

# Aranceles regulados

Comisión de Educación del Senado

Ennio Vivaldi Vejar

Presidente del Consorcio de Universidades del Estado

Rector de la U. de Chile

Septiembre, 2020

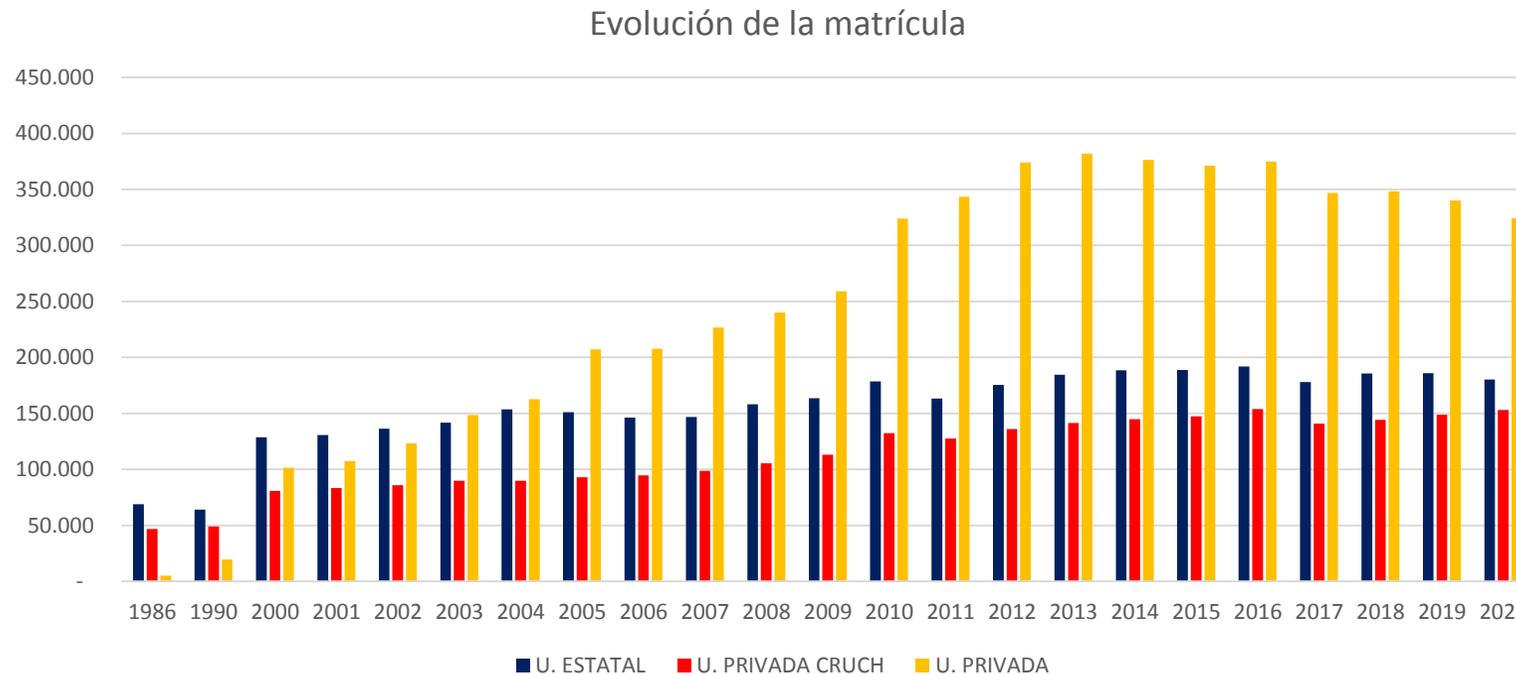
# Contexto

- Es esperable que las políticas de financiamiento del sistema universitario tengan un efecto diferencial sobre las diversas universidades.
- Se puede analizar si esos efectos son intencionales o no y que objetivos más o menos declarados busca.
- Hay tres dimensiones especialmente importantes a discutir en el caso de los aranceles diferenciados: carácter, complejidad y política de inclusión.
  1. El tipo de institución, pública o privada, con las distinciones reconocidas dentro de las privadas.
  2. El desarrollo de la investigación o “complejidad” de cada institución.
  3. La adscripción o no a las políticas de equidad e inclusión que buscan disminuir la desigualdad como la Gratuidad.

# Carácter público o privado

El tipo de institución, pública o privada, con las distinciones reconocidas dentro de las privadas.

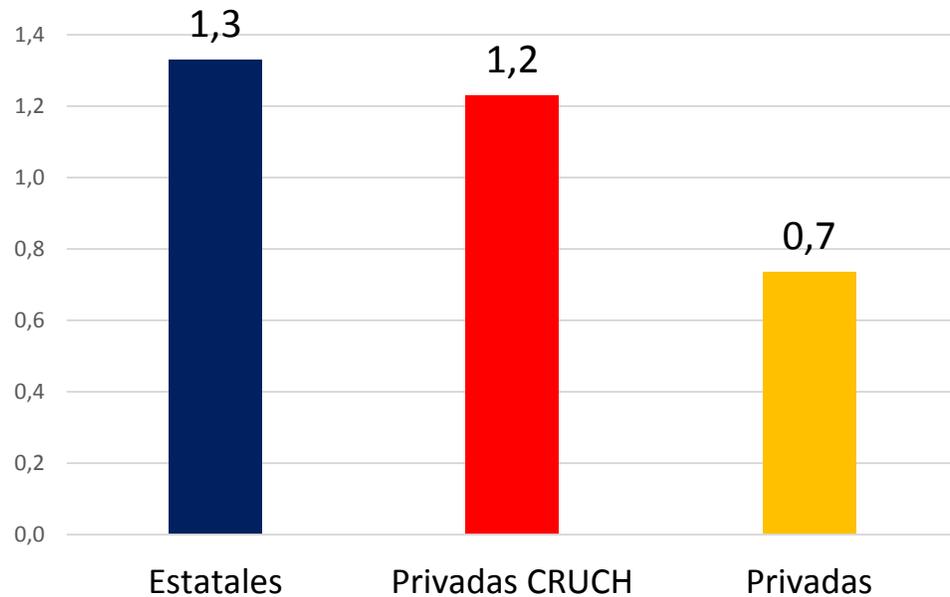
- El modelo de financiamiento ha favorecido el crecimiento de las universidad privadas no tradicionales masivas docentes (entre los criterios sorprendentes está el favorecer a las universidades que no son dueñas de su infraestructura).



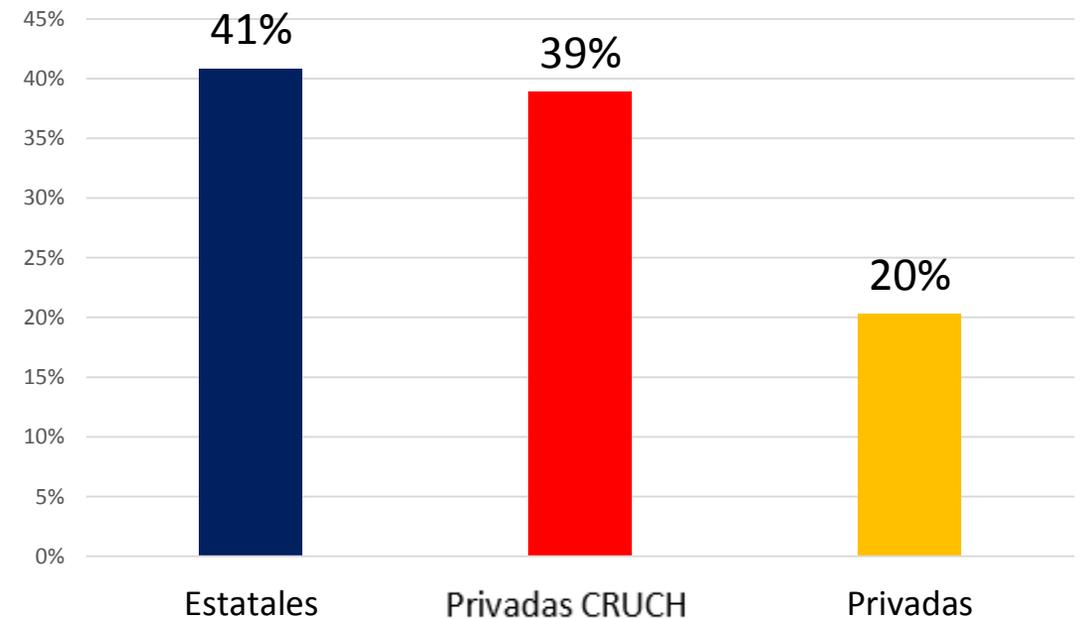
# Carácter público o privado

- Las políticas de financiamiento han favorecido a las universidades que los jóvenes chilenos NO prefieren, en detrimento de las que Sí prefieren.

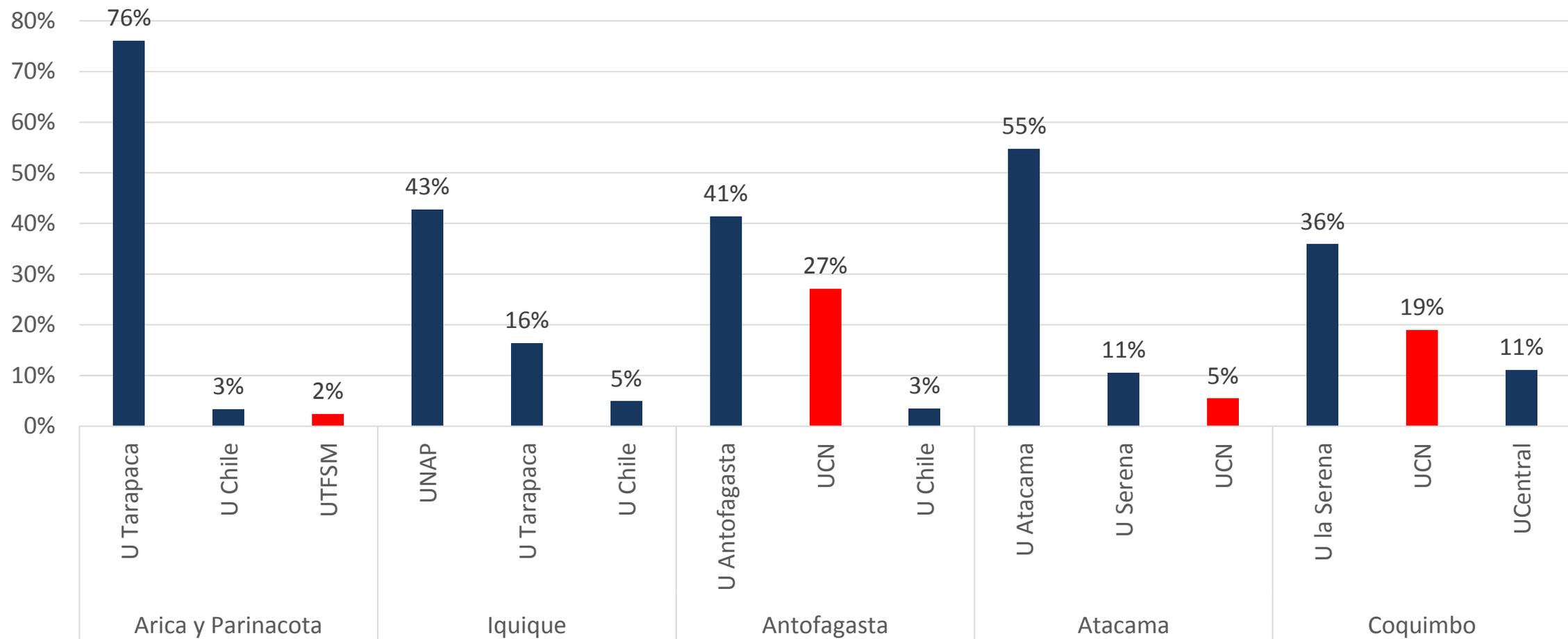
Postulaciones en primera preferencia por cupos



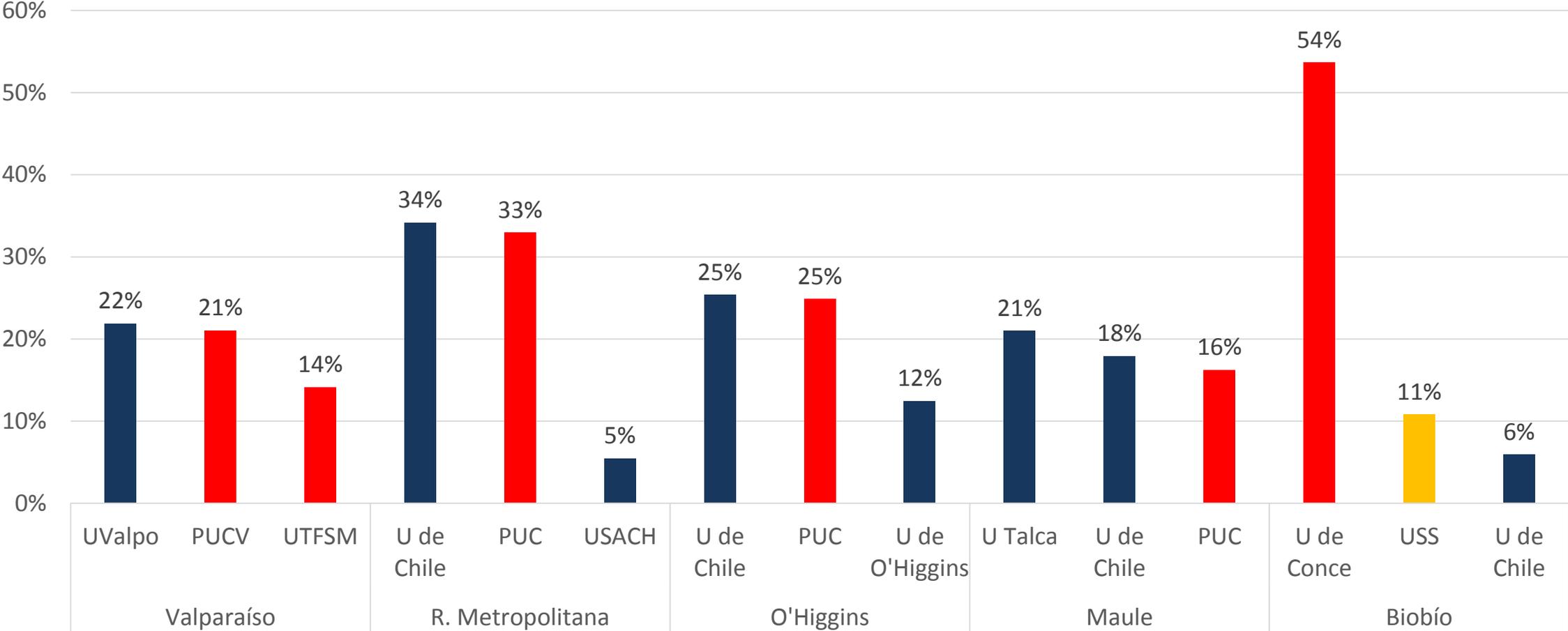
Distribución de primeras preferencias de postulantes sobre 600 puntos, por tipo de universidad



# Carácter público o privado: Primeras preferencias por Universidad en regiones (preferencias totales)



# Carácter público o privado: Primeras preferencias por Universidad en regiones (sobre 650 puntos)

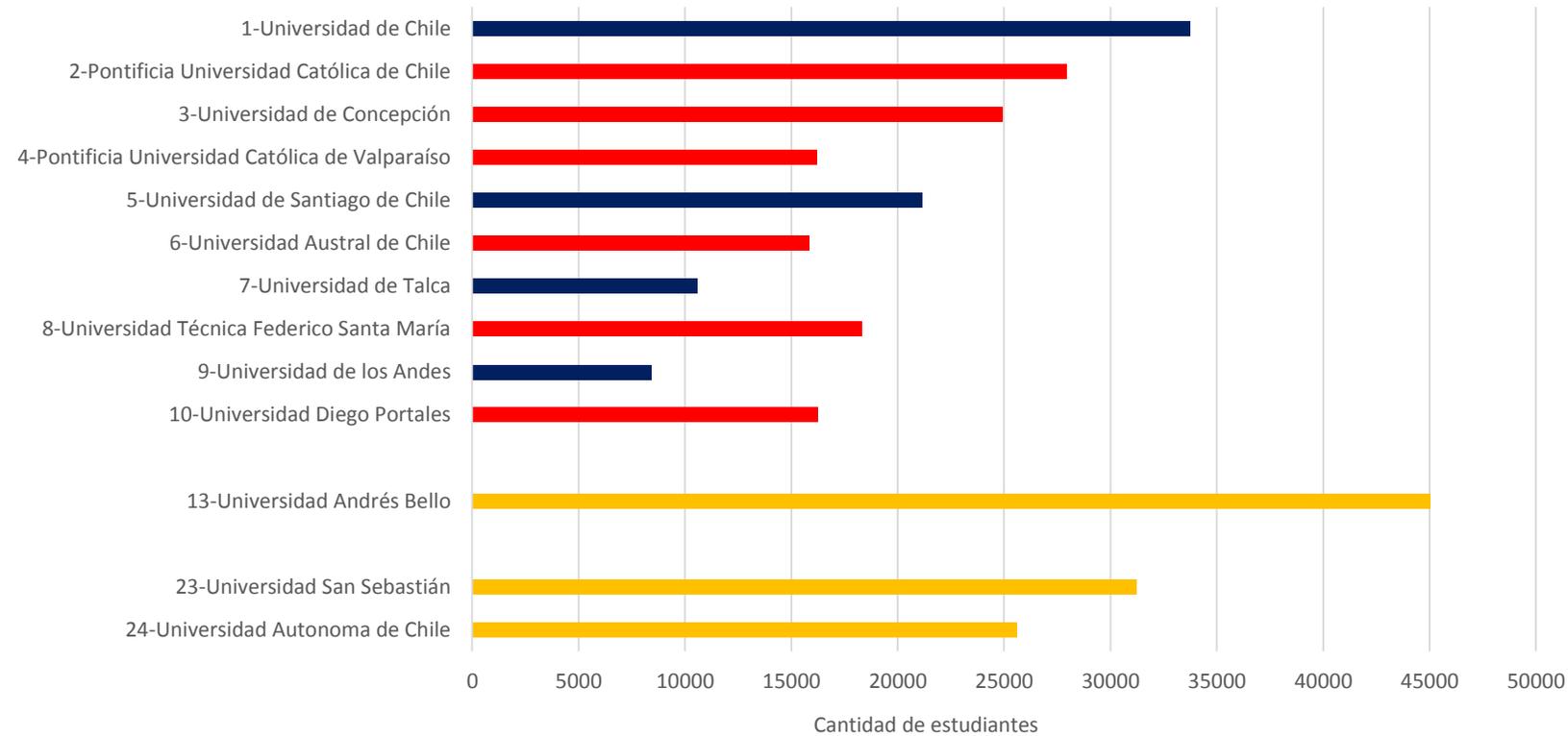


# Complejidad

1. Las universidades que tienen investigación y extensión y su aporte al país.
2. El resumen de los aportes que las distintas universidades han hecho a la situación de pandemia es extraordinariamente elocuente.
3. Las universidades estatales tienen por definición un compromiso con la excelencia, la investigación y la formación de profesionales orientada a las necesidades de las regiones y del país.
4. El fortalecimiento de las universidades complejas es clave, por una parte, para la investigación científica y la innovación y por ende, para el futuro socioeconómico para el país: seguir con la misma matriz productiva basada en la explotación de los recursos naturales o avanzar hacia una sociedad del conocimiento (esta argumentación es semejante a la que hiciera el doctor Fernando Monckeberg para erradicar la desnutrición infantil). Por otra parte, en Chile estas universidades han jugado un rol clave en el desarrollo de las humanidades, las artes y las ciencias sociales.

# Complejidad

Ranking América Economía y cantidad de estudiantes

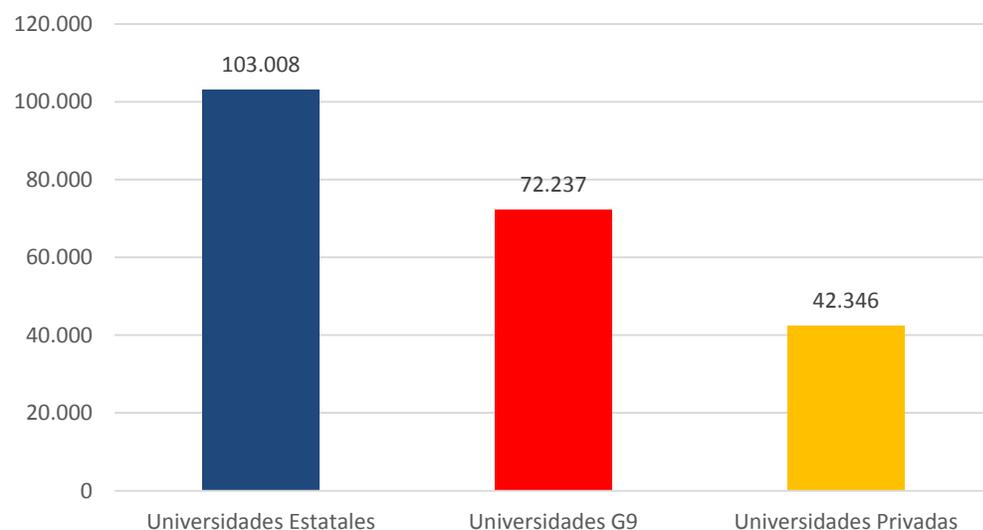


- Otras universidades privadas masivas no son consideradas en el ranking

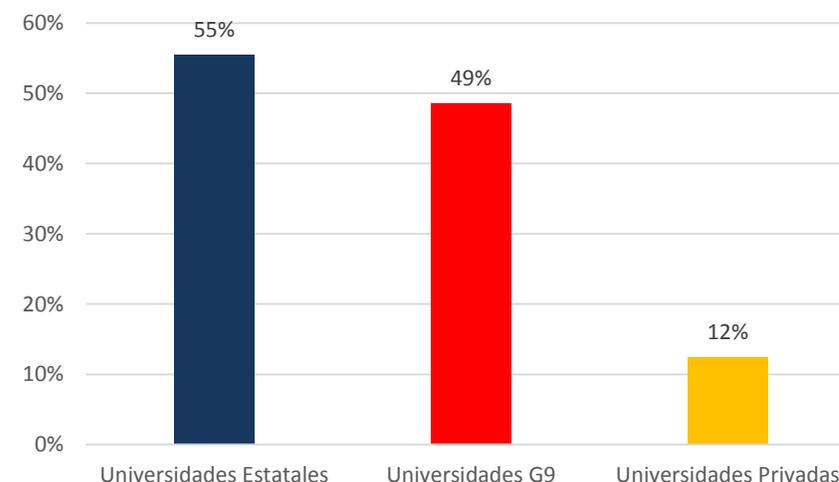
# Políticas de equidad e inclusión

- El ejemplo más paradigmático de política de equidad e inclusión es la Gratuidad, la que se ve directamente afectada por el arancel regulado.
- La implementación de la política del arancel regulado debiera velar por la adecuada inclusión de estudiantes en Gratuidad en las mejores universidades.

Estudiantes en gratuidad año 2019



Cobertura de gratuidad por tipo de institución



# Las universidades estatales y la Gratuidad

- La matrícula de las 18 universidades del Estado es cercana a 180 mil estudiantes, un 55% de los cuales se acoge a gratuidad, y en tres universidades esa fracción alcanza a un 70%.
- En 2019, de los 382 mil estudiantes en gratuidad matriculados en el sistema, 103 mil lo hicieron en universidades del Estado, siendo el grupo que concentró más beneficiados.
- Un estudio de la DIPRES estima que la participación en pregrado de los deciles más vulnerables seguirá creciendo, por lo menos hasta el año 2050.
- El aumento de cobertura en sectores vulnerables no es casual. Para las instituciones del Estado es un objetivo en sí, en pos de lograr una mayor justicia social en el país.

## **Fijación de aranceles regulados para la Gratuidad**

# El proceso de fijación de aranceles

- En principio, la gratuidad que consagra la Ley no debiera perjudicar al sistema de Educación Superior.
- Sin embargo, una implementación desprolija de la ley, específicamente en la fijación de aranceles regulados, inevitablemente tendrá implicancias muy negativas para el sistema universitario, afectando la naturaleza de sus funciones, la producción de conocimiento, el mercado laboral y el rol de estas instituciones para la cohesión social y la propia viabilidad de la gratuidad.

# El proceso plantea limitaciones a las instituciones en Gratuidad

- Si se implementa una medida que perjudique a la Gratuidad, las únicas universidades que no pueden evitar ser dañadas son las estatales pues están obligadas a adscribir a ella.
- El mecanismo que propone aplicar el MINEDUC para definir los aranceles desincentiva a las instituciones a formar parte de la Política de Gratuidad.
- Las Universidades Estatales se rigen por distintos requerimientos regulatorios (mayores costos de transacción, complejidad de su gestión y funcionamiento, transparencia activa, entre otros), lo que significa mayores costos. Sin embargo, no hay un reconocimiento a este aspecto.
- Por ejemplo, en la carrera de Derecho el arancel propuesto representa sólo un 70% del valor del arancel real promedio de las instituciones estatales.
- Al fijar el “costo razonable” en el percentil 15-20, este obligadamente quedará por debajo de los costos promedio en todas las carreras.

# Tabla comparativa de costos del sistema en Gratuidad

Grupo de carrera	Costo razonable per cápita MINEDUC (p15-p20)	Promedio de costos per cápita	Brecha de costos per cápita	Brecha per cápita en porcentaje
Derecho	\$2.457.985	\$3.491.057	-\$1.033.072	30%
Grupo Especial 1	\$2.811.733	\$3.946.097	-\$1.134.364	29%
Grupo Especial 2	\$3.172.891	\$4.108.099	-\$935.208	23%
Grupo Especial 3	\$2.849.472	\$3.796.823	-\$947.351	25%
Otros Profesionales de Educación	\$3.041.655	\$3.688.534	-\$646.879	18%
Otros Técnicos de Educación	\$1.612.791	\$1.858.350	-\$245.559	13%
Pedagogía en Ciencias	\$3.952.381	\$5.053.287	-\$1.100.906	22%
Pedagogía en Educación de Párvulos	\$2.479.965	\$3.673.797	-\$1.193.832	32%
Pedagogía en Educación Diferencial	\$2.358.729	\$2.951.513	-\$592.784	20%
Pedagogía en Educación Física	\$2.118.576	\$3.240.449	-\$1.121.873	35%
Pedagogía en Educación Técnico Profesional	\$1.981.854	\$3.770.117	-\$1.788.263	47%
Pedagogía en Filosofía y Religión	\$3.364.047	\$4.940.537	-\$1.576.490	32%
Pedagogía en Historia, Geografía y Ciencias Sociales	\$2.610.880	\$3.783.018	-\$1.172.138	31%
Pedagogía en Idiomas	\$2.560.762	\$3.735.486	-\$1.174.724	31%
Pedagogía en Lenguaje, Comunicación y/o Castellano	\$3.003.674	\$3.872.429	-\$868.755	22%
Pedagogía en Matemáticas y Computación	\$2.705.053	\$4.296.647	-\$1.591.594	37%
Técnico Asistente del Educador de Párvulos	\$1.251.323	\$1.525.585	-\$274.262	18%
Técnico Asistente del Educador Diferencial	\$1.568.041	\$2.319.097	-\$751.056	32%
Técnico en Deporte, Recreación y Preparación Física	\$1.465.481	\$1.769.721	-\$304.240	17%
Técnico en Turismo y Hotelería	\$1.390.827	\$1.912.458	-\$521.631	27%
Técnico Jurídico	\$1.355.650	\$1.822.344	-\$466.694	26%

# Proceso carente de consulta

- Pensamos que este proceso ha sido poco participativo y poco transparente. El cumplimiento a las instancias de consulta a las IES, indicadas por la Ley 21.091 en su título V, ha sido meramente formal.
- Las IES no tuvieron oportunidad de emitir opiniones en relación a las bases técnicas para la fijación de aranceles regulados.
- Tampoco las IES tuvieron acceso a un borrador de las bases técnicas, las que solo fueron conocidas en el momento en que se publicaron en el diario oficial en marzo del 2020 (como siempre debe ocurrir en un proceso regulatorio).
- Ante esta misma Comisión, en sesión realizada el día 24 de agosto de 2020, el MINEDUC señaló que sólo el 20% de las IES respondieron a la pregunta genérica respecto de cual creerían que sería un buen modelo de fijación de aranceles.

**Observaciones a las bases técnicas y el informe de cálculo  
de los aranceles regulados para las primeras carreras**

# Agrupación de carreras

- El artículo 88 de la Ley 21.091 establece que la fijación de aranceles para la Gratuidad se realice agrupando carreras con “estructura de costos similares”.
- No obstante, en su metodología el MINEDUC optó por una agrupación basada en el nombre de las carreras, sin distinción.
- Ello hizo que se tratara como iguales a programas dictados por universidades de muy distinta acreditación y complejidad, es decir, de distinta estructura de costos.

# Ausencia de mirada en calidad y en investigación

- Se omite la posibilidad de dar mayor flexibilidad a las instituciones para inversiones futuras. Debido a que los costos consideraron una mirada histórica, las mejoras continuas no son tomadas en cuenta.
- La fijación arancelaria centra la mirada en los costos de la docencia y no define compensaciones adecuadas mediante financiamientos complementarios para otras funciones cruciales de la universidad como la creación, investigación y vinculación con el medio.
- En la regulación dada a conocer, no existen diferencias entre una institución eminentemente docente y otra con investigación de alto nivel reconocida a nivel nacional e internacional. Resulta increíble que no se reconozca siquiera el impacto que la investigación tiene en la calidad de la docencia.
- Asimismo, no se consideran suficientemente las diferencias de costos derivadas de la distribución geográfica.

# Castigo a la infraestructura propia

- Una variable totalmente inesperada que el modelo enfatiza es el pago de arriendos por sobre la propiedad patrimonial. Es imposible no relacionar esto con las sorprendentes evidencias del uso del pago de arriendo como una forma de transferir fondos a inmobiliarias relacionadas.
- La estructura de costos reconoce el arriendo, no así la infraestructura propia que es valorizada solo de acuerdo a la depreciación que no refleja el costo que significaría la restitución de dichos recursos.
- El diseño no considera los costos adicionales en los que pueden incurrir instituciones dueñas de edificios de alto interés patrimonial.

# Aranceles muy por debajo de los costos

- Los aranceles propuestos corresponden a la parte inferior de la distribución empírica de costos, sin una justificación teórica o estadística clara para esta elección, y muy por debajo de los costos reales de estas carreras: percentil 15 o 20.
- Al establecer el “costo razonable” en este percentil, se dejaría al 80-85% de las instituciones funcionando con aranceles muy inferiores a sus costos.
- El pequeño aumento de aranceles en las Pedagogías es una muestra del histórico castigo al que han estado afectas esas carreras, sin embargo, la definición del “costo razonable” se establece también en el percentil 15-20 de la curva.
- Enfatizamos que el proclamado “aumento de aranceles” de las Pedagogías en realidad sigue dejándolas por debajo de sus costos de provisión.
- La idea de compensar los déficits de Derecho con un aumento en las Pedagogías, no hace sentido alguno. En la realidad o Derecho asume su déficit o se le quita el supuesto aumento a las Pedagogías para dárselo a Derecho.

# Aplicación de ponderadores

- Siendo los ponderadores valores que buscan compensar diferencias de costos entre instituciones, es esperable que estos respondan al comportamiento efectivo de los costos, en vez de estar definidos previamente por el MINEDUC.
- Los ponderadores propuestos no cumplen con el objetivo de reconocer la heterogeneidad de las universidades, dado que el modelo planteado por el MINEDUC se basa en el sistema de educación superior público de Australia que es homogéneo.
- Los ponderadores no logran compensar las diferencias de costos por investigación, calidad, nivel de vulnerabilidad de los estudiantes, regionalización, entre otros.

## Aplicación de ponderadores (2)

- La presentación denominada “Estado de Avance: Bases Técnicas para la regulación de aranceles” del MINEDUC (17 de julio de 2019) contiene un análisis estadístico de los costos medios por carreras.
- El resultado de este informe señala que subir 1,17 año de acreditación incrementa los costos medios de la carrera en un 37%.
- El mismo análisis muestra que subir la relación profesores/estudiantes incrementa los costos entre un 26 y 29%.
- No obstante, el ponderador por años de acreditación y por relación profesores/estudiantes establecido por MINEDUC permite una compensación máxima de 5% y 7%, respectivamente.

# Observaciones de la Comisión de Expertos

- El MINEDUC no incorporó observaciones y sugerencias realizadas por la Comisión de Expertos, sin un fundamento adecuado. Algunas de las sugerencias más importantes y que compartimos fueron:
  1. La pertinencia de revisar la agrupación de programas, de modo que los grupos de carreras posean estructuras de costos similares;
  2. La necesidad de que el costo razonable permita cumplir un estándar mínimo de calidad;
  3. El percentil base debe quedar adecuadamente fundamentado a partir de su robustez estadística, lo que se debiera adjuntar al cálculo de los valores de los aranceles.
  4. Las magnitudes de los ponderadores deben ser consistentes con la información que se recoja, no siendo definidos con valores preestablecidos.
  5. Respecto a la existencia de gastos o inversiones institucionales presupuestadas para el quinquenio de vigencia de los aranceles, la Comisión plantea la necesidad de fijar un valor adicional al arancel regulado, para así dar flexibilidad a las IES.

# Conclusiones (1)

- Vemos con gran preocupación que una política arancelaria imponga restricciones presupuestarias a las instituciones generando no sólo importantes problemas de financiamiento en estas, sino, también, un evidente empobrecimiento en la calidad de la educación y en la producción de conocimiento de frontera.
- Es evidente que, en la medida que el impacto económico más importante está relacionado con las transferencias por gratuidad, existe un grave riesgo para el sistema en su conjunto:
  - Un sistema de aranceles regulados sin compensaciones adecuadas puede reproducir los peores vicios del sistema de vouchers en educación escolar, profundizando la segregación y diferencias de calidad asociadas con la capacidad de pago de los estudiantes.
- Si el proceso de implementación de la política es desprolijo y/o los resultados desincentivan a las instituciones a adscribir a la gratuidad, se daña a los estudiantes más vulnerables, impidiendo que se consolide una política pública tan relevante.

## Conclusiones (2)

- No se agruparon carreras y universidades en base a estructuras de costos similares (calidad, complejidad, regionalización, inclusión, etc.) lo que hubiera sido más apropiado para nuestro contexto nacional donde existe una gran diversidad difícilmente compensable a través de ponderadores.
- De mantenerse el diseño actual de aranceles regulados, se generará un fuerte impacto en las instituciones, hipotecando un proyecto sustentable de universidad pública de calidad para todos los estudiantes del país, sin exclusión. Así también, se pondrá en jaque la investigación de punta, en un país en que la inversión en ciencia y tecnología es una cuestión clave para definir su desarrollo económico.

## Conclusiones (3)

- La ausencia de un modelo global de financiamiento impide a las Universidades planificar, desarrollar sus orientaciones estratégicas y funcionar en el mediano plazo.
- Solicitamos se suspenda y postergue la aplicación de la regulación arancelaria establecida en la Ley 21.091, dado que se requiere contar con un sistema integral y comprehensivo de financiamiento de las instituciones de educación superior, incluyendo un sistema de regulación de aranceles de las carreras de pregrado que responda a la complejidad y particularidad de las universidades.