

CONSIDERACIONES RESPECTO A LA GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL

- Si bien compartimos el objetivo del Gobierno de relevar a este sector, que históricamente ha sido discriminado en la entrega de ayudas estudiantiles desde el Estado, consideramos que la gratuidad no es la mejor herramienta para hacerlo.
- Dado que es en las becas donde se produce este trato desigual, y que éstas no generan los desequilibrios financieros de la gratuidad, nos parece que es ahí donde se debiera actuar.
- Con todo, vale la pena recordar que -contrario a lo que se ha instalado en el debate nacional- la gratuidad no es la regla en el mundo y que conlleva importantes problemas. Es por ello que se ha ido reemplazando por el cobro de aranceles junto con la entrega de ayudas en la forma de créditos, sistema que nuestro país no debiera dejar de considerar.

La semana pasada, el Gobierno ingresó un proyecto de ley que anticipa la entrada a la gratuidad de los alumnos del 7º decil de ingresos que asisten a instituciones de Educación Superior Técnico Profesional (ESTP). Ello significa saltarse la meta de ingresos fiscales que la Ley de Educación Superior establece como requisito para poder ampliar esta política¹. De esta forma, se busca reparar la discriminación histórica que ha sufrido este sector respecto a las ayudas estudiantiles que entrega el Estado a los alumnos de universidades, así como también, relevar a los técnicos como motor de la economía y el país. Si bien compartimos ambos objetivos, consideramos que la gratuidad no es el mejor mecanismo para alcanzarlos; por un lado, por los daños financieros que ésta conlleva, pero además, porque no es ahí donde se produce el trato discriminatorio, sino que en las becas. Nos parece además que con esta medida se podría dar una señal equivocada en cuanto a la responsabilidad fiscal con que el gobierno se ha comprometido, abriéndose las puertas a nuevas demandas por mayor gasto.

DISCRIMINACION HISTÓRICA: EL PROBLEMA SON LAS BECAS, NO LA GRATUIDAD

En lo que dice relación con las becas, el apoyo que entrega el Estado es significativamente menor cuando se trata de un alumno que asiste a ESTP versus a una universidad. Mientras la beca Nuevo Milenio dirigida a los alumnos de ESTP

que pertenecen al 7º decil entrega un monto de \$ 600 mil anualesⁱⁱ, la Beca J. G. Millas para alumnos universitariosⁱⁱⁱ asciende a \$ 1.150.000 y la Beca Bicentenario (para alumnos del CRUCH o de universidades no CRUCH con 4 o más años de acreditación) cubre el equivalente al arancel de referencia de la carrera.

En consecuencia, tal como muestra la Tabla Nº 1, la cobertura promedio de la Beca Nuevo Milenio respecto al arancel efectivo que el alumno debe pagar es de apenas 38% en el caso de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales^{iv}. En contraste, los alumnos en universidades estatales logran una cobertura del 82% y los de universidades privadas del CRUCH, un 81%. Los estudiantes de universidades privadas fuera del CRUCH, en tanto, se ubican en una situación intermedia: sus becas cubren el 48% o bien el 64% del arancel promedio, según si se trata de instituciones con menos o con más de 4 años de acreditación.

LA BECA PARA ALUMNOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR TP CUBRE SÓLO 38% DEL ARANCEL

Tabla Nº 1: Cobertura de becas por tipo de institución acreditada, para alumnos del 7º decil

Tipo de institución	Arancel real	Arancel de referencia	Beca	Monto Beca	Cobertura Beca
Centros de Formación Técnica	1.560.037	1.339.431	Nuevo Milenio ⁱⁱ	600.000	38,5%
Institutos Profesionales	1.574.527	1.354.643	Nuevo Milenio ⁱⁱ	600.000	38,1%
Univ. Privadas Acredit.<4 años	2.395.493	1.956.719	J.G Millas	1.150.000	48,0%
Univ. Privadas Acredit.>=4 años	3.638.727	2.331.663	Bicentenario	2.331.663	64,1%
Universidades Estatales	2.523.411	2.075.125	Bicentenario	2.075.125	82,2%
Univ. Privadas CRUCH	2.850.791	2.310.261	Bicentenario	2.310.261	81,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Mineduc, de Ingresos y del CNED. El cálculo de los aranceles promedio sólo considera la versión 1 de cada carrera.

En cuanto a la gratuidad, si bien es cierto que en 2016, primer año que entró en vigencia sólo incluyó a los alumnos de los 5 primeros deciles que estudiaban en universidades, en 2017 se incorporó también a los alumnos de ESTP, resolviéndose con ello la exclusión inicial. Así, hoy el financiamiento público de la gratuidad llega hasta los alumnos del 6º decil de ambos sistemas, sin que haya discriminación.

En ese sentido, donde sí puede encontrarse un tratamiento dispar potencialmente discriminatorio hacia el sector Técnico Profesional (TP), es en los requisitos que se impone a las instituciones de educación superior para poder formar parte de la gratuidad. Mientras a las universidades estatales no se les exige ningún requisito en cuanto a acreditación, de manera que tienen acceso independiente de su calidad^v, a las universidades privadas se les exige al menos 4 años de acreditación,

al igual que a las instituciones de ESTP. Adicionalmente, a éstas últimas se les exige estar constituida como persona jurídica sin fines de lucro^{vi}, requisito que excede lo que les impone la ley para la obtención del reconocimiento oficial^{vii}. La consecuencia de esto es que hay alumnos que pertenecen a los 6 primeros deciles y que no pueden acceder a la gratuidad no porque su institución no cumpla con el mínimo de calidad (4 o más años de acreditación), sino que por su naturaleza jurídica^{viii}. Es posible que ellos consideren que están siendo discriminados, y sin embargo, el proyecto del Gobierno no se manifiesta sobre este asunto.

PROBLEMAS DE AVANZAR CON LA GRATUIDAD: FIJACIÓN DE ARANCELES QUE PODRÍA PONER EN VILO EL PROGRESO DEL SISTEMA

Que el Gobierno haya decidido abordar la discriminación histórica que ha aquejado a los estudiantes de ESTP mediante la gratuidad, representa también una situación compleja en tanto significa legitimar un mecanismo defectuoso, que establece la fijación de aranceles y que con ello está generando déficits financieros en las instituciones participantes. En la actualidad son déficits tolerables, pero mañana podrían crecer hasta poner en vilo el progreso del sistema e incluso su capacidad de integrar a más alumnos.

Entonces, atendiendo al hecho de que la fijación de aranceles que contempla la gratuidad es problemática, y que -como se explicó en el punto anterior- el tratamiento discriminatorio hacia los alumnos de Educación Superior TP tiene en realidad su origen en las becas, lo más razonable habría sido abordar esta problemática a través de éstas. Así se reforzaría esta vía alternativa de financiamiento estudiantil que no genera los efectos negativos de segundo orden de la gratuidad. En cuanto al mayor gasto para el Fisco, el costo de aumentar el monto de la Beca Nuevo Milenio a los alumnos del 7º decil (hasta el arancel de referencia) es similar al de reemplazarla por gratuidad. La diferencia fundamental, sin embargo, radica en que la beca sí permite complementar dicho monto con un copago adicional para evitar el déficit financiero, mientras que la gratuidad no.

LOS VERDADEROS POSTERGADOS: MÁS DE LA MITAD DE LOS ESCOLARES MÁS MODESTOS NI SIQUIERA LLEGAN A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

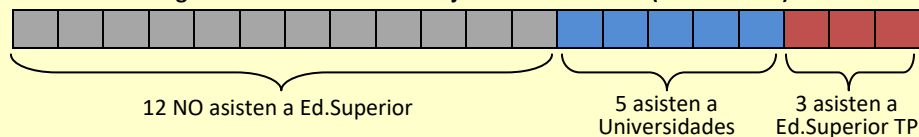
Reconociendo el desafío que significa entregar apoyo para que ninguna persona meritoria se quede fuera de la educación superior por falta de recursos, es bueno también poner dicha necesidad en perspectiva, así como dimensionar los cuantiosos recursos que el Estado ya está invirtiendo en este nivel educativo. Un

peso que se dirige al financiamiento de la educación superior es un peso que se deja de invertir en los niveles educativos previos, o en otras urgencias que tenemos como país. En ese contexto, los datos son categóricos en mostrar que las personas y los jóvenes más modestos se encuentran fuera de este nivel educativo.

La Encuesta CASEN 2015, por ejemplo, muestra que por un lado hay una brecha importante en el acceso a educación superior entre el 10% más pobre y el 10% de mayores ingresos del país^x. Pero además, lo que ocurre en el decil 7 -el que se verá involucrado en el anuncio del gobierno- es decidir: 6 de cada 10 jóvenes de ese segmento NO se encuentra asistiendo a educación superior^x (Figura Nº 1). De esta forma, seguir enfocándose en la gratuidad significa desatender e invisibilizar las necesidades de esa mayoría que se encuentra fuera de este nivel educativo.

MÁS DE LA MITAD DE LOS JÓVENES DEL 7º DECIL NO LLEGAN A EDUCACION SUPERIOR

Figura Nº 1: Si tomamos a 20 jóvenes del 7º decil (18 a 24 años)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CASEN 2015.

En esa misma línea, sobre la base de datos obtenidos del Ministerio de Educación (Mineduc), podemos analizar la transición desde la enseñanza media hacia educación superior. Y ahí encontramos que de los 77 mil alumnos que en 2016 cursaron 4º medio y que fueron calificados como prioritarios por pertenecer al 40% más pobre del país^{xi}, más de la mitad (52,5%) NO se matriculó en educación superior en 2017^{xii}. Y si bien es cierto que la mitad de quienes sí lo hicieron, se matricularon precisamente en una institución de educación superior TP, no podemos pasar por alto a esa mayoría que cada año no continúa con estudios terciarios. Y ojo, que el año 2017 ya disponían de gratuidad, lo que indica que su limitante no fue la falta de recursos -de liquidez-. La problemática que estos jóvenes enfrentan no se resuelve con la extensión de las ayudas estudiantiles, pues sus dificultades tienen un origen anterior: educación previa deficiente, problemas personales y familiares, e incluso falta de expectativas e información.

EL MUNDO VA EN SENTIDO CONTRARIO: RETROCEDIENDO EN GRATUIDAD

Un último punto más general que no podemos dejar de mencionar, tiene que ver con no conformarnos con las consignas que se han instalado y que nos parecen

equivocadas. El aparente consenso respecto a la gratuidad de la educación superior no se sostiene al revisar la experiencia de los países desarrollados, donde los modelos gratuitos no son la regla. Así por ejemplo, al revisar el ranking QS 2018, vemos que cuatro de los cinco países que lo encabezan^{xiii} tienen una importante participación privada en el pago de aranceles. El aumento en la demanda por educación superior, el incremento en los costos para proveerla y la consecutiva presión por elevar el gasto público hasta niveles insostenibles, han hecho de los modelos de financiamiento compartido entre los alumnos y el Estado la tendencia hacia la cual están transitando varios países y la reciente recomendación de organismos como la OCDE y el Banco Mundial^{xiv}.

Un caso emblemático es el de Australia, que reformó su sistema de financiamiento a la educación superior en 1989, pasando desde una gratuidad que estaba vigente desde 1973, a un sistema en que las instituciones cobran aranceles a los alumnos y en que el Estado los apoya con un crédito contingente al ingreso. Esta reforma se originó debido a la necesidad de dar cabida a más estudiantes, pues hasta ese momento el sistema había sido incapaz de adaptarse al aumento en la tasa de finalización de la educación secundaria ocurrida durante los '80. Las evaluaciones posteriores dan cuenta de que desde la implementación del nuevo sistema, el número de alumnos en educación superior se ha triplicado, en parte gracias a una mayor disponibilidad de recursos que el Estado por sí mismo no habría podido proveer, pero además porque la introducción del sistema de créditos no tuvo un efecto disuasivo para los alumnos^{xv}. Asimismo, el nuevo sistema tampoco tuvo un impacto negativo en términos de la equidad en el acceso a educación superior, ni significó un deterioro en las tasas de retorno a la educación terciaria^{xvi}.

Desde el nacimiento del programa de crédito contingente al ingreso en Australia, esta idea ha ido ganado fuerza en el mundo y hoy en día existe también de alguna u otra forma en países como Nueva Zelanda (1991), Sudáfrica (1991), Inglaterra y Gales (1998), Corea (2009), Hungría (2001) y Holanda (2016). En el caso de Chile, en que ya contamos con una cultura de pago de aranceles, con un financiamiento compartido de la educación superior entre el Estado y las familias, y con un sistema desarrollado de ayudas estudiantiles, todo indica que venimos del lugar hacia el cual estos países están tratando de transitar. En lugar de retroceder hacia la gratuidad universal, parece más acertado evaluar cambios al sistema de becas y Crédito con Aval del Estado (CAE), de manera de corregir sus falencias e impulsarlo como el mecanismo principal de ayudas estudiantiles.

ⁱ Hoy la gratuidad incluye a los alumnos provenientes del 60% de menores ingresos del país (deciles 1 a 6). La ley establece que se incorpore al 7º decil cuando los ingresos fiscales estructurales lleguen a 23,5% del PIB Tendencial. Y así gradualmente, hasta alcanzar un 29,5% en que se llegará a la gratuidad universal.

ⁱⁱ La Beca Nuevo Milenio entrega \$ 600 mil a estudiantes de los deciles 6 y 7, \$ 860 mil a alumnos de los 5 primeros deciles o bien \$ 900 mil si éstos estudian en una institución con 4 o más años de acreditación.

ⁱⁱⁱ Además, la beca J. G. Millas está disponible para alumnos de Educación Superior TP que obtienen más de 500 puntos en la PSU. Sin embargo, quienes lo consiguen son la minoría: en 2015, apenas 9% de los alumnos que recibieron una beca.

^{iv} En tanto, ese 9% de alumnos de Educación Superior TP que acceden a la Beca Juan Gómez Millas, logran una cobertura del 87% del arancel.

^v No obstante, hay universidades estatales con menos de 4 años de acreditación: mientras la UMCE tiene 3 años, las nuevas universidades de O'Higgins y Aysén aún no obtienen ni siquiera su autonomía. La universidad Arturo Prat, por su parte, tenía 3 años de acreditación cuando comenzó la gratuidad, pero en el último proceso ésta se le aumentó a 4 años.

^{vi} La Ley de Presupuestos permite que aquellas instituciones de Educación Superior TP que teniendo fines de lucro, se comprometan a iniciar un proceso de conversión de su personalidad jurídica, sí puedan participar de la gratuidad.

^{vii} Artículo 53, DFL 2 Mineduc 2009.

^{viii} Mientras INACAP (7 años de acreditación el CFT y 6 el IP), CFT San Agustín de Talca (5) e IP Arcos (4) ingresaron a la gratuidad debido a que se comprometieron a modificar su personalidad jurídica, el IP de Chile, AIEP y la Escuela Moderna de Música (4 años de acreditación) se mantienen fuera. En 2017 estos sumaron un total de 121 mil alumnos.

^{ix} La cobertura neta de Educación Superior en el 10% más pobre es 28,4%, versus 61% en el decil de mayores ingresos.

^x Cobertura neta de Educación Superior para jóvenes de 18 a 24 años del decil 7.

^{xi} Esto es, sobre la base de los criterios definidos por la Subvención Escolar Preferencial (SEP).

^{xii} Versus 48% de los alumnos calificados como preferentes (aprox. deciles 5, 6 y 7) y 37% de los 3 deciles superiores.

^{xiii} EE.UU. (1º), UK (2º), Australia (4º) y Canadá (5º), versus Alemania (3º).

^{xiv} Ver por ejemplo: Johnstone, D.B., A.Arora y W.Experton (1998). *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms*. Washington, DC: World Bank.; Altbach, P.G., L.Reisberg y L.E.Rumbley. (2009). *Trends in global higher education: tracking an academic revolution*. [A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education]; OECD (2016). *How much do tertiary students pay and what public support do they receive?* Education Indicators in Focus N° 41. Y OECD (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.

^{xv} Chapman, B. (2006). *Income contingent loans as public policy*. Academy of Social Sciences in Australia.

^{xvi} Marks, G. (2009). *The social effects of the Australian higher education contribution scheme (HECS)*. Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning, 57(1), 71-84.