

UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL ALTERNATIVO A LA GRATUIDAD

- El actual sistema de becas y créditos para financiar la educación superior entrega apoyo desigual a alumnos con la misma necesidad económica de diferentes instituciones.
- Las becas entregan a un alumno del CRUCH un 84% más de recursos que a uno de una universidad no CRUCH y un 253% más que a uno de Educación Superior Técnico Profesional.
- La gratuidad no se hace cargo de dicho problema, sino que lo acentúa mediante criterios discriminatorios y un mecanismo de fijación de aranceles que pone en peligro el progreso del sistema tanto en términos de calidad como de aumento en la cobertura.
- Según se constata en los borradores de la eventual reforma del Gobierno, éste pretende terminar con el actual sistema de ayudas estudiantiles.
- Consideramos imprescindible que se mantenga un sistema de financiamiento alternativo a la gratuidad al que puedan optar los alumnos de instituciones acreditadas que queden excluidos de ella, de modo de no restringirles oportunidades en función de dónde estudian.

Hace unas semanas se informó el número de estudiantes beneficiados con la gratuidad universitaria este año 2016. Simultáneamente, nos hemos enterado de las dificultades que enfrentan las universidades participantes de dicho programa debido a la fijación de aranceles bajo el costo efectivo de las carreras que ésta conlleva. Parece un buen momento para revisar las primeras lecciones que nos está dejando la gratuidad 2016 de cara a los cambios que podrían venir en el sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior.

A falta de mayor claridad, el Gobierno ha difundido una serie de borradores que resumen los contenidos del proyecto de ley que pretende enviar: respecto al financiamiento, se habla de eliminar el actual sistema de ayudas estudiantiles y avanzar en una gratuidad similar a la aplicada este año. A continuación, discutimos los problemas de este mecanismo y manifestamos nuestra inquietud porque se conserve un sistema de financiamiento estudiantil alternativo a la gratuidad al que puedan optar los estudiantes que se vean excluidos de ella y que hoy pertenecen a los hogares que por sus ingresos son merecedores de tales beneficios.

EL SISTEMA VIGENTE DE FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL

Antes de discutir las eventuales reformas al sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior, es bueno saber cómo funciona éste en la actualidad, o más precisamente hasta el año pasado, previo a la introducción de la gratuidad.

En primer lugar, están las becas que se entregan a los alumnos que pertenecen a los 7 primeros deciles de menores ingresos y que cumplen con ciertos requisitos académicosⁱ, para ayudarlos a financiar parte del arancel de su carreraⁱⁱ. Las becas -así como el monto entregado- distinguen según la institución a la que asiste el beneficiario. La más favorable es la Beca Bicentenario, dirigida a alumnos de universidades del Consejo de Rectores (CRUCH), que entrega a cada alumno el equivalente al arancel de referencia de su carrera –que en el caso de las carreras diurnas promedió \$ 2.119.616 el 2015-. La Beca Juan Gómez Millas, en tanto, dirigida a alumnos de universidades acreditadas fuera del CRUCH, cubre un máximo anual de \$ 1.150.000, mientras que la Nuevo Milenio, dirigida a alumnos de Educación Superior Técnico Profesional, entrega un máximo de \$ 600 mil anuales. Así, en lugar de que las becas se ajusten a la condición socioeconómica y necesidad específica del estudiante, varían según la institución a la que éste asiste: a un alumno promedio del CRUCH se le entrega un 84% más que a uno de una universidad no CRUCH y un 253% más que a un alumno de Educación Superior Técnico Profesional (Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica).

EL TRATO DISCRIMINATORIO DEL ESTADO PERJUDICA A ALUMNOS FUERA DEL CRUCH

Tabla N° 1: Arancel efectivo, de referencia y cobertura de las becas de arancel promedio del año 2015, por tipo de institución a la que asiste el alumno.

Carreras diurnas	Universidades CRUCH	Universidades no CRUCH	Educación Superior Técnico Profesional
Arancel efectivo*	\$ 2.524.643	\$ 2.514.849	\$ 1.256.408
Arancel de referencia*	\$ 2.119.616	\$ 1.949.242	\$ 1.182.460
Monto becas	\$ 2.119.616	\$ 1.150.000	\$ 600.000
Cobertura becas respecto a arancel efectivo (%)	84%	46%	48%

Fuente: Elaboración LyD a partir de aranceles reportados por la Comisión Ingresos, considerando sólo carreras diurnas para hacerlo más comparable. *El arancel efectivo corresponde al precio de lista cobrado anualmente al alumno, mientras que el de referencia es un monto fijado por el MINEDUC.

En la Tabla N° 1 se muestra el valor promedio de los aranceles efectivos y de referencia, así como la cobertura de las becas según tipo de institución. Vemos que aun corrigiendo por la diferencia en los aranceles promedio, sigue habiendo

una discriminación evidente: mientras a un estudiante del CRUCH se le financia en promedio el 84% del arancel efectivo, a los del resto de las universidades se les financia el 46% y a los de Educación Superior Técnico Profesional, el 48%.

Además de las becas, el Estado subsidia dos tipos de créditos estudiantiles para quienes tengan al menos 475 puntos promedio en la PSUⁱⁱⁱ: el Crédito del Fondo Solidario (FSCU) para alumnos del CRUCH y el Crédito con Aval del Estado (CAE) para los estudiantes de instituciones acreditadas. Éstos son compatibles con las becas y el monto máximo que se puede solicitar es el equivalente al arancel de referencia de la carrera. Si bien ambos créditos tienen una tasa de interés del 2% real, el FSCU se devuelve pagando el 5% del ingreso que perciba el beneficiario en un plazo máximo de 12 o 15 años (según si la deuda supera las 200 UTM), mientras que el CAE se devuelve en un plazo de 10, 15 o 20 años según la duración de la carrera, en cuotas fijas calculadas según el monto total adeudado, pudiendo solicitarse el pago en cuotas no superiores al 10% de la renta^{iv}.

Queda así de manifiesto un problema del actual sistema de becas y créditos: el trato discriminatorio del Estado, que entrega apoyo desigual a alumnos con la misma necesidad económica según si estudian en una universidad del CRUCH o en otra institución acreditada. He aquí un defecto que sin duda debiera ser abordado en una eventual reforma al sistema. Paradojalmente, los cuestionamientos que este sistema de ayudas estudiantiles ha recibido durante los últimos años no tienen que ver con la inequidad que acabamos de mostrar, sino más bien con una crítica general que exige un mayor gasto público que sustituya lo que hoy deben desembolsar quienes se benefician de la educación superior. No obstante, es bueno evaluar el sistema que actualmente tenemos desde una perspectiva más objetiva: cómo éste ha contribuido a apoyar a muchos alumnos que de otra forma no contarían con los medios para financiar sus estudios y cómo, a su vez, ha permitido que el sistema crezca para dar cabida a cada vez más alumnos.

El caso del CAE es categórico. Éste partió el año 2006 y desde el 2011 ha recibido una serie de críticas debido al endeudamiento que generaría. Lo cierto es que estos cuestionamientos omiten que todo préstamo tiene un costo, y que, de hecho, para hacerlo menos gravoso, desde el año 2011 el Estado lo subsidia a través de la tasa de interés (que se fijó en 2% real actual) y del establecimiento de un límite máximo para su pago (el 10% del ingreso). Las críticas al CAE se hacen respecto a un escenario imposible en que “paga moya” y no en relación a la situación previa en la que los jóvenes de bajos ingresos simplemente no tenían acceso a recursos para costear una carrera en una institución fuera del CRUCH.

Pero los datos son decisivos: hasta el año 2015 el CAE había beneficiado a más de 500 mil estudiantes de primer año y el Banco Mundial^v cifró en 147 mil los estudiantes que hasta el año 2010, de no ser por el CAE, sencillamente no habrían podido matricularse en la educación superior. Adicionalmente, hay evidencia sobre la contribución del CAE a la reducción de la deserción, especialmente entre los alumnos más desaventajados^{vi}.

PRIMERAS LECCIONES DE LA GRATUIDAD 2016

En el Programa de Gobierno se comprometió el financiamiento público de la educación superior gratuita para los alumnos provenientes de los hogares del 70% de menores ingresos del país, que según nuestras estimaciones serían del orden de 745 mil, o bien 670 mil si se cuenta sólo a quienes asisten a instituciones acreditadas. Para avanzar hacia el cumplimiento de dicho objetivo, en la Ley de Presupuestos del sector público para este año se dispusieron más de \$ 500 mil millones (de los cuales el 30% fueron recursos frescos y el resto provino de una disminución del presupuesto para becas y el FSCU), que el Gobierno optó por destinar a los alumnos del 50% de menores ingresos del país que estudiaran en alguna de 30 universidades elegibles (las 25 universidades del CRUCH más otras 5).

Luego del proceso de admisión 2016 y tras la revisión de antecedentes socioeconómicos y requisitos académicos, hace unas semanas se informó que hasta la fecha hay 125 mil alumnos seleccionados para ser beneficiarios de la gratuidad. Éstos representan el 19% de la meta comprometida en el Programa de Gobierno si consideramos a todas las instituciones acreditadas.

Por ahora hay dos lecciones principales que podemos sacar.

Primero, el número de beneficiarios de la gratuidad está en línea con los 133 mil estudiantes de los 5 primeros deciles que según estimamos, recibieron alguna beca de arancel en esas mismas 30 universidades el año 2015. Esto da cuenta de que hubo un cambio en el mecanismo para entregar los recursos, pero que no necesariamente habría un impacto en la incorporación de más alumnos de bajos ingresos a la educación universitaria. Y la razón parece obvia: la restricción de acceso hoy día no tiene que ver con el financiamiento de los aranceles, sino más bien con el logro de requisitos académicos (puntaje PSU) y con el costo alternativo que enfrenta un joven que trabajando puede aportar recursos para sostener a su familia. A éste no le basta con el financiamiento del arancel en tanto no tiene los recursos necesarios para costear otras urgencias como son gastos de mantención

tanto individuales como familiares. Y tal como hemos venido diciendo, nada de eso se resuelve con la gratuidad; por el contrario, ésta distrae recursos que bien podrían destinarse a mejorar los niveles educativos previos, o bien en becas de mantención para los estudiantes meritorios que requieren apoyo adicional.

La segunda lección preliminar que podemos sacar tiene que ver con el mecanismo específico elegido para implementar la gratuidad. Por un lado, y tal como lo dictó el Tribunal Constitucional^{vii}, ésta se basa en criterios discriminatorios: excluye a alumnos de instituciones acreditadas que, cumpliendo con la legislación vigente y mostrando buenos indicadores de calidad, no fueron del gusto del Gobierno. En cambio, se incorpora a alumnos de igual o mejor condición socioeconómica de universidades elegidas “a dedo”, que no necesariamente exhiben una mayor calidad en términos de la acreditación.

LA GRATUIDAD 2016 ES DISCRIMINATORIA CON ALUMNOS FUERA DEL CRUCH, ESPECIALMENTE DE EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL

Tabla N° 2: Matrícula 2015 por tipo de institución (sólo acreditadas), matrícula perteneciente al 70% de menores ingresos, becas 2015 y gratuidad 2016.

Instituciones de Educación Superior (IES) Acreditadas	Matrícula Total	Alumnos del 70% menor ingreso	Becas Totales 2015	Gratuidad alumnos 50% menor ingreso	Cobertura gratuidad sobre meta Gobierno (70%)
Ed.Superior Técnico Profesional	460.562	343.598	195.172	-	0%
Universidades no CRUCH	268.478	146.691	63.384	18.447	13%
Universidades CRUCH	302.777	179.641	133.562	106.945	60%
Total	1.031.817	669.929	392.118	125.392	19%

Fuente: Elaboración LyD a partir de Matrícula CNED 2015 (pregrado), CASEN 2013 y datos MINEDUC.

Esta discriminación es indiscutible cuando revisamos la distribución de alumnos de bajos ingresos en cada tipo de institución (Tabla N° 2). Mientras en Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales acreditados hay 343 mil estudiantes que provienen del 70% de menores ingresos del país, y el año 2015 se les asignaron 195 mil becas de arancel, la gratuidad 2016 los excluyó deliberadamente. En la vereda opuesta, en las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) se beneficiará a 106 mil estudiantes con gratuidad, llegando al 60% de la meta presidencial en dicho subsector (alumnos del 70% de menores ingresos).

Adicionalmente, el mecanismo elegido para entregar los recursos consiste en una fijación de aranceles a partir de los aranceles de referencia de grupos de carreras similares (calculados por el mismo Ministerio de Educación) más un margen del 20%. Aunque éstos no han sido publicados, la forma de cálculo lleva a que en una proporción significativa de las carreras incluidas, el monto financiado por la gratuidad será inferior al costo real de provisión^{viii}.

En ese contexto, pareciera que más que una gratuidad en términos de que el Estado asuma el costo efectivo de proveer los recursos que hasta el año pasado se cobraba a los alumnos, ésta es una fijación de aranceles llevada a cabo a través de la prohibición de que las universidades cobren a los estudiantes beneficiarios un copago adicional por sobre la ayuda estatal. Así, si comparamos la situación previa con becas más copago, y la actual con gratuidad (que cubrirá un valor similar a las becas, en algunos casos mayor pero en otros igual), encontramos que en realidad son las universidades las que están pagando el costo de funcionar con menos recursos que antes, sin poder recaudar un copago para remediarlo.

TRASCENDIDOS SOBRE FUTURO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para el próximo año, a falta de un consenso en el oficialismo respecto al envío de un proyecto de ley en esta materia, es probable que una vez más se recurra a la Ley de Presupuestos para tratar de avanzar hacia el cumplimiento del compromiso presidencial. Es esperable que se busque extender el beneficio hasta los alumnos del 60% de menores ingresos, y/o se amplíe el número de instituciones participantes. Las primeras señales dadas por la Ministra Adriana Delpiano durante esta semana apuntan a duplicar el número de beneficiarios e incluir a la Educación Superior Técnico Profesional que este año quedó afuera.

Y para el mediano-largo plazo, según se desprende de los borradores que el Gobierno ha entregado, su intención es eliminar el sistema de ayudas estudiantiles que hoy existe para avanzar en la gratuidad ya iniciada. Esto significa que los alumnos de instituciones que no participen de la gratuidad -que no cumplan con los requisitos impuestos o que simplemente sean excluidas (como ocurrió este año con los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales)-, no recibirán apoyo alguno del Estado para financiar sus estudios.

FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL ALTERNATIVO A LA GRATUIDAD

Hasta aquí el Gobierno no se ha hecho cargo de lo que le ofrecerá a los miles de estudiantes que hoy dependen del apoyo del Estado para el financiamiento de su educación superior y que, según lo estipulado en los borradores, dejarán de recibir. Es claro que la gratuidad no alcanza, ni tampoco pretende hacerlo: ésta lleva implícita la restricción al crecimiento del sistema, en tanto va de la mano de una fijación no sólo de aranceles sino también de vacantes. Es lo que sus impulsores no nos han querido decir, pero que bien lo saben los australianos, que el año 1989 decidieron eliminar la gratuidad basada en una fijación de aranceles para dar paso a un sistema de créditos contingentes al ingreso, debido a que se estaba limitando el crecimiento del sistema de educación superior y el acceso de los alumnos más desaventajados.

Así, es hora de transparentar de una vez por todas que la gratuidad es una política selectiva, que no permite la masificación de la educación superior que la sociedad chilena demanda, y que de avanzar en ella, no se podrán satisfacer las metas de acceso a las que se aspira. Por el contrario, una mezcla entre gratuidad para algunos estudiantes meritorios de bajos ingresos, más un sistema general de ayudas estudiantiles basado en becas y créditos para quienes lo requieran, es mucho más consistente con la pretensión de mantener y elevar la cobertura de la educación superior. Hacia allá debiéramos apuntar^{ix}.

CONCLUSIONES

Como hemos podido constatar durante estos primeros meses de implementación de la gratuidad, la fijación de aranceles que ésta implica es sumamente compleja para el desarrollo del sistema de educación superior, y a la larga traería graves consecuencias no sólo en términos de limitar el crecimiento en cuanto a cobertura, sino también en cuanto a la calidad. Del mismo modo, en lugar de focalizar los esfuerzos de acuerdo a las carencias económicas del alumno, el Gobierno optó por una gratuidad que discrimina en forma arbitraria a estudiantes con igual necesidad según la institución a la que asisten.

La conclusión que sacamos de todo esto es que la gratuidad es en definitiva una política selectiva por naturaleza, que es imposible de extender a todos los alumnos si lo que se quiere es no afectar el progreso del sistema de educación superior. Por ello, si el Gobierno insiste en continuar con ella, es fundamental que se preserve un sistema de ayudas estudiantiles alternativo a la gratuidad, al que puedan optar

los alumnos que asistan a instituciones acreditadas que queden excluidos de ella. De lo contrario, se restringirán las alternativas educacionales, se construirá un sistema con instituciones “para ricos y para pobres”, se estancará la cobertura hasta el nivel que pueda financiar el Estado y se limitará el progreso en calidad que necesitamos para acercarnos al resto del mundo.

ⁱ Requisitos en cuanto a un puntaje mínimo en la PSU o bien notas de enseñanza media.

ⁱⁱ Adicionalmente hay becas que no exigen el cumplimiento de requisitos socioeconómicos, como las Becas Vocación de Profesor y de Reparación.

ⁱⁱⁱ En el caso del Crédito del Fondo Solidario, está disponible para los alumnos pertenecientes al 80% de menores ingresos del país, mientras que el Crédito con Aval del Estado alcanzó también a alumnos del quinto decil.

^{iv} La diferencia entre la cuota correspondiente y el 10% del ingreso del deudor es financiada por el Estado.

^v Banco Mundial (2011). “Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile”. Análisis y Evaluación.

^{vi} Rau, Rojas y Urzúa (2013). “Loans for higher education: does the dream come true?”. NBER Working Paper 19138.

^{vii} Ver LyD (Diciembre 2015). “Sí al Fallo del Tribunal Constitucional, no a la Gratuidad”. Tema Público Nº 1.237-1. <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/12/TP-1237-FALLO-TC-Y-GRATUIDAD.pdf>

^{viii} Si suponemos que la gratuidad cubrirá como máximo el equivalente al arancel de referencia más un 20%, encontramos que el 47% de las carreras incluidas en la gratuidad presentarían déficits.

^{ix} Por ejemplo, ver propuesta en: Arzola (2015). “Financiamiento estudiantil para la Educación Superior: Diagnóstico y Propuestas”. Serie Informe Social Nº 150, Libertad y Desarrollo. <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/09/SISO-150-Financiamiento-estudiantil-para-la-Educacion-Superior-Diagnostico-y-Propuestas-MPARzola-Agosto2015.pdf>