Cristóbal Ruiz-Tagle C.
Ingeniero Civil, MSc. Asesor Independiente

Minuta propuesta sistema de financiamiento gratuito de educación superior: Sí a la gratuidad pero no al modelo actual.

Contexto

Durante el gobierno de la Nueva Mayoría se impuso imprudentemente la gratuidad por glosa de la Ley de Presupuesto para el 50% más vulnerable en las instituciones que deseen adscribirse. Además de dejar fuera inicialmente a la educación técnico profesional, este diseño de gratuidad imponía condiciones que atentaban contra la autonomía institucional y que las exponía a la insostenibilidad financiera por problema de financiamiento insuficiente. Por eso, no ha estado libre de críticas su instalación.

Las críticas y el modo en que se fueron asentando las bases del nuevo sistema de financiamiento generaron los anticuerpos suficientes para hacer que el proyecto de ley ingresado el 5 de julio de 2006 (Boletín 10.783-04) careciera del apoyo suficiente y lo dejara estancado en la fase de discusión.

El contexto donde se impone la presión ciudadana por avanzar en gratuidad es relevante. Chile es un país donde se paga un importante componente de gasto privado en relación al gasto total en educación superior (del orden de 2/3 de los 2.4% del PIB que se gasta en educación superior, de los mayores de la OCDE). En donde ha existido una fuerte inflación de precios en los aranceles, cuestión que en la práctica termina afectando hasta el 9 decil (el más pobre del 10 decil tiene un ingreso autónomo de 615.111 mensuales, los cuales se reparten en promedio entre 3.1 personas por hogar. Es decir, el cobro de un arancel típico de una universidad es una presión importante hasta para el 10% más rico de la población). Y por último, esto se da en un contexto donde la falta de voluntad política y la falta de innovación de las instituciones implican que tengamos programas un 43% más largos en tiempo (por tanto en costo familiar) que el promedio OCDE.

Pese al mal diseño de esta política, desde un punto de vista estratégico no parece buena idea terminar con el beneficio que se ha extendido a más de 250.000 personas. El objetivo, entonces, debe ser a los mantener el beneficio a quienes hoy lo tienen, mejorar la institucionalidad de tal manera de terminar con la incertidumbre que implica un financiamiento institucional por glosa, terminar con los requisitos atentatorios y, en la medida de lo posible, evaluar si es posible seguir avanzando en este beneficio. En la ley de presupuestos 2017, la gratuidad implicó un gasto de MUS$ 1.200 de los cuales sólo un 30% fue a parar a educación técnico superior.

Vale tener presente que existe un proyecto de ley presentado en 2016 el cual no ha sido capaz de concitar el mínimo acuerdo para avanzar. No tiene acuerdo en la NM, no tiene acuerdo en el CRUCh (ni siquiera en el CUECh), ni en el movimiento estudiantil.

Argumentos técnicos pro/contra

Pese a que existen argumentos políticos para avanzar en gratuidad, por la relevancia que ha adquirido el tema, es muy importante evidenciar cuáles serían los pro y los contra de avanzar en una política de gratuidad. Esto, teniendo en consideración que el conceso experto es bien reticente en avanzar en esta medida. El aporte de realizar un ejercicio de esta manera es poder evidenciar los puntos débiles para poder fortalecerlos y los puntos fuertes para mantenerlos.

Los puntos a favor de avanzar en gratuidad en relación a los impactos que generan la educación superior en quienes acceden a ella (Sapelli, 2011). Sobre todo evidenciando que el acceso a la educación superior no sólo va de la mano con mejores ingresos, sino con una mejor relación con el poder y con las redes de influencia (Zimmerman, 2013). Si bien, las cifras nos muestran que 7 de cada 10 estudiantes son primera generación en la educación superior (Armanet, 2005), hemos visto que en un contexto de heterogeneidad como el que se observa actualmente, esto no es garantía de una mejor distribución de los beneficios de acceder a más años de educación formal.

Como objeción a esta evidencia respecto a los retornos de la educación superior, se encuentra lo realizado por Reyes et al (2013), donde evidencian que no sólo basta con acceder a una institución de educación superior para acceder a mejores retornos privados. La ley de los promedios nos juega una mala pasada. Cerca del 40% de los estudiantes, desde un punto de vista financiero, no les conviene haber estudiado. Esto, que directamente poco dice respecto al mecanismo de financiamiento, habla más bien de la necesidad de generar un nuevo sistema de acreditación y aseguramiento de calidad que permita asegurar que estas vergonzosas cifras no se sigan observando. Según un estudio de la Universidad de Chile un 44% de la población en Chile se encuentra en un nivel de analfabetismo funcional en textos, un 42% en documentos y un 51% en el área cuantitativa, no mostrando avances significativos en los últimos 15 años. Para quienes declaran tener educación superior la cifra también es preocupante, observándose que sobre un 20% de ellos presenta analfabetismo en todas las áreas (Centro de Microdatos, 2013).

La evidencia sobre las restricciones presupuestarias del acceso en EE.UU muestra que la falta de plata no es uno de los principales problemas para acceder a la educación superior. La explicación estaría en la mala base de la educación escolar e inicial. Sólo el 8% de las personas explicarían su no acceso a la educación superior por problemas de financiamiento. El resto es por deficiencias acarreadas del sistema[1].

Otra objeción que se ha desarrollado en el debate es relacionada a la progresividad de la política. El argumento está en que la política beneficiaría más a los ricos. La explicación de esto es que los ricos están más representando que los sectores populares en la educación superior. Así, todo lo que implica financiamiento a este sector, terminará beneficiando relativamente a quienes más tienen[2]. Frente a esto, existen algunas objeciones sobre la definición de regresividad. La idea es que la argumentación de quienes se oponen es deficiente ya que dentro de la misma definición, mezclan cuestiones de costo de oportunidad y regresividad[3]. Frente a esto, Paredes (2013) muestra que toda política de repartición de recursos universales, termina beneficiando relativamente más a los más pobres, ya que de entregar la misma cantidad, dado que tienen menores ingresos, les será más relevante, mejorando el indicador agregado de segregación.

En relación con esta objeción está la discusión respecto al costo de oportunidad de los recursos. El premio Nobel de economía James Heckmann ha demostrado que la inversión en educación inicial es 8 veces más rentable que la inversión de educación superior. Esto hace que quienes se opongan a la gratuidad se aprovechen de esta situación. Es cierto que el costo para el país de la gratuidad es

[1] Carneiro, P. & Heckman, J. (2002). The evidence of credit constraints in post-secondary schooling. *The Economic Journal,* Vol. 112(3), pp. 989–1018.

[2] Paredes (2014). Reflexiones sobre la política de gratuidad. CPPUC. Y Beyer y Cox (2012).

[3] Atria (2011) Las cosas cambian cuando le ponen un tú.

importante y significativo. En la actualidad, para un grupo de unos 260.000 beneficiarios, esta ley le está representando al Estado un costo de US$ 1.500 millones al año entre los beneficiarios en universidades y educación técnico profesional, en el contexto de que la recaudación fiscal está en torno a US$ 65.000 millones (2,3%)[4]. Es más, las estimaciones hablan de que la gratuidad universal puede costar más de 4.500 millones de dólares. Frente a esto, cabe preguntarse si esto es un gasto como cualquier otro, donde no se percibe beneficio alguno futuro, o si puede considerarse como una inversión social, donde el efecto de una población más educada tendrá resultados positivos para todo el país. La balanza se inclina fuertemente, cuando se cuenta con un sistema que asegura la calidad, en favor de esta segunda alternativa. A quienes consideran que la gratuidad es regresiva e injusta por entregar recursos a persona que están fuera de los umbrales de focalización, se les puede contestar en relación a los altos costos que enfrentan las familias para acceder a la educación superior. ¿Es posible financiar sin ayudas un arancel (mensual) que en muchos casos es cercano al ingreso mensual promedio que muestran las estadísticas para los ocupados? Algunos dirán que para eso existe una extensa red de becas y créditos. Pero ellos, al contestar esto olvidan que el actual diseño de esas ayudas financia sólo hasta un nivel de ese costo -el arancel de referencia-, dejando una brecha que debe ser financiada por las familias. Para muchos, esa brecha, dada su realidad, se transforma en una deuda impagable, aun contando con una ayuda del Estado. Una realidad altamente frustrante para los beneficiados que despierta todo el malestar contra la política focalizada.

Respecto a la crítica de por qué priorizar este sector educacional y no otro, cuestión que parece de toda lógica y que tiene su evidencia para sustentarse, hay que recordarles que la política no es estacionaria y que requiere administrar y mediar las necesidades de muchas porciones de la población. Poner el foco en etapas iniciales de la educación nos permitirá tener una sociedad con más herramientas y con la cancha nivelada en un futuro. Quizás esos logros podamos aprovecharlos en 30 o 40 años, cuando los que hoy sean niños estén en el mejor momento de su trayectoria laboral. Y es precisamente aquí donde se cae este argumento. ¿Qué sistema político soporta la tensión entre una generación que tendrá una vida mejor y otra que está pagando para que ello ocurra?

Frente a la crítica de la focalización, extraña que no se utilicen los argumentos de manera consistente. Por ejemplo, hoy existen una serie de recursos que destina el Estado para ayudar a las universidades, privilegiando de igual manera a ricos y pobres. Siguiendo la lógica de las críticas, esto sería regresivo, pero nada de eso se escucha entre los críticos. Sino, tendríamos que criticar el AFD y otros aportes basales, cosa que no se observa en esta discusión.

En síntesis, la evidencia del consenso experto rechaza avanzar en gratuidad por problemas de regresividad. El argumento tiene su base en el costo de oportunidad que podría tener, fortaleciendo y nivelando desde abajo. El problema de esto, es que adolece de realidad política. La evidencia muestra que hay elementos que hay que considerar de las debilidades que identifica el consenso, pero que es necesario seguir avanzando en este camino.

[4]Dipres (2017) Ley de Presupuestos 2017.

Propuesta

Hay que tener presente que la propuesta de gratuidad emprendida por la Nueva Mayoría no es el único modo de materializar un modo de financiamiento sin restricción de liquidez. Existen varios mecanismos y probablemente este sea el menos eficiente.

Segundo, que el problema del acceso a la educación superior parece ser más un problema país que un problema individual de quienes no pueden pagar. Esto lo ubica en un tema central en las candidaturas y en un movilizador de votos que da cuenta de qué tipo de país queremos formar. Las razones detrás de esto, probablemente tengan que ver en la necesidad que hoy existe de contar con personas capacitadas para enfrentar los requerimientos de la globalización y el cambio tecnológico.

Tercero, que dada la histórica discriminación y menoscabo que ha sufrido la educación técnica, se hace necesario priorizar en este sector a la hora de evaluar hacia dónde crecer. Por tanto, es más importante crecer en cantidad de beneficiarios dentro del mismo umbral de focalización, que ampliarse a un umbral más inclusivo, pero que siga dejando instituciones fuera por criterios de exclusión.

Entonces:

1. Debe existir un compromiso claro con fijar el mecanismo de gratuidad y financiamiento complementario por medio de una ley. No se puede seguir con una glosa. Esto aumenta certidumbre.
2. La ley para el financiamiento de la gratuidad debe incluir una regla indexada al crecimiento del PIB de tal modo que los nuevos recursos se vayan generando conforme al país le vaya bien. En esto, el mecanismo es similar al proyecto hoy en discusión. Esto es lo que llamamos avanzar responsablemente en gratuidad. De esto, ya existe un precedente en el proyecto de ley presentado en 2016 por el gobierno de la Nueva Mayoría.
3. Ante mayores recursos se privilegiará crecer hacia instituciones donde exista población que potencialmente podría acceder (es decir, que está bajo el umbral definido), en vez de crecer hacia un umbral más alto. Esto privilegiará el beneficio en educación técnico profesional, donde se observa una mayor cantidad de población vulnerable y menores aranceles promedio (lo que maximiza el alcance de los recursos entregados). El argumento de esto, es la equidad que ha sido criticado y que ha llevado a algunos de Chile Vamos a llevar esta ley al Tribunal Constitucional.
4. De la mano con la ley de financiamiento debe venir una ley que asegure la calidad (y la haga obligatoria), que cambie el mecanismo en que se definen los aranceles regulados y que sea fiscalizadora con las actividades que sean sospechosas de lucro por ser transgresoras de la ley vigente. Elementos para mirar están en el proyecto ingresado por el gobierno de Sebastián Piñera siendo Harald Beyer ministro.
5. Para la calidad se requiere una nueva institucionalidad y un marco de acreditaciones que permita reconocer las particularidades de cada tipo de institución. La acreditación debe ser de dos categorías: acreditado o no acreditado, de tal forma de aportar información a los estudiantes (la escala de 2 a 7 hoy no lo hace, y confunde además). Por último, se debe considerar un proceso de acompañamiento institucional que permita alcanzar la categoría

de acreditado. Cuestión fundamental considerando que hoy hay universidades dependientes del Estado que no lo alcanzarían. No serán reconocidos los títulos ni grados académicos que no se entreguen en instituciones acreditadas.

6. El arancel regulado debería fijarse en relación a la complejidad de las instituciones. Para esto, se pueden seguir categorías como las desarrolladas por Reyes y Rosso (2013), Paredes (2012) u otra, en la cual se fije un arancel para cada una de estas. Así, el aporte del Estado reconocerá la función pública distinta que cada tipo de institución juega y resguardará que no se produzcan injusticias como las que hoy ocurren (a un IP de baja calidad el arancel regulado le cubre todos los costos, mientras que al DUOC solo una porción menor al 50%. Lo mismo si se compara una universidad de alta investigación con una que sólo es docente). En este esquema, análogamente a lo que ocurre en la educación escolar, se permitirá que las instituciones cobren por sobre este arancel regulado de tal forma de asegurar su autonomías. Sin embargo, se les obligará a ellas a asumir de aval ante las ayudas que se deriven de este costo extra. Esto pone en línea los incentivos, tal como muestra la Comisión Asesora Presidencial (2012).
7. La fiscalización del lucro será de mano dura. Sin embargo, para esto no debe partirse de la presunción de sospecha que hoy considera el proyecto en discusión (se nombran institucionalidades que son propias de la industria del juego y categorías penales que no son propias de educación). Para lograr esto, se tendrán fiscalizaciones aleatorias las cuales sólo podrán aplicar en instituciones que no muestren buen rendimiento. Es decir, la institución que cumple con las metas que se ha fijado, se gana una mayor autonomía para funcionar.
8. Para complementar a las personas que no acceden a la gratuidad por ahora, o a quienes necesiten acceder a un aporte extra para solventar los costos de arancel, se pondrá a disposición un crédito solidario administrado por el Estado, donde el sistema de cobranza será dependiente de Tesorería. Con esto, se saca a los bancos del financiamiento de educación superior.
9. En la nueva ley se debe reconocer que la investigación es un bien público, el cual debe ser absorbido en mayor medida por el Estado (en alianza con las instituciones y las empresas, considerando mecanismos virtuosos como en EE.UU o Europa) y no por las familias. Por tanto, de la mano de esto, se debe aumentar el aporte en I+D que hoy alcanza el 0,3% del PIB y está lejos de lo mostrado en países OCDE.
10. Por último, se debe estudiar en conjunto con las Universidades (para eso, es necesario reformar el CRUCh y crear el CRIES, Consejo de Rectores de las Instituciones de Educación Superior), la pertinencia de lograr cambios curriculares que se alineen con las últimas innovaciones internacionales en esta línea y que permitan reducir la brecha de 43% que hoy se observa con el mundo desarrollado. La experiencia muestra que, prescindiendo del rol remedial que hoy se le exige a las instituciones y reemplazándosele con una institucionalidad adecuada que se haga cargo de estas deficiencias que vienen de la educación escolar, se puede avanzar sin mermar la calidad de la educación entregada a los estudiantes.