

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR: SIN MARGEN PARA SEGUIR INCREMENTÁNDOLO

- En 2018 el gasto público para educación superior llegó a \$ 1,6 billones, creciendo desde 2010 a una tasa de 13,3% promedio anual, lo que se debe principalmente a la mejora en las ayudas estudiantiles.
- En paralelo, el número de alumnos de pregrado creció 5,7% promedio anual, es decir, el alza en el gasto público ha sido mayor al de los alumnos matriculados. Ello ha llevado a que hoy el gasto anual por alumno de educación superior sea mayor al de los demás niveles educativos.
- Asimismo, hoy una parte sustantiva de los ingresos operacionales de las universidades proviene de aportes fiscales. Estos representan un 62,6% de los ingresos operacionales de las universidades 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.
- Todo esto nos lleva a concluir que extender el período de duración de la gratuidad de la educación superior, y con ello el gasto público, es una mala idea, para la cual no hay margen.

Esta semana la prensa informó de 27 mil alumnos que este año perderán el beneficio de la gratuidad por haber superado la duración nominal de su carrera¹. Esto ocurre porque así lo indica la ley, además de establecer que, tras dicho período, el costo del arancel debe ser asumido en partes iguales por la institución de educación superior y el alumno. A raíz de esta noticia, inmediatamente salieron parlamentarios y rectores de universidades en gratuidad a pedir que se modifique la ley y se extienda el plazo de duración del beneficio, imponiendo al Estado un financiamiento mayor al que ya está realizando.

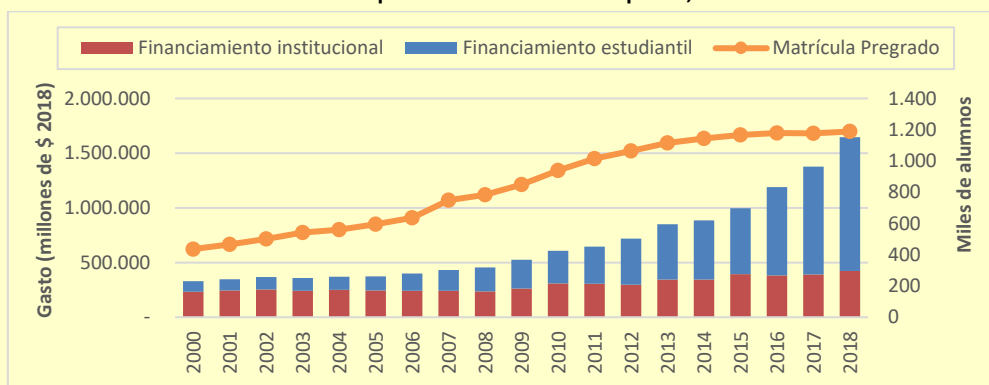
En el contexto de esta discusión, en el presente documento realizamos un análisis del financiamiento público de la educación superior tanto desde la perspectiva del presupuesto fiscal como de los ingresos operacionales de las universidades. Ello nos lleva a dimensionar el enorme esfuerzo que los chilenos ya estamos realizando a través del Estado y el escaso margen que queda para seguir aumentando el gasto público en este nivel educativo.

CRECIENTE GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

En primer lugar, es útil analizar cuánto está gastando el Estado en el financiamiento de la educación superior y el alza experimentada en los últimos años (Gráfico N° 1). Para ello consideramos los recursos que han sido traspasados desde el Ministerio de Educación (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 de Conicyt, becas de mantención y otras de la JUNAEB. Asimismo, en el gráfico se distingue entre lo que se define como financiamiento institucional, que va dirigido a promover ciertos proyectos, y el financiamiento estudiantil, que corresponde al apoyo que se entrega a los alumnos para el pago de los aranceles, ya sea a través de becas, créditos subsidiados y, más recientemente, el financiamiento para el acceso gratuito (a partir del año 2016).

§ 1,6 BILLONES GASTÓ EL FISCO EN 2018 PARA FINANCIAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Gráfico N° 1: Financiamiento público a la educación superior, años 2000 a 2018*.



Fuente: LyD a partir de información del SIES y DIPRES. *Para 2018 se utiliza el presupuesto aprobado, a diferencia del resto de los años, en que se toma el presupuesto ejecutado.

En 2018, el gasto público total para educación superior llegó a \$ 1,6 billones y ha crecido, desde el año 2000 a una tasa de 9,4% promedio anual. Desde el año 2010, por su parte, el crecimiento del gasto se aceleró respecto a la década anterior y aumentó 13,3% promedio anual, explicado por el 19,2% de aumento en el financiamiento estudiantil y 4,1% del financiamiento institucional. En paralelo, el número de alumnos de pregrado creció desde el año 2000 a un 5,7% promedio anual, de manera que, si en el año 2000 la matrícula era de 435 mil estudiantes, en 2018 se duplicó y superó el millón cien mil alumnos. De esta forma, vemos que el crecimiento en el gasto público ha sido mayor al crecimiento en los alumnos

matriculados en educación superior, lo que se explica por ayudas estudiantiles cada vez más generosas, lo que incluye la gratuidad.

Si comparamos además los recursos que el Estado destina a educación superior y los otros niveles educativos, encontramos que en 2018 el presupuesto promedio por alumno de educación superior fue de \$ 2.072.511, casi un 11% mayor al que se destina por cada alumno de educación parvularia (\$ 1.872.041) y 18% más que el que se gasta por cada alumno en nivel escolar (\$ 1.756.393).

De esta forma, es posible afirmar que nuestro país está destinando un monto de recursos públicos desproporcionadamente alto para el financiamiento de la educación superior. Ello apunta en la dirección contraria de lo que recomienda la principal evidencia internacionalⁱⁱ, 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.

IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO EN LOS INGRESOS OPERACIONALES DE LAS UNIVERSIDADES

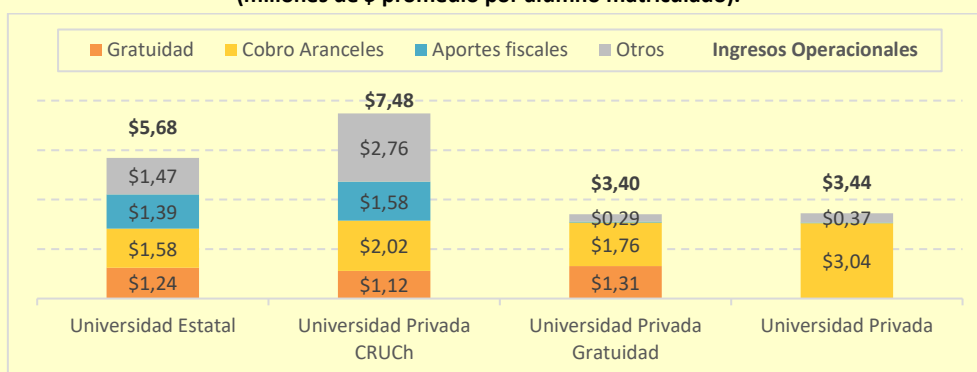
Pues bien, habiendo constatado el gran esfuerzo fiscal que ya se está realizando en nuestro país, el siguiente paso es mirar estas cifras desde la perspectiva de las casas de estudio y estimar el peso que tienen los diversos aportes fiscales en sus ingresos operacionales. En el Gráfico N° 2 calculamos los recursos promedio de los que disponen las universidades por cada alumno, distinguiendo entre estatales (todas gratuitas), privadas pertenecientes al CRUCH (todas gratuitas) y privadas no pertenecientes al CRUCH, separadas según si participan o no de la gratuidad. Para ello se consideran los ingresos operacionales obtenidos de sus estados financieros, desglosados según la fuente de financiamiento de la que provengan: el cobro de aranceles a los estudiantes, financiamiento público de la gratuidad, otros aportes fiscales del MINEDUC y otras 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, etc.

De aquí podemos 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 por alumno. Por sobre eso, se produce una diferencia sustantiva entre las universidades del CRUCH y el resto, en primer lugar, porque las

primeras reciben cuantiosos aportes fiscales provenientes del financiamiento institucional que entrega el MINEDUC (Aporte Fiscal Directo y otros aportes basales y fondos concursables) y otras reparticiones públicas. Pero, además, porque las universidades del CRUCH perciben importantes ingresos gracias a la prestación de servicios y actividades de extensión, entre otros.

GRAN PESO DE LOS APORTES FISCALES EN INGRESOS OPERACIONALES DE UNIVERSIDADES

Gráfico N° 1: Ingresos operacionales por tipo de universidad y origen de los recursos, año 2017 (millones de \$ promedio por alumno matriculado).



Fuente: LyD a partir de información del SIES 2018 (sólo universidades acreditadas).

Sumando tanto los ingresos percibidos por gratuidad como los restantes aportes fiscales, obtenemos el financiamiento público total que las universidades reciben, y vemos que éstos tienen una gran importancia en relación a los ingresos operacionales totales. Así, si excluimos la categoría “otros” -para hacer más comparable el análisis-, hallamos que el financiamiento público representa un 62,6% de los ingresos operacionales para las universidades 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. Si a ello agregamos 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, entonces encontramos que los aportes fiscales representan un porcentaje todavía mayor de los ingresos operacionales de las universidades: 69,4% en el caso de las universidades estatales y 63,9% en las privadas del CRUCHⁱⁱⁱ. Todo esto explica la alta dependencia que tienen del Estado.

De esta forma, vemos que el gran gasto público que nuestro país está realizando para financiar la 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 o del financiamiento estudiantil, principalmente la gratuidad. Esto es especialmente relevante en el caso de las universidades del CRUCH, y particularmente de las estatales, mientras que las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH, dado que están excluidas arbitrariamente de poder optar al financiamiento institucional, tienen como principal fuente de ingresos 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.

Cabe señalar además que, como se puede constatar en otro estudio de LyD^{iv}, 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 por parte de los mejores 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 la preferencia de los postulantes que el resto de las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH.

CONCLUSIONES

Los datos analizados en el presente documento dan cuenta del fuerte incremento que ha experimentado el gasto público en educación superior, especialmente en los últimos años, lo que se explica de manera importante por mejoras en las ayudas estudiantiles y en particular, por la política de gratuidad. El gran esfuerzo fiscal ha llevado a que el gasto anual por alumno de educación superior hoy supere al del resto de los niveles educativos, lo que apunta en la dirección contraria a las recomendaciones de la principal evidencia internacional. Adicionalmente, el enorme esfuerzo público se traduce en que los aportes fiscales representen una proporción significativa de los ingresos operacionales de las universidades, especialmente entre aquellas que se benefician de la gratuidad, de aportes basales y otros fondos concursables. Ello explica la alta dependencia que tienen del Estado.

Esto nos lleva a relevar la importancia de que los parlamentarios y rectores sean cautos a la hora de pedir al Gobierno que extienda el período de duración de la gratuidad de la educación superior. Este nivel educativo ya recibe cuantiosos recursos públicos y la idea de seguir ampliándolos vía gratuidad es poco plausible.

Todo beneficio debe acotarse a ciertas condiciones; el Estado no puede financiar ilimitadamente a quienes asisten a educación superior, renunciando de esa forma a costear otras áreas más urgentes y que hoy están más desprovistas. Atendiendo a que los recursos son escasos y a las diversas necesidades que tiene nuestro país, es preocupante que el financiamiento de la educación superior siga siendo la prioridad de parlamentarios de todos los sectores. Asimismo, tampoco parece conveniente que las instituciones de educación superior aumenten su dependencia del financiamiento estatal.

Si hace sólo un par de años la discusión pública era si el Estado debía financiar la educación superior de quienes tienen el privilegio de llegar a ella, y no sólo a los más vulnerables, hoy vemos cómo la línea se ha ido corriendo hasta el punto que lo que hoy se debate es si aumentar el monto y los plazos para ello. Esto ratifica la preocupación que en su momento expusimos quienes nos opusimos a la gratuidad universal de la educación superior, y constituye además un antecedente para apoyar la idea de que, primero, el Estado priorice la entrega de ayudas estudiantiles más costo efectivas (como un crédito) y, segundo, las casas de estudio busquen fuentes de financiamiento alternativas que las haga menos dependientes de la ayuda estatal.

ⁱ Fuente: [Diario La Tercera, 11 de marzo](#).

ⁱⁱ 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\(2\)](#).

ⁱⁱⁱ En el caso de las universidades privadas no CRUCH no es posible separar el gasto en becas del Estado entre gratuitas y no gratuitas, pero si las consideramos como un todo, encontramos que los aportes fiscales del Estado ascienden en promedio a un 42,7% de sus ingresos operacionales.

^{iv} Para un análisis exhaustivo sobre esto, ver la Serie Informe Social N° 174. "Gratuidad y financiamiento de la educación superior: cifras para el debate". Libertad y Desarrollo, febrero 2019.