



SERIE INFORME **SOCIAL**

Gratuidad y financiamiento de la educación superior: cifras para el debate

María Paz Arzola G.

SERIE
INFORME
SOCIAL
ISSN 0717 - 1560

Febrero 2019

174

MARÍA PAZ ARZOLA G.

es ingeniera comercial con mención en Economía y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO 05

1. INTRODUCCIÓN 06

2. FINANCIAMIENTO GRATUITO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS PRELIMINARES 07

3. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR: TENDENCIA Y ESTADO ACTUAL 13

4. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES Y EL PESO DE LA GRATUIDAD Y LOS DEMÁS APORTES FISCALES 19

5. DISCUSIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES 22

- 2.1 **Gratuidad en la educación superior:**
gestación e implementación 07
- 2.2 **Primeros efectos de la gratuidad:**
¿se justifican sus perjuicios? 08

- 3.1 Creciente gasto público en educación superior ... 13
- 3.2 Presupuesto público por nivel educativo 14
- 3.3 Un zoom al financiamiento institucional
de la educación superior 15

Resumen Ejecutivo

En el último año, los rectores de universidades, principalmente estatales, iniciaron una ofensiva para presionar al gobierno y a los parlamentarios por un aumento en los recursos para sus casas de estudio. Una de las razones que motivaron dicha ofensiva fue la introducción de la gratuidad a partir del año 2016 y la importante merma de recursos que ésta ha ido provocando en las universidades que suscribieron a ella. En el contexto de esa discusión, en el presente documento realizamos un análisis de las cifras relativas al financiamiento público de la educación superior, así como también de los efectos preliminares que ha tenido la política de gratuidad.

Respecto a la gratuidad, sus resultados preliminares indican que ésta no ha estado a la altura de las expectativas que generó, aunque sí se han cumplido las advertencias de diversos especialistas durante la discusión de dicha iniciativa. Mientras la tendencia respecto a la participación de los jóvenes más humildes en educación superior no ha variado sustancialmente, esta política ha traído un importante costo, tanto para el Estado como para las instituciones, que han sufrido una merma importante de recursos, lo que fue ratificado por la Contraloría.

En materia de financiamiento público total a la educación superior, los datos dan cuenta del fuerte incremento que éste ha experimentado, especialmente en los últimos años. Ante la demanda de los rectores por más dinero para sus casas de estudio, el presente estudio muestra el enorme esfuerzo que los chilenos ya estamos realizando a través del Fisco para financiar este nivel educativo, dejando incluso atrás otras prioridades como es la educación parvularia. Al analizar específicamente los recursos que se entregan por la vía del financiamiento institucional, cuya finalidad es apoyar la generación de bienes públicos y promover determinados proyectos, advertimos el trato desigual que el Estado da a las distintas instituciones de educación superior, lo que no se condice con los indicadores en cuanto a calidad ni con el aporte a la generación de bienes públicos que realiza cada una de las instituciones, que son las razo-

nes de fondo que uno esperaría orientaran la entrega del financiamiento público. La misma conclusión se ratifica al revisar los estados financieros de las universidades: mientras el financiamiento público total representa un 69,4% de los ingresos operacionales de las universidades estatales, en el caso de las universidades privadas del CRUCH este porcentaje cae a 63,9% y a 14,8% para las restantes (excluyendo de los ingresos operacionales las actividades de extensión, prestación de servicios y donaciones).

Todo esto nos lleva a dos conclusiones principales. En primer lugar, consideramos que el gasto público en educación superior ya es sumamente alto, y que por ello no hay espacio para seguir ampliándolo en el corto plazo. Y en segundo lugar, el análisis realizado da cuenta de la necesidad de modernizar los criterios para la adjudicación de los distintos fondos y concursos para optar al otorgamiento de recursos públicos, abriéndolos a todas las instituciones que cumplan con los requisitos de calidad independiente si son estatales o privadas y de su pertenencia a agrupaciones como el CRUCH. Ello constituiría un impulso a la generación de bienes públicos de manera más costo efectiva. En cuanto a la gratuidad, proponemos frenar su extensión y mantener su cobertura en los alumnos provenientes del 60% de menores recursos del país, complementándola con becas que no discriminen por tipo de institución, así como un sistema de créditos contingentes al ingreso.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2018, especialmente durante la tramitación de la Ley de Presupuestos del sector público, diversos rectores de universidades, principalmente estatales, iniciaron una ofensiva para presionar al gobierno y a los parlamentarios por un aumento en los recursos para sus casas de estudio. Una de las razones que motivaron dicha ofensiva fue la introducción de la gratuidad a partir del año 2016 y la importante merma de recursos que ésta ha ido provocando en las universidades que suscribieron a ella.

La razón de dicha merma es que la política de gratuidad sólo contempla la sustitución parcial de los dineros que antes se recaudaban a través del cobro de aranceles. Esta situación, sin embargo, fue advertida desde la discusión legislativa de esta iniciativa, momento en que se anticipó que la gratuidad sería deficitaria y que los recursos a entregar siempre estarían determinados, en último término, por la disponibilidad de recursos públicos, lo que no necesariamente se ajustaría a la demanda y expectativas de las universidades.

Pues bien, antes que la gratuidad se extienda hasta la universalidad -hoy recién cubre a los estudiantes pertenecientes al 60% más pobre del país-, ya hemos podido verificar los problemas que ésta está provocando en las instituciones de educación superior. La misma Contraloría lo ratificó a través de un informe que publicó el año pasado. Y si bien los rectores han planteado insistentemente al Ministerio de Educación (MINEDUC) que la solución pasa porque el Estado les entregue todavía más recursos, consideramos que ello no resolverá el problema de fondo, sino que sería una solución parcial para el corto plazo, que sólo postergaría la corrección definitiva de un mecanismo mal diseñado.

En el contexto de la discusión anterior, en el presente documento realizamos un análisis de la implementación de la gratuidad, de los efectos preliminares que ésta ha tenido, y luego realizamos una revisión exhaustiva de los recursos que el Estado está entregando hoy a las instituciones de

educación superior. Nuestro objetivo es recopilar y poner sobre la mesa las cifras relevantes para una discusión informada, que ayude a dimensionar el esfuerzo que ya estamos realizando todos los chilenos a través del Estado para financiar la educación superior, y a partir de ahí, determinar los márgenes de acción.

2. FINANCIAMIENTO GRATUITO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS PRELIMINARES

2.1 Gratuidad en la educación superior: gestión e implementación

La demanda por educación superior gratuita se hizo popular en el país tras las movilizaciones estudiantiles que se iniciaron el año 2011, al punto que fue un tema central en la campaña presidencial del año 2013 y una de las promesas más emblemáticas de la entonces candidata Michele Bachelet. Ello quedó plasmado en su programa de gobierno¹, en el cual se comprometió a avanzar “gradualmente en la gratuidad universal y efectiva de la educación superior”, lo que se materializaría en instituciones que cumplieran con “estar acreditadas; acatar estrictamente las normas que no permiten la existencia de lucro (...) y que se rijan por el sistema de aranceles que determine el MINEDUC”. Ya a esas alturas se habló textualmente de la “fijación de aranceles” y de la conformación de un comité de especialistas a quienes se les encomendaría dicha función.

No obstante, frente a la complejidad de establecer la gratuidad a través de una ley permanente -a pesar de su mayoría parlamentaria-, en 2015 la entonces mandataria decidió introducirla de forma parcial a través de la Ley de Presupuestos de la nación para el año 2016. Tras su aprobación en el Parlamento, esta política en su primer año estuvo dirigida a los alumnos pertenecientes al 50% de menores ingresos del país que asistieran a alguna de las universidades que cumplieran con los requisitos estipulados². Luego en 2017, por la misma vía presupuestaria, la gratuidad se hizo extensiva a los alumnos pertenecientes

a los 5 primeros deciles que estudiaran en instituciones de educación superior técnico profesional que acataran las exigencias impuestas por la ley³. En 2018, en tanto, la gratuidad se extendió a los alumnos del 6° decil, cubriendo así a un total de 340.944 alumnos que estudian en alguna de las 45 instituciones adscritas, tanto universitarias como técnico-profesionales.

Ese mismo año, poco antes de que la ex mandataria dejara su cargo, su gobierno logró la aprobación de una ley que -entre otras materias- revalidó lo aprobado previamente en los diversos presupuestos y estableció la extensión gradual de la gratuidad hacia la universalidad, lo que en todo caso, quedó sujeto a la disponibilidad de recursos fiscales en el largo plazo⁴. Asimismo, se ratificó el funcionamiento de esta política, que consistió principalmente en los siguientes puntos:

1. Las instituciones que suscriban a la gratuidad deben renunciar a cobrar aranceles a los alumnos beneficiarios de ella -es decir, a quienes califiquen debido a su nivel socioeconómico- durante la duración nominal de su carrera. En dicho período el Estado financiará el equivalente a un arancel regulado por cada alumno, el que en principio es determinado por el MINEDUC, y a partir del 2020 por un Comité de Expertos que deberá conformarse. En la actualidad, todas las instituciones de educación superior acreditadas con sus

¹ Programa de Gobierno Michele Bachelet 2014-2017, páginas 20 y 21.

² Correspondieron a las 25 universidades pertenecientes al CRUCH, más otras 5 que cumplan con tener al menos 4 años de acreditación y que aceptaron suscribir a esta política, renunciando para ello a cobrar aranceles a los alumnos beneficiarios.

³ Las exigencias fueron tener al menos 4 años de acreditación y estar constituida como persona jurídica sin fines de lucro. Esta exigencia no se hizo a las universidades, puesto que, a diferencia de los centros de formación técnica e institutos profesionales, la ley ya las obligaba a no tener fines de lucro.

⁴ Para información sobre esta ley, ver: Temas Públicos N° 1343-1 (marzo 2018), “Reforma a la Educación Superior: mayor presencia del estado y amenaza a la calidad”.

distintas carreras, programas y sedes, suman más de 10.700 aranceles distintos.

2. Una vez sobrepasada la duración nominal de la carrera, los estudiantes pierden el beneficio de la gratuidad. No obstante, la ley establece que el primer año la universidad sólo podrá cobrarles el equivalente a la mitad del arancel regulado, mientras que en adelante, el límite máximo de cobro se amplía hasta el arancel regulado que define el Estado.
3. En cuanto a los alumnos que todavía no sean cubiertos por la gratuidad porque pertenecen a un nivel socioeconómico que aún no ha sido incorporado al beneficio, a partir del año 2019 la ley establece un límite a los aranceles que las instituciones podrán cobrarles. Actualmente, estos alumnos corresponden a quienes se ubican fuera del 60% de menores recursos y el límite máximo que podrá cobrarseles depende de sus ingresos: a aquellos estudiantes que pertenecen al 70% más pobre y no son beneficiarios de gratuidad, se les puede cobrar como máximo el equivalente a 1,4 veces el arancel regulado, mientras que a quienes provienen de hogares que pertenecen al 8° y 9° decil de menores ingresos del país, hasta 1,6 veces el arancel regulado. Sólo quienes pertenecen al 10° decil, es decir, al 10% de mayores ingresos el país, deben pagar el arancel determinado libremente por cada institución de educación superior, sin restricciones.
4. Por último, la gratuidad impone a las instituciones de educación superior un límite a la cantidad de nuevos cupos que pueden ofrecer, el que será definido por el MINEDUC, de manera de controlar la cantidad de beneficiarios y con ello el gasto público.

De esta forma, vemos que desde el programa de gobierno hasta la ley que en definitiva aprobó el Parlamento para introducir la gratuidad, se estableció con claridad una fijación de aranceles no sólo para los beneficiarios de esta política, sino que también para quienes aún no sean cubiertos por ella y para quienes la pierdan por sobrepasar la duración esperada de su carrera. Si bien los rectores tardaron algunos años en hacerse partícipes de las críticas, lo cierto es que desde el momento en que se discutió esta ley fue posible advertir sobre las dificultades que traería a las instituciones debido a la merma de recursos. Así lo hicieron diversos especialistas, quienes alertaron a los rectores, no obstante, estos prefirieron ignorar las críticas y, posiblemente pensando netamente en los recur-

sos frescos que se les otorgaría en el corto plazo, optaron por apoyar esta iniciativa, legitimándola y posibilitando su aprobación en el Parlamento.

Desde Libertad y Desarrollo, por ejemplo, en julio de 2016⁵ planteamos que “Al fijar [la gratuidad] tanto el monto de los recursos como el número de alumnos que cada institución podrá matricular, la única variable a través de la cual las instituciones podrán hacer calzar su nivel de gasto con el presupuesto disponible, será la calidad. Con un financiamiento insuficiente, probablemente tendrán que cortar programas y actividades complementarias, contratar profesores más baratos y, en consecuencia, desmejorar la calidad”.

Luego en agosto del año 2016⁶ señalamos que: “Al fijarse tanto los aranceles como el número de vacantes, se limitará el grado en que las instituciones gratuitas podrán crecer y progresar. Más aún, se arriesga su viabilidad financiera, la que paradójicamente será fiscalizada y sancionada por la Superintendencia que crea este proyecto. (...) Basta ver que el mayor gasto que contempla el informe financiero del proyecto en régimen -lo que dado el escenario actual podría darse, en el mejor de los casos, recién en 2076- es similar a lo que hoy reciben las instituciones por concepto de aranceles. De esta forma, se constata que este proyecto está pensando para apenas mantener el [estándar del] sistema que tenemos hoy, y no considera ni la flexibilidad ni los recursos suficientes para responder a los desafíos de las próximas décadas”.

Asimismo, planteamos serias dudas por el riesgo que significaría entregar al Estado el monopolio del financiamiento de la educación superior: “El mecanismo de fijación de aranceles es sumamente impreciso, en especial si hablamos del orden de 12 mil programas académicos en un sistema heterogéneo como el nuestro. El peligro de desfinanciar a los planteles más complejos es claro (...). Asimismo, al entregar a la Subsecretaría -un órgano de evidente carácter político- el control en este tema, existe el riesgo de que se produzcan acuerdos a espaldas de la ciudadanía, o peor aún, de terminar transformando el financiamiento de la educación superior en un instrumento para que el gobierno de turno financie favores políticos”.

2.2 Primeros efectos de la gratuidad: ¿se justifican sus perjuicios?

Hace algunos meses, la Contraloría publicó un informe que analiza el financiamiento público entregado a las ins-

⁵ Temas Públicos N° 1265-2 (julio 2016). “Educación Superior: el problema del excesivo control estatal”

⁶ Temas Públicos N° 1266-1 (agosto 2016). “Financiamiento de la Educación Superior: problemas del proyecto del gobierno”.

¿QUÉ ES UN DECIL O UN QUINTIL?

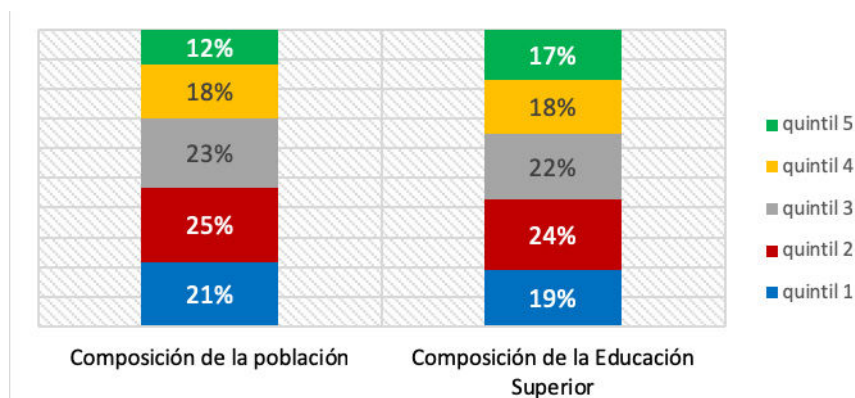
Los deciles o quintiles de ingresos corresponden a grupos de la población que se definen con fines analíticos o bien para asignar distintos beneficios sociales. Estos se obtienen luego de ordenar a la población total del país según sus ingresos promedio por persona, desde aquellos que tienen menos recursos hasta aquellos que tienen más, para luego dividirlos en grupos iguales en número de personas. Si la división se realiza en 10 grupos iguales, cada uno de ellos se denomina decil y corresponde a un décimo (al 10%) de la población total, mientras que si se divide en 5 grupos, cada uno corresponde a un 20% de la población y se denomina quintil. A partir de estas divisiones de la población se determinan ciertos umbrales de ingresos que luego se utilizan para identificar a la población que se ubique por debajo de dicho umbral y que por lo tanto califique para distintas prestaciones que otorga el Estado.

A partir de la Encuesta CASEN 2017, en el Gráfico N° 1 se muestra la composición de la población de jóvenes de 18 a 24 años, así como también la participación de estudiantes en educación superior según el quintil de ingresos al que pertenecen. Como

vemos, la representación de los quintiles 2, 3 y 4 es bastante similar en la población del país y al interior del sistema de educación superior. No obstante, la discrepancia se produce en los quintiles 1 y 5. Si tenemos en consideración que en los hogares de más bajos recursos hay un mayor número de jóvenes que en los hogares de más altos ingresos, entonces encontramos que los alumnos pertenecientes al quintil 1 se encuentran subrepresentados dentro de la educación superior, pues debiesen ascender al 21% de la matrícula y, sin embargo, llegan al 19%. Por su parte, los estudiantes provenientes de los hogares del quintil más alto de ingresos están sobrerrepresentados, pues ascienden al 17% de la matrícula en educación superior, siendo que corresponden a apenas el 12% de la población del país dentro de dicho tramo de edad.

Gráfico 1
ESTUDIANTES EN EDUCACIÓN SUPERIOR POR QUINTIL DE INGRESOS, AÑO 2017

Fuente: LyD a partir de CASEN 2017.



tituciones de educación superior que participaron de la gratuidad el año 2017⁷. A partir de los datos revisados en el documento, el organismo determinó que producto de la fijación de aranceles regulados por parte del Estado -los que como ya explicamos, se encuentran por debajo de los aranceles que previamente cobraban las institu-

ciones-, ha habido una merma de más de \$ 17 mil millones en el sistema. En la Tabla N° 1 se reproducen las principales brechas que identifica la Contraloría entre los ingresos por aranceles regulados (gratuidad) y aranceles efectivos, problemática que afecta principalmente a las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH. Una

⁷ Para mayor información, ver: Contraloría (2018), Financiamiento Fiscal del acceso gratuito a las instituciones de Educación Superior 2017.

posible explicación para ello, es que los aranceles fijados por el Estado subestiman sus costos, debido a una subestimación general (histórica) de su calidad⁸. Con esto, se ratifican las estimaciones que anticipaban la existencia de dichos déficits⁹, así como las advertencias realizadas por diversos especialistas durante la tramitación legislativa de la gratuidad.

Pues bien, a este resultado negativo deben sumarse los efectos en otras dimensiones, de manera de ir teniendo una evaluación más integral. Aunque es evidente que en la práctica había varios objetivos simultáneos, el argumento primordial para introducir la gratuidad de la educación superior fue la necesidad de mejorar el acceso a este nivel educativo de los jóvenes que no cuentan con recursos para financiarlo. De esta forma, el principal resultado por el que se debiera juzgar esta política pública es por su contribución al logro de este fin. Y en ese sentido, transcurridos ya tres años desde su introducción, la Encuesta CASEN 2017 nos aporta información valiosa al respecto.

En primer lugar, el Gráfico N° 2 muestra la evolución de la cobertura bruta y neta de educación superior entre los jóvenes de 18 a 24 años. Aquí se observa que la tendencia promedio en el acceso no parece haberse alterado luego de la introducción de la gratuidad en 2016, y tanto en términos brutos como netos, se mantuvo estable respecto al año 2015.

Tabla 1
DIFERENCIA ENTRE INGRESOS POR ARANCELES REGULADOS Y EFECTIVOS, AÑO 2017 (MILLONES DE \$).

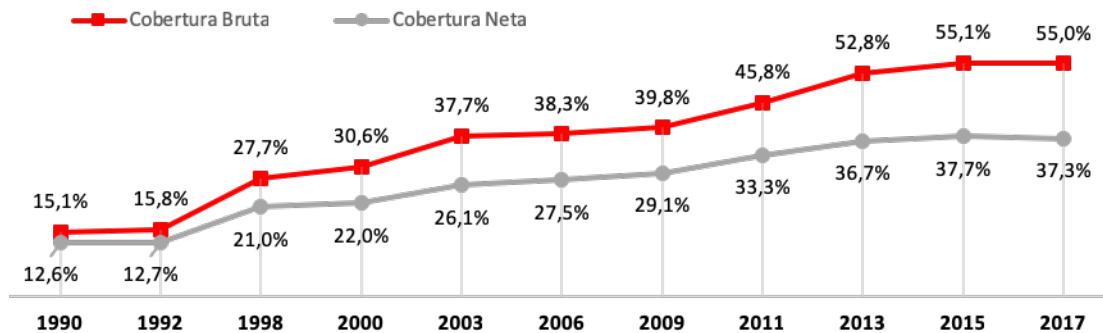
Fuente: Contraloría, 2018.

Institución	Brecha
Universidad Diego Portales	\$ 5.608
Universidad Finis Terrae	\$ 3.378
Universidad Autónoma	\$ 2.142
Pontificia Universidad Católica	\$ 1.486
Universidad Alberto Hurtado	\$ 1.485
Universidad Católica Silva Henríquez	\$ 1.023
Universidad Técnica Federico Santa María	\$ 506
Resto	\$ 1.580
Total	\$ 17.208

Gráfico 2
COBERTURA NETA Y BRUTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR*, AÑOS 1990-2017.

Fuente: LyD a partir de Encuestas CASEN¹⁰.

* La cobertura bruta corresponde al número de personas que asisten a educación superior, dividido por el total de jóvenes de 18 a 24 años. La cobertura neta, en tanto, excluye a quienes asisten y son mayores de 24 años y, en cambio, sólo considera a los asistentes que pertenecen al segmento de 18 a 24 años, dividido por la población de este mismo tramo etario.



⁸ Esta subestimación se sostiene al analizar los aranceles de referencia que previo a la gratuidad, el Estado ya definía para la entrega del Crédito con Aval del Estado. Así, por ejemplo, en 2016 el arancel de referencia en las universidades privadas no CRUCH representaba el 68,7% del arancel efectivo que se cobraba a los alumnos, mientras que en las universidades del CRUCH este porcentaje era de 81,2%.

⁹ El centro de estudios Acción Educar había estimado previamente el déficit, en: Acción Educar (2017). "Proyección del déficit asociado a la fijación de aranceles en la transición a la gratuidad universal".

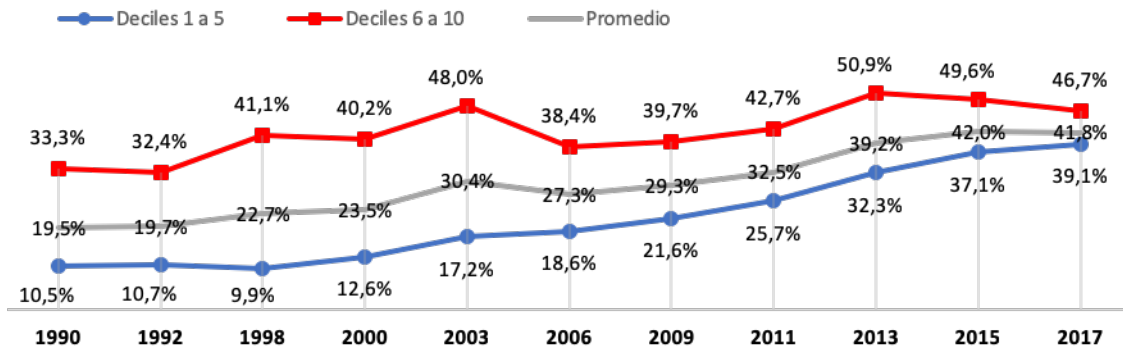
¹⁰ En el cálculo de las coberturas se considera a quienes asisten a educación superior de pre y postgrado, de acuerdo a variables asiste y educ (completa e incompleta), y siguiendo la metodología del Ministerio de Desarrollo Social, se excluye al servicio doméstico puertas adentro.

Ahora bien, dado que hasta 2017 la gratuidad sólo estuvo dirigida a quienes pertenecen a los 5 primeros deciles de ingresos, a continuación acotamos el análisis sólo a este grupo y calculamos la cobertura neta entre quienes tenían 18 y 19 años de edad. Con ello buscamos analizar a quienes podrían haberse visto impactados más directamente con la introducción de esta política¹¹, excluyendo al resto de las cohortes de edad que podrían enfrentar barreras adicionales para acceder a la educación superior¹². Esto se muestra en el Gráfico N° 3.

Gráfico 3
COBERTURA NETA DE EDUCACIÓN SUPERIOR*, JÓVENES DE 18 Y 19 AÑOS, POR DECIL DE INGRESOS.

Fuente: LyD a partir de Encuestas CASEN.

* Considera a los jóvenes de 18 y 19 años, excepto quienes aún se encuentran asistiendo a enseñanza media.



Antes de la introducción de la gratuidad, el acceso a educación superior de los jóvenes de 18 y 19 años pertenecientes al 50% más pobre del país venía creciendo a una tasa promedio de 3,3 puntos porcentuales anuales entre 2011 y 2013 y de 2,4 puntos anuales entre 2013 y 2015. Luego de la gratuidad, en tanto, el crecimiento en el acceso fue de 1 punto promedio anual. De esta forma, tenemos que los potenciales beneficiarios de esta política no experimentaron un alza abrupta en su acceso a educación superior. Por supuesto que sí se vieron beneficiados por no tener que pagar lo que de otra forma sí hubiesen debido financiar con recursos propios, sin embargo, esto constituye sólo una sustitución de gasto privado por gasto público, que como mostró el informe de Contraloría, ni siquiera fue completo.

En cuanto al acceso a educación superior de los jóvenes de los deciles 6 a 10 (los no cubiertos por la gratuidad), se observa una leve caída a partir del año 2013, que se aceleró en la última medición, tras la introducción de la gratuidad. Esta tendencia no llama la atención si consideramos que la cobertura para este grupo ya estaba en niveles muy altos -comparable al de países desarrollados-.

De esta forma, todo indica que hasta ahora la gratuidad no ha producido ganancias en términos de mejoras de equidad en el acceso a educación superior y que, en cambio, ha provocado perjuicios debido a la merma de recursos, que podrían afectar pronto la calidad del servicio educativo y la generación de bienes públicos como la investigación y producción científica. Como se constata en el Gráfico N° 3, antes de la introducción de la gratuidad, la cobertura de este nivel educativo entre los jóvenes más modestos ya se venía incrementando año a año con las políticas de financiamiento estudiantil existentes antes de la gratuidad, de manera que los perjuicios que ésta impone no parecen justificarse.

¹¹ Igualmente, realizamos este ejercicio tomando a jóvenes de 18 a 24 años y los resultados se mantienen.

¹² El supuesto aquí es que pasada cierta edad ya se ha acumulado cierta experiencia laboral, o bien se cuenta con más responsabilidades familiares, que hacen más costosa la decisión de entrar a estudiar, aun con la introducción de la gratuidad.

MOTIVOS DE NO ASISTENCIA A EDUCACIÓN SUPERIOR

La misma CASEN realiza otra pregunta que ayuda a entender por qué *a priori* podría no observarse un quiebre en el acceso a educación entre los potenciales beneficiarios de la gratuidad una vez que ésta se introdujo. Si revisamos las razones para no asistir a este nivel educativo entre quienes tienen su enseñanza media completa, vemos que desde hace varios años la “dificultad económica” no es uno de los principales motivos. En cambio, la respuesta “terminó de estudiar” es mayoritaria (Gráfico N° 4).

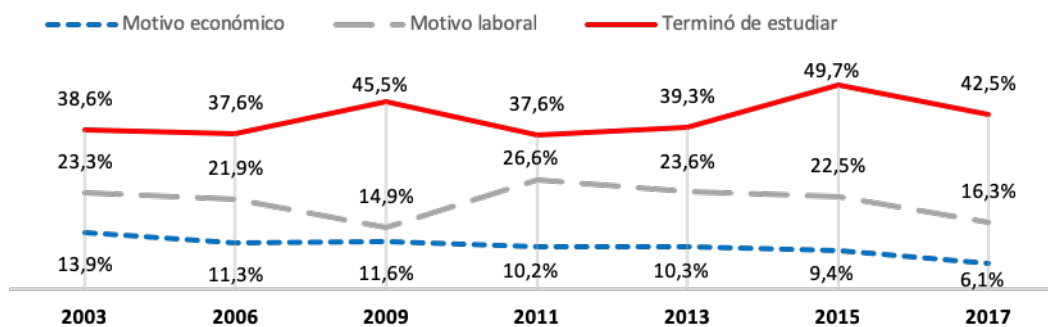
Así, el hecho que la proporción de respuestas sobre “dificultad económica” haya sido baja con anterioridad, indica que es posible que la existencia de un sistema de becas y créditos desde hace ya varios años haya sido suficiente para apoyar a la mayoría de quienes se veían faltos de recursos. En cambio, los factores que más explicarían la falta de acceso a este nivel educativo tienen que ver con un tema de expectativas (“terminó de estudiar”), que pueden tener su origen en carencias académicas previas o problemas familiares y personales, así como tam-

bién con el costo alternativo que tiene esta decisión (en términos de los ingresos que se dejan de percibir cuando se renuncia a trabajar y en su lugar, se opta por estudiar). Este tipo de restricciones requieren ser enfrentadas con una mejora en los niveles educativos previos o bien con un apoyo a través de becas de mantención. No obstante, es posible que el financiamiento del arancel, sea mediante becas, créditos o gratuidad, sólo pueda tener un efecto acotado en el margen.

Gráfico 4
COBERTURA NETA DE EDUCACIÓN SUPERIOR*, JÓVENES DE 18 Y 19 AÑOS, POR DECIL DE INGRESOS

Fuente: LyD a partir de Encuestas CASEN. Se toma sólo a quienes tienen enseñanza media completa, de manera de acotar entre quienes efectivamente podrían ingresar a la educación superior.*

* Las alternativas de respuesta cambian cada año, por lo que la comparabilidad no es precisa.



3. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR: TENDENCIA Y ESTADO ACTUAL

3.1 Creciente gasto público en educación superior

A la luz de las críticas que ha recibido la gratuidad debido a la merma de recursos que ha provocado y en el contexto de la presión que están ejerciendo los rectores para poder acceder a más recursos públicos, es útil analizar cuánto está gastando ya el Estado en el financiamiento de este nivel educativo y de esa forma definir qué tanto margen hay para gastar todavía más. En el Gráfico N° 5 se constata la fuerte alza que se ha producido en los recursos públicos destinados al financiamiento de la educación superior. Para ello consideramos los recursos que han sido traspasados desde el MINEDUC a las instituciones de educación superior, excluyendo los préstamos que se espera recuperar (recompra de Créditos con Aval del Estado), así como también los recursos para Ciencia y Tecnología (Conicyt), las becas de mantención y otras entregadas por la JUNAEB.

Asimismo, en el gráfico se distingue entre lo que se define como financiamiento institucional y financiamiento estudiantil. El primero corresponde a los recursos que se entregan directamente para promover ciertos proyectos, ya sea por la vía de aportes basales en función de ciertas ca-

racterísticas de la institución, de convenios de desempeño, o bien a través de fondos concursables a los cuales es necesario postular. El financiamiento estudiantil, en cambio, corresponde al apoyo que se entrega a los alumnos para el pago de los aranceles, ya sea a través de becas, el crédito del fondo solidario, el subsidio al crédito con aval del estado y, más recientemente, el financiamiento para el acceso gratuito. La diferencia, entonces, está en si el beneficiario es la institución de educación superior o el alumno. Es interesante notar que históricamente la mayor parte del gasto público en educación superior se entregaba en forma de financiamiento institucional, sin embargo, en la última década el fuerte aumento en las

Gráfico 5
FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, AÑOS 2000 A 2018*

Fuente: LyD a partir de información del SIES y DIPRES.

* Para el año 2018 se considera el presupuesto aprobado, a diferencia del resto de los años, es que se toma el presupuesto efectivamente ejecutado.

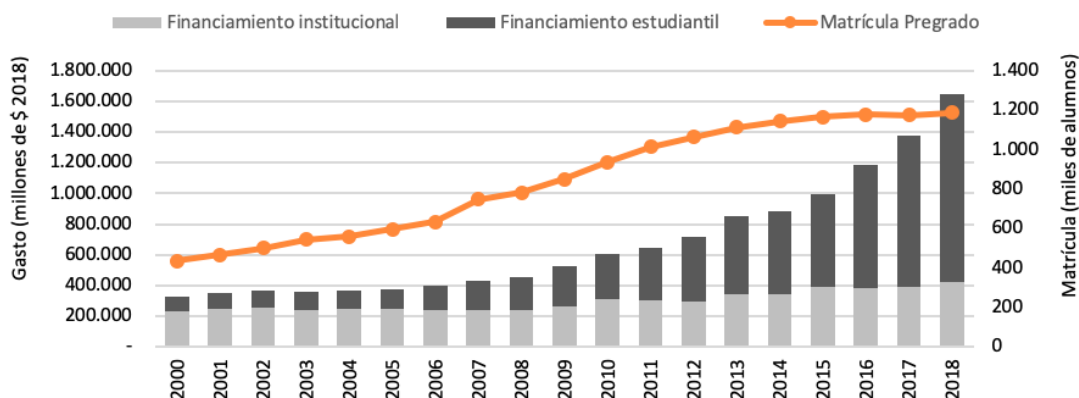


Tabla 2

FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, AÑOS 2000, 2010 Y 2018*.

Fuente: LyD a partir de información del SIES y DIPRES.

* Para el año 2018 se considera el presupuesto aprobado, a diferencia del resto de los años, en que se toma el presupuesto efectivamente ejecutado. Sólo se consideran los recursos provenientes del MINEDUC y no de otras carteras como Economía.

(Millones de \$ de 2018)	2000	2010	2018	Crecimiento promedio anual	Brecha
Financiamiento estudiantil	\$ 96,645	\$ 300,643	\$ 1,223,368	15.1%	19.2%
Financiamiento institucional	\$ 231,477	\$ 307,594	\$ 423,002	3.4%	4.1%
Financiamiento total	\$ 328,122	\$ 608,237	\$ 1,646,371	9.4%	13.3%
Matrícula (N° de alumnos)	435,884	938,338	1,188,423	5.7%	3.0%

ayudas estudiantiles revirtió dicha pauta y hoy la mayoría del gasto público en este nivel educativo corresponde a financiamiento estudiantil (74,3%), lo que significa que las autoridades de turno tienen una influencia menos directa en el destino de los recursos, que en cambio se dirigen a las instituciones a las que efectivamente acceden los estudiantes¹³.

Tal como se muestra en la Tabla N° 2, el gasto público total para educación superior llegó en 2018 a \$ 1,6 billones y ha crecido desde el año 2000 a una tasa de 9,4% promedio anual, que se explica por el aumento de 15% promedio en el financiamiento estudiantil y de 3,4% en el financiamiento institucional. Desde el año 2010, por su parte, el crecimiento del gasto se aceleró respecto a la década anterior: el gasto total creció en 13,3% promedio anual, el financiamiento estudiantil en 19,2% y el financiamiento institucional en 4,1% promedio anual. En paralelo, el número de alumnos de pregrado creció desde el año 2000 a un 5,7% promedio anual, de manera que, si en 2000 la matrícula era de 435 mil estudiantes, en 2018 se duplicó y superó el millón cien mil alumnos. De esta forma, tenemos que el crecimiento en el gasto público ha sido mayor al crecimiento en los alumnos matriculados, lo que se explica por ayudas estudiantiles cada vez más generosas.

3.2 Presupuesto público por nivel educativo

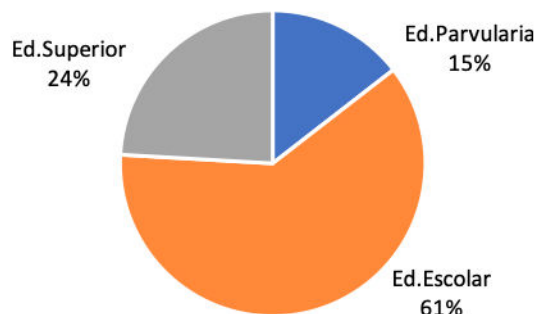
El incremento sostenido que exhiben los recursos públicos dirigidos a educación superior durante las últimas décadas, y especialmente durante los últimos años, ha llevado a que hoy el presupuesto destinado a este nivel educativo tenga gran relevancia dentro del gasto total del MINEDUC. Esto se puede constatar en el Gráfico N° 6, que muestra el presupuesto de esta cartera para 2018, distinguiendo por el nivel educativo de destino de los recursos. Mientras un 61% del erario fue dirigido a financiar el nivel

Gráfico 6

PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN POR NIVEL, AÑO 2018.

Fuente: LyD a partir de información de la DIPRES, Líneas Programáticas, utilizando presupuesto vigente a septiembre de 2018.

* Se excluyen recursos para Conicyt, gastos de administración y otros bajo la línea.



escolar -consistente con el mayor número de alumnos-, un 24% se destinó a educación superior y el restante 15% a educación parvularia.

Ahora bien, tal como se verifica en el Gráfico N° 7, si consideramos además el número de estudiantes que asiste a cada uno de estos niveles (independiente de si lo hacen a establecimientos financiados por el Estado), encontramos que en 2018 el presupuesto promedio por alumno de educación superior fue de \$ 2.072.511, casi un 11% superior al que se destina por cada alumno de educación parvularia (\$ 1.872.041) y 18% más que por cada alumno en nivel escolar (\$ 1.756.393). Este mayor énfasis en la educación superior se ratifica además al contextualizar estas cifras con la situación de otros países. Así, por ejemplo, si bien el gasto por alumno en Chile es inferior al promedio

¹³ De todas maneras, existe una influencia de la autoridad en el financiamiento estudiantil, por la vía de la definición de los aranceles de referencia y aranceles regulados que determinan los montos para la entrega de créditos y becas, y de gratuidad, respectivamente.

de los países de la OCDE en todos los niveles educativos, en el caso de la educación superior nuestro país destina el equivalente al 72% del promedio de la OCDE, mientras que en educación parvularia, el 67,5%¹⁴.

De esta forma, la conclusión que se puede extraer hasta aquí luego de revisar el gasto que realiza el Estado en los distintos niveles educativos, es que nuestro país está destinando un monto de recursos públicos desproporcionadamente alto para el financiamiento de la educación superior, superando incluso lo que se invierte en el nivel escolar y parvulario. Ello, sin embargo, apunta en la dirección contraria de lo que recomienda la principal evidencia internacional¹⁵, que ha concluido sobre la conveniencia de concentrar los mayores esfuerzos en la educación temprana, que es la que produce el mayor retorno social y que además es insustituible para el desarrollo de habilidades más adelante en la vida. Asimismo, hay creciente literatura relativa a la importancia de la educación temprana para el desarrollo de habilidades no cognitivas (como la perseverancia, tolerancia a la frustración, motivación, empatía, entre otras), las que resultan clave para la posterior adquisición del resto de las habilidades cognitivas (que normalmente asociamos a la inteligencia) y naturalmente, es fundamental si es que lo que se busca es apoyar a los más vulnerables, cerrar a tiempo las brechas en materia social y alcanzar mayor equidad.

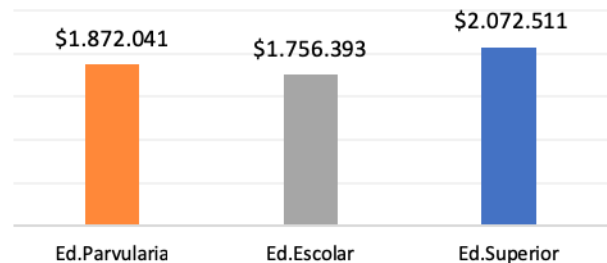
3.3 Un zoom al financiamiento institucional de la educación superior

Tal como señalamos anteriormente, hoy la mayor parte de los recursos públicos para educación superior se entregan en la forma de financiamiento estudiantil, es decir, a través de becas, créditos subsidiados y gratuidad. No obstante, hay también cuantiosos recursos que el Estado entrega en la forma de financiamiento institucional, es decir, directamente a las casas de estudio para apoyar el desarrollo de ciertos proyectos o el cumplimiento de determinados objetivos específicos, ya sea en materia de docencia, mejoras en la gestión, infraestructura, así como para el fomento de la investigación. De esta forma, en la actualidad el financiamiento institucional disponible se compone -a grandes rasgos- de aportes basales y de fondos concursables. Los primeros, tal como dice su nombre, se entregan sin necesidad de postular y competir por ellos, sino que están previamente asignados en función de características de la institución de educación supe-

Gráfico 7 PRESUPUESTO PROMEDIO POR ALUMNO PARA CADA NIVEL EDUCATIVO, AÑO 2018.

Fuente: LyD a partir de información de la DIPRES y MINEDUC.

* Se excluyen recursos para Conicyt, gastos de administración y otros bajo la línea.



rior (hoy el más emblemático es el Aporte Fiscal Directo), mientras que los fondos concursables están abiertos a que un determinado grupo de instituciones puedan postular presentando sus proyectos y compitiendo por adjudicárselos.

En el Gráfico N° 8 se han agrupado los distintos aportes y fondos disponibles, de acuerdo al tipo de institución para la cual se reservan. Esto quiere decir que en principio no todas las universidades tienen la posibilidad de postular sus proyectos, sino que el Estado define de antemano cuáles pueden participar en la asignación de los recursos. Normalmente se distingue entre tres grandes grupos: las universidades estatales, las universidades privadas pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH) -conglomerado que comprende tanto a las estatales como las nueve universidades privadas creadas antes de 1980¹⁶- y, por último, están el resto de las instituciones fuera del CRUCH, que corresponden a las universidades privadas creadas después de 1981 y a las instituciones de educación superior técnico-profesional (centros de formación técnica e institutos profesionales).

Vemos que del presupuesto público total para el año 2018, 61,4% de los recursos contemplados para el financiamiento institucional de la educación superior estuvo reservado para las universidades estatales, 35,8% para

14 Para mayor información, ver: Temas Públicos N° 1369-2 (septiembre 2018). "Informe de la OCDE recomienda poner el foco en Educación Parvularia".

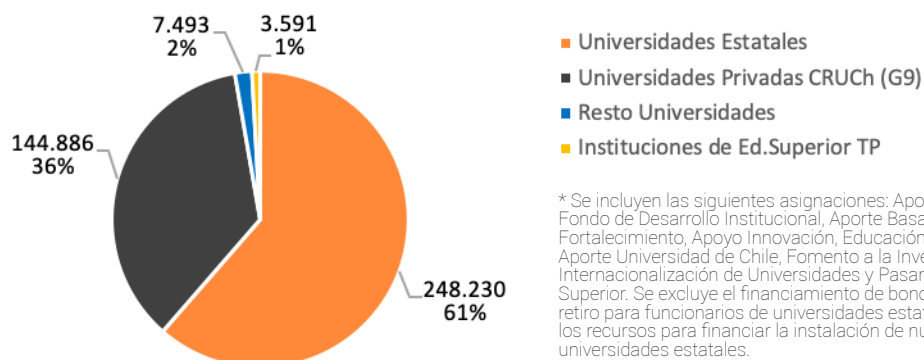
15 Según el economista y premio nobel James Heckman y sus coautores, los distintos niveles educativos no son perfectamente sustituibles, sino que son más bien complementarios, en la medida que, si un niño no recibe una adecuada educación temprana, sus efectos no serán totalmente compensados por los niveles siguientes. Ver: Cunha, F. y J. Heckman (2007), "The Technology of Skill Formation", *American Economic Review*, 97(2).

16 Las universidades privadas del CRUCH son: Pontificia Universidad Católica, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica del Maule, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Universidad de Concepción, Universidad Católica de Temuco, Universidad Católica del Norte, Universidad Técnica Federico Santa María y Universidad Austral.

Gráfico 8

FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL POR TIPO DE INSTITUCIÓN, AÑO 2018 (MILLONES DE \$).

Fuente: LyD a partir de información de la DIPRES, considerando sólo los aportes que entrega el MINEDUC.



* Se incluyen las siguientes asignaciones: Aporte Fiscal Directo, Fondo de Desarrollo Institucional, Aporte Basal, Fondos de Fortalecimiento, Apoyo Innovación, Educación Superior Regional, Aporte Universidad de Chile, Fomento a la Investigación, Internacionalización de Universidades y Pasantía Técnicos Nivel Superior. Se excluye el financiamiento de bonos de incentivo al retiro para funcionarios de universidades estatales, así como los recursos para financiar la instalación de nuevos CFT y universidades estatales.

las universidades privadas del CRUCH y apenas el 2,7% restante estuvo abierto para el resto de las instituciones fuera del CRUCH. Dicho de otra forma, \$ 6 de cada \$ 10 fueron otorgados a las universidades estatales. Si es que ajustamos estos números por la cantidad de alumnos que estudian en cada tipo de institución (Tabla N° 3), de manera de poder hacer una comparación más precisa, encontramos que en 2018 el financiamiento institucional para las universidades estatales fue de casi \$ 1,2 millones promedio por alumno, muy por sobre los \$ 851 mil para las universidades privadas del CRUCH y, más aún, de los exiguos \$ 18 mil por alumno que se dispusieron para el resto de las universidades acreditadas. Todo esto, recordemos, sin considerar los dineros que el Estado entrega para el financiamiento estudiantil (gratuidad, becas y créditos subsidiados).

De esta forma, advertimos con claridad el trato desigual que da el Estado a las distintas instituciones de educación superior y la evidente preferencia que existe por las universidades estatales a la hora de otorgar los recursos públicos. Si bien esta forma de asignar los recursos responde a los compromisos asumidos por los distintos

gobiernos en el tiempo, lo cierto es que -como veremos a continuación- no se condice con los indicadores disponibles en cuanto a acreditación ni con el aporte a la generación de bienes públicos que realiza cada una de las instituciones de educación superior, que son las razones de fondo que uno esperaría orientaran la entrega de financiamiento público.

En la Tabla N° 4 se resume la información relativa a la acreditación institucional actualizada a la fecha. Mientras las universidades estatales tienen en promedio 4,7 años de acreditación, las universidades privadas pertenecientes al CRUCH tienen 5,7 años (de un máximo de 7). Asimismo, entre las estatales existe una gran heterogeneidad: por un lado está la Universidad de Chile con 7 años de acre-

Tabla 3

FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL POR TIPO DE INSTITUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, AÑO 2018.

Fuente: LyD a partir de información de la DIPRES.

Tipo de Institución	(1) Financiamiento Institucional (millones de \$)	(2) Matrícula 2018 (N° de alumnos)	(1)/(2) Recursos promedio por alumno
Universidades el CRUCH:	\$ 381,672	366,430	\$ 1,041,596
• Universidades Estatales	\$ 241,003	201,116	\$ 1,198,327
• Universidades Privadas CRUCH (G9)	\$ 140,669	165,314	\$ 850,921
Resto Universidades	\$ 7,278	384,095	\$ 18,948
Instituciones de Ed.Superior TP	\$ 3,489	512,037	\$ 6,815

Tabla 4

ACREDITACIÓN PROMEDIO POR TIPO DE INSTITUCIÓN, AÑO 2018*

Fuente: LyD a partir de información del CNED.

* Se excluyen universidades sin acreditación. **Entre paréntesis los valores si es que se incluyen también las dos universidades estatales que aún no tienen acreditación (O'Higgins y Aysén).

	Número de instituciones	Acreditación promedio
Universidades el CRUCH:	27	5,0
• Universidades Estatales	16 (18)	4,7 (4,2)
• Universidades Privadas CRUCH (G9)	9	5,7
Universidades no CRUCH	20	4,1
• Universidades con PSU	14	4,6
• Universidades sin PSU	6	2,8

ditación y las universidades de la Frontera y de Santiago, ambas con 6; pero también la Universidad de Atacama y la UMCE, ambas con sólo 3 años. Estas últimas no sólo se encuentran por detrás de las universidades privadas del CRUCH, sino que también de varias fuera de éste. Basta con ver que las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH que participan del sistema único de admisión vía PSU tienen un promedio de 4,6 años de acreditación, similar a las estatales. De igual forma, entre las universidades que no pertenecen al CRUCH hay también una alta heterogeneidad en términos de calidad medida como acreditación: por un lado, están aquéllas que exhiben un mejor desempeño que varias estatales, como la Diego Portales, Andrés Bello o Adolfo Ibáñez, con 5 años de acreditación, y por el otro lado, hay instituciones como la Universidad Miguel de Cervantes o la de Las Américas, que tienen 2 y 3 años de acreditación, respectivamente¹⁷.

Un dato complementario a la acreditación, que constituye otra aproximación a la calidad, pero esta vez de acuerdo a lo que perciben los estudiantes, es el de postulaciones a través del Sistema de Admisión vía PSU. De acuerdo al análisis realizado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso¹⁸, en el reciente proceso para la admisión 2019, las universidades privadas del CRUCH fueron las que recibieron el mayor número de postulaciones por cupo (6,2), así como también las que fueron escogidas por los alumnos con el mejor promedio PSU (589 puntos). Las universidades estatales, en cambio, y las privadas no CRUCH que participan del sistema de admisión vía PSU, exhibieron indicadores prácticamente idénticos: ambas recibieron 5,5 postulaciones por cada vacante y los promedios PSU de sus alumnos fueron 564,7 y 564,8 puntos, respectivamente.

Similar conclusión se desprende al analizar las publicaciones en revistas indexadas por institución, que es una forma de medir la contribución a la generación de bienes públicos. A partir de éstas encontramos que hay un número relevante de universidades estatales que se ubican por detrás de universidades privadas, tanto pertenecientes como no pertenecientes al CRUCH. Esto se muestra en la Tabla N° 5, donde se han listado las 20 universidades con el mayor número de publicaciones indexadas en 2017. De las 5 primeras, sólo 2 son estatales; de las 10 primeras, sólo 4; y de las 20 primeras, sólo 8 son estatales. El resto, en cambio, son universidades privadas pertenecientes y no pertenecientes al CRUCH, entre las cuales destacan la Universidad Católica, la de Concepción y la Andrés Bello. Con esto vemos cómo la contribución a la generación de bienes públicos como la investigación y producción científica no es patrimonio exclusivo de las universidades estatales, sino que, por el contrario, hay universidades privadas de buen desempeño, que no se entiende estén siendo excluidas de antemano de la posibilidad de optar a la mayor parte de los fondos públicos sólo por su naturaleza jurídica.

Con todo, la información aquí recogida permite constatar la alta heterogeneidad en los niveles de acreditación que existe entre las instituciones de educación superior, tanto dentro del sector estatal como privado, y que tenemos buenas universidades, que realizan un importante aporte a la generación de bienes públicos, independiente de su conformación jurídica. Contrario a lo que muchas veces se repite en la discusión pública, ser estatal no asegura mayor calidad, así como no pertenecer al CRUCH tampoco es sinónimo de mala calidad.

¹⁷ En esta parte del análisis no se consideraron además las instituciones de educación superior técnico profesional, sin embargo, la misma conclusión es válida para éstas: por un lado, hay un grupo de instituciones sin acreditación, pero por el otro, están instituciones como Inacap o Duoc UC, ambas sobresalientes con 7 años de acreditación.

¹⁸ Publicado en el diario El Mercurio del 26 de enero de 2019, página C10.

Tabla 5

PUBLICACIONES WOS (WORLD OF SCIENCE), AÑO 2017.

Fuente: Consejo Nacional de Educación (CNEC).

	Universidad	Clasificación	Publicaciones WOS 2017
1	U. de Chile	Estatal	2.305
2	Pontificia U. Católica de Chile	Privada CRUCH	2.171
3	U. de Concepción	Privada CRUCH	1.050
4	U. Andrés Bello	Privada no CRUCH	618
5	U. de Santiago de Chile	Estatal	565
6	Pontificia U. Católica de Valparaíso	Privada CRUCH	545
7	U. Austral de Chile	Privada CRUCH	534
8	U. Técnica Federico Santa María	Privada CRUCH	522
9	U. de la Frontera	Estatal	450
10	U. de Valparaíso	Estatal	409
11	U. Autónoma de Chile	Privada no CRUCH	360
12	U. Diego Portales	Privada no CRUCH	341
13	U. Católica del Norte	Privada CRUCH	328
14	U. de Talca	Estatal	312
15	U. de Tarapacá	Estatal	248
16	U. Adolfo Ibáñez	Privada no CRUCH	240
17	U. del Desarrollo	Privada no CRUCH	239
18	U. de Antofagasta	Estatal	207
19	U. del Bío-Bío	Estatal	198
20	U. de los Andes	Privada no CRUCH	176

Es por ello que la lógica actual de restringir el financiamiento institucional a cierto grupo de universidades en función de su naturaleza jurídica o la pertenencia a determinado grupo de interés, sin considerar su desempeño, constituye una simplificación que no contribuye a la eficiencia para fomentar el desarrollo de bienes públicos desde el Estado y que la verdad es que hoy no parece justificarse. Si bien en sus inicios ello pudo responder correctamente a la búsqueda de las universidades de mayor calidad o con mejores índices de producción científica, dicha discriminación no se sustenta en los resultados objetivos que las distintas instituciones exhiben hoy día. De esta forma, parece recomendable que los mecanismos de asignación de los recursos públicos, en lugar de discriminar por tipo de institución de educación superior, avancen hacia un sistema más transparente, que no dependa del arbitrio de la autoridad gubernamental, sino que de parámetros conocidos e indicadores de desempeño objetivos y que tenga como finalidad la promoción de los proyectos que sean un aporte al país en igualdad de condiciones, independiente del tipo de institución que lo impulse.

4. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES Y EL PESO DE LA GRATUIDAD Y LOS DEMÁS APORTES FISCALES

Hasta aquí hemos visto los recursos que el Estado aporta para financiar la educación superior en relación al gasto total del MINEDUC y el creciente esfuerzo que ello ha significado en términos de incluso llegar a priorizar este nivel educativo por sobre la educación parvularia, cuya rentabilidad social es mayor. De igual forma, hemos constatado el trato desigual del MINEDUC a la hora de adjudicar los fondos para el financiamiento institucional, favoreciendo principalmente a las universidades estatales, lo que no se condice con los indicadores relativos a la acreditación e investigación. En la presente sección, en tanto, realizamos un análisis complementario, desde la mirada de las instituciones de educación superior, es decir, de los ingresos operacionales anuales que éstas perciben y las fuentes de financiamiento que los originan. De esta forma, el objetivo es poder dimensionar qué tanta relevancia tiene ahí el gasto público y si hay diferencias en cada tipo de institución.

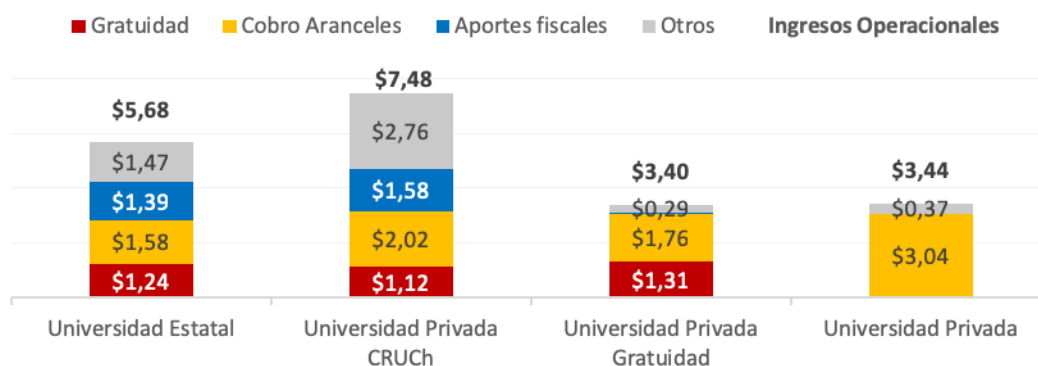
En el Gráfico N° 9 se calculan los recursos promedio de los que disponen las instituciones por cada alumno, distinguiendo entre los distintos tipos de universidades: estatales (todas gratuitas), privadas pertenecientes al CRUCH (todas gratuitas) y privadas no pertenecientes al CRUCH, separadas entre gratuitas y no gratuitas. Para ello se con-

sideran los ingresos operacionales obtenidos de sus estados financieros auditados, desglosados según la fuente de financiamiento de la que provengan: el cobro de aranceles, financiamiento público de la gratuidad, otros aportes fiscales provenientes tanto desde el MINEDUC como de diversas reparticiones públicas, y una categoría denominada como "otros", que suma los ingresos que las universidades obtienen gracias a la prestación de servicios, actividades de extensión, donaciones, entre otras¹⁹.

Pues bien, lo primero que se observa en el Gráfico N° 9 es que las universidades del CRUCH, y dentro de este grupo, las privadas son las que tienen mayores ingresos operacionales promedio por alumno, lo que se explica tanto por los ingresos que obtienen de la prestación de servicios y otras fuentes, como por los mayores aportes fiscales que reciben. Si suponemos que los ingresos operacionales de las

Gráfico 9
INGRESOS OPERACIONALES PROMEDIO POR ALUMNO, POR TIPO DE INSTITUCIÓN Y ORIGEN DE LOS RECURSOS, AÑO 2017 (MILLONES DE \$).

Fuente: LyD a partir de información del SIES 2018 considerando las universidades con acreditación vigente.



¹⁹ La información para este análisis se obtuvo del sitio web del Servicio de Información de Educación Superior (SIES), dependiente de la División de Educación Superior del MINEDUC, donde se publican los estados financieros auditados de cada una de las instituciones acreditadas.

instituciones debieran tener alguna relación con la calidad de su docencia e investigación, entonces parece sensato que las universidades privadas del CRUCh, que son las que promedian más años de acreditación y con los mejores indicadores de investigación, cuenten también con un monto mayor de recursos financieros. No obstante, esta relación no se sostiene al mirar lo que ocurre con las universidades estatales y las privadas fuera del CRUCh, pues las primeras tienen ingresos operacionales sustancialmente mayores que las segundas, fundamentalmente debido al mayor aporte fiscal, aunque ya vimos que sus indicadores de acreditación promedio e investigación son similares. Dicho de otra forma, las universidades estatales cuentan con más recursos que las privadas y ello no se traduce en una mayor producción de bienes públicos.

En segundo lugar, se puede constatar que la sumatoria entre los ingresos obtenidos por el cobro de aranceles y los recibidos por concepto de gratuidad (en caso de existir) son bastante similares entre los distintos tipos de universidades, y se encuentran en torno a los \$ 3 millones promedio por alumno. En el caso de las universidades privadas en gratuidad, esta sumatoria es igual a \$ 3,07 millones, algo por encima de los \$ 3,04 de las universidades privadas sin gratuidad y levemente por debajo de los \$ 3,14 de las universidades privadas del CRUCh. Las universidades estatales, en tanto, obtienen \$ 2,82 millones en promedio por alumno por concepto de aranceles más gratuidad. El aporte financiero de la gratuidad representa, en el caso de las universidades estatales, un 44% de estos ingresos, mientras que en el caso de las universidades privadas del CRUCh ascienden al 35,7% y de las privadas no CRUCh al 42,7%.

Si ahora consideramos tanto los recursos por concepto de gratuidad, como los aportes fiscales que se entregan en el marco del financiamiento institucional, vemos la gran importancia que éstos representan en relación a los ingresos operacionales totales de las universidades. Así, si excluimos los ingresos obtenidos de donaciones, actividades de extensión y prestación de servicios (la categoría denominada como "otros"), el financiamiento público representa un 62,6% de los ingresos operacionales para las universi-

des estatales, un 57,1% para las universidades privadas del CRUCh y un 43,4% para las universidades privadas que no pertenecen al CRUCh pero que participan de la gratuidad. Y ello, sin considerar que una parte importante del pago de aranceles por parte de los alumnos proviene también de recursos públicos que se entregan en forma de becas desde el Estado. Así, al agregar también el gasto ejecutado en estas ayudas estudiantiles (ver Tabla N° 6), encontramos que el 69,4% de los ingresos operacionales de las universidades estatales (excluyendo categoría otros) proviene de fuentes públicas, porcentaje que cae a 63,9% en el caso de las universidades privadas del CRUCh y a 14,8% para las restantes (gratuitas y no gratuitas). Con todo, es esperable que a partir del año 2019 el peso relativo de los recursos públicos sobre los ingresos operacionales de las universidades vaya en aumento, una vez que entren en vigencia las restricciones sobre los aranceles que se permite cobrar a los estudiantes fuera de la gratuidad. Y que ello, a su vez, lleve a una caída en los ingresos operacionales totales de las universidades suscritas a esta política.

De esta forma, vemos que el gran gasto público en educación superior se traduce en que hoy una parte sustantiva de los ingresos operacionales de las universidades provienen precisamente de ahí, ya sea del llamado financiamiento institucional (aportes fiscales según el Gráfico N° 9) o financiamiento estudiantil (gratuidad, becas y subsidio a créditos). Y esto es especialmente relevante en el caso de las universidades del CRUCh, y más aún, en las estatales. Para las universidades privadas que no pertenecen al CRUCh, en cambio, dado que casi no reciben aportes

Tabla 6
INGRESOS OPERACIONALES TOTALES, POR TIPO DE INSTITUCIÓN Y ORIGEN DE LOS RECURSOS, AÑO 2017 (MILLONES DE \$).

Fuente: LyD a partir de información del SIES 2018 y el gasto en becas se obtuvo del informe preparado por Contraloría sobre el Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2017.

(Millones de \$)	Cobro Aranceles (1)	Gratuidad (2)	Aportes fiscales (3)	Otros (4)	Ingresos Operacionales (5)	Gasto público en Becas (6)	Gasto público sobre ingresos operacionales (sin otros) (1)+(2)+(3)+(6) / (5)-(4)
Universidad Estatal	307,084	242,280	270,799	287,081	1,107,244	56,236	69.4%
Universidad Privada CRUCh	315,341	174,162	245,833	429,640	1,164,976	49,534	63.9%
Universidad Privada no CRUCh	1,071,118	86,774	11,506	134,996	1,304,393	74,593	14.8%

fiscales (financiamiento institucional), su principal fuente de financiamiento es el cobro de aranceles a los alumnos. En ese contexto, no debiera extrañar que, dentro de éstas, las que exhiben una mayor calidad, investigación y que se encuentran en proceso de crecimiento y modernización, requieran del cobro de aranceles más altos.

En el caso de las universidades privadas del CRUCH, el mayor gasto público es coherente con su mayor contribución a la generación de bienes públicos, así como también el mayor ingreso por concepto de aranceles es consistente también con su mayor calidad avalada por los años de acreditación y con la mayor preferencia que muestran los postulantes. Los mayores recursos públicos que reciben las universidades estatales, en cambio, no van aparejados de un mejor desempeño promedio ni en acreditación, ni en investigación, ni en preferencia de postulantes, que el resto de las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH.

Con todo, el análisis desde la perspectiva de los ingresos operacionales de las universidades nos vuelve a ratificar la conclusión previa sobre la necesidad de que el financiamiento institucional del Estado se abra a todas las instituciones acreditadas y que hoy no se justifica que éste se restrinja de antemano para favorecer a un grupo acotado de universidades. Si tenemos en consideración que el objetivo del financiamiento público es precisamente impulsar el desarrollo de bienes públicos asociados a la educación superior, ya hemos constatado que estos no son patrimonio exclusivo de las universidades del Estado, sino que las privadas están haciendo una contribución cada vez mayor aun con menos recursos, y que ya es tiempo de que dicha eficiencia se reconozca y promueva.

5. DISCUSIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES

En el presente documento revisamos y presentamos las cifras relativas al financiamiento público de la educación superior, así como también los efectos preliminares que ha tenido la política de gratuidad en el acceso a este nivel educativo. En materia de financiamiento, los datos dan cuenta del fuerte incremento que éste ha experimentado, especialmente en los últimos años, lo que se explica de manera importante por la política de gratuidad. Los datos muestran que hoy el Estado invierte una importante suma en este nivel educativo, de manera que el gasto anual por alumno de educación superior fue en 2018 casi un 11% superior al gasto promedio por alumno de educación parvularia y 18% mayor que el que se destina por cada alumno en nivel escolar. Esto, lamentablemente, es contrario a las recomendaciones que se desprenden a partir de la principal evidencia internacional, que llama a concentrar los mayores esfuerzos en la educación temprana, que es la que produce el mayor retorno social y que además es insustituible para el desarrollo de habilidades más adelante en la vida.

Hoy la mayor parte del gasto público en educación superior se entrega a través de becas, créditos subsidiados y gratuidad, lo que lleva a que las autoridades de turno tengan una influencia menos directa en el destino de los recursos, que en cambio se dirigen a las instituciones por las que efectivamente optan los estudiantes. No obstante, también hay cuantiosos recursos que se entregan por la vía del financiamiento institucional, cuya finalidad no es apoyar directamente a los estudiantes que carecen de recursos, sino que aportar a la generación de bienes públicos y promover determinados proyectos. Al analizar la forma en que el Estado asigna estos recursos, advertimos el trato desigual que se da a las distintas instituciones de educación superior y la evidente preferencia que existe por las universidades estatales, lo que no se condice con los indicadores en cuanto a calidad ni con el aporte a la generación de bienes públicos que realiza cada una de las instituciones, que son las razones de fondo que uno esperaría orientaran la entrega del financiamiento público. Así, en 2018 el financiamiento institucional para las universidades estatales fue de casi \$ 1,2 millones

promedio por alumno, muy por sobre los \$ 851 mil para las universidades privadas del CRUCH y, más aún, de los exiguos \$ 18 mil que se dispusieron para el resto de las universidades acreditadas.

La misma conclusión se ratifica además al revisar los estados financieros de las universidades: mientras el financiamiento público total representa un 69,4% de los ingresos operacionales de las universidades estatales, en el caso de las universidades privadas del CRUCH este porcentaje cae a 63,9% y a 14,8% para las restantes (excluyendo de los ingresos operacionales las actividades de extensión, prestación de servicios y donaciones). Todo esto nos lleva a concluir sobre la necesidad de modernizar los criterios para la adjudicación de los distintos fondos y concursos, abriéndolos a todas las instituciones que cumplan con los requisitos de calidad independiente de si son estatales o privadas y de su pertenencia a agrupaciones como el CRUCH. Ello constituiría un impulso a la generación de bienes públicos desde el sector privado, que ha demostrado su potencial y eficiencia pese al poco apoyo estatal. Asimismo, dada la necesidad de priorizar otras urgencias, como por ejemplo, en educación parvularia u otros programas dirigidos a apoyar a las familias más modestas del país, es un deber del Estado velar por un uso eficiente de los recursos públicos, y en ese sentido la participación del sector privado puede ser un factor diferenciador.

En lo que respecta a la gratuidad, sus resultados preliminares indican que ésta no ha estado a la altura de las expectativas que generó, pues la tendencia respecto a la participación de los jóvenes más humildes en educación superior no ha variado sustancialmente. Además esta política conlleva un importante costo, tanto para el Estado como para las instituciones, que han sufrido una merma importante de recursos. Si bien la reacción de los rectores ha sido presionar por más dinero, los datos expuestos en el presente estudio dan cuenta del enorme esfuerzo que los chilenos, a través del Fisco, ya estamos realizando para financiar este nivel educativo, dejando incluso atrás otras prioridades como son la educación parvularia.

En ese contexto, consideramos que la ofensiva iniciada por algunos rectores para que el gobierno aumente el financiamiento para sus casas de estudio, es desproporcionada dado el gran esfuerzo que el Estado ya está realizando. Si se les concedieran sus peticiones y se aumentara aún más el gasto público, se trataría de una medida parcial que lo único que haría es postergar la solución respecto a un mecanismo que más temprano que tarde volverá a ser deficitario, como es el financiamiento de la gratuidad. De hecho, los antecedentes aquí expuestos debieran hacernos reflexionar sobre la posibilidad de frenar esta política, pues si bien hoy la ley establece que ésta se extienda gradualmente hacia un mayor número de alumnos conforme se incrementen los ingresos fiscales, independiente de sus resultados preliminares, el gobierno y el Congreso tienen las facultades para hacer los cambios necesarios. Si vemos que sus beneficios en términos de aumentar el acceso no se están materializando y que en cambio ésta está provocando efectos negativos por la merma de recursos en el sistema, entonces parece sensato replantearse la conveniencia de seguir extendiéndola, y buscar alternativas más costo efectivas.

Nuestra propuesta en ese sentido es frenar la extensión de la gratuidad y mantener su cobertura actual en los alumnos provenientes del 60% de menores recursos del país, y al resto de los alumnos mantenerles becas de arancel que no discriminen por tipo de institución, así como un sistema de créditos contingentes al ingreso, en línea con el proyecto de crédito estatal que ya se encuentra en tramitación y tal como crecientemente han venido adoptando otros países en el mundo²⁰. Una experiencia interesante en ese sentido es la de Australia, país que en 1989 desechó la gratuidad de la educación superior introducida en 1974, luego de establecerse que ésta no cambió el perfil socioeconómico de los alumnos ni sirvió para aumentar la cobertura en este nivel educativo. A la luz de los datos analizados en el presente documento, consideramos que Chile debiera considerar tomar el mismo camino.

²⁰ Ver por ejemplo OCDE, Education at a Glance 2018, sección C5 (pp. 292-306).



LIBERTAD Y DESARROLLO