

Lecciones de la gratuidad 2016: el aporte en aranceles que el Estado no pudo compensar

Antecedentes generales

Este año comenzó la implementación de la gratuidad en la educación superior, vía glosa presupuestaria. En pocas palabras, el diseño consistió en posibilitar, a las universidades que cumplieran con ciertos requisitos, firmar un convenio que, a cambio de dejar de cobrar arancel a los estudiantes provenientes de los cinco deciles de menores ingresos, les daba derecho a una asignación de fondos proporcional al número de estudiantes beneficiados y equivalente a una parte del arancel que dejan de cobrar.

Sin embargo, para evitar perder el control sobre el gasto público, la política acudió a la fijación de precios. De esta forma, la Ley de Presupuestos para 2016 dejó establecida la forma en que se realizarían los aportes por gratuidad a las instituciones, mediante una fórmula que se basa en aranceles regulados según grupos de carreras que cuenten con atributos similares (acreditación institucional, nivel de carrera, área del conocimiento, entre otros).

Uno de los aspectos más negativos de los aranceles regulados es que el Estado no tiene ni la capacidad ni la información para estimar de forma correcta los recursos que cada institución requiere para desarrollar su proyecto educativo. Una consecuencia inmediata de ello es la generación de un déficit por cada estudiante con gratuidad matriculado, pero si la rigidez de aranceles persiste, un riesgo mayor es que el sistema de educación superior se homogenice producto del intento de cada universidad de adecuarse a los recursos disponibles.

Un anterior estudio de Acción Educar¹ analizó la fórmula de implementación de la gratuidad para 2016 y estimó las diferencias por estudiante entre los aranceles reales y los aranceles regulados por el Estado. En ese entonces se anticipó la situación de déficit en la que entrarían las universidades que adscribieran a la política, aun sin conocer los valores regulados. Este documento realiza un ejercicio similar, ahora con la información oficial respecto a aranceles y matrícula (reales y regulados) durante el presente año, lo que permite establecer de forma más precisa la materialización del aporte en aranceles que el Estado no fue capaz de compensar.

En esta época de discusión presupuestaria, tener en consideración los resultados de este análisis es de suma importancia no solo para contar con un sistema de financiamiento a la educación superior que sea sostenible, sino para velar por la calidad de nuestras instituciones, aspecto que hoy en día está en juego. Lo anterior cobra fuerza al percatarse de que la Ley de Presupuestos para 2017 establece una fórmula idéntica para la asignación de los recursos.

¹ http://accioneducar.cl/wp-content/files_mf/1446836149GratuidadLeydePresupuestos201628Ues.pdf

Metodología y Datos

De acuerdo a la Ley de Presupuestos 2016², la cantidad de recursos asignada a cada universidad adscrita a la gratuidad se estableció sumando todos los programas de estudios de pregrado presenciales, conducentes al título de técnico nivel superior, profesional o grado de licenciado, de acuerdo al resultado de:

- a) Multiplicar el valor del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas correspondientes, al año 2016.
- b) Multiplicar la diferencia entre el valor del arancel real y el del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas de estudios correspondientes al año 2016. Este valor no podía superar el 20% del monto resultante en la letra a). Esto significa que se otorgó un suplemento de 20% sobre el arancel regulado, pero que al añadir ese valor el tope máximo fue el arancel real (ninguna institución tuvo superávit).

Para calcular el aporte en aranceles que el Estado no pudo compensar, se utilizó la información sobre aranceles y costos de matrícula regulados por carrera para 2016, proporcionados por el Ministerio de Educación vía Transparencia; aranceles y costos de matrícula reales por carrera, disponibles en el Sistema de Información de Educación Superior (SIES); beneficiarios con gratuidad totales por carrera e institución 2016, proporcionados por el Ministerio de Educación vía Transparencia. Con dichos datos, se realizó el siguiente procedimiento:

1. Para todas las carreras, se calculó el déficit por beneficiario como la diferencia entre el arancel regulado (incluyendo costos de matrícula) más 20% (en caso que corresponda) y el arancel real 2016 (incluyendo costos de matrícula).
2. El déficit real de cada universidad se calculó multiplicando el déficit de cada carrera por la cantidad de beneficiados con gratuidad que ingresaron a ellas, posteriormente sumando ese resultado para todos los programas de una misma institución.
3. El déficit promedio por estudiante beneficiado se calculó como la división del déficit 2016 por la totalidad de estudiantes con gratuidad en cada institución.

Por “déficit” se entiende la diferencia entre el monto de recursos recibido por la institución por concepto de gratuidad menos el valor de lista de los aranceles que se dejaron de cobrar a los mismos estudiantes. La situación de déficit contable es obviamente diferente para cada institución y depende de información interna no disponible públicamente.

Resultados

La Tabla 1 muestra la situación de cada institución luego de la implementación de la gratuidad durante este año. Es posible apreciar que solo en la Universidad del Bío-Bío el arancel regulado por el Estado alcanzó a compensar totalmente el precio fijado libremente por la institución. En todas las otras universidades se presenta un déficit, el cual supera los 30 mil

² Proyecto de Ley de Presupuestos Año 2016, Ministerio de Educación, Subsecretaría de Educación, Educación Superior (01) (Partida: 09; Programa:30).

millones en todo el sistema, incluso luego de añadir el 20% de suplemento por sobre el valor regulado. Los déficit más altos corresponden a la Universidad Diego Portales, la Universidad Autónoma de Chile, la Universidad Finis Terrae y la Universidad de Chile, aunque son fruto de diferentes situaciones. En el caso de la Universidad Diego Portales y la Universidad Finis Terrae, el déficit promedio por estudiante beneficiado con gratuidad supera el millón de pesos, lo que significa que los aranceles regulados están muy por debajo de los aranceles reales de las carreras. Esto es reflejo de que el Estado no tiene la capacidad de estimar correctamente la cantidad de recursos que cada institución necesita para llevar a cabo su proyecto educativo. De esta forma, el sistema de fijación de precios perjudica a los proyectos cuyos aranceles son más altos, lo que en un escenario sin fines de lucro implica necesariamente afectar la calidad de éstos. Por otro lado, la Universidad de Chile y la Universidad Autónoma presentan un déficit promedio por estudiante moderado, pero su gran cantidad de estudiantes beneficiados por la gratuidad provoca que posean déficit totales muy altos. Lo anterior muestra que, contradictoriamente, la fijación de aranceles castiga más a aquellas universidades con mayor cantidad de estudiantes vulnerables.

Tabla 1: Situación 2016 por implementación de la gratuidad

Institución	Déficit ³ 2016	Beneficiados con gratuidad 2016	Déficit promedio por estudiante beneficiado
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	\$ 4.945.537.024	3.629	\$ 1.362.782
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHILE	\$ 4.581.491.712	10.211	\$ 448.682
UNIVERSIDAD FINIS TERRAE	\$ 2.245.934.848	1.798	\$ 1.249.129
UNIVERSIDAD DE CHILE	\$ 2.126.238.464	8.471	\$ 251.002
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE	\$ 2.075.686.912	3.309	\$ 627.285
UNIVERSIDAD TECNICA FEDERICO SANTA MARIA	\$ 1.955.723.136	5.565	\$ 351.433
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	\$ 1.664.694.400	2.358	\$ 705.977
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE	\$ 1.574.961.152	7.764	\$ 202.854
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO	\$ 1.457.622.656	5.375	\$ 271.186
UNIVERSIDAD CATOLICA SILVA HENRIQUEZ	\$ 1.006.053.568	2.750	\$ 365.838
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA METROPOLITANA	\$ 769.516.864	4.214	\$ 182.610
UNIVERSIDAD CATOLICA DE TEMUCO	\$ 671.621.440	5.521	\$ 121.649
UNIVERSIDAD DE CONCEPCION	\$ 657.922.432	9.552	\$ 68.878

³ P “déficit” se entiende la diferencia entre el monto de recursos recibido por la institución por concepto de gratuidad menos el valor de lista de los aranceles que se dejaron de cobrar a los mismos estudiantes.

UNIVERSIDAD CATOLICA DE LA SANTISIMA CONCEPCION	\$ 536.456.000	6.801	\$ 78.879
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	\$ 463.861.184	4.710	\$ 98.484
UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA	\$ 449.952.544	1.887	\$ 238.449
UNIVERSIDAD DE TARAPACA	\$ 433.753.824	4.139	\$ 104.797
UNIVERSIDAD DE VALPARAISO	\$ 418.831.552	6.794	\$ 61.647
UNIVERSIDAD DE TALCA	\$ 409.403.104	4.142	\$ 98.842
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL MAULE	\$ 394.117.216	3.663	\$ 107.594
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	\$ 330.393.184	5.551	\$ 59.520
UNIVERSIDAD DE MAGALLANES	\$ 318.456.608	1.446	\$ 220.233
UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACION	\$ 209.033.328	1.567	\$ 133.397
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL NORTE	\$ 187.166.256	2.861	\$ 65.420
UNIVERSIDAD DE LA SERENA	\$ 177.991.216	3.294	\$ 54.035
UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA	\$ 78.730.664	4.780	\$ 16.471
UNIVERSIDAD DE ATACAMA	\$ 65.240.856	2.266	\$ 28.791
UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACION	\$ 53.741.928	3.954	\$ 13.592
UNIVERSIDAD ARTURO PRAT	\$ 29.548.116	3.849	\$ 7.677
UNIVERSIDAD DEL BIO-BIO	\$ -	6.591	\$ -
TOTAL SISTEMA	\$ 30.289.682.188	138.812	\$ 218.207

Fuente: Elaboración propia en base a información Mineduc (Transparencia) y SIES.

Respecto a la interpretación de los resultados presentados en la Tabla 1, cabe tomar en cuenta ciertas consideraciones. En primer lugar, el déficit presentado, o bien lo que las instituciones dejan de recibir por la implementación de la gratuidad, no toma en cuenta que algunas instituciones podrían contar con su propio sistema de becas internas, de modo que el arancel real sería menor para algunos estudiantes, disminuyendo el déficit contable. Esa información cuenta con demasiada especificidad como para poder ser incorporada en el cálculo y no se encuentra disponible públicamente, pero debe ser considerado para interpretar los resultados con precaución, dado que generaría diferencias entre el déficit contable y el déficit por diferencia entre el arancel regulado y arancel real presentado en este estudio.

Otro problema podría ser la diferenciación de aranceles dentro de cada universidad según el año de ingreso de los estudiantes, dado que el análisis considera los aranceles reales 2016. Sin embargo, solo 9 de las 30 instituciones adscritas a la gratuidad reportan en sus páginas web aranceles distintos para estudiantes nuevos y antiguos. Una de ellas, por ejemplo, es la Universidad de Chile, en cuyo caso a pesar de esa diferenciación, los aranceles por carrera

para estudiantes de primer año 2016 son prácticamente idénticos a aquellos correspondientes a promociones más antiguas⁴.

Finalmente, las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) cuentan con otros ingresos directos (aportes basales) por parte del Estado, algunos de los cuales podrían tener el propósito implícito de compensar lo que el arancel regulado no puede cubrir. Lo anterior también genera diferencias entre el déficit contable y el déficit presentado en este estudio.

Conclusiones

La política de gratuidad en la educación superior impulsada por el gobierno fue acompañada de una lógica de fijación de precios. Durante al año 2016, los aranceles regulados por el Estado no fueron capaces de compensar los aranceles reales en 29 de las 30 instituciones adscritas, incluso después de aplicar el 20% del suplemento sobre el valor fijado.

Con datos oficiales respecto a aranceles reales, aranceles regulados y cantidad de beneficiados en cada institución y carrera, se estimó que la totalidad del valor de aranceles que el Estado no pudo compensar fue superior a los 30 mil millones, lo que corresponde a cerca de 200 mil pesos por cada uno de los 138.812 estudiantes con gratuidad.

Los planteles con mayor déficit son la Universidad Diego Portales, la Universidad Autónoma, la Universidad Finis Terrae y la Universidad de Chile, reflejando las desventajas de una política de fijación de aranceles y que, contradictoriamente, tener una mayor cantidad de estudiantes vulnerables generó una gran magnitud de recursos no percibidos.

Es necesario tomar en cuenta estos antecedentes al momento de discutir el presupuesto y la política de gratuidad para el próximo año, sobre todo considerando que la fórmula establecida en la Ley de Presupuestos 2017 es similar a la ya implementada. La fijación de aranceles, como estrategia para determinar el aporte por gratuidad, necesariamente implica un perjuicio económico a las universidades, el que se agrava mientras más alto es el arancel o mayor es el número de estudiantes vulnerables matriculados. Los proyectos con mayores aranceles se ven directamente perjudicados por la política. En un contexto sin fines de lucro y admisión regulada, los aranceles son altos debido a las particularidades del proyecto educativo, las que deberán necesariamente eliminarse en el caso de persistir el déficit. Esto lleva a una homogeneización de la oferta educativa, la que es perjudicial para el sistema en su conjunto y en particular para los estudiantes.

⁴ Fuente: <http://www.uchile.cl/portal/admision-y-matriculas/aranceles-y-credito/aranceles/4934/estudiantes-nuevos>