

Financiamiento de la Educación Superior: Diagnóstico y Propuestas de los Expertos

El informe de la Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior destaca que, en general, las ayudas estudiantiles dirigidas a alumnos de las universidades del CRUCH son más generosas que las recibidas por alumnos de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, pese a que son estas instituciones las que concentran una mayor proporción de alumnos de los primeros quintiles de ingresos.

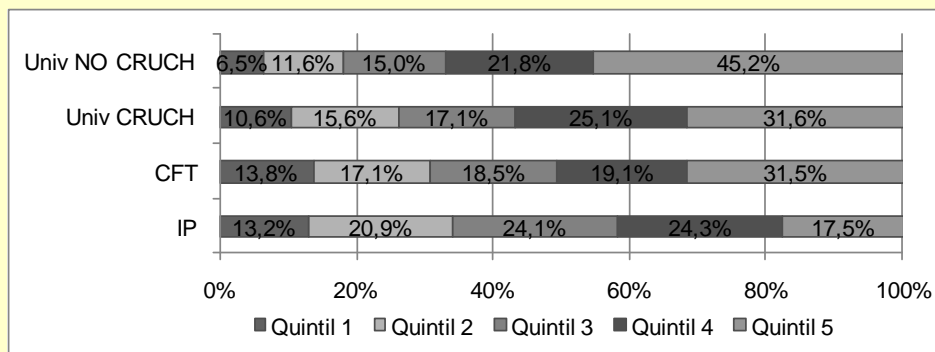
Se dio a conocer el informe que preparó de la Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior, grupo transversal de 11 expertos¹, que se reunió desde el año pasado, con el objetivo de estudiar la situación actual y plantear propuestas respecto a este tema.

El contexto actual

El año 2011, el sistema de educación superior estaba compuesto por 60 universidades, 25 pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) creadas antes del año 1981, y 35 no CRUCH, 45 Institutos Profesionales (IP) y 73 Centros de Formación Técnica (CFT). Entre los años 1983 y 2011, la población estudiantil en pregrado pasó desde los 165.000 a más de 1 millón. De ellos, un 60,6% asistía a universidades (27,8% del CRUCH y 32,8% no CRUCH), un 25,7% a IP y un 13,7% a CFT.

En cuanto a la composición socioeconómica de la población estudiantil, más de un tercio de los estudiantes en educación superior pertenecía el año 2009 al quintil de mayores ingresos y apenas el 25% provenía de los dos primeros quintiles. Como se ve en el Gráfico N° 1, al distinguir por tipo de institución, las universidades (CRUCH y no CRUCH) eran las que tenían una menor participación de alumnos provenientes de los quintiles de menores ingresos. Esta diferencia es relevante, pues como veremos más adelante, son los estudiantes de universidades del CRUCH los que reciben más y mejores beneficios para financiar su educación superior.

Gráfico Nº 1
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE INSTITUCIÓN Y QUINTIL DE INGRESOS



Fuente: Encuesta CASEN 2009.

Uno de los principales mecanismos de financiamiento público a la educación superior en Chile son los programas de becas y créditos. En la actualidad, las principales becas que se entregan son:

- Beca Bicentenario: Exclusiva para alumnos pertenecientes a los dos primeros quintiles², que se matriculen en una universidad del CRUCH y hayan obtenido más de 550 puntos en la PSU. Cubre el arancel de referencia de la carrera. El año 2011 se destinaron \$ 90.000 millones, que beneficiaron a más de 50.000 estudiantes. El año 2012 el presupuesto se duplicó.

- Beca Juan Gómez Millas: Para alumnos pertenecientes a los dos primeros quintiles³ que se matriculen en cualquier institución acreditada y hayan obtenido más de 640 puntos en la PSU⁴. Entrega un monto máximo de \$ 1.150.000 anual. El año 2011 se destinaron \$ 2.000 millones que beneficiaron a 500 estudiantes nuevos y 1.000 renovantes.

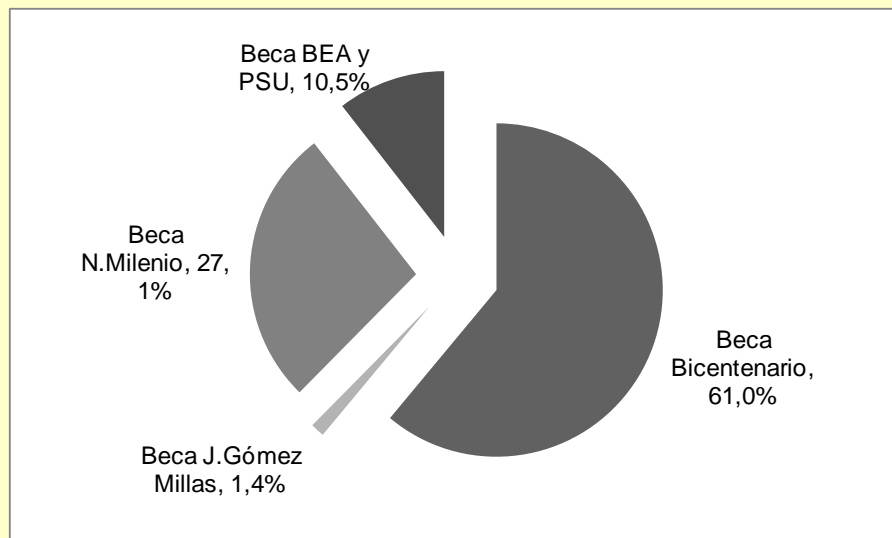
- Beca Nuevo Milenio: Para alumnos pertenecientes a los dos primeros quintiles⁵ que estudien carreras técnicas y/o profesionales y hayan obtenido notas de enseñanza media sobre 5,0 para carreras técnicas y 5,5 para carreras profesionales. Entrega un monto máximo de \$ 500.000 anuales⁶. El año 2011 se destinaron más de \$ 40.000 millones que beneficiaron a más de 38.000 estudiantes nuevos y 45.000 renovantes.

- Beca de Excelencia Académica (BEA) y Beca PSU: Para alumnos pertenecientes a los cuatro primeros quintiles provenientes de establecimientos municipales o particulares subvencionados. La BEA exige además que el alumno esté en el 5% mejor de su promoción de egreso⁷, mientras que la Beca PSU es condicional a que el alumno obtenga puntaje nacional o regional en la PSU. Ambas entregan un monto máximo de

\$ 1.150.000. El año 2011 se destinaron más de \$ 15.500 millones que beneficiaron a más de 5.000 estudiantes nuevos y 11.000 renovantes.

Gráfico Nº 2

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN LAS PRINCIPALES BECAS, AÑO 2011



Fuente: Elaboración propia. No incluye becas de reparación e integración.

Como se ve en el Gráfico Nº 2, más de la mitad de los recursos destinados a becas el año 2012 corresponden a Becas Bicentenario, que benefician exclusivamente a alumnos de universidades del CRUCH. Paradojalmente, no son estas universidades las que poseen un mayor número de estudiantes de los primeros quintiles, lo que habla de una falta de focalización del gasto en aquellos estudiantes que tienen más necesidades económicas. Por el contrario, las Becas Juan Gómez Millas, dirigidas a cualquier institución de educación superior acreditada, han tenido una participación mínima en el gasto. Se observa así que el actual sistema de becas discrimina a postulantes con similares características académicas y socioeconómicas en la medida que estos eligen distintas casas de estudio.

En cuanto a los créditos, éstos son los siguientes:

- Fondo Solidario de Crédito Universitario (FS): Dirigido a estudiantes provenientes de los cuatro primeros quintiles que asistan a universidades del CRUCH y que hayan obtenido más de 475 puntos en la PSU. Financia el arancel de referencia de la carrera, con un interés anual del 2% y debe ser pagado en cuotas contingentes al ingreso (5% del ingreso del año anterior) a partir de dos años desde el egreso. La contingencia al ingreso, junto con un período máximo de pago (12 a 15 años), hacen que en la práctica este crédito tenga una bajísima tasa de recuperación, más aún si se suma que las universidades tienen pocos incentivos a cobrar las cuotas

a los egresados, puesto que es el Estado el que se hace cargo del 90% de la deuda en caso de no pago.

- Crédito con Aval del Estado (CAE): Dirigido a estudiantes con una situación socioeconómica que lo amerite, que asistan a instituciones acreditadas y que formen parte del sistema de créditos. El requisito académico es de 475 puntos en la PSU para estudiantes universitarios o un promedio de enseñanza media mayor a 5,3 en caso de carreras técnico profesionales. El CAE financia como máximo el arancel de referencia de la carrera, con un interés anual determinado por licitación (el año 2011 fue de 5,8% y a partir de 2012 se fija en 2%, gracias a que el Estado subsidiará la diferencia), y debe ser devuelto en cuotas fijas a partir de 18 meses desde el egreso y en un plazo máximo de 12, 15 ó 20 años. Dado que el CAE es relativamente nuevo (data de 2006), aún no es posible determinar con precisión la situación de morosidad, sin embargo, se observa que los egresados son mejores pagadores que los desertores.

El número de beneficiados con becas de arancel se ha incrementado desde los 42.646 el año 2005 hasta los 170.394 en 2011; mientras que para 2012, el presupuesto considera la entrega de 280.433 beneficios. En cuanto a los créditos, también han experimentado un aumento notorio: si en 2005 se entregaron 148.622 ayudas (122.799 como Fondo Solidario y 26.443 como Crédito CORFO⁸), en 2011 éstas llegaron a las 391.209 (113.080 como FS, 3.837 como CORFO, y 274.292 como CAE), valor que para 2012 prevé una leve disminución a 328.600 créditos, explicada en parte por el aumento de becas hasta el tercer quintil. Por último, este aumento se constata revisando los recursos que se destinaban para ayudas estudiantiles el año 2005, \$ 167.827 millones, versus el monto actual del año 2012, \$ 781.195 millones.

Hay quienes sostienen que este incremento en las ayudas estudiantiles habría generado un aumento de los aranceles cobrados por las instituciones de educación superior. Al respecto, el Panel señala que la evidencia no apunta hacia esa hipótesis. En primer lugar, dado que existen instituciones de diferente complejidad y selectividad, no extraña la alta variabilidad en los aranceles para una misma carrera. En segundo lugar, los precios de lista de las carreras (o aranceles reales) son inciertos, puesto que las instituciones entregan becas y ayudas propias a aquellos alumnos con mérito que necesitan financiamiento adicional al arancel de referencia, por lo que no es claro que los aranceles hayan aumentado para todos. Además, existiría una correlación positiva entre aranceles de lista y puntajes de ingreso (PSU), lo que evidencia que la selectividad y prestigio van de la mano con los costos, lo que se traduce en un precio más alto.

Al analizar el incremento en los aranceles en diferentes períodos, el Panel encuentra que entre 2005 y 2011, el aumento fue de 3,67%, bastante por

debajo del período 2000-2005, cuando el crecimiento alcanzó el 6,29%. Del mismo modo, en ambos períodos el aumento fue mayor para las universidades más selectivas, lo que es compatible con un mayor aumento de los costos producto del crecimiento de las remuneraciones reales.

El diagnóstico

El informe destaca las diferencias que hay en las condiciones, tanto de becas como créditos, en función de la institución de educación superior elegida más que por las características del alumno. Es así como, en general, las ayudas estudiantiles dirigidas a alumnos de universidades del CRUCH son más generosas (montos mayores, tasas de interés menores, contingencia al ingreso y posibilidad de condonar la deuda después de un máximo de años) que las ayudas que reciben los alumnos de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, aún cuando son estas últimas instituciones las que concentran una mayor proporción de alumnos provenientes de los primeros quintiles de ingreso. Según el informe, “es evidente que no ha habido una política de ayudas estudiantiles coherente con una focalización del gasto según las necesidades socioeconómicas y que resguarde especialmente el objetivo de no discriminación”. Las propuestas planteadas en el documento apuntan a mejorar este aspecto.

En cuanto al proceso de acreditación, no se aprecia una relación entre la acreditación de la institución y de los programas, algo que atenta contra la claridad que requiere el postulante a una IES. Sería pertinente clasificar las IES en base a más criterios que permitan diferenciarlas según su complejidad y a partir de ahí, desarrollar un proceso de acreditación que también se fije en los resultados y en la autorregulación que se lleva a cabo a partir de los resultados de las evaluaciones.

El Panel evalúa y descarta fijar aranceles máximos y de referencia como límite al cobro a alumnos con ayudas estudiantiles. En cuanto a lo primero, sería un proceso engorroso dada la heterogeneidad de instituciones con distinto nivel de costos que podrían no estar representados con este arancel único. Así, algunas IES más complejas quedarían desfinanciadas, mientras que otras quedarían con holguras en su financiamiento. Por su parte, dar libertad para que las IES fijen sus aranceles, pero que a los alumnos con ayudas deban cobrarles como máximo el arancel de referencia, produce que si el arancel de referencia es muy bajo, la institución será reacia a recibir a este tipo de estudiantes. Más aún, esto generaría una elevada segregación y no evitaría la inflación de aranceles.

Las propuestas

El sistema de ayudas estudiantiles propuesto por la Comisión se basa en cinco principios:

- 1) Todo joven con mérito académico debe poder acceder a la Educación Superior sin importar su situación socioeconómica.
- 2) El estudiante debe poder elegir la institución que prefiera.
- 3) Es justo y equitativo, dado que la mayor parte de los beneficios de la educación superior son percibidos como un mayor ingreso para el egresado, que éste devuelva al Estado las ayudas recibidas una vez que este mayor ingreso se materializa.
- 4) La carga producto de los créditos debe ser razonable, de tal forma de no ser inabordable para las familias.
- 5) El sistema debe ser administrado y regulado de forma eficiente, para no consumir recursos que idealmente deben destinarse a los estudiantes.

A partir de estos principios, la Comisión elabora su propuesta, cuyos principales aspectos se describen a continuación.

En primer lugar, se plantea un esquema combinado de becas y créditos. Los créditos deben tener las mismas características, independiente de la institución que escoja el alumno, siempre y cuando ésta sea acreditada, y podrán acceder a ellas los alumnos hasta el noveno decil. Las características de este Crédito de Educación con Garantía Estatal (CEGE) serían: tasa de interés del 2%, período de gracia de 18 meses, cuota máxima de un 10% del ingreso, y plazo máximo de pago de 20 años.

Segundo, debido a la diferencia que existe entre el arancel de referencia y el que efectivamente cobra la casa de estudios, se propone un Crédito Avalado por la Institución (CAI), que sería administrado y gestionado por el mismo organismo que administra el CEGE. Así, la institución que recibe al alumno tiene incentivos a no subir en demasía sus aranceles, pues ella misma deberá avalar el pago de los alumnos y, por otro lado, tendrá incentivos a entregar la educación de calidad que les permitirá a sus egresados encontrar un trabajo y percibir un ingreso que le asegure pagar sus créditos pendientes.

Las becas, por su parte, deben entenderse como un premio excepcional al mérito y se justifican por lo tanto, como premios al esfuerzo frente a la adversidad. La idea es crear una sola beca⁹ que cubra el arancel de referencia completo para los jóvenes de los dos primeros quintiles y el 50% para los del tercer quintil. El criterio de asignación ya no sería sólo la PSU, sino también notas y ranking de enseñanza media, lo que supone más posibilidades a jóvenes en situación de pobreza. En este sentido, es imprescindible que el cambio sea gradual.

En cuanto al costo de esta propuesta, el Panel estima que en estado de régimen sería de aproximadamente US\$ 1.100 millones a US\$ 1.155 millones, es decir, US\$ 80 millones más que lo contemplado según el presupuesto del año 2012 y muchísimo menos que lo que implicaría una política de gratuidad total (US\$ 4.000 millones por lo bajo), que por lo demás sería muy regresiva. Más que el monto, en este caso lo importante es la forma de redistribuir el gasto hacia los alumnos que tienen la mayor necesidad, y sin discriminar por aspectos históricos que ya nada tienen que ver con la realidad de las instituciones.

En breve...

FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL: REALIDAD Y PROPUESTAS:

- Hasta el año 2011, más de la mitad de los recursos destinados a ayudas estudiantiles iban dirigidos a las universidades del CRUCH, aún cuando éstas son las que tienen un menor número de estudiantes en los primeros quintiles de ingreso.
- En la actualidad existe una clara discriminación de las ayudas estudiantiles según la institución que escoge el alumno. Dos estudiantes con similar situación académica y socioeconómica reciben ayudas distintas según la institución que eligen.
- El Panel propone unificar las becas, independiente de la institución que escoja el alumno, y crear también un único crédito con condiciones más favorables y mejores perspectivas de recuperación, de tal forma de hacerlo solvente.
- Más que un aumento del gasto, la idea es re focalizar los recursos hacia aquellos que más lo necesitan

¹ En un principio eran 12, pero Harald Beyer se retiró para asumir como Ministro de Educación.

² Desde el año 2012 se incluye también el tercer quintil.

³ Desde el año 2012 se incluye también el tercer quintil.

⁴ Desde el año 2012 se pide sobre 550 puntos en la PSU.

⁵ Desde el año 2012 se incluye también el tercer quintil.

⁶ A partir del año 2012 se entregan \$ 600.000.

⁷ A partir del año 2012 se consideran los del 7,5% superior.

⁸ Antiguo crédito que desde este año no se sigue entregando.

⁹ En lugar de las tres que existían según la institución escogida: Bicentenario, Juan Gómez Millas, Nuevo Milenio y Excelencia Académica.