

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: PROBLEMAS DEL PROYECTO DEL GOBIERNO

- El proyecto de ley que busca reformar la educación superior no se hace cargo en forma eficaz de las falencias del sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior y limita tanto el progreso como el grado en que nuestro sistema será capaz de responder a los desafíos del futuro.
- Con los antecedentes que acá analizamos, podemos concluir que con el proyecto se reafirma la discriminación arbitraria que estableció la gratuidad 2016 especialmente contra los alumnos de la Educación Superior Técnico Profesional; el mecanismo de fijación de aranceles es sumamente impreciso y por último, al fijarse tanto los aranceles como el número de vacantes, se limitará el grado en que las instituciones gratuitas podrán crecer y progresar, arriesgando incluso, su viabilidad financiera.

La semana pasada el Gobierno entregó la cifra final de beneficiarios de la gratuidad universitaria este 2016. Ésta corrobora nuestras dudas respecto a que la gratuidad de los aranceles no es la política que nuestro país necesita para mejorar el acceso a educación superior. Sin embargo, como es ampliamente conocido, el Gobierno ha decidido avanzar en ella de todas formas, así como en una serie de cambios en la institucionalidad de la educación superior.

En el presente documento revisamos los resultados dados a conocer respecto a la gratuidad 2016 y a la luz de éstos, explicamos los cambios que el proyecto de ley de reforma al sistema de educación superior que se discute en el parlamento pretende introducir en términos del financiamiento. Tanto por el mecanismo como por las regulaciones asociadas a éste -y dados los recursos que esta iniciativa contempla gastar en régimen-, consideramos que se trata de un proyecto que no responde al diagnóstico vigente en esta materia, no se hace cargo de forma eficaz de las falencias del sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior -como es la discriminación hacia personas con igual necesidad- y limita tanto el progreso como el grado en que nuestro sistema será capaz de responder a los desafíos del futuro.

Al menos en las universidades del CRUCH, y dados los datos disponibles, la gratuidad no parece haber contribuido con un mayor acceso de jóvenes de los 5 primeros deciles de ingresos del país.

GRATUIDAD 2016: NADA QUE CELEBRAR

Ya iniciado el segundo semestre, el Ministerio de Educación (MINEDUC) entregó la cifra final de estudiantes que serán beneficiados con gratuidad este año: 137.724 alumnos, de los cuales 121.248 asisten a alguna de las 25 universidades del CRUCH y 16.476 a alguna de las otras 5 participantesⁱ. Recordemos que se trata de los alumnos nuevos y antiguosⁱⁱ que acreditaron pertenecer a los 5 primeros deciles de ingresos del país, es decir, al 50% de los hogares con menores recursos.

Dados los datos disponibles, al menos en las universidades del CRUCH, la gratuidad no parece haber contribuido con un mayor acceso de jóvenes provenientes de los 5 primeros deciles de ingresos del país. Según se deduce de información mostrada por el Ministro de Haciendaⁱⁱⁱ, el año 2015 se contaron en éstas del orden de 130 mil estudiantes de dicho nivel de ingresos, valor levemente superior a los 121 mil que este 2016 estudiarán con gratuidad en las mismas^{iv}. Así también, al comparar a los alumnos de dicho segmento económico que el año pasado ingresaron a primer año en estas universidades y que fueron beneficiados con alguna beca de arancel o crédito del fondo solidario (del orden de 49 mil) con los que ingresaron este año y recibieron gratuidad (casi 46 mil), seguimos sin encontrar una diferencia significativa que permita inferir un impacto positivo de la gratuidad en el acceso.

En segundo lugar, es bueno dar cuenta de cómo esta política de gratuidad acentúa la discriminación arbitraria del Estado hacia alumnos con la misma condición socioeconómica^v, entregándoles un apoyo desigual injustificable incluso luego de corregir por el costo efectivo de sus carreras. Tal como muestra la Tabla N° 1, mientras a los alumnos de los 5 primeros deciles de universidades con gratuidad se les financiará en promedio \$ 2,8 millones anuales (equivalentes al 100% del arancel promedio), a los de Educación Superior Técnico Profesional se les financiará \$ 600 mil (45% del arancel promedio) y a los del resto de las universidades fuera de la gratuidad, \$ 1.150.000 (41%).

Lo anterior ocurre porque la gratuidad saca del centro al alumno y sitúa ahí a las instituciones: considera como criterio fundamental la naturaleza de éstas y no la necesidad específica del estudiante. Peor aún, tal como explicaremos en la sección siguiente, la elegibilidad de las instituciones para la gratuidad estudiantil ni siquiera dependerá del grado en que satisfagan indicadores de calidad objetivos, sino de su disposición a someterse a regulaciones estatales adicionales a las que el proyecto ya impone a todas las instituciones.

LA GRATUIDAD ACENTÚA EL TRATO DISCRIMINATORIO DEL ESTADO

Tabla N° 1: Financiamiento estudiantil según el tipo de institución, a alumnos del 50% de menores ingresos, año 2016.

	Universidades Gratuidad	Universidades fuera de la Gratuidad	Educación Superior Técnico Profesional
Financiamiento Estudiantil promedio anual	\$ 2.860.794	\$ 1.150.000	\$ 600.000*
Como porcentaje del arancel efectivo promedio	100%	41%	45%

Fuente: Elaboración LyD a partir de información 2016 la Comisión Ingresos, considerando sólo carreras presenciales y diurnas. *Si bien este año se incorporó la opción que alumnos pertenecientes a los 5 primeros deciles de instituciones sin fines de lucro y acreditadas por al menos 4 años reciban \$ 850 o \$ 900 mil, muy pocas califican para ello.

CÓMO PRETENDE AVANZAR LA REFORMA DEL GOBIERNO EN ESTA MATERIA

El proyecto de ley establece un avance gradual hacia la gratuidad universal^{vi} en las instituciones que acepten someterse al control de aranceles y de vacantes. Al igual que este año, el 2017 accederán a ella los alumnos de las instituciones elegibles que pertenezcan a los 5 primeros deciles. A partir del año 2018 se incorporarán los alumnos del decil 6, y en adelante, los estudiantes de los deciles 7, 8, 9 y 10, conforme la relación ingresos estructurales a producto de largo plazo alcance los valores 23,5; 24,5; 26,5 y 29,5 respectivamente. Partiendo del supuesto que en 2018 los ingresos estructurales alcancen el 23% del producto de largo plazo, las metas impuestas para seguir avanzando parecen bastante lejanas^{vii}.

Respecto a las instituciones elegibles, el proyecto dispone que las estatales ingresen al sistema de gratuidad por el sólo ministerio de la ley, mientras que el resto sólo podrá optar a ella una vez que cumpla con los siguientes requisitos: estar acreditada bajo el nuevo sistema (lo que también es obligatorio para poder funcionar); estar constituida como persona jurídica sin fines de lucro; participar del Sistema Común de Acceso; y aplicar políticas que fomenten el acceso equitativo y la retención, de manera de asegurar que al menos un 20% de la matrícula provenga de los 4 deciles de menores ingresos de la población.

En cuanto al financiamiento, para el año 2017 regirán los mismos aranceles regulados de este 2016, así como un límite al crecimiento anual de las vacantes para nuevos alumnos del 2,7%. En adelante, dicho límite quedará a discreción de la Subsecretaría, que deberá considerar al menos el nivel de acreditación, el tipo de institución y la cobertura regional de educación superior. Desde el año 2018, las

instituciones en gratuidad recibirán un monto por alumno que será determinado por la misma Subsecretaría a partir de grupos de carreras con estructura de costos y nivel de acreditación similares. Dichos valores se recalcularán cada 5 años y en el intertanto, se reajustarán por IPC. Adicionalmente, se crea un Fondo para la Investigación y Creación Artística^{viii}, disponible sólo para instituciones gratuitas, y un Fondo para repartir entre instituciones estatales, el que provendrá de una línea ya existente en la Ley de Presupuestos. Ambos serán distribuidos a partir de lo que dispongan reglamentos dictados por el MINEDUC.

Por último, el proyecto establece la posibilidad de realizar cobros diferenciados a los alumnos que, asistiendo a instituciones gratuitas, no sean todavía incorporados al beneficio. A quienes provengan de los deciles 6 y 7 se les podrá cobrar hasta 1,2 veces el valor del arancel regulado; de los deciles 8 y 9, 1,6 veces; y en el caso de estudiantes del decil 10, no se establece un límite. Esto, en primer lugar, da cuenta de una inconsistencia: por un lado el proyecto plantea expresamente que el arancel regulado considera el costo de los recursos materiales y humanos que sean necesarios para impartir una carrera, pero por otro lado, se reconoce que éste subestima dicho costo, en tanto se autoriza el cobro de un arancel más alto a algunos alumnos. Y en segundo lugar, no parece justo que sean los alumnos de deciles más altos los que deban ser gravados para compensar el déficit causado por la fijación de aranceles del Gobierno.

POSIBLES CONSECUENCIAS: DISCRIMINACIÓN, POLITIZACIÓN Y ESTANCAMIENTO

Primero, es claro que se reafirma la discriminación arbitraria que estableció la gratuidad 2016, especialmente contra los alumnos de instituciones de Educación Superior Técnico Profesional, en la medida que la mayoría de éstas no cumple con las obligaciones para la elegibilidad, pues la ley vigente no les impone exigencias respecto a su personalidad jurídica.

Segundo, el mecanismo de fijación de aranceles es sumamente impreciso, en especial si hablamos del orden de 12 mil programas académicos en un sistema heterogéneo como el nuestro. El peligro de desfinanciar a los planteles más complejos es claro, y a su vez, es posible que quienes se vean favorecidos sean de hecho los casos de menor calidad. Asimismo, al entregar a la Subsecretaría –un órgano de evidente carácter político- el control en este tema, existe el riesgo de que se produzcan acuerdos de espaldas a la ciudadanía, o peor aún, de terminar transformando el financiamiento de la educación superior en un instrumento para que el gobierno de turno financie favores políticos.

Por último, al fijarse tanto los aranceles como el número de vacantes, se limitará el grado en que las instituciones gratuitas podrán crecer y progresar. Más aún, se arriesga su viabilidad financiera, la que paradójicamente será fiscalizada y sancionada por la Superintendencia que crea este proyecto. Con la aguda fiscalización al uso de los recursos que se está tratando de imponer, no hay razones para controlar los aranceles. Bastaría con un sistema de aranceles de referencia compatible con el cobro de una diferencia por sobre dicho nivel, junto con un sistema de apoyo para los estudiantes de menores ingresos en forma de becas diferenciadas por decil. De esta forma, los estudiantes más modestos podrían igualmente acceder a una gratuidad, sin distorsionar a su vez el sistema de precios y condicionar el progreso del sistema a la capacidad financiera del Fisco.

Para tener un orden de magnitud respecto a esto último, basta ver que el mayor gasto que contempla el informe financiero del proyecto en régimen -lo que dado el escenario actual podría darse, en el mejor de los casos, recién en 2076- es similar a lo que hoy reciben las instituciones por concepto de aranceles. De esta forma, se constata que este proyecto está pensando para apenas mantener el sistema que tenemos hoy, y no considera ni la flexibilidad ni los recursos suficientes para responder a los desafíos de las próximas décadas.

ⁱ Fuente: La Tercera, en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/07/680-690803-9-u-de-concepcion-y-de-chile-son-los-planteles-con-mas-alumnos-con-gratuidad.shtml>

ⁱⁱ Sólo alumnos antiguos que no hubieran sobrepasado la duración nominal de su carrera.

ⁱⁱⁱ Durante su presentación en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados del 12 de julio.

^{iv} La diferencia bien podría explicarse por alumnos antiguos que superaron la duración formal de su carrera y por ello no calificaron para ser beneficiarios de la gratuidad.

^v Este problema ya existía en el sistema de becas, ver Tema Público N° 1255-2 del 20 de mayo de 2016.

^{vi} Califican para la gratuidad los estudiantes residentes, que hayan cursado educación media en Chile, que no tengan título profesional, y que no hayan excedido la duración nominal de su carrera. Excedido dicho plazo, la institución podrá cobrar al alumno hasta un 50% del arancel definido por la Subsecretaría para la gratuidad el primer año, y el total de dicho arancel durante los años siguientes. Asimismo, se podrá cobrar hasta el arancel regulado a los estudiantes con un título de educación superior, así como a los no residentes -arancel libre-. Quienes tengan título técnico de nivel superior, podrán obtener gratuidad para una segunda carrera o para acceder a un título profesional o licenciatura, al igual que los poseedores de licenciatura que quieran obtener el título de Pedagogía (hasta 4 semestres).

^{vii} Ver Tema Público N° 1263-1, 15/julio/2016.

^{viii} Este fondo se conformará de los recursos del Aporte Fiscal Directo (AFD), que irá disminuyendo año a año, más un aporte fiscal adicional equivalente a dicha suma. En consecuencia, el Fondo irá aumentando el doble de lo que disminuya el AFD. El proyecto compromete que por los primeros 5 años ninguna institución recibirá una suma menor al año anterior.