

## RECURSOS PÚBLICOS A UNIVERSIDADES: UN ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CIFRAS

- En 2021 el gasto público en educación superior llegará a \$2,24 billones. Mientras el gasto en financiamiento estudiantil experimentará un aumento de 1,5%, debido al alza en la gratuidad (de 7,2%), el financiamiento institucional sufrirá una rebaja de 7,1%. Esto último ha generado críticas e inquietud entre los rectores y personas ligadas a universidades.
- En 2021, 63% del financiamiento institucional estará reservado para las instituciones estatales. En 2018 (último disponible) éstas percibieron un ingreso operacional de \$5,81 millones promedio por alumno, de los cuales \$2,9 millones vinieron de financiamiento público. Ello las sitúa en una posición de privilegio en comparación con el resto del sistema.
- Más aún, este nivel educativo en su conjunto se ha beneficiado de un alza en el gasto público muy superior al de otras materias de interés social, lo que revela la prioridad que se la ha dado en los últimos años y por qué, dadas las dificultades económicas que vive el país, es una de las áreas en que se disminuirá el presupuesto para hacer frente a las nuevas urgencias.

Hasta el nivel del año 2012 retrocederá nuestro PIB per cápita producto de la crisis económica derivada de la pandemia. Esto, según las últimas estimaciones del FMI que indican que el país sufrirá este año una caída de 6% del producto. La suspensión de actividades y las cuarentenas han traído como consecuencia una merma en la producción y generación de ingresos y una destrucción de puestos de trabajo que nos significarán un retroceso equivalente a lo avanzado en los últimos 8 años.

Ello ha obligado a los hogares chilenos a ajustar sus gastos y, en el contexto de la discusión del presupuesto del sector público para 2021, también se ha hecho un esfuerzo porque lo haga el Estado. Para poder reforzar aquellas áreas que cobran mayor prioridad, como el gasto en salud, apoyo a los más vulnerables y subsidios de empleo, se están reduciendo otros gastos menos urgentes, así como los espacios de ineficiencia y despilfarro. Sin embargo, en la práctica es difícil avanzar, pues frente a cualquier cambio que se insinúe en esa dirección, aparece inmediatamente la oposición de grupos de interés organizados que creen que sus propias demandas deben anteponerse a las del resto. Un ejemplo de ello es lo que pasa en educación superior, donde junto con el alza en el financiamiento de la gratuidad, el gobierno

propuso una disminución de algunos de los fondos y aportes directos para las universidades, lo que trajo las críticas e inquietud de los rectores y otras personas ligadas a las universidades.

Analizamos el presupuesto público para este nivel educativo desde las siguientes perspectivas: 1) cuáles son sus principales modificaciones para 2021, 2) cómo se distribuye el financiamiento institucional entre las distintas instituciones y 3) su evolución en la última década en comparación con otros ítems relevantes de gasto.

### 1) AUMENTO EN GRATUIDAD, CAÍDA EN APORTES DIRECTOS A UNIVERSIDADES

En la Tabla N° 1 se presentan todas las asignaciones del presupuesto 2021 del Ministerio de Educación dirigidas a educación superior, desde el gasto en transferencias hasta los recursos para la operación de los organismos implicados en este nivel. Esto suma un total de \$2,89 billones, 1% más que el presente año, aunque al excluir los ítems bajo la línea (movimientos de la deuda y recompra cartera CAE), el gasto total llega a \$2,24 billones, 1% menos que en 2020. Para tener un orden de magnitud, dicho valor equivale a un promedio de \$1,97 millones por estudiante, algo por sobre los \$1,91 millones que se destinan por niño en el nivel parvulario y los \$1,96 millones por alumno en escolar<sup>i</sup>.

#### \$ 2,89 BILLONES SE DESTINARÁN A EDUCACIÓN SUPERIOR EN 2021

Tabla N° 1. Presupuesto para Educación Superior, comparación años 2020 y 2021

(Millones de \$ de 2021)	Presupuesto 2020	Presupuesto 2021	Diferencia	
Financiamiento Institucional	\$ 493.046	\$ 455.119	-\$ 37.927	-7,7%
Universidades Estatales <sup>ii</sup>	\$ 318.167	\$ 295.486	-\$ 22.681	-7,1%
Resto de Instituciones <sup>iii</sup>	\$ 174.879	\$ 159.633	-\$ 15.246	-8,7%
Financiamiento Estudiantil	\$ 1.452.230	\$ 1.474.317	\$ 22.086	1,5%
Gratuidad	\$ 1.141.188	\$ 1.223.242	\$ 82.054	7,2%
Becas de Arancel	\$ 257.722	\$ 210.719	-\$ 47.003	-18,2%
Subsidios Créditos FSCU y CAE	\$ 53.320	\$ 40.355	-\$ 12.965	-24,3%
Becas JUNAEB y Prog. PACE	\$ 280.693	\$ 263.275	-\$ 17.418	-6,2%
Subsecretaría Ed.Superior	\$ 10.467	\$ 20.293	\$ 9.827	93,9%
Superintendencia Ed.Superior	\$ 2.909	\$ 3.084	\$ 175	6,0%
Pago de intereses Deuda	\$ 24.583	\$ 25.479	\$ 896	3,6%
<b>Gasto Total (excl. gastos bajo la línea)</b>	<b>\$ 2.263.928</b>	<b>\$ 2.241.568</b>	<b>-\$ 22.361</b>	<b>-1,0%</b>
Otros ítems de la Deuda	\$ 121.602	\$ 142.037	\$ 20.436	16,8%
Recompra Créditos CAE	\$ 476.938	\$ 507.815	\$ 30.878	6,5%
<b>Presupuesto Total</b>	<b>\$ 2.862.468</b>	<b>\$ 2.891.421</b>	<b>\$ 28.953</b>	<b>1,0%</b>

Fuente: LyD a partir de Proyecto de Ley de Presupuestos 2021, Programas 09.90.01, 09.90.02, 09.90.03 y 09.91.01, así como parte del 09.09.03.

Como se puede apreciar, el ítem que recibe un mayor presupuesto es el financiamiento estudiantil para los aranceles (65,8% del gasto total) y dentro de éste la gratuidad, que se entrega en función de la cantidad de alumnos elegibles. En segundo lugar se ubica el financiamiento institucional (20,3%), que se otorga directamente a las instituciones en función de criterios históricos y la presentación de proyectos. Mientras el gasto en financiamiento estudiantil experimentará un aumento de 1,5%, debido al alza en la gratuidad (de 7,2%), el financiamiento institucional sufrirá una rebaja de 7,1%, lo que ha traído críticas e inquietud de rectores y otras personas ligadas al mundo de la educación superior.

Pero estas críticas no son novedad. Cada año, al tramitarse la Ley de Presupuestos del sector público, se produce una suerte de campaña desde las universidades para aumentar el financiamiento institucional disponible para su sector, ya que éste depende en gran medida de definiciones políticas que pueden ser modificadas durante la discusión legislativa.

## **2) IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LOS INGRESOS DE LAS UNIVERSIDADES**

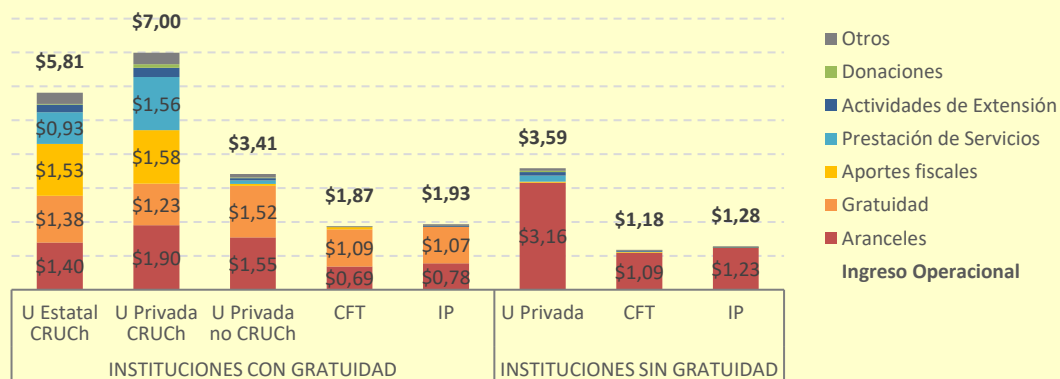
Históricamente, los recursos que conforman el financiamiento institucional se asignan en función de la naturaleza de la institución, es decir, si es una universidad estatal, una privada del Consejo de Rectores (CRUCH) o bien una institución privada universitaria o técnico profesional que no pertenece a este conglomerado. En línea con lo que se observa cada período, en 2021 un 63% de estos estarán previamente reservados para las instituciones estatales, no obstante éstas atienden tan sólo a 16% de la matrícula en este nivel educativo y aun cuando los indicadores relativos a la investigación y acreditación sugieren una elevada heterogeneidad en la calidad al interior de este grupo, tal como ocurre en el resto del sistema.

Esta importante diferencia en la distribución del financiamiento público tiene a su vez un impacto directo en el presupuesto de las instituciones. En el Gráfico N° 1 se presenta el ingreso operacional promedio por alumno y tipo de institución según el origen de los recursos. Aquí se constata el peso que tienen los recursos públicos en las universidades gratuitas y especialmente en las estatales y privadas del CRUCH que, además de la gratuidad, reciben aportes fiscales directos. En 2018 (último año reportado) las universidades estatales percibieron en promedio un ingreso operacional total de \$5,81 millones por alumno, de los cuales \$2,9 millones (\$1,4 de gratuidad más \$1,5 de aportes fiscales) vinieron de financiamiento público (50% del total de ingresos). Las universidades privadas del CRUCH, por su parte, percibieron

ingresos promedio de casi \$7 millones por estudiante, aunque \$2,8 (\$1,2 de gratuidad más \$1,6 de aportes fiscales) correspondieron a recursos públicos (40% del total). Mucho más atrás se ubicaron las universidades privadas que no pertenecían al CRUCh pero participaban de la gratuidad, con un ingreso total de \$3,4 millones promedio por estudiante y \$1,57 millones desde aportes estatales vía gratuidad y unos pocos fondos concursables (46%). Los Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP), en tanto, recibieron financiamiento público gracias a su participación en la gratuidad, mientras que el resto de las instituciones del sistema se financiaron casi totalmente con el cobro de aranceles.

**LA IMPORTANCIA QUE TIENE EL FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL**

**Gráfico N° 1. Ingreso operacional promedio por tipo de institución, según origen de los recursos (millones de \$ por alumno)**



Fuente: LyD a partir de Fichas Financieras 2019 correspondientes al ejercicio 2018 publicadas por el Servicio de Información de la Educación Superior (SIES).

De esta forma, es posible sacar algunas conclusiones. Primero, que las universidades privadas y estatales del CRUCh tienen fuentes de financiamiento mucho más diversificadas que las demás instituciones que dependen casi exclusivamente del cobro de aranceles. Destaca la prestación de servicios y aportes fiscales. Ello les permite contar con más recursos, pero además diversificar las fuentes de riesgo frente a las dificultades económicas que hoy afectan al país. Segundo, que sin considerar siquiera la parte del pago del arancel que se financia vía becas o créditos subsidiados (que no han sido incluidas en nuestros cálculos), el financiamiento del Estado es muy desigual. Esto ya podía extraerse de los datos de la sección anterior, pero aquí se ratifica cómo esa diferencia favorece a las universidades pertenecientes al CRUCh, las cuales además de la gratuidad –que se entrega según el nivel socioeconómico de los alumnos- gozan de los demás aportes que conforman el financiamiento institucional (Aporte Fiscal según el Gráfico N° 1).

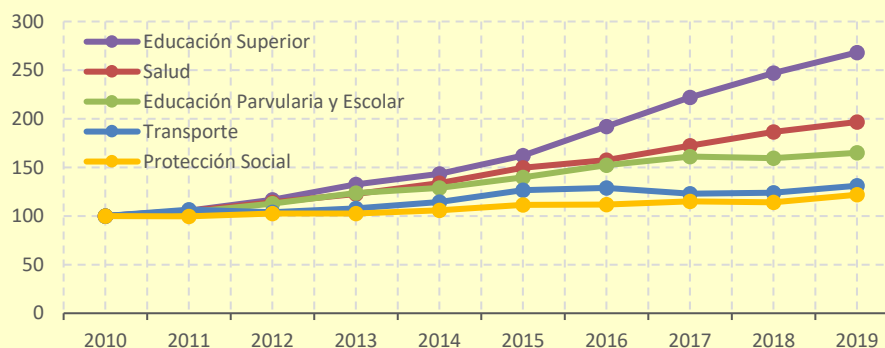
Ello explica la inquietud que causa en ellas la reducción de dichos recursos. Se trata de ingresos prácticamente incondicionados, que no dependen de que la condición socioeconómica de sus alumnos los haga elegibles para las ayudas estudiantiles. Con todo, la información revisada muestra que las críticas que se están levantando por la rebaja de algunos de estos aportes son desproporcionadas en relación a la situación de privilegio en que estas instituciones se encuentran debido al apoyo fiscal prioritario que se les otorga y que aquí ha quedado de manifiesto.

### 3) EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y OTRAS PRIORIDADES

Pues bien, no sólo estas instituciones se encuentran en una situación de privilegio. Durante los últimos años, la educación superior en su conjunto ha venido recibiendo un trato prioritario en comparación con otras áreas de relevancia social para el país. Ello se constata al calcular el aumento inédito en su presupuesto en el tiempo.

#### INÉDITO AUMENTO EN EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Gráfico N° 2. Evolución del gasto en diversas áreas sociales, 2010 – 2019 (índice base 100 = 2010).



Fuente: LyD a partir de informe de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2020, DIPRES.

Utilizando la información del último informe de Estadísticas de las Finanzas Públicas, en el Gráfico N° 2 se presenta la evolución de algunas de las principales categorías de gasto público desde el año 2010 a 2019, partiendo de un índice base 100 (para facilitar la comparación de áreas de diferente cuantía). Aquí se puede ver cómo el incremento real de los recursos que se destinan a la educación superior, que ya se encontraba por encima del resto de las materias, se aceleró a partir del año 2016, que es cuando se inicia la política de gratuidad. De esta forma, mientras desde 2010 el gasto en educación superior aumentó en un impresionante 168,2%, salud lo hizo

en 96,7%, los demás niveles educativos en 65%, transporte en 31% y el gasto en protección social en 21,9%. El gasto público en su conjunto, en tanto, creció 50,4%.

Independiente del juicio que se pueda hacer respecto a ello, es importante precisar que el camino de aumentar la inversión pública en educación superior por la vía de la gratuidad no necesariamente conlleva un alza de recursos frescos para las instituciones, pues esta política consiste en la sustitución de lo que previamente se recaudaba mediante el cobro de aranceles a los alumnos elegibles, aunque para el Fisco ello sí implique un esfuerzo tal que limita sus posibilidades de financiar en paralelo otros aportes. Esta reforma fue ampliamente discutida durante el gobierno anterior y contó no sólo con la aprobación mayoritaria del Congreso, sino también con el apoyo de rectores que más tarde han salido a reprochar sus efectos. El que hoy, apenas unos años después de su promulgación –y sin que aún esté operando en régimen-, provoque disconformidad debido a sus implicancias, da cuenta de un problema que fue bien advertido por varios especialistas, pero que debido al exceso de entusiasmo y expectativas, no fue atendido por sus impulsores.

### **EN SUMA**

La revisión de los datos muestra que el gasto público en educación superior exhibe una fuerte alza durante la última década y en especial desde la introducción de la gratuidad. Ello queda en evidencia al comparar con otras áreas relevantes desde el punto de vista social. Si bien no es posible determinar cuál sería el nivel adecuado de gasto en cada una de estas materias, considerando las circunstancias que vive el país parece razonable que la readecuación de las prioridades requiera frenar el incremento en un área como educación superior, que viene creciendo muy por encima del gasto total y de otras áreas. Ello permitirá atender otras urgencias que en los años anteriores no han tenido la misma suerte y que el contexto justifica.

---

<sup>i</sup> Sin incluir recursos para infraestructura del Fondo de Emergencia Transitorio, que permitirán alcanzar un gasto total por alumno de \$ 2,06 y \$ 1,98 para Educación Parvularia y Escolar, respectivamente. En estos niveles se excluye el gasto de la Agencia de Calidad y Superintendencia, que no son atribuibles a ninguno.

<sup>ii</sup> Considera: AFD, FDI, Basal por Desempeño, Plan de Fortalecimiento, Aporte IES Estatales, Educación Superior Regional, Actividades de Interés Nacional, U. de Chile, CFT Estatales y Recursos para Retiro de Funcionarios.

<sup>iii</sup> Considera: AFD, FDI, Basal por Desempeño, Pasantía Técnicos, Fortalecimiento ESTP, Fomento Investigación y Corfo - IP y CFT 2030.