

SÍ AL FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, NO A LA GRATUIDAD UNIVERSAL

- El Tribunal Constitucional decidió que algunas de las exigencias impuestas para la gratuidad el 2016 vulneraban la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación arbitraria. Con esto deja espacio para que los alumnos incorporados a la gratuidad el 2016 aumenten de forma importante en relación a lo contemplado por la glosa, obligando al Gobierno a decidir nuevos criterios -esta vez no arbitrarios- de tal forma de acotar el número de beneficiarios según los recursos disponibles.
- La pregunta es si el Gobierno optará por focalizar estos recursos entre los alumnos de mayor necesidad o acotará el número de instituciones bajo el riesgo de dejar fuera a universidades estatales que no cumplen con los mismos estándares de calidad de varias privadas.
- Con el presupuesto 2016 para ayudas estudiantiles, se podría avanzar hacia un sistema que compatibilice el Crédito con Aval del Estado con becas más flexibles de hasta \$ 2.000.000 anuales para los alumnos más vulnerables.

La semana pasada se conoció en general la decisión del Tribunal Constitucional de objetar parte de los requisitos impuestos en la Ley de Presupuesto para la implementación de la gratuidad en educación superior el año 2016. Esta decisión se fundó en la arbitrariedad de los criterios para discriminar entre estudiantes e instituciones, a quienes se les exigía obligaciones dispares para poder incorporarse al beneficio.

Queda con esto de manifiesto cómo el Gobierno, afanado en iniciar la gratuidad a pesar de no contar con suficientes recursos para ello, en lugar de partir por quienes más lo necesitan, optó por discriminar entre instituciones sin suficientes argumentos. De esta forma, enfrenta ahora la tarea de buscar una nueva vía para avanzar en esta iniciativa, que fue una promesa de campaña a la que no ha querido renunciar, a pesar de las voces críticas que han dado cuenta de su regresividad, y a pesar de las complejidades que ésta reviste.

El fallo del Tribunal Constitucional debe considerarse positivo para el país, en tanto impedirá que alumnos con igual situación de vulnerabilidad reciban un trato desigual por parte del Estado por razones puramente ideológicas. Sin embargo, no es



suficiente para quienes pretendemos que los recursos públicos sean focalizados en los niveles educativos a los que acceden los sectores más desaventajados del país, ni permite asegurar que la asignación de éstos será justa y eficiente.

LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL: NO A LA DISCRIMINACIÓN ENTRE ALUMNOS SIMILARES

La Ley de Presupuestos aprobada hace menos de un mes gracias al acuerdo entre el Gobierno, sus parlamentarios y un grupo de rectores, estableció la entrega de \$ 536 mil millones para la gratuidad en educación superior de los alumnos pertenecientes a los 5 primeros deciles de ingreso que asistieran a alguna de las instituciones que calificaran para suscribir un convenio con el Ministerio de Educación (MINEDUC). Dichas instituciones, sin embargo, fueron elegidas “a dedo” por el Gobierno, al imponérseles requisitos desiguales según su tipología:

Dado el fallo del Tribunal Constitucional, los potenciales beneficiarios de la gratuidad podrían aumentar en un 60% en relación a los contemplados por la glosa, o incluso podrían más que duplicarse, según si se extiende o no el mínimo de 4 años de acreditación.

- Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH), sin importar sus años de acreditación o el cumplimiento de cualquier otra exigencia.
- Universidades privadas fuera del CRUCH acreditadas por al menos 4 años, que no tuvieran entidades con fines de lucro entre sus propietarios, y que incluyeran en sus estatutos el derecho a la participación con derecho a voz o voto en algún órgano de la administración de un representante estudiantil o no académicoⁱ.
- Instituciones de Educación Superior Técnico Profesional acreditadas por 4 años o más, que a la fecha estén constituidas como persona jurídica sin fines de lucroⁱⁱ.

En consecuencia, se observa cómo el Gobierno, en lugar de elegir a los estudiantes con mayor necesidad, optó por realizar una selección “a dedo” de algunas instituciones de educación superior según su disponibilidad de recursos. De esta forma, su propuesta llegaría, en el mejor de los casos, al 37% de los estudiantes de los 5 primeros deciles de ingresos, dejando fuera a miles de alumnos de los primeros deciles sólo porque estudian en una institución privada.

Ante esta situación, un grupo de diputados de oposición presentó el ya mencionado requerimiento ante el Tribunal Constitucional, solicitando -más allá de concordar o no con la política de gratuidad del Gobierno- dejar sin efecto los requisitos dispares que a su juicio eran inconstitucionales e ilícitos.

Y el Tribunal Constitucional, luego de estudiar el caso, acogió el requerimiento declarando que algunas de las exigencias efectivamente vulneraban la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación arbitraria, por cuanto no permitirían un trato igualitario a todos los estudiantes que hoy se encuentran en la misma situación socioeconómica, sin que existiera para ello fundamentos racionales o justos. De esta forma, su fallo -que debiera ser dictado en los próximos días- eliminará los requisitos

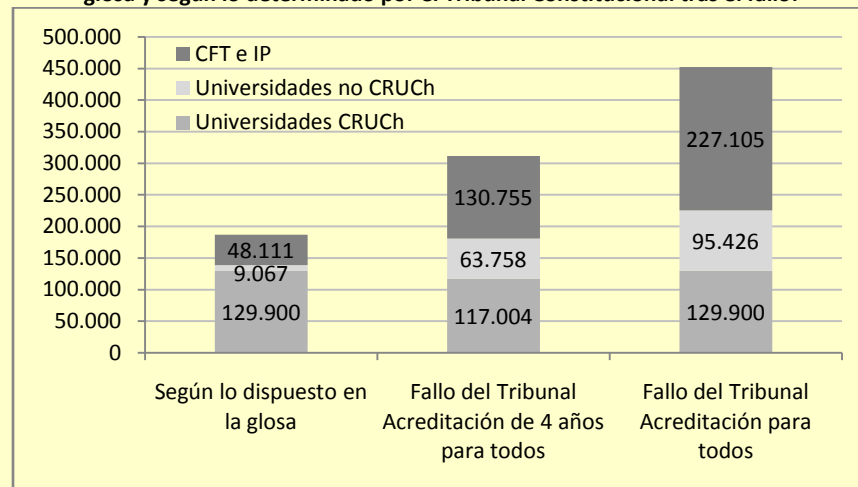


arbitrariamente impuestos a algunas de las instituciones de educación superior, obligando a que el Gobierno deba reasignar los recursos, y establezca nuevos requisitos tanto para los alumnos como para las instituciones.

Así, si bien la decisión final sobre el mecanismo a través del cual se reasignarán los recursos queda en manos del Gobierno, en el Gráfico N° 1 mostramos la diferencia entre los potenciales beneficiarios según los requisitos de la glosa y según el fallo del Tribunal Constitucional bajo dos escenarios: exigencia de acreditación de al menos 1 año, y de al menos 4 años, en ambos casos para todas las instituciones. Se observa que dado el fallo del Tribunal, los potenciales beneficiarios de la gratuidad podrían aumentar en un 60% en relación a los contemplados por la glosa, o incluso podrían más que duplicarse, según sea el caso.

CON EL FALLO SE PODRÍAN SUMAR A LA GRATUIDAD EL DOBLE DE LOS ALUMNOS DEL 50% DE MENORES INGRESOS QUE INCORPORA LA GLOSA

Gráfico N° 1. Alumnos del 50% de menores ingresos que podrían beneficiarse de la gratuidad según la glosa y según lo determinado por el Tribunal Constitucional tras el fallo.



Fuente: Elaboración LyD a partir de Matrícula CNED 2015 y CASEN 2013.

Es evidente que los recursos ya aprobados no alcanzan para ampliar el universo de beneficiarios, y que será necesario buscar la forma de acotar -sin caer esta vez en arbitrariedades- el número de estudiantes e instituciones favorecidos con la gratuidad el año 2016. Y es aquí donde está la disyuntiva del Gobierno.

Pues para reasignar los mismos recursos, tiene a grandes rasgos dos alternativas: aumentar las exigencias para todas las instituciones, de tal forma de incorporar a un menor número de ellas (y bajo el riesgo de dejar fuera a instituciones del CRUCh, que hasta ahora han sido intocables), o bien reducir el universo socioeconómico de los estudiantes beneficiados, incorporando a un grupo menor que los 5 primeros deciles

inicialmente contemplados. En cualquier caso, deberá excluir a grupos que ya se sentían partícipes de la iniciativa. Por ejemplo, si se extendiera el requisito de contar con al menos 4 años de acreditación a todas las instituciones, entonces habría 3 instituciones estatales que debieran ser excluidas del beneficioⁱⁱⁱ. Y si el corte decidiera hacerse extendiendo el requisito de participación estudiantil, entonces al menos 4 universidades pertenecientes al CRUCH debieran quedar fuera^{iv}.

¿CONSENSO EN TORNO A LA GRATUIDAD?

Así como desde el Gobierno expresaron su malestar por la decisión del Tribunal, luego del Comité Político del día lunes, también hubo quienes aprovecharon la instancia para celebrar un supuesto consenso en torno a la política de gratuidad universal^v, en la medida que la discusión dejó de ser sobre la (in)conveniencia de implementarla, y se trasladó hacia el mecanismo y la gradualidad para iniciarla el año 2016.

De esta forma, se intenta deslegitimar a quienes aún nos oponemos a una gratuidad universal de la educación superior. Lo cierto es que la búsqueda por neutralizar o por hacer menos dañina una iniciativa en discusión no significa renunciar al objetivo de fondo, sino que es parte de la labor que realizamos quienes queremos contribuir a la elaboración de mejores políticas públicas. Y si se trata de priorizar y hacer más justa la entrega de recursos públicos, aún estamos a tiempo de hacer algo.

Sea lo que finalmente defina el Gobierno, dada la limitación financiera, es claro que no alcanzarán los recursos para extender el beneficio a todos los estudiantes, sino que deberá limitarse. De esta forma, lo que se plasmará finalmente será una gratuidad focalizada en un grupo de alumnos más desaventajados, lo que es compatible con la visión del financiamiento estudiantil como un instrumento para justamente favorecer a los sectores que más lo necesitan.

En adelante, sin embargo, persiste la tarea de hacer propuestas que permitan cumplir de mejor forma con ese fin. Si el Gobierno optó por destinar más recursos a financiar la educación superior (y no por ejemplo, la escolar), debemos tratar de que ésta se haga de la forma más transparente y justa posible. Y el fallo del Tribunal Constitucional de alguna forma contribuye en ese sentido, en tanto exige un rediseño de lo ya presentado y aprobado.

UNA ALTERNATIVA A LA GRATUIDAD UNIVERSAL: FOCALIZACIÓN Y FLEXIBILIDAD

La Encuesta CASEN 2013 muestra que las principales razones por las cuales 7 de cada 10 jóvenes (18 a 24 años) de los tres primeros quintiles no asisten ni han asistido a educación superior son: 36% por trabajo; 23% porque considera que ya finalizó sus estudios; 10% por embarazo o maternidad y sólo 9% señala no hacerlo por motivos



económicos. De esta forma, se observa que las principales restricciones de acceso no tienen que ver con la falta de recursos para costear los aranceles, sino con problemas previos, como el costo alternativo de corto plazo que significa percibir un sueldo, y tanto el mérito como las expectativas personales, que sin duda, están ligadas a la calidad de la educación recibida a nivel escolar.

El presupuesto 2016 considera casi \$ 1.000 millones para financiamiento estudiantilⁱ, los que, teniendo en cuenta el número de alumnos que hoy se financia mediante alguna ayuda estudiantil y que pertenece a los 6 primeros deciles (530 mil aprox.), podría redistribuirse a través de becas más flexibles y focalizadas de hasta \$2.000.000 para los más vulnerables.

Estos datos son consistentes con los hallazgos de Reyes et al. (2013) en cuanto a que en Chile las restricciones de crédito en el corto plazo, es decir la falta de recursos para financiar los aranceles, no son importantes para explicar la no asistencia a educación superior^{vi}. De esta forma, no se ve que la gratuidad vaya a contribuir a un acceso más equitativo, al menos mientras no se resuelvan estos factores previos.

Y dada la distinta naturaleza de ambos, deben abordarse mediante instrumentos diferentes. Lo que dice relación con las expectativas y educación previa debe resolverse a través de la educación escolar, especialmente de aquellos alumnos que recurrentemente se están quedando atrás. En tanto, lo referido al costo implícito de la educación superior que no es cubierto con el actual sistema de becas y créditos, puede enfrentarse mediante una reforma al sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior, cuyo objetivo es justamente apoyar a jóvenes con mérito que se ven limitados por la falta de recursos en el corto plazo. Y para esto, en lugar de otorgar gratuidad de aranceles, se debiera dar mayor flexibilidad en la entrega de las ayudas estudiantiles, siempre buscando entregar más a quienes más lo necesitan, y facilitar que éstas sean usadas de la forma que más ayude al beneficiario.

En ese contexto, a continuación realizamos una propuesta alternativa hacia la cual consideramos se debiera avanzar en el mediano plazo para la asignación del financiamiento estudiantil, sin discriminar arbitrariamente entre instituciones de calidad análoga ni entre estudiantes que tienen similar necesidad.

El presupuesto 2016 considera casi \$ 1.000 millones para financiamiento estudiantil en educación superior^{vii}, los que, teniendo en cuenta el número de alumnos que hoy reciben alguna ayuda estudiantil y que pertenecen a los 6 primeros deciles (530 mil aprox.), podría redistribuirse a través de becas más flexibles, en la medida que permitieran financiar aranceles o bien otros gastos, según la necesidad del alumno, y que además se compatibilizaran con el actual crédito con aval del Estado^{viii}. En la Tabla N° 1 se muestra una alternativa respecto a los montos que podría tener dicha beca, dado el presupuesto disponible para el año 2016. Nótese que los valores son decrecientes según el nivel de ingresos, y que a diferencia de las actuales ayudas -que en la práctica el alumno jamás ve-, estarían a disposición del estudiante.

Desde nuestro punto de vista, el sistema que proponemos, al entregar al alumno un crédito para financiar el arancel y una beca adicional de libre disposición, tiene un



mayor potencial para resolver las restricciones que lo aquejan en relación a sus gastos inmediatos de corto plazo. El sistema actual, en cambio, sólo busca hacerse cargo del arancel, en un contexto en que hay antecedentes para pensar que éste no es la principal restricción de acceso a la educación superior.

EL PRESUPUESTO 2016 PARA AYUDAS ESTUDIANTILES PODRÍA REDIRIGIRSE EN BECAS MÁS FLEXIBLES DE HASTA \$2.000.000 ANUALES PARA LOS ALUMNOS MÁS VULNERABLES

Tabla N° 1. Distribución del gasto disponible en ayudas estudiantiles para alumnos de instituciones acreditadas, según el decil de ingreso al que pertenezca.

	Beca anual
Decil 1	\$ 2,000,000
Decil 2	\$ 2,000,000
Decil 3	\$ 2,000,000
Decil 4	\$ 1,800,000
Decil 5	\$ 1,700,000
Decil 6	\$ 1,600,000

Fuente: Elaboración LyD a partir del Presupuesto 2016, DIPRES y Memoria de Financiamiento Estudiantil 2014, DIVESUP.

Con todo, no se debe perder de vista que no basta con modificar el sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior, en tanto no se aborden las falencias que afectan a los estudiantes, especialmente los más vulnerables, en los niveles educativos previos. Es ahí donde debemos poner el mayor esfuerzo.

¿QUÉ PODEMOS SACAR EN LIMPIO?

Sin perjuicio de las medidas que tome el Ejecutivo, cabe destacar que se ha demostrado la eficacia que tiene la institucionalidad en nuestro país y que los mecanismos establecidos para limitar el poder en casos extremos realmente funcionan. Que existan las instancias necesarias para impedir la transgresión de los derechos fundamentales, como el igual trato de las personas ante la ley, aun cuando dicha transgresión sea producida por una autoridad, es una buena noticia.

Y en cuanto a la iniciativa propiamente tal, es importante no olvidar cuáles deben ser las prioridades para el gasto público en nuestro país. El querer mejorar o hacer menos mala una política pública que ya ha sido aprobada es parte del rol constructivo que debemos asumir. Esto, sin embargo, no obsta a que sigamos proponiendo los avances y caminos que consideramos son los mejores para el futuro.

ⁱ Según se informó, serían tres las universidades que cumplirían con dichos requisitos: Universidad Diego Portales, Alberto Hurtado y Católica Silva Henríquez.

ⁱⁱ El requisito de estar constituido como persona jurídica sin fin de lucro no forma parte de la actual ley para este tipo de instituciones, y la mayoría está constituida como sociedad anónima. Según nuestra revisión, serían 6 las instituciones que calificarían: IP y CFT Duoc UC, IP y CFT de ENAC, CFT CEDUC, e IP Agrario Adolfo Matthei.

ⁱⁱⁱ Hay 3 universidades estatales del CRUCH que no cumplirían con el requisito de 4 o más años de acreditación se impuso en la glosa a las instituciones privadas: Arturo Prat, UTEM y De Los Lagos. En cambio, hay universidades privadas acreditadas por 4 o más años, la mayoría de las cuales quedaron fuera de la glosa por no cumplir con los otros requisitos específicos que se les exigieron: Andrés Bello, Adventista, Católica Silva Henríquez, Viña del Mar y San Sebastián (todas con 4 años); Alberto Hurtado, De los Andes, Del Desarrollo, Diego Portales, Finis Terrae, Mayor y Autónoma (5 años); y Adolfo Ibáñez con 6 años de acreditación. En Educación Superior Técnico Profesional, en tanto, son 13 las instituciones que cumplen con 4 o más años de acreditación, contra las 6 incluidas en la propuesta inicial de la glosa del Gobierno.

^{iv} Según constata el requerimiento presentado, las Universidades de Santiago, de Valparaíso, de la Frontera y Arturo Prat no consagran en sus estatutos ni la participación de estudiantes ni del personal no académico con derecho a voz o voto. Asimismo, es posible que otras instituciones privadas del Consejo de Rectores no cuenten con esta participación en sus estatutos debidamente registrados en el Ministerio de Educación, pero no tenemos acceso a la información para corroborarlo.

^v El Ministro Marcelo Díaz señaló: “Hoy día todos queremos avanzar hacia la gratuidad y nos parece que ese es un triunfo de una política que el Gobierno ha impulsado. (...) Todos quieren adherir a esta política, incluidos los que en algún momento la rechazaron”.

^{vi} Reyes, L.; J.Rodríguez y S. Urzúa. (2013). *“Heterogeneous economic returns to postsecondary degrees: evidence from Chile”*. NBER Working Paper N° 18817. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

^{vii} Considerando becas de arancel, gratuidad, fondo solidario y becas de mantención JUNAEB. Además se adiciona el Fondo de Apoyo a la Investigación creado para compensar a instituciones consideradas en la gratuidad.

^{viii} El crédito con aval del estado (CAE) tiene hoy una tasa de 2% real, se paga de forma contingente al ingreso en cuotas que no superen un tope máximo de éste, y además tiene un plazo máximo de devolución.