

PRESUPUESTO Y GRATUIDAD UNIVERSITARIA: CÓMO IMPLEMENTAR MAL UNA MALA IDEA

- A través de glosas insertas en el Presupuesto de la Nación para el 2016, cuya discusión considera un ámbito mucho más amplio y se realiza en un plazo que no puede exceder de 60 días, se pretende comenzar a sentar las bases de una transformación estructural al sistema de financiamiento de la educación superior.
- La forma en que el Gobierno ha dado el primer paso en la implementación de su prometida gratuidad no permite abordar los reales problemas que enfrentan quienes más lo necesitan para poder asistir a la educación superior y terminar de manera exitosa sus carreras.

PRINCIPIO LYD:

Rol del Estado.

Como ya es tradición, a fines del mes de septiembre de cada año se inicia en el Congreso la discusión del presupuesto fiscal para el año siguiente. En esta oportunidad, los ojos estaban puestos en este momento, puesto que (incluso sin mucha certeza) todo parecía apuntar a que la Ley de Presupuestos 2016, a través de una “glosa presupuestaria”, había sido el instrumento escogido donde se zanjaría la hasta ahora “variante” postura del Ejecutivo respecto a qué significaría y cómo se materializaría su compromiso de gratuidad en educación superior... o al menos el inicio de éste.

Esto incluso contradiciendo las innumerables advertencias respecto al importante costo alternativo del compromiso (aún más relevante en el contexto macroeconómico restrictivo de hoy), y sus potenciales efectos regresivos. Asimismo, contradiciendo toda lógica que, en general, apuntaba a que esto se resolvería en una ley de carácter permanente (lo que parecía más apropiado, dada la relevancia de la política pública en discusión) y no en el fugaz proceso de discusión presupuestario.

Se debe poner en contexto que la Ley de Presupuestos, si bien contiene glosas que norman materias relevantes (como las becas, entre otras), se trata de una ley compleja, con trámite especial y que además tiene un plazo máximo, transcurrido el cual, en caso de no despacharse, rige la propuesta enviada por el Ejecutivo. Es por ello, que tratándose de la primera etapa de la gratuidad, que sentará bases con

efectos institucionales importantes, y respecto de los cuales no parece haberse dado debate suficiente ni entre los actores del conglomerado de gobierno, ni con los actores del sistema de educación superior, ni con la ciudadanía, existe un alto riesgo que una posterior ley permanente modifique totalmente las condiciones contempladas en esta glosa, o bien, condicione el futuro debate por haberse definido posturas previamente sin mayor profundización.

Por ahora, el contenido propuesto ya permite vislumbrar una discriminación entre estudiantes que cuentan con las mismas características socioeconómicas por el sólo hecho de asistir a instituciones que cumplen con ciertos requisitos no necesariamente relacionados con calidad, una afectación directa en la libertad de escoger de los individuos, una vulneración a la diversidad de proyectos educativos y una clara intromisión en la autonomía de las instituciones de educación superior.

En concreto, el proyecto de presupuesto de educación superior del Ministerio de Educación ingresado al Congreso trae incorporada una nueva asignación presupuestaria: “Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016”, por un total de \$ 536.620 millones (casi US\$ 770 millones), cuya “glosa” explica las condiciones bajo las cuales sería entregado este nuevo aporte y, por ende, cómo finalmente se comenzaría a implementar el compromiso de la gratuidad en educación superior.

CONTEXTO: PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA 2016

De acuerdo a lo presentado al Congreso, el presupuesto total que el Ejecutivo busca destinar a la educación superior experimentaría un crecimiento real de \$ 361.443 millones (26%) con respecto a la ley aprobada el año 2015, de los cuales \$ 187.507 millones corresponden al crecimiento real del gasto¹. La principal asignación que explica este aumento de recursos es precisamente aquella relacionada a la gratuidad universitaria: “Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016”. Si bien ésta contempla la entrega de un total de \$ 536.620 millones, sólo \$ 177.834 millones corresponde a recursos frescos, mientras que el resto proviene de la disminución de 53,4% en el presupuesto para Becas y de 92% en el del Crédito del Fondo Solidario.

En cuanto a la caída en el presupuesto para financiar las Becas, ésta se da especialmente en las Becas Bicentenario, que son las que van dirigidas a alumnos de universidades del CRUCH, lo que tiene sentido al considerar que éstas serán las

principales beneficiadas de la asignación por gratuidad, porque tal como mostraremos más adelante, la podrán recibir prácticamente sin condiciones.

El Presupuesto 2016 incluye una disminución de otras becas no necesariamente relacionadas con el comienzo de la implementación de la gratuidad universitaria.

Sin embargo, y tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, en el presupuesto 2016 también se incluye una disminución de otras becas no necesariamente relacionadas con el comienzo de la implementación de la gratuidad universitaria, lo cual podría perjudicar a los potenciales beneficiarios de este apoyo. Este es el ejemplo de la Beca Juan Gómez Millas y de la beca Nuevo Milenio, las que están dirigidas a alumnos matriculados en instituciones que, de acuerdo a los requisitos que se busca establecer, en su mayoría no recibirían los recursos de la gratuidad: universidades privadas fuera del CRUCH y Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP).

DISMINUCIÓN DE BECA JUAN GÓMEZ MILLAS Y BECA NUEVO MILENIO PODRÍA LIMITAR RECURSOS A POTENCIALES BENEFICIARIOS

Cuadro N° 1. Presupuesto para Becas de Educación Superior (millones de \$ 2016)

Nombre Beca	2015	2016	Crecimiento
Bicentenario	276.746	34.125	-242.621
Juan Gómez Millas	66.592	56.141	-10.451
Nuevo Milenio	104.194	93.056	-11.138
Hijo de Profesionales de la Educación	5.873	4.941	-932
Vocación de Profesor	24.275	15.966	-8.308
De Reparación	7.368	4.457	-2.911
Excelencia Académica	30.420	22.505	-7.915
Nivelación Académica	2.959	3.107	148
De Articulación	2.829	4.802	1.973
De Reubicación	12.124	9.490	-2.633
Total	533.380	248.591	-284.789

Fuente: LyD con información DIPRES. Supuesto de inflación anual promedio 2016 del Ministerio de Hacienda (3,8%).

Otro aspecto que llama la atención del cuadro anterior es que una de las pocas becas que aumentan su monto para el 2016 son las de nivelación, las que han sido utilizadas, incluso antes de la creación de las becas de reubicación, para reubicar a los alumnos de la Universidad del Mar una vez que se decretó su cierre. Lo curioso es que su aumento viene acompañado de la autorización para utilizar dichos recursos a partir de 2016 en caso de que se decreta el cierre de IP y CFT.

Por su parte, la beca de reubicación fue creada exclusivamente para la reubicación de alumnos de la Universidad del Mar. Si bien los recursos de ésta disminuyen respecto a los de 2015, igual son 30% superiores en términos reales que los de 2014. Además

de su significativo monto, llama la atención que para 2016 también estos recursos podrían utilizarse en caso de cierre de Institutos Profesionales y de Centros de Formación Técnica. Así, resultaría importante conocer si se tiene en perspectiva la posibilidad de cierre de alguna de las instituciones existentes, de manera que sus alumnos puedan anticiparse a esto y tomar las medidas del caso.

Adicionalmente, sorprende que la Ley de Presupuestos 2016 destine una asignación formal (en vez de una provisión) para financiar los nuevos CFT estatales (\$ 7.100 millones), aún cuando el proyecto que los crea todavía no ha sido aprobado (se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado).

Pero sin duda, la asignación que amerita mayores comentarios es aquella bajo la cual se concreta la primera etapa del compromiso de gratuidad universitaria: “Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016”.

NUEVO MECANISMO PARA FINANCIAR EL PRIMER PASO DE LA GRATUIDAD:

El texto de la ley señala que estos recursos se entregarán a aquellas instituciones de educación superior que cumplan con ciertos requisitos y en función del número de alumnos matriculados pertenecientes a los cinco primeros deciles de ingreso de la poblaciónⁱⁱ, y de acuerdo a un valor por alumno que dependerá de un *arancel regulado*, el cual a su vez se determinará mediante un reglamento.

En primer lugar, el *arancel regulado* para cada programa de estudio será determinado en base al promedio ponderado de los aranceles de referencia por grupos de programas de estudio de las instituciones que cuenten con el mismo número de años de acreditación y los derechos básicos de matrícula promedio.

Luego, el valor que recibirá cada institución elegible será la suma de:

- a) El *arancel regulado* por el número de alumnos beneficiarios al 2016
- b) La brecha entre el *arancel real* cobrado por cada institución y el *arancel regulado* por el número de beneficiarios al 2016, con un tope del 20% del *arancel regulado*.

Los alumnos beneficiarios que originarán la entrega de este financiamiento a las instituciones, serán aquellos de pregrado que no exhiban ya algún título profesional o de licenciatura, que cumplan con el requisito de focalización y que estén matriculados en una institución elegible. Las instituciones de educación superior elegibles serán aquellas que cumplan con alguno de los siguientes criterios:

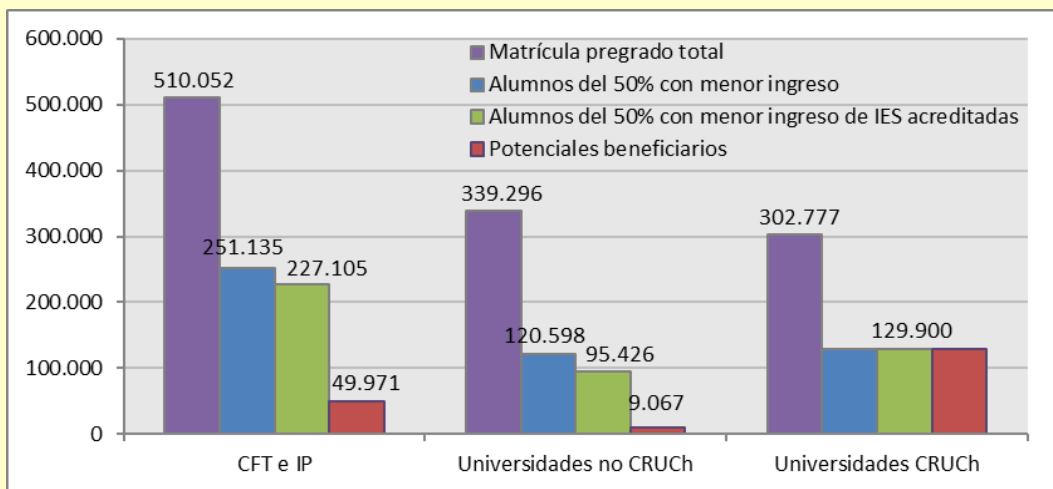


El comienzo de implementación de la gratuidad universitaria beneficiaría en 2016 a sólo cerca de 190 mil alumnos.

- Ser una universidad perteneciente al CRUCH (sin ningún otro requisito adicional).
- Ser una universidad no perteneciente al CRUCH y que al 30 de septiembre de 2015 haya contado con al menos cuatro años de acreditación institucional; no haya contado con la participación entre sus “miembros, asociados o beneficiarios” de una entidad con fines de lucro; y que en sus estatutos se incluya el derecho a la participación de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico, ya sea con derecho a voz o a voto, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución.
- Ser un Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica y al 30 de septiembre de 2015 estar organizado como persona jurídica sin fines de lucro y contar con acreditación institucionalⁱⁱⁱ.

En el Cuadro N° 2 se muestra nuestra estimación de las instituciones y los alumnos que podrían acogerse a esta nueva línea de financiamiento.

LA GRATUIDAD BENEFICIARÍA EN 2016 A SÓLO CERCA DE 190 MIL ALUMNOS
Cuadro N°2. Potenciales beneficiarios de la nueva línea de gratuidad



Fuente: LyD a partir de distribución de alumnos por decil de ingresos y tipo de institución según encuesta CASEN 2013 y Matrículas CNED 2015.

Como contrapartida a la entrega de estos recursos, las instituciones que se acojan al beneficio deberán firmar un convenio con el MINEDUC antes del 22 de diciembre de 2015 (muy cercano al proceso de postulación de los alumnos que ingresarían en

2016), y no podrán realizar ningún cobro adicional a sus estudiantes beneficiados con la gratuidad.

Cada uno de los programas de estudios adscritos a la gratuidad (que cuenten con aranceles regulados) no podrá incrementar su matrícula en más de un 2,7% respecto de los estudiantes nuevos matriculados en 2015 en dichos programas. Esto no regirá en caso de vacantes planificadas con anterioridad, que deberán autorizarse en todo caso por el MINEDUC. Las consecuencias al no cumplimiento de esto no queda del todo clara, pudiendo interpretarse que la sobre matrícula no será financiada o, al mismo tiempo, que el respectivo programa de estudio dejará de ser elegible para la gratuidad. Por lo anterior, habrá que regirse a lo que señale el reglamento encargado de establecer los efectos del incumplimiento de las instituciones a lo dispuesto en la glosa en análisis, cuestión cuya constitucionalidad es al menos discutible.

Finalmente, en cuanto a la cantidad de años de estudios que esta nueva gratuidad cubrirá, la glosa establece que los alumnos que hayan ingresado antes del año 2016 recibirán financiamiento por la *duración nominal* de su carrera, que es definida por la misma institución. Sin embargo, aquéllos alumnos que ingresen a partir del año 2016 no tendrían dicha restricción, por cuanto no se establecen limitantes de tiempo para cursar y terminar las carreras respectivas.

UNA AMBIGÜEDAD QUE AMENAZA LA CALIDAD DE NUESTRO SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Con todo, la glosa antes descrita es un buen ejemplo de cómo implementar mal una mala idea como la gratuidad universitaria. La ambigüedad de su redacción pone en duda ciertos principios básicos de un sistema de educación superior, tal como lo es la autonomía universitaria, sobre todo para las instituciones de educación superior fuera del CRUCH. Y esto no sólo por la exigencia de contar con participación triestamental, sino que también porque se entromete (como primer paso) en ámbitos tan relevantes como lo son el aumento de la matrícula y el precio a recibir por un servicio entregado, lo cual puede traer serias repercusiones en la calidad de la educación que terminen recibiendo sus alumnos.

Asimismo, la ambigua redacción de los requisitos deja espacio para una serie de dudas. Primero, dado que los *aranceles regulados* para cada programa se calcularán como un promedio del *arancel de referencia* entre instituciones similares, y dado que éstos suelen ser inferiores a los aranceles cobrados, es esperable que la mayoría de las instituciones se vean desfinanciadas. Más aún, falta precisar qué instituciones y carreras se considerarán para el cálculo del *arancel regulado*: ¿sólo las que participen

del beneficio? ¿Todas las acreditadas? ¿Todas las que cuentan con un arancel de referencia? En cada caso, los valores serán distintos, y por supuesto las consecuencias en el presupuesto de las instituciones también variarán.

Con todo, es claro que esta glosa no es suficiente para acallar las dudas que habían quedado tras los anuncios del Gobierno. Por el contrario, se reafirma la idea de que lo mejor hubiese sido incluir esta materia en un proyecto de ley que definiera los lineamientos y mecanismos en base a una institucionalidad transparente, y no que lo dejara al arbitrio de la administración de turno, tal como ocurrirá con el mecanismo que propone el Gobierno. La razón de esto último, es que el financiamiento dependerá en última instancia de los *aranceles de referencias*, los que son fijados año a año por el MINEDUC en un proceso hermético y sin ningún tipo de regulación legal ni reglamentaria respecto de los criterios, indicadores y formulas a utilizar en el cálculo. En consecuencia, el sistema completo quedará al arbitrio del MINEDUC (en otras palabras, en manos del Gobierno de turno).

Por otra parte, cabe al menos cuestionarse la constitucionalidad de esta glosa, la cual norma temas de fondo de nuestra institucionalidad a través de un medio poco idóneo para una discusión tan profunda. Así, esta glosa va más allá de definir y establecer los usos de los recursos destinados para la gratuidad, por cuanto regula de manera extensa a las instituciones de educación superior vulnerando la autonomía que la Constitución les reconoce expresamente, dándoles un trato distinto por el solo hecho de pertenecer o no al Consejo de Rectores, delegando en un reglamento la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento, discriminando arbitrariamente a estudiantes en igual o peor condición socioeconómica en atención a las instituciones a las que asisten y no en relación a sus características personales y necesidades, entre otros.

Por último, consideramos que lo que se está haciendo es mezclar objetivos distintos dentro de una misma política. Si el Gobierno quiere reformar la administración de las instituciones de educación superior, debió haberlo hecho a través de un proyecto de ley que apunte directamente a eso y no valerse del financiamiento estudiantil consagrado en el presupuesto, cuyo fin es en realidad apoyar a los alumnos más desaventajados en términos económicos, para que la falta de recursos no sea una limitante al momento de optar a la educación superior.

CONCLUSIÓN

La forma en que el Gobierno ha dado el primer paso en la implementación de su prometida gratuidad no permite abordar los reales problemas que enfrentan quienes más lo necesitan para poder asistir a la educación superior y terminar de manera

exitosa sus carreras. Pretender comenzar a cambiar por entero el sistema de educación superior chileno a través de la Ley de Presupuestos no permite generar la discusión en profundidad que amerita una política pública de gran trascendencia, ni posibilita anticipar los efectos negativos que dichos cambios pueden producir.

Esta propuesta discrimina arbitrariamente entre estudiantes en igual (e incluso peor) situación socioeconómica; agrava la incertidumbre en los alumnos, sus familias y las instituciones de educación superior; impone requisitos a las instituciones de educación superior por un mero capricho ideológico sin criterios de calidad, poniendo en riesgo su autonomía, su potencial desarrollo y su financiamiento.

Es por todo lo anterior que no llama la atención el amplio rechazo que esta medida ha tenido en rectores, estudiantes, académicos y parlamentarios de todos los sectores políticos.

ⁱ La diferencia entre el presupuesto y el gasto se debe principalmente al presupuesto para el Crédito con Aval del Estado, que constituye una inversión, y que para el 2016 crecerá en \$ 157.853 millones

ⁱⁱ Cabe destacar que no es claro cuál será el instrumento de focalización que se utilizará para verificar el cumplimiento de dicho requisito. La Ficha de Protección social ordena a la población según vulnerabilidad, no según sus ingresos. La glosa señala que para esto “se utilizará un instrumento de evaluación uniforme de la situación socioeconómica, en la forma que se establezca en el reglamento”.

ⁱⁱⁱ Según nuestra revisión, las instituciones de educación superior técnico profesional que cumplirían con los requisitos son: los IP y CFT Duoc UC, el CFT CEDUC (de la Universidad del Norte), el IP Agrario Adolfo Matthei, CFT de ENAC (que pertenece a Caritas), el Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux (que funciona al alero del Banco Central), y el CFT Fontanar.