y manteniéndose todo lo demás constante, el FES reduciría las oportunidades de acceso a la educación Superior para los estudiantes.
- En 2023, el 82,1% de los alumnos becados de la educación superior pertenecían a una IES no adscrita al financiamiento gratuito. En total, 83.643 alumnos perderían el financiamiento necesario para cursar sus estudios en el nivel superior si sus casas de estudios no se adhieren al FES.
- Además, el 78% de los alumnos beneficiados por becas de educación superior en 2023 —que serían suprimidas por el FES— estudia en IES con acreditación avanzada o de excelencia parte de la CNA, que no adscriben a la gratuidad.
- Los grupos de alumnos más afectados por la eventual implementación del FES serían las mujeres que estudian con becas en IES sin gratuidad que no se adscriban al FES.
- El 68% de las personas que dejarían de recibir becas para la educación superior en IES sin gratuidad en 2023 son mujeres, en su mayoría menores de 24 años.
- La eliminación de las becas de arancel, derivadas de la eventual promulgación del FES, podría generar una caída de 1,1 puntos porcentuales en la participación femenina en la matrícula de pregrado de la educación superior si, de las IES que actualmente no poseen gratuidad, ninguna se adscribe al FES, manteniéndose todo lo demás constante.
- Por otro lado, el 98,2% de quienes estudian con beca fuera de la Región Metropolitana lo hace en una institución acreditada como avanzada o de excelencia por la CNA.

- Cerca de la mitad (49,7%) de los deudores CAE que se encuentran cursando sus estudios o en etapa de gracia de pago asistieron a IES sin gratuidad en 2023. El 71,1% de estas personas cursan sus estudios en Institutos Profesionales, y el 25,8% lo hace en Universidades privadas.
- Al mismo tiempo, el 61,9% de los beneficiarios en IES que no están adscritas a la gratuidad son mujeres.
- La participación femenina en la matrícula de pregrado en educación superior podría caer en 0,7 puntos porcentuales, de eliminarse los créditos para instituciones no gratuitas.
- En total, por la eliminación de las becas y créditos en IES no gratuitas, la participación femenina en la matrícula de pregrado podría caer 1,8 puntos porcentuales. Una de cada 5 mujeres en la educación superior vería en peligro su acceso al sistema.

I. Breve introducción

Se realiza un análisis sobre los efectos en el acceso a la educación superior del proyecto de ley del gobierno del Presidente Gabriel Boric, que establece un nuevo instrumento de financiamiento público de la educación superior (FES). En específico, se analiza el posible efecto de la eliminación de los créditos estudiantiles y becas de arancel sobre el acceso de los estudiantes vulnerables en instituciones de educación superior no gratuitas.

II. Becas de arancel que eliminará el sistema

La instalación del FES, un esquema de impuesto a los graduados¹, vendría acompañada de la eliminación de las becas de arancel de la educación superior. En específico, se dispondrá la supresión de las becas Nuevo Milenio, Juan Gómez Millas y Bicentenario, así como de todos los otros beneficios que no correspondan a cumplimientos de sentencias, reubicaciones, vocación de profesor y de hijos de profesionales de la educación. Se mantendrá la entrega de becas especiales, como las relativas a cumplimiento de sentencias.

La eliminación de gran parte de las becas estudiantiles de la educación superior puede resultar en una barrera económica al acceso al sistema, ya que el 23,5% de la matrícula de pregrado de 2023 estudiaba con este instrumento en instituciones sin gratuidad. De ellos, el 51,9% pertenecía a Institutos Profesionales y 45,9% a Universidades. Si las Instituciones de Educación Superior (IES) a las que pertenecen estos alumnos no entran al FES, estos alumnos perderían su principal fuente de financiamiento para sus estudios. Además, al suprimir las becas de arancel, se elimina la señal de mérito que estas representan, posiblemente reduciendo los incentivos para un alto rendimiento entre los alumnos que postulan al sistema de educación superior.

La Tabla N° 1 muestra la distribución de las becas de arancel que serían suprimidas por el proyecto, de acuerdo con el tipo de institución que recibe a estudiantes beneficiarios y su adscripción a la política de financiamiento gratuito. Cabe recordar que las

¹ El impuesto grava los ingresos laborales y de capital (contemplados en el Impuesto Global Complementario) y cuenta con 3 tramos: exención para los primeros \$499.710 pesos mensuales (7,5 UTA); tasa de 13% para la parte de los ingresos que se encuentren entre los \$499.710 y los \$746.233 pesos mensuales (7,5 - 11,2 UTA); y una tasa de 15% para la porción de la renta que sobrepase los \$746.233 pesos mensuales (11,2 UTA). Además, la máxima tasa efectiva del impuesto es de 7% para personas con rentas mensuales inferiores a los \$2.998.260 pesos (45 UTA) y de 8% para personas cuya renta supere dicho umbral.

instituciones gratuitas se entenderán adscritas al FES, por el solo ministerio de la ley; de ahí, el análisis posterior se centrará únicamente en las instituciones que perderían la ayuda financiera.

Tabla N° 1:

Distribución de las becas, por tipo y gratuidad de institución, 2023

Tipo de IES	Gratuitas		No gratuitas		Total	
	Becados	%	Becados	%	Becados	%
Centros de Formación Técnica	3.550	19,4%	1.764	2,1%	5.314	5,2%
Institutos Profesionales	3.598	19,7%	43.452	51,9%	47.050	46,2%
Universidades	11.119	60,9%	38.427	45,9%	49.546	48,6%
Total	18.267	100,0%	83.643	100,0%	101.910	100%

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Como se observa, en el año 2023, 101.910 estudiantes son beneficiarios de becas que serán suprimidas por el FES. De ellos, 83.643 (un 82,1%) fueron otorgadas a estudiantes en instituciones no adscritas a la gratuidad.

La Tabla N° 2 desglosa la cantidad de becas entregadas en instituciones no gratuitas, de acuerdo con la medición de calidad oficial del Estado: la acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Tabla N° 2:

Distribución de las becas, por tipo y acreditación, instituciones no gratuitas, 2023

Tipo de IES	Acreditación						Total no gratuitas	
	Básica		Avanzada		Excelencia		Becados	%
	Becados	%	Becados	%	Becados	%		
CFT	440	10,6%	1.324	2,1%	0	0,0%	1.764	2,1%
Institutos Profesionales	2.331	56,4%	41.121	65,5%	0	0,0%	43.452	51,9%
Universidades	1.361	32,9%	20.364	32,4%	16.702	100,0%	38.427	45,9%
Total	4.132	100,0%	62.809	100,0%	16.702	100,0%	83.643	100,0%

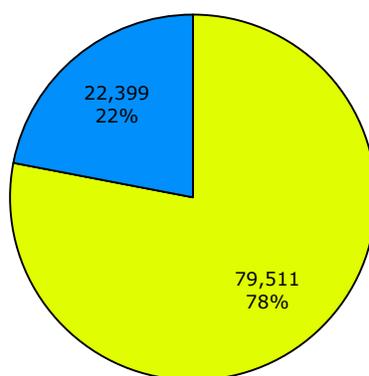
Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Los datos muestran que 79.511 estudiantes que reciben becas que serán eliminadas por el FES estudian en instituciones de educación superior no gratuitas con acreditación

avanzada o de excelencia. Representan un 95,1% de los becarios de instituciones no gratuitas y un 78% del total de beneficiados en 2023. El Gráfico N° 1 muestra, de otra manera, la distribución de los becarios en 2023.

Gráfico N° 1:

Distribución de las becas de educación superior en 2023, por financiamiento y acreditación de IES



■ Estudiantes de IES no gratuitas que poseen acreditación avanzada o de excelencia ■ Resto de los becarios

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Interesa caracterizar la composición demográfica de los 83.643 estudiantes cuyas becas no existirían de implementarse el FES. La Tabla N° 3 muestra el número y porcentaje de becarios hombres y mujeres por rango etario.

Tabla N° 3:

Distribución de las becas de educación superior, por rango etario y género, en instituciones no gratuitas en 2023

	Hombre		Mujer		Total no gratuitas	
	Becados	%	Becados	%	Becados	%
15 a 19 años	6.940	26,2%	13.031	22,8%	19.971	23,9%
20 a 24 años	14.500	54,7%	30.697	53,7%	45.197	54,0%
25 a 29 años	2.786	10,5%	5.825	10,2%	8.611	10,3%
30 a 34 años	1.212	4,6%	3.147	5,5%	4.359	5,2%
35 a 39 años	612	2,3%	2.061	3,6%	2.673	3,2%
40 y más años	477	1,8%	2.355	4,1%	2.832	3,4%
Total	26.527	32%	57.116	68%	83.643	100%

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Los datos muestran que el 68% de quienes no recibirían beneficios post aprobación del FES son mujeres. De ellas, 43.728 son menores de 24 años, lo que representa un 52,3% del total de becarios en instituciones no gratuitas y un 42,9% del total de beneficiarios del sistema.

La Tabla N° 4 muestra una estimación del potencial efecto que podría tener la eliminación de las becas de arancel en la participación femenina en instituciones no gratuitas. Esta proyección asume un escenario en el cual ninguna IES no gratuita se adhiere al FES, resultando en una pérdida de financiamiento para todos los estudiantes que dependían estas becas.

Tabla N° 4:

Efecto de eliminación de becas en participación femenina en la educación superior

	Matrícula 2023		Becas perdidas	Matrícula sin becas		Cambio en participación (p. p.)
	N	%		N	%	
Mujeres	667.136	53,4%	57.116	610.020	52,3%	-1,1
Hombres	582.263	46,6%	26.527	555.736	47,7%	1,1
No binario	2	0,0%	0	2	0,0%	-
Total	1.249.401	100,0%	83.643	1.165.758	100,0%	-

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

La tabla indica que, de eliminarse las becas en instituciones no gratuitas, como se propone con el proyecto de ley que establece el FES, la participación femenina en la matrícula total de pregrado caería en 1,1 puntos porcentuales.

Luego, la Tabla N° 5 desglosa la cantidad de becados actuales en instituciones no gratuitas, de acuerdo con la región de la sede del programa y la acreditación institucional.

Tabla N° 5:

Distribución de las becas, por región y acreditación en instituciones no gratuitas en 2023

	Básica		Avanzada		Excelencia		Total regional	
	Becados	%	Becados	%	Becados	%	Becados	%
Antofagasta	0	0,0%	2.086	3,7%	0	0,0%	2.086	2,5%
Arica y Parinacota	0	0,0%	56	0,1%	0	0,0%	56	0,1%
Atacama	0	0,0%	300	0,5%	0	0,0%	300	0,4%
Aysén	0	0,0%	4	0,0%	0	0,0%	4	0,0%
Biobío	0	0,0%	11.340	19,9%	4.087	4,9%	15.427	18,4%
Coquimbo	0	0,0%	3.509	6,1%	0	0,0%	3.509	4,2%
La Araucanía	0	0,0%	2.745	4,8%	0	0,0%	2.745	3,3%
Lib. Gral. B. O'Higgins	0	0,0%	4.667	8,2%	0	0,0%	4.667	5,6%

Los Lagos	84	0,3%	4.909	8,6%	0	0,0%	4.993	6,0%
Los Ríos	0	0,0%	2.216	3,9%	0	0,0%	2.216	2,6%
Magallanes	0	0,0%	182	0,3%	0	0,0%	182	0,2%
Maule	0	0,0%	2.656	4,7%	0	0,0%	2.656	3,2%
Metropolitana	3.217	12,1%	20.318	35,6%	8.869	10,6%	32.404	38,7%
Tarapacá	0	0,0%	170	0,3%	0	0,0%	170	0,2%
Valparaíso	0	0,0%	7.280	12,7%	3.746	4,5%	11.026	13,2%
Ñuble	831	3,1%	371	0,6%	0	0,0%	1.202	1,4%
Total	4.132	5%	62.809	75%	16.702	20%	83.643	100%

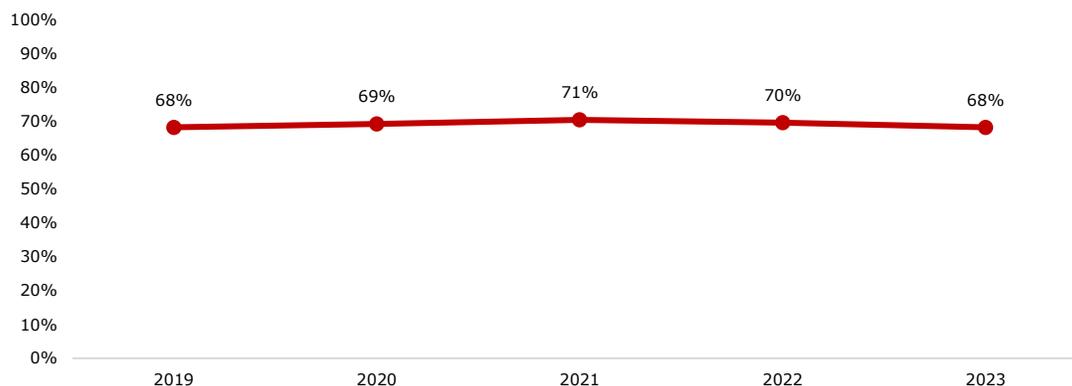
Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Los datos muestran, en primer lugar, que 51.239 estudiantes becados cursan programas en sedes fuera de la Región Metropolitana. Uno de cada 5 (18,4%) lo hacen en la Región del Bío-Bío. El 98,2% de quienes estudian con beca fuera de la Región Metropolitana lo hace en una institución acreditada como avanzada o de excelencia por la CNA. El acceso a la educación superior de estudiantes como éstos, de aprobarse el sistema FES, sería truncado.

Por último, el Gráfico N° 2 muestra la evolución del porcentaje de becarias mujeres en instituciones no gratuitas, entre 2019 y 2023.

Gráfico N° 2:

Proporción de becarias mujeres en instituciones no gratuitas, 2019-2023



Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Como muestran los datos, la proporción de estudiantes mujeres entre las becas en instituciones no gratuitas se ha mantenido constante y en torno a un 70%.

III. Crédito con Garantía Estatal (CAE) en IES no adscritas al FES

El proyecto de ley crea un instrumento de financiamiento público para estudios de pregrado denominado FES, eliminando el Crédito con Garantía Estatal (CAE). El FES cuenta con requisitos de acceso para las instituciones muy similares a los de la gratuidad, incluyendo la eliminación del copago, la fijación de precios y vacantes, la personalidad jurídica, entre otros. El alto impacto financiero y las restricciones a la autonomía de las instituciones que acompañan a esta política hacen previsible que varias de las instituciones que hoy no adscriben a la gratuidad (que impone limitaciones similares) tampoco adscriban al FES. Esto incidirá en el acceso de los individuos a ellas: los estudiantes nuevos en las IES sin gratuidad que no adhieran al nuevo mecanismo serán privados de cualquier ayuda financiera del Estado, incluyendo el crédito estudiantil.

La Tabla N° 6 desglosa la cantidad de beneficiarios del crédito CAE que estudian actualmente en instituciones de educación superior, de acuerdo con su tipo y adscripción a la política de gratuidad.

Tabla N° 6:

Distribución de beneficiarios CAE, por tipo y gratuidad de institución, en 2023

	No gratuitas		Gratuitas		Total	
	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%
Centros de Formación Técnica	197	0,2%	4.975	5,3%	5.172	2,8%
Universidades Estatales	0	0,0%	15.974	17,0%	15.974	8,5%
Universidades privadas CRUCH	2.635	2,8%	23.190	24,6%	25.825	13,8%
Universidades Privadas	24.010	25,8%	17.307	18,4%	41.317	22,1%
Institutos Profesionales	66.115	71,1%	32.675	34,7%	98.790	52,8%
Total	92.957	100,0%	94.121	100,0%	187.078	100,0%

Nota: elaboración propia con datos de Comisión Ingresos.

Los datos muestran que 92.957 estudiantes son beneficiados con el crédito, un 49,7% del total, estudiando en instituciones no gratuitas. De ellos, un 71,1% está matriculado en un instituto profesional, seguido de un 25,8% que cursa sus estudios en Universidades privadas.

La Tabla N° 7 muestra la distribución de los créditos otorgados por tipo de institución y acreditación.

Tabla N° 7:

Distribución de los créditos, por tipo y acreditación, instituciones no gratuitas, 2023

	Básica		Avanzada		Excelencia		Total	
	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%
Centros de Formación Técnica	118	2,2%	79	0,2%	0	0,0%	197	0,2%
Universidades privadas CRUCH	0	0,0%	0	0,0%	2.635	6,9%	2.635	2,8%
Universidades Privadas	547	10,2%	23.308	47,3%	0	0,0%	24.010	25,8%
Institutos Profesionales	4.721	87,7%	25.858	52,5%	35.536	93,1%	66.115	71,1%
Total	5.386	100,0%	49.245	100,0%	38.171	100,0%	92.957	100,0%

Nota: elaboración propia con datos de Comisión Ingresos.

Como se observa en la tabla, un 94% de los beneficiarios del CAE de instituciones no gratuitas estudia en una casa de estudios con acreditación avanzada o de excelencia.

Tabla N° 8:

Distribución de beneficiarios CAE, por tipo y género del estudiante, 2023

	Femenino		Masculino		Total	
	Beneficios	%	Beneficios	%	Beneficios	%
Centros de Formación Técnica	119	0,2%	78	0,2%	197	0,2%
Universidades privadas CRUCH	1.553	2,7%	1.082	3,1%	2.635	2,8%
Universidades Privadas	16.177	28,1%	7.833	22,2%	24.010	25,8%
Institutos Profesionales	39.748	69,0%	26.367	74,6%	66.115	71,1%
Total	57.597	100,0%	35.360	100,0%	92.957	100,0%

Nota: elaboración propia con datos de Comisión Ingresos.

Como se observa en los datos, 57.597 beneficiarios del crédito en instituciones de educación superior no gratuitas son mujeres. Esto equivale a un 61,9% de los beneficiarios en casas de estudio que no están adscritas a la gratuidad. En el caso de los institutos profesionales, las mujeres representan 7 de cada 10 créditos vigentes en etapa de estudio (67,4%).

La Tabla N° 9 muestra el porcentaje de participación femenina que se vería eliminado con el fin del crédito en instituciones no adscritas.

Tabla N° 9:

Efecto de eliminación del CAE en participación femenina

	Matrícula 2023		Créditos perdidos	Matrícula sin créditos		Cambio en participación (p. p.)
	N	%		N	%	
Mujeres	667.136	53,40%	57.597	609.539	52,71%	-0,7
Hombres	582.263	46,60%	35.360	546.903	47,29%	0,7
Total	1.249.401	100,00%	92.957	1.156.444	100,00%	-

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Los datos muestran que la participación femenina en la matrícula de pregrado en educación superior podría caer en 0,7 puntos porcentuales, de eliminarse los créditos para instituciones no gratuitas, si ninguna de estas IES se adhiere al FES.

IV. Comentarios

Se desprende de las Tablas N° 4 y N° 9 que la participación femenina en la matrícula de pregrado de la educación superior podría caer 1,8 puntos porcentuales, de eliminarse las becas y créditos garantizados por el Estado en las instituciones no gratuitas. Esto equivale a un 20,7% de las mujeres que hoy están matriculadas en la educación superior, o 114.713 futuras estudiantes que perderían sus becas y créditos. En otras palabras, una de cada 5 estudiantes mujeres que entren a la educación superior en el futuro vería eliminadas sus opciones de ayuda financiera del Estado, en el caso de mantenerse la composición demográfica del sistema y las adscripciones a las políticas que actualmente son observadas.

Tanto en términos de acceso como de equidad de género, se trata de una posibilidad preocupante que deriva de la propuesta del Ejecutivo. La adscripción al sistema propuesto resulta costosa para muchas instituciones que hoy no tienen gratuidad, tanto por razones de autonomía institucional, que se ve seriamente reducida por sus disposiciones, como por viabilidad financiera, que es amenazada de forma grave por la regulación de aranceles y vacantes que extiende el proyecto. Por lo anterior, no resulta tan lejana la posibilidad de no adscripción.

El efecto sobre la participación femenina es parte de un efecto nocivo mayor sobre la participación de la población más vulnerable. En total, las becas y créditos en instituciones no gratuitas alcanzan a 176.600 personas, un 14,1% de la matrícula de educación superior. La mayoría de estas personas acceden a instituciones de acreditación avanzada o de excelencia, en regiones distintas de la Metropolitana. Las becas y créditos hoy representan una alternativa de acceso a una educación superior de calidad. Por último, no se debe soslayar que la eliminación de becas de arancel significa la supresión del mérito académico en el acceso a la educación superior.