

Medio	Revista Mensaje
Fecha	11-10-2018
Mención	NUEVO FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL Un desafío crítico. Mención a U. Alberto Hurtado.

NUEVO FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL

Un desafío crítico

El paso del Crédito con Aval del Estado al nuevo Sistema de Financiamiento Solidario no debe consagrar la coexistencia de dos regímenes para los estudiantes universitarios: eso consolidaría la segmentación vigente hoy en todo el sistema educacional.

La actual propuesta del Gobierno debiera incorporar de mejor manera los conceptos de solidaridad y bien común, para que no represente un retroceso en la generación de una sociedad más solidaria y cohesionada.

Ricardo Carbone B. | [Universidad Alberto Hurtado](#)



En los últimos treinta años, Chile ha implementado una serie de políticas tendientes a alcanzar una mayor equidad y calidad en el sistema educacional tanto escolar como superior. La gratuidad ha sido un paso muy significativo y en la línea correcta, su fortalecimiento y consolidación se hacen imprescindibles. Para ello, es necesario hacer algunos ajustes en su financiamiento, de modo que las universidades adscritas no vean perjudicados sus proyectos académicos y que se sumen otras universidades que cumplan con los requisitos de calidad, participación y no lucro, que la ley determina.

En este contexto, la presentación del nuevo proyecto que crea el Sistema de Financiamiento Solidario (SIFS), debe ser coherente con la decisión de fortalecer la gratuidad y no debilitarla perjudicando proyectos universitarios de calidad y, especialmente, a los estudiantes que optaron por ellos.

Como muestra el presente artículo, el SIFS tiene aspectos positivos y otros que deben ser revisados, a fin de evitar que en el sistema de educación superior se reproduzca y refuerce el alto grado de segmentación socioeconómica y sociocultural que tiene el sistema de educación escolar.

El número de estudiantes en educación superior ha crecido de manera muy significativa en los últimos treinta años, llegando actualmente a casi 1.200.000 estudiantes. En este periodo la matrícula universitaria pasó de 125.529 estudiantes en 1988, a 673.143 en 2018¹. Esto significa una tasa muy cercana a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El crecimiento experimentado ha permitido un alto acceso a la educación superior, aunque marcado por la falta de regulación y con dificultades para asegurar adecuados niveles de calidad.

Desde la perspectiva del financiamiento, es importante hacer ver que, aún después de la gratuidad, Chile tiene una de las tasas más bajas de financiamiento público de la educación superior, el 35,7%, siendo 69% el promedio de los países miembros de la OCDE². Esto significa que, prácticamente 2/3 del costo de la educación superior son financiados con recursos de las familias.

Por otra parte, Chile presenta uno de los promedios de aranceles más altos de los países miembros de la OCDE, aproximadamente US\$ 8.000 anuales³, siendo superado únicamente por Portugal. Aún cuando comparada con la región nuestra eficiencia interna es mejor que la mayor parte de países latinoamericanos, los datos muestran un sistema con una deserción del 23% al finalizar el primer año y una baja titulación oportuna.

Como la mayor parte de las familias no dispone de los ingresos suficientes para pagar, han debido recurrir a créditos tanto estatales como de la banca comercial. La combinación, de escaso financiamiento fiscal, aranceles altos y bajas tasas de eficiencia interna, ha producido un alto nivel de endeudamiento, tanto de estudiantes que finalizan sus estudios como de los que desertan. A fines del 2017 se estimaba que la deuda total por Crédito con Aval del Estado (CAE) llegaba a los US\$ 8.000 millones⁴.

CRONOLOGÍA DE LOS CAMBIOS EN EL CRÉDITO

Hace algunas semanas, el Gobierno presentó una propuesta para reemplazar el CAE⁵. Una breve reseña de la evolución de los distintos instrumentos de financiamiento que se han generado permite entender los cambios implementados y, por esa vía, alimentar la discusión del nuevo proyecto presentado.

El 1 de junio del 2005, en el Gobierno de Ricardo Lagos se promulgó la Ley N°20.027, que creaba el Crédito con Aval del Estado. Este nuevo mecanismo de financiamiento, junto con un significativo aumento de la matrícula, produjo un alto endeudamiento de los estudiantes que accedieron a dicho crédito. Esto último se explica por una alta tasa de interés, alza de aranceles y dificultad para cobrar. A este endeudamiento se sumó la contratación, por parte de muchos alumnos, de otros créditos para financiar el copago.

Por otra parte, se evidenciaba una discriminación importante con el crédito que obtenían los estudiantes que estaban en universidades del CRUCH, a quienes les cubría una mayor parte del arancel y con mejores condiciones de tasa y plazo que

las que ofrecía el CAE, constituyendo una discriminación arbitraria y sin fundamento.

Posteriormente, y como respuesta a la presión ejercida por el movimiento estudiantil en el año 2011, en septiembre de 2012, a propuesta del Gobierno de Sebastián Piñera, se promulga la Ley N°20.634, que modifica la norma anterior. El principal ajuste se trató de una rebaja de la tasa de interés, desde el 6% al 2% y un servicio de deuda contingente al ingreso.

Seis años después y días antes de terminar su segundo período (el 5 de marzo de 2018), el Gobierno de Michelle Bachelet presentó un proyecto de ley para reemplazar el CAE por un Crédito Estatal para la Educación Superior. Esta propuesta entendía el crédito como un mecanismo de financiamiento transitorio, mientras se llega a la gratuidad universal. Los principales cambios apuntan a sacar a la banca de la gestión crediticia, limitar el copago, establecer una proporción del ingreso como pago máximo y condonación del saldo no pagado después de cierto período.

El pasado 15 de junio, el presidente Sebastián Piñera presentó a discusión en el Congreso Nacional el proyecto de ley que crea un nuevo Sistema de Financiamiento Solidario (SIFS) para estudiantes de la educación superior. El nuevo instrumento tiene aspectos muy positivos; por ejemplo, la unificación del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el antiguo CAE en un solo sistema.

Los principales beneficios son para los estudiantes, en la medida en que mantiene condiciones de tasa de interés actual, mecanismos de condonación del saldo no pagado después de cierto período y el reemplazo de la banca por una agencia estatal. Lo más relevante es la prohibición de cobrar copago a los estudiantes de los seis primeros deciles mientras estén cursando

su educación superior. Esta diferencia entre el arancel de referencia y el arancel real, que sigue siendo libre, debe ser financiada por la universidad, ya sea como descuento o como crédito, en las mismas condiciones que el SIFS. En el caso de los estudiantes de los deciles superiores, se establece un máximo de préstamo a otorgar (combinación de arancel regulado y nivel socioeconómico), pero se permite el copago y, por lo tanto, el arancel real es libre.

FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO Y FIJACIÓN DE ARANCELES

Este aspecto ha sido uno de los más debatidos, especialmente en un nuevo contexto con 33 universidades y casi 350.000 estudiantes en gratuidad. La pregunta de fondo es, ¿deben fijarse los aranceles? Si se fijan para las universidades adscritas a gratuidad, ¿por qué no se fijan para aquellas que no lo están? O, al revés, si no se fijan los aranceles en el caso del SIFS, ¿por qué si se hace para las universidades en gratuidad?

Desde la responsabilidad fiscal, y dado que la gratuidad debe ser financiada con el Presupuesto de la nación, los aranceles no pueden ser libres. Este dato obliga a aplicar dicho límite también a los planteles que no adscriben a gratuidad. De lo contrario, mediante el copago esas instituciones seleccionarán por criterios económicos, generándose dos regímenes universitarios, uno gratuito, para el conjunto de los estudiantes del sistema y otro pagado, que concentrará a la elite, algo parecido a lo ocurrido en el sistema escolar. Recordemos que esto último ha tratado de revertirse mediante la Ley de Inclusión, que reemplaza el libre copago por recursos estatales, intentando disminuir la alta segmentación asociada a nivel socioeconómico.

Ya el actual sistema universitario presenta importantes niveles de segregación socioeconómica. Esto se explica, entre otros factores, por la selección vía Prueba de Selección Universitaria (con resultados altamente asociados a nivel de ingreso familiar), por la libertad para cobrar copago y por aranceles altos. Consagrar dos regímenes de financiamiento que cristalicen esta segmentación es un retroceso muy significativo en la generación de una sociedad más soli-

daria, equitativa y cohesionada.

Parte importante de la experiencia y formación universitaria tiene que ver con el intercambio y reconocimiento de la diversidad, la apertura a conocer a otros. Con un sistema escolar extremadamente diferenciado socialmente, la educación superior debe ser el espacio para que confluyan distintas historias y biografías personales. Mientras no se alcance la gratuidad universal, se debe asegurar que nadie quede fuera del sistema de educación superior por razones económicas, ya sea por estar en gratuidad o por acceder a un crédito. Permitir el copago genera un espacio para que las universidades seleccionen vía arancel, lo que atenta con el principio de libre acceso cumplidos los requisitos académicos establecidos por cada una de los planteles.

ARANCELES REGULADOS Y UN SIFS EFECTIVAMENTE SOLIDARIO

La mirada de ambos sistemas de financiamiento hace ver lo relevante que resulta fijar aranceles regulados que solventen los distintos proyectos universitarios. Una adecuada determinación de aranceles, que reconozca las particularidades de los proyectos, haciéndolos sustentables en el tiempo, permite cuidar las finanzas públicas, eliminar el copago y evitar un crecimiento desmedido de los mismos. De igual modo, aranceles correctamente definidos aseguran que el estudiante escoja libremente donde quiere estudiar, sin pagar mientras cursa su carrera. Fijar aranceles acordes con los requerimientos de proyectos diversos y eliminar el copago es una forma de equilibrar la autonomía universitaria con la libertad de cada estudiante para escoger un proyecto académico específico.

Tanto para la fijación de aranceles, como para el control del uso de los recursos, debe exigirse máxima transparencia y rendición de cuentas a todas las universidades. Por cierto, la tarea de determinar los aranceles regulados es

un desafío técnico mayor, ya que debe hacerse cargo de las particularidades de diversos proyectos universitarios, reconociendo las diferencias entre universidades complejas y docentes, masivas y selectivas, particularidades locales, entre otras. Establecer aranceles regulados que financien los costos de la actividad académica, permitirá que todas las universidades efectivamente puedan optar por adscribirse o no a la gratuidad, tomando la decisión a partir de sus respectivas misiones y no condicionados por razones de viabilidad financiera.

Finalmente, hay otro aspecto interesante y sobre el que vale la pena reflexionar. El SIFS propone un mecanismo en que cada uno de los estudiantes devuelve aquello que pidió (sumados los intereses) y, transcurrido cierto plazo, se condonan las deudas a quienes no pudieron pagar. Esto hace que, en el caso de los alumnos que no tienen buenas rentas, el crédito es contingente al ingreso, lo que no ocurre en el caso de los estudiantes que obtienen rentas altas. Esto hace que el sistema sea muy poco solidario.

Por esta razón, parece importante que la discusión legislativa considere hacer modificaciones al SIFS que refuercen la idea de solidaridad y participación del bien común. Podría explorarse alguna fórmula que permita que cada estudiante devuelva en función de su ingreso, lo que podría ser menos o más de lo recibido como crédito: una especie de arancel diferenciado, pero pagado a futuro y en relación a la renta que se obtiene una vez finalizada la formación universitaria. Este mismo criterio podría aplicarse a quienes pudieron estudiar con gratuidad. Por sobre un nivel de ingresos, puede ser exigida la responsabilidad de devolver al país para que otros también puedan estudiar gratis. Esto haría que el modelo sea efectivamente solidario y podría allegar más recursos al sistema en su conjunto, disminuyendo el aporte que el Estado debe hacer y liberando dineros para otras prioridades igualmente relevantes como, por ejemplo, la educación preescolar, salud o pensiones. **MSJ**

- 1 Servicios de Información de Educación Superior (SIES).
http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Matricula/informe%20matricula%202018_sies.pdf
- 2 OECD, Education at a Glance 2017.
- 3 *Ibid.*
- 4 Comisión INGRESA.
- 5 Es relevante aclarar que, aun cuando en el nombre se hace referencia al aval del Estado, parte importante de las garantías son puestas por las instituciones de educación superior, que deben cubrir los gastos cuando los estudiantes abandonan las carreras en los primeros años. Tal vez el nombre debió haber sido «Crédito con aval de las instituciones de educación superior y del Estado».

Podría explorarse alguna fórmula que permita que cada estudiante devuelva en función de su ingreso, lo que podría ser menos o más de lo recibido como crédito: una especie de arancel diferenciado, pero pagado a futuro y en relación a la renta que se obtiene una vez finalizada la formación universitaria.