

## GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

- Mientras en Chile se discute sobre avanzar hacia la gratuidad de la Educación Superior, pareciera que el mundo va en la dirección contraria: la tendencia -dado el creciente costo de la Educación Superior y la mayor demanda por acceder a ella- ha sido avanzar hacia un financiamiento compartido entre el Estado y privados.
- En el caso de los modelos con gratuidad vigentes, constatamos que éstos no necesariamente se relacionan con una mayor equidad en el acceso a Educación Superior.
- Tal como sugieren organismos como la OCDE y el Banco Mundial, existen otros mecanismos de financiamiento, como los créditos contingentes al ingreso, que permiten cumplir de mejor forma los objetivos de equidad, sin descuidar la sostenibilidad del sistema de Educación Superior.

En el debate público en torno a la Educación Superior, se han instalado ciertas consignas que, aun contraviniendo las recomendaciones de los expertos<sup>i</sup>, terminaron por condicionar el diagnóstico y el proyecto de ley que el Gobierno introdujo para reformar el sistema hace ya tres meses<sup>ii</sup>: que el modelo chileno está en crisis, que las economías desarrolladas ofrecen educación gratuita -en el sentido que los alumnos no pagan un arancel directamente a la institución a la que asisten-, y que con ésta se logrará mejorar la equidad en el acceso a este nivel.

No obstante, al revisar la experiencia internacional, encontramos que en realidad los modelos gratuitos no son la regla general en el mundo desarrollado, sino que por el contrario, la tendencia -dado el creciente costo de la Educación Superior y la mayor demanda por acceder a ella- ha sido avanzar en la dirección opuesta: hacia un financiamiento compartido entre el Estado y privados, cobrando aranceles a los alumnos tal como en Chile. Asimismo, no se observa una relación entre gratuidad y mayor acceso o mayor equidad en Educación Superior. En cambio, tal como sugieren organismos como la OCDE y el Banco Mundial, existen otros mecanismos de financiamiento, como los créditos contingentes al ingreso, que permiten cumplir de mejor forma los objetivos de equidad, sin descuidar la sostenibilidad del sistema de Educación Superior.

## EDUCACIÓN SUPERIOR GRATUITA: ¿LA TENDENCIA EN EL MUNDO?

En Chile se instaló la idea de la gratuidad de la Educación Superior, sin embargo, es bueno saber que ésta no es la regla en el mundo ni en los países con mejores sistemas educativos. En el Cuadro N° 1 se muestra el listado de países que encabezan el ranking QS de Educación Superior 2016, y se agrega, además, información respecto al gasto que éstos destinan al financiamiento de este nivel educativo (como porcentaje del PIB según fuentes públicas y privadas).

### ALEMANIA ES EL ÚNICO PAÍS DENTRO DEL TOP 10 EN QUE UNA PARTE IMPORTANTE DE LA MATRÍCULA ACCEDE A EDUCACIÓN SUPERIOR GRATUITA

Cuadro N° 1. Sistemas de Educación Superior según ranking QS y Gasto Total

	Ranking QS 2016	Gasto en Ed.Superior (como % del PIB)*		
		Público	Privado	Total
Estados Unidos	1°	1,0	1,7	2,6
Reino Unido	2°	1,1	0,8	1,8
Alemania	3°	1,0	0,2	1,2
Australia	4°	0,7	1,0	1,7
Canadá	5°	1,3	1,2	2,5
Francia	6°	1,2	0,3	1,5
Países Bajos	7°	1,2	0,5	1,7
China	8°	s/info	s/info	s/info
Corea	9°	0,9	1,3	2,3
Japón	10°	0,6	1,0	1,6
Suecia	14°	1,5	0,2	1,7
Finlandia	19°	1,7	0,1	1,8
Dinamarca	23°	1,6	0,1	1,7
Chile	31°	1,0	1,4	2,3
Noruega	32°	1,5	0,1	1,6

Fuente: Elaboración LyD a partir del ranking QS 2016 y *Education at a Glance 2016*. \*Dado que son valores aproximados al primer decimal, la suma del gasto público y privado como porcentaje del PIB, no necesariamente es igual al total mostrado.

Se ve que el ranking es dominado por países anglosajones en cinco de los primeros seis puestos y que Alemania es el único país dentro del top 10 en que una parte importante de la matrícula accede a Educación Superior gratuita<sup>iii</sup>. Bien ubicados están también los países asiáticos: China (8°), Corea (9°) y Japón (10°), mientras que los casos más paradigmáticos de educación gratuita, esto es, los países

**El aumento en la demanda y en los costos de la Educación Superior, y la consecutiva presión por elevar el gasto, han hecho que varios países en el mundo avancen hacia sistemas de costos compartidos entre el Estado y privados.**

nórdicos, se ubican más allá del lugar 10 (Suecia en el puesto 14° y Finlandia en el 19°), e incluso del lugar 20 (Noruega en el puesto 32° y Dinamarca en el 23°).

En cuanto al gasto y sus distintas fuentes, se observa que si bien no hay una sola fórmula, se suele requerir tanto del esfuerzo de los contribuyentes a través del Estado, como el aporte directo de privados (y en particular de los beneficiarios directos, es decir, los alumnos). En esa línea, la OCDE señala que permitir que una parte de los recursos provenga del cobro a los alumnos puede ayudar a elevar la competencia entre instituciones, mejorando con ello su capacidad para responder a las necesidades de los estudiantes<sup>iv</sup>.

Con todo, llama la atención que la gratuidad se instalara como el modelo a seguir por nuestro país y la demonización que se ha hecho de los sistemas que, como el chileno, tienen una alta participación privada en el financiamiento de la educación terciaria. El aumento en la demanda y en los costos de la Educación Superior, y la consecutiva presión por elevar el gasto, han hecho que varios países en el mundo avancen hacia sistemas de costos compartidos entre el Estado y privados. Y así también lo han recomendado organismos como la OCDE y el Banco Mundial<sup>v</sup>.

#### **LA GRATUIDAD NO IMPLICA MAYOR ACCESO NI MAYOR EQUIDAD**

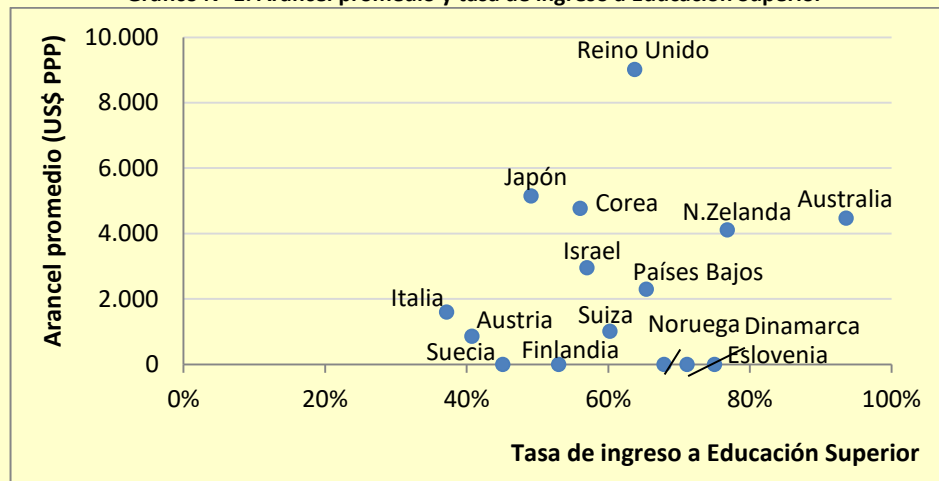
Una de las principales razones para avanzar hacia la gratuidad es que ésta podría contribuir con una mayor inclusión de jóvenes menos privilegiados que no cuentan con recursos para costear altos aranceles. Este argumento, sin embargo, no se sostiene al mirar lo que ocurre en sistemas con Educación Superior gratuita.

En Alemania<sup>vi</sup>, por ejemplo, la condición de origen familiar es de todas formas un factor que incide en la entrada a la universidad. Mientras un hijo de familias en que al menos uno de los padres tiene un título profesional tiene una probabilidad del 77% de asistir a la Educación Superior, uno de una familia en la cual ninguno de los padres posee un título tiene sólo un 23%<sup>vii</sup>. Así también, los límites que la gratuidad impone al financiamiento de las instituciones se traducen en una restricción de cupos (especialmente en carreras más costosas), lo que ha llevado a que, en lugar de estudiar en su propio país, haya jóvenes que opten por irse donde sí se les permite pagar por su educación. Ese mismo dinero que ellos consideran una inversión positiva para su futuro, bien podría usarse para aminorar el gasto público alemán en Educación Superior en vez de ir a instituciones de otro país.

Así también, tanto en Estados Unidos como en Dinamarca, dos extremos opuestos en términos del pago de aranceles, se encuentra que hay una relación positiva entre la situación socioeconómica familiar y la probabilidad de egresar de la Educación Superior<sup>viii</sup>. Del mismo modo, se encuentra que en Noruega y Dinamarca la distribución de alumnos en Educación Terciaria según el nivel educacional de sus padres, es similar al de Estados Unidos (de hecho, es en ahí donde hay una mayor proporción de estudiantes hijos de padres con Educación Secundaria o menos)<sup>ix</sup>. Esto, en un contexto en que la escolaridad de la población adulta en estos tres países es bastante similar (mayor de hecho en EE.UU.)<sup>x</sup>.

#### EL COBRO DE ARANCELES A LOS ESTUDIANTES NO LLEVA A UNA MAYOR EXCLUSIÓN

Gráfico N° 1. Arancel promedio y tasa de ingreso a Educación Superior\*



Fuente: Elaboración LyD a partir de OCDE (2016). \*La tasa de ingreso a Educación Superior se define como la proporción de adultos que entraría por primera vez a la Educación Superior durante su vida. Los aranceles corresponden a estimaciones promedio para instituciones públicas (pregrado).

Pero así como no se observa una relación entre gratuidad y mayor equidad en el acceso a Educación Superior, el cobro de aranceles a los estudiantes tampoco parece llevar a una mayor exclusión. En el Gráfico N° 1 se grafica la relación entre aranceles promedio y tasas de acceso a Educación Superior en países de la OCDE: entre los que tienen tasas de acceso sobre el 70%, hay dos gratuitos (Eslovaquia y Dinamarca) y dos que cobran altos aranceles (Australia y Nueva Zelanda). Así también, se observa que los países en que no se cobran aranceles tienen tasas de acceso a Educación Superior que oscilan entre el 45% (Suecia) y el 75% (Eslovenia).

En este contexto, la OCDE (2016) señala que un equilibrio entre altos aranceles y un sistema de ayudas estudiantiles en forma de becas y créditos contingentes al ingreso, constituye una buena forma de promover la equidad, mejorando el acceso, haciendo más eficiente el gasto público y reconociendo los beneficios privados que tiene la Educación Superior.

### CONCLUSIONES

En el presente documento revisamos algunas cifras que ponen en duda las consignas que se han instalado en la discusión pública en torno a la gratuidad de la Educación Superior en Chile. Contrario a lo que se ha debatido, los sistemas gratuitos no son la regla en el mundo, y de hecho, la tendencia ha ido justamente hacia permitir el cobro de aranceles a los alumnos y de esa forma, poder complementar los recursos que el Estado entrega a este nivel educativo. Así, mientras en Chile se discute sobre avanzar hacia la gratuidad de la Educación Superior, pareciera que el mundo va en la dirección contraria. En el caso de los modelos con gratuidad vigentes, constatamos que éstos no necesariamente se relacionan con una mayor equidad en el acceso a Educación Superior. El límite que la gratuidad impone al crecimiento y diversidad de la matrícula puede llevar a jóvenes que habrían pagado por su educación a abandonar el país y estudiar en otras partes, donde sí hay espacio para ellos. Estos datos debieran tomarse en cuenta en nuestro país y hacer a los partidarios de la gratuidad aterrizar las expectativas en cuanto a la reforma que actualmente se discute en el Congreso.

<sup>i</sup> Por ejemplo del Panel de Expertos para el Financiamiento de la Educación Superior del año 2012.

<sup>ii</sup> Para mayor información sobre este proyecto ver Temas Públicos N° 1265-2 y 1266-1.

<sup>iii</sup> En Francia, las instituciones privadas definen sus propios aranceles, mientras que las públicas cobran un pequeño arancel fijado por el Ministerio de Educación. Además, realizan cobros suplementarios según la disciplina de estudio, lo que se considera es un mecanismo que les permite ajustar los presupuestos al costo efectivo de provisión de las carreras. En el caso de los Países Bajos, han ido transitando hacia un cobro de aranceles cada vez mayores y un sistema de ayudas estudiantiles afín.

<sup>iv</sup> OCDE (2016).

<sup>v</sup> Johnstone et al. (1998), Altbach et al. (2009), OECD (2016) y Johnstone (2014).

<sup>vi</sup> El sistema alemán es gratuito. A mediados de la década del 2000 algunos estados introdujeron aranceles en sus universidades. Aunque éstos eran muy bajos en relación al costo efectivo de las carreras (máximo de € 500 al semestre), rápidamente volvieron a abolirse, y el año 2014 se volvió a la gratuidad universal.

<sup>vii</sup> Middendorff et al. (2013).

<sup>viii</sup> Landerso y Heckman (2016).

<sup>ix</sup> Landerso y Heckman (2016).

<sup>x</sup> Según OCDE (2016b), el 45% de los adultos entre 25 y 64 años en Estados Unidos tiene Educación Terciaria, en línea con el 43% de Noruega y levemente por sobre el 40% de Suecia y 37% de Dinamarca.