

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

LOS PROBLEMAS DE LA GRATUIDAD

Nº 269 | 24 de abril 2019



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

Ya han pasado casi tres años desde que se aprobó la gratuidad en la educación superior, pero dicha política presenta hoy nuevos problemas, pues si bien contempla la cobertura de arancel y derechos de matrícula de los estudiantes, este beneficio cubre solo el tiempo oficial que dura la carrera, sin poder extenderlo si el alumno se atrasa en terminarla. Casi 40.000 estudiantes han perdido la gratuidad por esta situación. Por eso, en este número exponemos los detalles de esta política y los problemas que, dado su diseño, presenta.



Foto: radioagricultura.cl

I. INTRODUCCIÓN

La calidad y la accesibilidad a la educación es uno de los temas que ha sido foco de debate y en la opinión pública, ya que se está instaurando en todos los niveles; preescolar, básica, media, superior, entre otros. Para entender lo que significa la calidad, existen medidas asociadas a las expectativas y necesidades del entorno del estudiante, pero la accesibilidad también es un punto relevante, ya que una de las grandes promesas del gobierno anterior fue llevar la accesibilidad gratuita a los deciles más vulnerables del país.

La reforma educacional de la ex presidenta Bachelet iba a hacer uno de los grandes cambios para equiparar la brecha en la educación superior, pero a casi tres años de la implementación, los altos costos se están haciendo notar. Aunque el presidente Piñera ha respetado la decisión de mantener la gratuidad, se está trabajando para arreglar los errores que han afectado a las IES y para que realmente llegue a los deciles más bajos.

El rector de la Universidad de Chile, Ennio Vivaldi, expuso que el Ministerio de Educación estaba retrasando la implementación de la gratuidad. No obstante, la administración del presidente Piñera dispuso de más de US\$1.700 millones, un 9% más alto que el año anterior. Sin embargo, la fijación de aranceles es uno de los mecanismos más peligrosos de esta reforma.

En los últimos meses los senadores de la oposición, Juan Ignacio Latorre (FA) y Yasna Provoste (DC), han emplazado al gobierno para que solucione un gran problema que aqueja a la gratuidad universitaria, que se traduce en que existen alumnos que pierden este beneficio por atrasarse en sus mallas curriculares. El senador Latorre ha sido enfático en pedir 3 semestres más para aquellos alumnos que optan a este beneficio. Sin embargo, esto requiere más financiamiento por parte del Estado y la ministra Marcela Cubillos ha sido clara en su intención de asignar los recursos a la educación parvularia, poniendo a los niños primeros en la fila, dejando de lado la bandera de lucha de la oposición.

II. ¿QUÉ ES LA GRATUIDAD?

Con la reforma a la educación superior de la ex presidenta Michelle Bachelet, se tenía por objetivo fortalecer el rol del Estado y darle un nuevo protagonismo para saciar las demandas del movimiento estudiantil, con el fin de proveer la esperada gratuidad en el sistema universitario. Una de sus primeras medidas en 2015 fue financiar los gastos con un régimen de tributación, donde las empresas y sectores con altas ganancias aportarían los montos necesarios para financiar la gratuidad.

Esta reforma venía a saciar las demandas estudiantiles desde el año 2011, donde los universitarios alzaban la voz para acceder a una educación pública, de calidad y gratuita. De esta manera, la administración de Bachelet tenía como propósito diseñar un programa de gratuidad universitaria que fue aplaudido por los sectores de la izquierda. Esto generó un problema que finalmente heredó el posterior gobierno.

Según la política pública del gobierno pasado, esta beneficiaría a las familias correspondientes al 60% de menores ingresos de la población, financiando el arancel y la matrícula durante la duración formal de la carrera.

La gratuidad corresponde a los recursos estatales asignados para el pago del arancel y derechos básicos de matrícula de los estudiantes de programas

(pregrados presenciales conducentes a los títulos de técnico de nivel superior, profesional o grado de licenciado, durante la duración formal de sus carreras) que califican para el beneficio.

Los requisitos que se necesitan para acceder a este beneficio son los siguientes:

- Ser chileno o extranjero, con licencia de enseñanza media en Chile y que cuente con residencia definitiva.
- Pertenece a los cinco primeros deciles de menor ingreso (esta clasificación económica se considera a través de la información del Formulario Único de Acreditación Socioeconómica, al Ministerio de Educación).
- No poseer un título profesional o licenciatura otorgada por una institución de educación superior del Estado o reconocida por este, o por una institución de educación superior extranjera.
- En caso de poseer un título de técnico nivel superior, solo se puede acceder a la gratuidad para un programa conducente a un título profesional o licenciatura.
- Matriculados en una institución que sea elegible para estos efectos (Universidad, Instituto Profesional o Centros de Formación Técnica).

III. PROBLEMAS ASOCIADOS A LA GRATUIDAD

A. Exceder el tiempo

Según el informe de la Contraloría General de la República, el año 2017, las cifras de matriculados en la educación superior fueron las siguientes.

- Total de Matriculados Educación Superior: 1.247.746

Del total anterior podemos desglosar el número de matriculados en educación superior por tipo de IES:

1. Universidades Estatales: 194.841
2. Universidades Privadas pertenecientes al CRUCH: 155.752
3. Universidades Privadas no pertenecientes al CRUCH: 383.010
4. Institutos Profesionales: 377.354
5. Centros de Formación Técnica: 136.789

- Matriculados Pregrado y Presencial: 1.122.541

- Matriculados en Instituciones Adscritas: 588.697

- Matriculados con Gratuidad: 261.744

Los matriculados con gratuidad representan un 44,5% del total de matriculados en las instituciones adscritas (carreras de pregrado y presencial). Para el año 2018, la cifra de alumnos beneficiados con gratuidad ascendió a casi 328 mil, sumando casi 67.000 estudiantes a este beneficio.

Según la Ley de Transparencia, casi 40.000 mil estudiantes han perdido la gratuidad porque han excedido el tiempo formal para egresar de su carrera. Este escenario es preocupante, ya que, a solo dos años de la medida impuesta, ya hay alumnos a quienes se les ha cortado este beneficio, siendo 30.217 de los planteles del Consejo de Rectores y el restante son pertenecientes a institutos profesionales y centros de formación técnica. Si bien el número es significativamente menor, hay que recordar que estos últimos recién fueron incorporados a la política pública el 2017.

El año 2017, de los 261 mil estudiantes que estaban adscritos a la gratuidad, un 5,4% perdieron este beneficio, siendo casi 14 mil jóvenes quienes dejaron de estudiar gratis. El escenario no es positivo, ya que recién el 2021 se podrá conocer el número real de personas que ingresaron el 2016 con gratuidad que terminen sus carreras.

Según los expertos que se han referido a este problema, es necesario aumentar al menos un año o un semestre más de carrera fuera de la duración formal. Acorde al rector de la Universidad de Valparaíso, cerca de un 60% de los estudiantes requieren un año adicional de estudio para terminar su carrera.

B. Brechas financieras

Los aranceles regulados y sus efectos en las IES aumentarán el próximo año, estas medidas incluyen también a los estudiantes que no han sido beneficiados con la gratuidad, una compensación respectiva.

La ley propone aranceles fijos que están bajo responsabilidad financiera del Estado, estos a veces son más bajos que los aranceles reales, por ende, a los alumnos que se atrasan en su carreras y pierden la gratuidad, no se les puede cobrar más de la mitad del valor de la carrera.

Por lo expuesto anteriormente, las 27 universidades del CRUCH (que son parte de las 46 instituciones que están en la gratuidad) tendrán una pérdida de \$36.616 millones el próximo año, ya que hay 23 mil jóvenes de esas instituciones que se atrasaron en sus estudios. Además, para el 2019, habrá un límite al cobro de los estudiantes de los deciles 7, 8 y 9 que no estén adscritos a la gratuidad. Para el decil 7, los establecimientos recibirán el arancel regulado más un extra del 40% y para el 8 y el 9, uno del 60%. Por ende, sólo al decil 10 se le podrá cobrar el valor real del arancel fijado por la institución.

Esta medida le va a impedir a las IES sumar recursos provenientes de los sectores privados con más recursos, para que de alguna manera puedan equilibrar sus gastos. Las brechas se generan por el exceso del

control estatal, ya que disminuye la autonomía de la IES, les reduce los mecanismos factibles para encontrar soluciones a los déficit que presentan por el modelo de gratuidad.

C. Déficit Financiero

En 2017, según el reporte financiero de la Contraloría, las IES en su conjunto bordean un déficit de \$17 mil millones. Esta cifra tiene una causa común y es la gratuidad, sus efectos solo consiguen empeorar las condiciones de la investigación, docencia, infraestructura, entre otros.

A ello hay que sumarle que se transgrede la autonomía de las IES con la fijación de aranceles. Estas instituciones van a tener que comenzar a reducir su matrícula para no afectar su desarrollo, tanto académico como corporativo.

Otro punto interesante del informe de la Contraloría muestra que los mayores beneficiados por la gratuidad corresponden al cuarto decil, donde el ingreso familiar per cápita fluctúa entre los \$116.806 y \$146.042, con 182.000 alumnos, más del doble de los beneficiarios del quinto decil con 50.162 estudiantes. Estos datos reflejan que no existe necesidad de avanzar hacia más deciles, ya que en el quinto, podemos observar que optan menos por esta ayuda o ingresan a IES que, debido a las exigencias de la ley, no se adscribieron a la gratuidad, coartando así la libre elección de los estudiantes.



Gráfico N°1: Distribución de los alumnos con gratuidad por decil. Hecho a base propia con los datos del informe Financiamiento Fiscal del Acceso Gratuidad a las Instituciones de Educación Superior de la Contraloría General de la República.

Por otro lado, es importante saber que los tres primeros deciles son quienes no han sido beneficiados por la gratuidad. En el primero se concentran 5.617 alumnos con un 2,1%, en el segundo hay 10.661 con un 4,1% y el tercero con 13.340 con un 5,1%. Esto sucede porque las dificultades para los alumnos más vulnerables provienen desde la educación inicial, haciendo que el paso a la educación superior se haga más difícil debido a sus contextos. Es por ello que, si queremos avanzar hacia mayores oportunidades y movilidad social para los más desfavorecidos, debemos

fortalecer las diferencias que se generan desde la educación temprana y no destinando grandes recursos a la gratuidad, que bien conocemos sus deficiencias.

También es importante señalar que la Universidad de Antofagasta y la Universidad de Aysén son las instituciones que concentraron un mayor porcentaje de sus alumnos beneficiados en el decil 1, con un 3,6% en cada una. Para el decil 2, la Universidad de O'Higgins concentra un 8,3%. Para el decil 3, la Universidad de Antofagasta y el INAF con un 8,3%.

IV. CONCLUSIONES

La gratuidad iba a ser uno de los grandes hitos de la administración Bachelet, lo inscribió como uno de los orgullos de la Nueva Mayoría para que fuese parte del legado histórico. Pero, desde que llegó el presidente Piñera, se han visto los primeros efectos adversos. Esta es una ley llena de contradicciones y defectos que dejan inestable la autonomía de las instituciones de educación superior.

Más allá del sesgo ideológico que pueda tener la gratuidad, es necesario hacer ver el problema de fondo. El contenido y el modelo no están siendo sostenibles y necesitan correcciones urgentes. La pérdida de la autonomía de las instituciones es un problema que todavía no ha demostrado las principales falencias a largo plazo, cada vez se hacen más dependientes del Estado, lo que deja el control al gobierno de turno, lo cual genera una inestabilidad y genera una pérdida de incentivo a que otras instituciones se quieran sumar a otorgar el beneficio.

Por otra parte, es sorprendente que la gratuidad no llegue a los deciles más bajos y el mayor porcentaje se concentre en el cuarto decil, esto quiere decir que la gratuidad aún no es incentivo para que los estudiantes de sectores más desfavorables puedan entrar a la educación. De esta manera, el problema proviene de otra parte y, como se planteó en el informe anterior, es necesario potenciar la educación en la primera infancia y empezar a equiparar la brecha desde ese escenario y no en la educación superior.

Sin embargo, hay que destacar los esfuerzos del presidente Sebastián Piñera y la ministra Marcela Cubillos, que están priorizando la educación parvularia en vez de invertir más recursos en la educación superior.

La OCDE, en sus recomendaciones, propone que el foco sea la educación parvularia. En Chile, se destinan US\$5.910 en gasto promedio por alumno en este nivel. En cambio, el promedio de la OCDE es de US\$8.759; la diferencia de US\$2.849 nos deja muy debajo, con respecto al promedio.

Estas cifras también están enfocadas a las edades de los niños. Para los menores de 3 años, Chile destina US\$9.148 y el promedio OCDE es de US\$12.433. Para los menores entre 3 a 5 años, Chile tiene un gasto de US\$5.100 y el promedio OCDE de US\$8.528. Aunque el ingreso de Chile es menor que el de estos países, cabe señalar que uno de los grandes errores de la ex presidenta Bachelet fue poner el foco en la educación superior, dejando de lado la parvularia. Para el 2017, el gasto por nivel educativo como porcentaje del PIB en educación superior en Chile fue de un 2,5%, mientras que el promedio OCDE fue de un 1,1%.

Durante el gobierno de la ex presidenta Bachelet, destacó que el año 1990 sólo un 5,5% de los niños y niñas entre 0 y 3 años asistían a la educación parvularia. Esta cifra se contrasta con el año 2015, donde fue un 21,1%. En el año 1990, entre la edad de 4 y 5 años alcanzaba un 38,4%, en cambio en el 2015 fue de un 90%.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman