Lecciones del financiamiento a la educación superior en Australia

Introducción

Australia ha pasado por diferentes modelos de financiamiento de la educación superior y a lo largo de su historia han tenido más de una reforma revolucionaria. La primera de ellas fue la implementación de la gratuidad, la cual fue derogada debido a su regresividad y a que no dio abasto para la creciente demanda por ingresar a la universidad. Lo anterior llevó al país a la necesidad de pensar en un sistema de financiamiento que fuese sostenible y equitativo, y como resultado de ello fueron pioneros en el establecimiento de préstamos contingentes al ingreso, en los cuales los estudiantes pagan, una vez egresados, cuotas que dependen directamente del ingreso que perciben.

El sistema de educación superior australiano está en constante evolución, y en la actualidad las necesidades de las instituciones, y sobre todo de las universidades más prestigiosas, han llevado a cuestionar el rol regulador del estado en la educación superior.

Indagar en cómo ha evolucionado el sistema de financiamiento de la educación superior en Australia y en las distintas reformas implementadas puede dejar lecciones muy valiosas.

Contexto Australiano

Actualmente el país cuenta con 172 instituciones de educación superior: 37 universidades estatales, 4 universidades privadas, 2 universidades extranjeras con sede en Australia y 129 establecimientos de educación superior no universitaria. En todo el sistema participan cerca de 1.4 millones de estudiantes, de los cuales un 25% corresponde a extranjeros.

El gobierno australiano es el principal financista de la educación superior. Gran parte de los fondos están destinados a financiar la enseñanza y aprendizaje a través de distintas iniciativas, cuyo objetivo es el apoyo a estudiantes, infraestructura, equidad y calidad. La mayoría del financiamiento se administra a través de la Ley de Apoyo de la Educación Superior (HESA, por sus siglas en inglés), e incluye diferentes fondos[1].

En primer lugar existe el *Commonwealth Grant Scheme*, destinado a subsidiar los costos de los programas estudiantiles de licenciatura y de otros cursos designados[2] por el Ministerio de Educación Superior. Este aporte va dirigido a las 37 universidades estatales y a 7 planteles privados (universidades y establecimientos no universitarios). Los cupos de matrícula que contarán con el subsidio del estado se denominan *Commonwealth Supported Places* (CSP), y el requisito para acceder a ellos es ser ciudadano australiano, neozelandés o poseer una visa

[1] https://www.education.gov.au/funding

[2] Los cursos designados incluyen algunos postgrados no orientados a la investigación, diplomas, entre otros.

permanente[3]. Las universidades estatales son libres de fijar los cupos CSP que ofrecerán y el estado subsidiará la cantidad que reporten, con excepción de la carrera de medicina. Por otro lado, los planteles privados reciben la cantidad de CSP que establece el estado australiano. En estas instituciones, cerca del 75% de los CSP corresponden a las carreras de enfermería y educación, dado que son consideradas prioridad nacional.

El *Commonwealth Grant Scheme* proporciona un monto fijo por estudiante a cada institución, diferenciado solo según programa y sin discriminar por tipo de institución. Al momento de acceder a este, los representantes del establecimiento y del estado firman el *Funding Agreement*, contrato donde se establecen las condiciones del fondo. Dichas condiciones se refieren principalmente a la necesidad de obtener una autorización por parte del gobierno cada vez que la institución pretenda abrir o cerrar cursos y/o campus que puedan afectar a estudiantes CSP. En cuanto al uso de los recursos, la única condición es que en las carreras de educación y enfermería, un porcentaje del fondo (no superior a 10%) debe destinarse exclusivamente a los costos de la práctica de la carrera. La condición es idéntica para instituciones estatales y privadas.

El subsidio del *Commonwealth Grant Scheme* cubre, en promedio, el 60% del valor total de las carreras. El porcentaje restante es financiado a través de "contribuciones estudiantiles", pago que generalmente es diferido mediante el *Higher Education Loan Program* (HELP), un sistema de préstamos sin interés[4] realizados por el estado, cuyo pago se realiza posterior a que el estudiante egrese de su carrera, a través de cuotas que dependen de su ingreso laboral. Pueden acceder a préstamos HELP todos los estudiantes con CSP. El monto máximo de las contribuciones estudiantiles está regulado por el estado, y la gran mayoría de las instituciones se acoge a ese tope[5].

Con los aportes conjuntos del Commonwealth Grant Scheme y las contribuciones estudiantiles, los valores de las carreras australianas oscilan entre los 5 millones y 16 millones de pesos chilenos anuales.

Por otro lado, tanto las instituciones estatales como privadas son libres de fijar la cantidad de cupos y el monto que es cobrado a los estudiantes no subsidiados por el estado y a los estudiantes extranjeros. Además, el estado ofrece otros fondos, por ejemplo para investigación, y becas especiales para personas discapacitadas, o poblaciones específicas, etc.

I. El abandono del sistema de gratuidad[6]

En Australia, hasta el año 1973 las universidades requerían que sus estudiantes se hicieran cargo del financiamiento de la educación superior, lo cual coexistía con un sistema de becas por mérito académico. En dicho año se abolieron los costos para los estudiantes y se estableció un

[3] http://studyassist.gov.au/sites/studyassist/helppayingmyfees/csps/pages/commonwealth-supported-places#AmIEligible

[4] El valor se corrige solo por inflación.

[5] Para información más detallada ver https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/higher_education_in_australia_-_a_review_of_reviews.pdf

[6] Chapman, B. (2007). Higher education financing in Australia. *CESifo DICE*.

sistema de gratuidad en las instituciones estatales que no contemplaba ningún tipo de contribución por parte de éstos. Sin embargo, en dicha época empezaron a surgir presiones que hacían insostenible el sistema. En primer lugar, durante la década de los 80 hubo un gran incremento de la tasa de graduación de la educación secundaria, hecho que no fue acompañado de un aumento de cupos en las universidades. El gobierno laborista de ese entonces mantenía un principio de parsimonia fiscal y por ende no fue capaz de responder a las necesidades de una demanda creciente por educación superior. Adicionalmente, los ministros de los gabinetes de Hacienda y Educación de esa época[7] se manifestaron públicamente a favor de terminar con el sistema de gratuidad por considerarlo regresivo, es decir, mientras las universidades se financiaban con recursos de todos los contribuyentes, quienes asistían a ellas provenían de hogares relativamente privilegiados dentro de la ciudadanía australiana, y una vez graduados recibían altos beneficios económicos. De esta forma, en 1986 se introduce un modesto cargo por costos administrativos a los estudiantes, cuya recaudación no superó el 3% del gasto total en educación superior. Ya en el año 1987 se encarga a académicos un informe para introducir un sistema de pago de los estudios universitarios. Dicho informe recomendó un esquema de préstamos contingentes al ingreso, el cual fue ratificado por un comité presidido por el ex ministro laborista Neville Wran.

II. HECS: Préstamos contingentes al ingreso[8]

En 1989 se implementó el *Higher Education Contributions Scheme* (HECS), siendo el primer sistema de financiamiento de la educación superior a través de préstamos contingentes al ingreso en el mundo, el cual consiste en que una vez egresados, todos los estudiantes retribuyen una tarifa por su educación superior, que en el caso australiano se descuenta a través del servicio de impuestos. La cuota depende del ingreso de cada persona, por ende existe una protección a los egresados frente al riesgo de quedar desempleados o de contar con fluctuaciones en sus salarios.

Inicialmente los HECS eran uniformes para todos los estudiantes, es decir, retribuían una tarifa fija de $1.800 dólares australianos, independiente de la universidad o programa al que asistieran. Además, el número de estudiantes subsidiados por el estado era determinado por el gobierno, y no se apoyaba a ninguna institución privada (aunque en ese momento solo existían 4).

En 1989 obtuvieron financiamiento estatal 19 universidades estatales y 70 establecimientos no universitarios. El 80% del financiamiento se entregó como aporte directo a las instituciones y el resto fue contribución estudiantil diferida mediante los HECS.

Inmediatamente posterior a la implementación de los HECS, la matrícula creció a tasas del 10% durante dos años, para luego oscilar de forma más moderada.

[7] Peter Walsh y John Dawkins, respectivamente.
[8] http://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/financiamiento-educacion-superior-australiana

La capacidad de ofrecer cupos sin subsidio estatal a estudiantes extranjeros fue introducida en 1986, y a pesar de los altos costos, la matrícula extranjera se incrementó en 129% entre 1987 y 1992. En los inicios, esos cupos no podían exceder el 25% de la matrícula.

A partir de 1996 se otorgaron cupos con subsidio estatal a universidades privadas y, por otro lado, las contribuciones estudiantiles se comenzaron a fijar de forma que reflejaran el valor percibido de las carreras, es decir, aquellas que generaran más ingresos a sus egresados valdrían más, y viceversa. Aquello implicó un aumento de 30% del valor de las contribuciones, en promedio. Por otro lado, a partir de 2005 se permitió cierta discrecionalidad, en el sentido que las universidades podrían fijar contribuciones que excedieran hasta en 25% el valor fijado por el gobierno. Por otro lado, se elevó a 50% de la matrícula el tope máximo de estudiantes sin subsidio estatal (y por ende, con arancel libre). Además, se creó formalmente el Commonwealth Grant Scheme, reemplazando el sistema de subvención global a la institución por uno dependiente del número de estudiantes. Finalmente, los préstamos HECS fueron renombrados a su denominación actual, Higher Education Loan Program (HELP).

III. El impacto de los HECS sobre la educación superior australiana

La introducción de los HECS en Australia motivó distintas investigaciones[9], las cuales se enfocaron principalmente en el impacto sobre la composición socioeconómica de la matrícula universitaria, una de las mayores preocupaciones cuando se implementan políticas de financiamiento de los estudios superiores. Las principales conclusiones son las siguientes:

- Los relativamente menos aventajados socioeconómicamente en Australia siempre han tenido un rezago en el ingreso a la universidad, incluso en los momentos en que existía un sistema de gratuidad (esto respalda la caracterización regresiva de dicha política).
- La introducción de los HECS se asoció a un aumento paulatino en la matrícula de educación superior, a diferencia de lo sucedido con el sistema de gratuidad.
- Los HECS no provocaron una disminución en la participación de los estudiantes menos aventajados en la matrícula universitaria.

IV. La pugna actual: desregulación de aranceles y mayor libertad de elección

El sistema de financiamiento a la educación superior en Australia sigue evolucionando, y el debate actual se concentra en la regulación de las contribuciones estudiantiles y el alcance de

[9] Cardak, B. and C. Ryan (2006), "Why are High Ability Individuals from Poor Backgrounds Underrepresented at University?", La Trobe School of Business Discussion Paper A06.04, Melbourne; Chapman, B. and C. Ryan (2005), "The Access Implications of Income Related Charges for Higher Education: Lessons from Australia", Economics of Education Review 24 (5), 491–512; Marks, G. and J. McMillan (2006), "Australia: Changes in Socioeconomic Inequalities in University Participation", in Shavit, Y., R. Arum and A. Gamoran, eds., Stratification in Higher Education: A Comparative Study, Stanford University Press, Standford; Marks G., N. Fleming, M. Long and J. McMillan (2000), Patterns of Participation in Year 12 and Higher Education in Australia: Trends and Issues, Longitudinal Surveys of Australian Youth, Research report no. 17, ACER, Melbourne.

los fondos fiscales. La reforma a la educación superior de 2014[10] tenía por objetivo que las mejores universidades del país fuesen competitivas a nivel internacional, y que además se expandieran las posibilidades de elección para los estudiantes dentro del sistema. Para ello proponían, entre otros aspectos, cambiar el nombre "contribuciones estudiantiles" y hablar directamente de aranceles, eliminando también el tope máximo y permitiendo que las universidades determinaran libremente el valor de sus programas (los cuales serían pagados a través de los préstamos HELP). Además, proponía expandir la cobertura de fondos estatales a los grados inferiores a la licenciatura (tales como los diplomas), a más universidades privadas y a los establecimientos de educación superior no universitarios. De esta forma, según narra el proyecto de ley, los cambios apuntarían hacia una mayor competencia e innovación por parte de las instituciones, mientras aumentaría la capacidad de elección de los estudiantes a la vez que los recursos fiscales se repartirían de forma más equitativa entre los contribuyentes, al no destinarse casi exclusivamente a universidades estatales.

A pesar de existir argumentos muy interesantes a favor de la desregulación, la reforma de 2014 fue rechazada en el Senado australiano, presumiblemente por los costos políticos que implicaba, y no por argumentos técnicos. Sin embargo, este debate podría ser retomado en 2017[11].

Argumentos de las universidades estatales enfocadas en investigación

Un aspecto muy interesante es que en Australia parte de quienes están presionando hacia la desregulación de aranceles es el *Group of Eight* (Go8), organización que reúne a las ocho universidades estatales más prestigiosas del país.

Quienes se oponían a la desregulación instaban a los rectores del Go8 a rechazar la medida, argumentando que las universidades públicas no debían regirse por los "caprichos del mercado"[12]. Sin embargo, según los rectores del Go8, es valioso defender la idea de universidades públicas en cuanto eso significa admisión en base a mérito académico, un currículum orientado hacia la investigación, libertad académica en el pensamiento, la enseñanza y la investigación, y un modelo de gobernanza que asegure que los temas académicos serán supervisados precisamente por académicos. Pero enfatizan en el hecho de que el tipo de financiamiento no define el rol público de la universidad, y que de ser así ninguna universidad australiana sería pública, en el sentido que sus ingresos no provienen mayoritariamente del estado australiano, sino de las contribuciones estudiantiles, fondos de investigación concursables, actividad comercial y filantropía. Lo anterior sería consistente con lo que pasa en Oxford[13] y Berkeley[14], donde el financiamiento estatal directo rodea el 15% de sus ingresos, lo cual no pone en duda su calidad de universidades públicas.

[10]Para ver el proyecto de ley dirigirse a http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/bills/r5325_first-reps/toc_pdf/14183b01.pdf;fileType=application%2Fpdf

[11] Más información en http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20151001113519603

[12] https://www.go8.edu.au/article/why-i-support-deregulation-higher-education

[13] http://www.ox.ac.uk/about/organisation/finance-and-funding

[14] http://cfo.berkeley.edu/sites/default/files/2013-14%20UC%20Berkeley%20Budget%20Plan%20-%20Final%20%289-5-13%29.pdf

Para llegar a apoyar la idea de la desregulación de aranceles, los rectores del Go8 realizaron un diagnóstico acabado de la situación en la que están actualmente. El problema principal es que las universidades australianas no cuentan con los recursos suficientes para ser competitivas a nivel internacional. Afirman que a medida que la cobertura promedio del sistema de educación terciaria crece, los gobiernos invierten menos por estudiante, presentando una disminución paulatina en dicho monto en los últimos 40 años[15] y dejando a las universidades en situación de déficit de financiamiento de las actividades clave de la enseñanza.

Según los rectores, entre los mayores problemas que enfrentan se encuentra la necesidad de realizar despidos a gran escala, principalmente de personal profesional. Por otro lado, los fondos para investigación serían muy acotados, donde solo 1 de cada 5 postulaciones se adjudica algún tipo de financiamiento[16]. Por otro lado, para los estudiantes también se presentan problemas, ya que dado que las contribuciones estudiantiles son uniformes para todas las universidades adscritas al Funding Agreement, no pueden elegir en base a precios, es decir, quienes quieren acceder solo a una carrera profesional deben pagar lo mismo que aquellos que ingresan universidades orientadas a la investigación, cuando lo lógico sería que las universidades menos complejas también fuesen menos costosas.

Con un diagnóstico claro y afirmando que el sistema actual es insostenible, los rectores del Go8 descartan la posibilidad de un aumento de los impuestos debido a que está muy arraigado en la opinión pública que, si bien todos desean para sí mismos o para sus hijos el ingreso a la universidad, los beneficios privados asociados a ello son bastante altos. En este sentido, de acuerdo a los rectores, en Australia la opinión general indicaría, a grandes rasgos, que el aporte actual que el gobierno realiza a las instituciones de educación superior es adecuado o incluso demasiado alto, y que los ciudadanos (incluidos los políticos australianos) prefieren que los fondos sean invertidos en hospitales, escuelas y seguridad[17].

Los rectores del Go8 afirman que para alcanzar los niveles de la OCDE en cuanto al financiamiento de la educación superior, es necesario un impulso sin precedentes en los desembolsos, pero que aumentar los impuestos para lograr aquello iría en contra de lo que se ha realizado en los últimos 40 años y de las direcciones que han tomado los países comparables a Australia. Por otro lado, tomando como supuesto que el financiamiento público a la educación superior no aumentará, es inevitable que las universidades aumenten el precio que imponen a los estudiantes extranjeros. Ante ello, los rectores invitan a cuestionarse el hecho de que las familias de la región deban financiar a las universidades australianas. Otra solución radical sería que se termine con la investigación y crear (o convertir) instituciones que solo se dediquen a enseñar, de modo que mantener los costos bajos, pero descartando absolutamente la opción de contar con universidades competitivas a nivel internacional.

De esta forma, la desregulación de aranceles sería la solución óptima para financiar a las universidades australianas y lograr un nivel aceptable de calidad, según los rectores del Go8. Afirman que los principales beneficiarios de la educación superior son los mismos estudiantes, y que los préstamos HELP aseguran que solo aquellos que reciben un retorno por su educación deben retribuir sus costos. La conclusión es transversal a distintos líderes universitarios,

[15] http://www.voced.edu.au/content/ngv%3A32134
[16] https://theconversation.com/gifting-of-research-funds-by-politicians-undermines-quality-32331
[17] https://www.go8.edu.au/article/why-i-support-deregulation-higher-education

incluso a aquellos que tendían a inclinarse por mayores subsidios por parte del estado. "El mercado tiene caprichos, pero la dependencia del gobierno también", afirmó en 2015 Glyn Davis, rector de la Universidad de Melbourne[18].

Cuando se discutía la reforma de 2014, el entonces vicerrector de la Australian National University (ANU) y presidente del Go8, Ian Young, afirmó que la desregulación permitiría a las universidades identificar sus fortalezas y perseguir la excelencia aprovechando la oportunidad de diferenciarse. Según sus palabras, el sistema actual cuenta con incentivos perversos, premiando a las instituciones que cuentan con mucha matrícula y enseñan de la forma más barata posible, mientras obliga a las mejores universidades de Australia a ser promedio, y que a pesar de que tienen muy pocas "instituciones terribles", ninguna es realmente excepcional, por ende llamó a los senadores a "dar a las universidades la libertad de ser brillantes"[19].

Conclusiones

En Australia, la primera reforma que revolucionó el sistema de financiamiento de la educación superior fue la gratuidad implementada en 1973. Esta política, además de considerarse regresiva, no fue capaz de satisfacer la demanda creciente por educación superior del país. Lo anterior dio paso a la necesidad de re pensar un sistema de financiamiento que contemplara una contribución por parte de los estudiantes (dado que una vez egresados recibirían altos beneficios económicos), pero que a la vez no dejara fuera del sistema a aquellos que no fuesen capaces de costear sus estudios. De esta forma, Australia fue pionera en la implementación de un préstamo contingente al ingreso (HECS-HELP), donde el estado otorga los recursos necesarios para costear la educación superior y, una vez egresados, los estudiantes retribuyen parte del valor de las carreras de modo que el aporte realizado depende del ingreso que reciben. Así, están protegidos frente a las fluctuaciones de los salarios o épocas de desempleo.

A diferencia de la gratuidad, los HECS-HELP permitieron un crecimiento sostenible de la matrícula en educación superior en Australia, y además no significaron una menor participación de los ciudadanos menos aventajados en ella.

El sistema de los HECS-HELP ha tenido diversas modificaciones en las últimas décadas, siempre orientados hacia la flexibilización de la fijación de las contribuciones estudiantiles por parte del estado.

Conocer el trayecto australiano en el financiamiento de su educación superior puede ayudar a tener referentes frente a la reforma de gratuidad con fijación de precios que pretende implementar el gobierno de Chile. En primer lugar, es importante rescatar que incluso en un país rico como es Australia, cuyo PIB per cápita es 4 veces el de Chile, la gratuidad tuvo limitantes en su capacidad de aumentar la cobertura frente a una demanda creciente por educación superior, aspecto que se suma a la regresividad de la medida y que llevó a derogarla. Por otro lado, la fijación de contribuciones estudiantiles que no guardan relación con el verdadero valor de las carreras de educación superior tampoco es sostenible. Australia partió

[18] https://www.go8.edu.au/article/why-i-support-deregulation-higher-education
[19] https://www.theguardian.com/education/2014/jul/30/australias-top-eight-universities-push-for-higher-fees-fewer-students

con una pequeña tarifa por costos administrativos, pasando luego a los HECS fijos y viéndose cada vez más en la necesidad de conectar lo que paga el estudiante con la singularidad de cada carrera, flexibilizando de distintas formas dichas contribuciones.

El debate actual está en torno a la desregulación total de los aranceles universitarios y a la expansión de los HECS-HELP a las instituciones privadas y hacia otros grados de educación superior (no solo las licenciaturas). Las iniciativas en esta dirección se justifican en crear un sistema más competitivo, diferenciado y que otorgue mayor posibilidad de elección a sus estudiantes. Quienes más han presionado en favor de esto es el Go8, que agrupa a las universidades estatales más prestigiosas del país, quienes acusan que el sistema actual las obliga a ser promedio, y han pedido a los senadores de su país que les otorguen la "libertad para ser brillantes".