

Alameda 3363
Estación Central-Santiago
Tel. +56 2 7180765
<http://www.fae.usach.cl/economia/>

Universidad de Santiago



Departamento de Economía

Serie de Documentos de Trabajo

Financiamiento de las universidades chilenas y futuro del sistema

Autores:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago)

WP 2013 - Nº 07

“Financiamiento de las universidades chilenas y futuro del sistema”¹

Víctor Salas Opazo²
Departamento de Economía
Universidad de Santiago de Chile

Resumen

El sistema de financiamiento de las universidades chilenas está en revisión. Los fundamentos económicos del sistema aplicado en Chile desde 1982 se orientan básicamente a resolver las producciones universitarias por mecanismos de mercado, en los cuales conceptualmente, por su diseño, ocurren fallas que determinan niveles y calidades subóptimas en los bienes que generan las universidades. Los resultados, no deseados, han significado la instalación de un sistema híbrido de financiamiento, con una mayor intervención del Estado en el sector. Lo que se comprueba observando las características de los instrumentos de financiamiento del sistema de ES en Chile y examinando las lógicas económicas de su operación. El análisis indica que las dos primeras agrupaciones de universidades (estatales, tradicionales privadas y privadas) reciben la mayor proporción de los recursos estatales en casi todos los instrumentos utilizados, aunque las estatales tienden a crecer menos que los otros grupos. A su vez se observa que las ayudas estudiantiles (CAE, en particular) son la mayor proporción del total de recursos estatales que reciben las universidades privadas (79,31%9), situación que se refuerza a partir de 2012 al aumentar el presupuesto para estos apoyos. El 94% de los aumentos de recursos estatales para ES se orienta a financiar la demanda, mientras que sólo el 6% financia a las instituciones. Finalmente, está pendiente el tema de gratuidad de la ES y la respuesta del Estado para con las universidades de su propiedad.

Palabras Claves: universidades, financiamiento universidades, política pública

Clasificación JEL: I22, I23, I28, H52.

Correspondencia a: Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile. Av. Bernardo O'Higgins 3363. Santiago, Chile 562-718-0769. Dirección electrónica: victor.salas@usach.cl

¹ Este artículo se enmarca en el área de investigación en economía de la educación, desarrollado por el autor en el Departamento de Economía de la Universidad de Santiago y en el contexto del Proyecto Dicyt 2012 y 2013 de la USACH. Recibió los comentarios y observaciones del profesor Mario Gaymer, académico del Departamento de Economía. Este estudio contó con la eficiente colaboración de la Ayudante de Investigación Erna Rocío Gómez Zúñiga de Ingeniería Comercial, mención Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Cualquier error es, sin embargo, de responsabilidad del autor.

² Doctorandus in Economics Science, Katholieke Universiteit te Leuven, KUL, Belgium y Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

Introducción

El análisis del financiamiento de las Universidades es central en el debate actual sobre la educación superior. La Universidad es reconocida como una institución generadora y difusora de conocimientos en la sociedad (UNESCO, 1999 y 2008). Además, produce otros bienes difíciles de dimensionar tales como integración social, movilidad social, formación ciudadana, “pensar” el país, desarrollo de la pluralidad, aporte a una visión de país de largo plazo, impulso de las artes y la cultura.

Luego, cuando se habla de financiamiento de la educación superior no se trata solo de recursos para que los jóvenes estudien en el tercer nivel, sino también se trata de cómo se entregan fondos a estas instituciones, particularmente a las Universidades, para que desarrollen sus quehaceres. Respecto de la formación profesional y técnica, el debate se ha centrado en la definición de la forma en que la sociedad está dispuesta a financiar los estudios universitarios (gratuidad, total o parcial). Un segundo punto del debate tiene que ver con la responsabilidad del Estado respecto del financiamiento a las instituciones de propiedad estatal.

En lo que sigue, primero, se presentan las características de los instrumentos de financiamiento del sistema de ES en Chile, examinando las lógicas económicas de su operación. Enseguida, se reconoce la distribución de los recursos estatales entre agrupaciones de universidades (estatales, tradicionales privadas y privadas) y se estudia la distribución de los aportes estatales al interior de cada agrupación de universidades, como una forma de reconocer las producciones universitarias que el Estado ha estado financiando preferentemente en la última década a lo cual se agrega un análisis de las decisiones presupuestarias desde el 2011 al 2013 con lo que reconocen las orientaciones de los recursos del Estado a partir de las movilizaciones estudiantiles y sociales. Finalmente, sobre lo analizado se recogen algunos de los puntos económicos críticos (pendientes) sobre el financiamiento universitario.

1. Instrumentos de financiamiento universitario en Chile

Los aportes que el Estado entrega a las universidades sirven para financiar la oferta de los bienes que generan estas corporaciones. Dichos fondos presentan diversas características, que se revisan a continuación.

1. Aporte Fiscal Directo, AFD. Las universidades pertenecientes al CRUCH (estatales y tradicionales privadas), reciben del Estado este subsidio establecido en la Ley de Presupuesto que se modifica año a año. Es un aporte a la oferta en el sistema de educación superior y constituye un conjunto de recursos basales no sujetos al logro de alguna meta explícita. La autoridad reserva 5% de este aporte para asignarlo de acuerdo a factores de desempeño institucional, vinculados en 60% con la investigación científica y tecnológica y 40% con docencia.

2. Aporte Fiscal Indirecto, AFI. Este es un fondo que está orientado a generar competencia entre las universidades del CRUCH por los alumnos de calidad (medida por los puntajes obtenidos en la prueba de ingreso), constituyéndose en un fondo destinado a estimular la calidad de la docencia. El aporte inicialmente se distribuiría entre las 25 instituciones del Consejo de Rectores, según el número de los 20.000 mejores puntajes de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que ingresaran a ellas. Su monto sería el equivalente a 30 UTM por alumno hasta alcanzar a las 150 UTM en 1985 y años siguientes. En diciembre de 1987, la Ley N° 18.681 modificó la distribución del AFI al tomar como base a los alumnos con los 27.500 mejores puntajes de la PAA, matriculados en el primer año de estudios en el año inmediatamente anterior (en el año 2005 se modificó la PAA por la Prueba de Selección Universitaria (PSU), considerando un promedio de puntaje entre lenguaje y matemáticas). Luego, la Ley N° 18.768, de diciembre de 1988, dispuso que a contar de 1990 este beneficio se extendiera a los institutos profesionales, centros de formación técnica y universidades privadas, además del CRUCH. Esta modificación pretendió estimular la competencia entre las distintas instituciones para captar a los mejores estudiantes, sin embargo en 2011 las dos instituciones que recibieron la mayor proporción del AFI (Universidad de Chile y la PUC) capturaron el 29% de los mejores alumnos y recibieron el 38% de los recursos totales), relación que da indicios de que estas dos universidades están capturando a los alumnos de los primeros grupos de mayores puntajes (que son los que otorgan un mayor pago por alumno a la institución).

3. Fondo de Desarrollo Institucional, FDI. En su versión tradicional es un instrumento de financiamiento concursable y asociado a metas para la educación superior dirigido a las

universidades estatales y privadas que hayan obtenido la acreditación institucional. Según lo establecido en la ley, está destinado a elevar los rendimientos en el uso de recursos mediante el mejoramiento de la gestión operativa docente, administrativa, financiera, de personal, de información y de tecnologías de comunicaciones y para el aprendizaje estudiantil. En el año 1998 se creó una derivación del FDI, llamado Convenio de Desempeño, que está destinado a suplir las dificultades que las universidades con aportes fiscales enfrentan para realizar proyectos de mediano plazo, cuya ejecución no puede materializarse a través del Fondo Tradicional por la envergadura de sus costos y las limitaciones de ejecución que éste presenta. En el año 2012 se creó un nuevo convenio de desempeño para financiar el funcionamiento de las universidades del CRUCH a través de dos líneas, el FDI tradicional y a nivel regional. Los Convenios de Desempeño son un nuevo instrumento de financiamiento del Estado para las instituciones, que constituyen un instrumento de adjudicación de recursos de nueva categoría que complementa a los instrumentos públicos ya existentes.

4. Fortalecimiento a universidades del Consejo de Rectores. Creado en el 2011, este fondo está dirigido a Universidades del CRUCH y se asigna mediante una fórmula establecida. El objetivo es fortalecer a las instituciones en el ámbito de la infraestructura y apoyo docente para el aprendizaje estudiantil de pregrado, con foco principal en los estudiantes más desfavorecidos. El propósito es que mediante estos recursos las universidades mejoren la calidad de los servicios académicos ofrecidos a los estudiantes de carreras profesionales de pregrado, medida a través del compromiso de mejorar la tasa de retención de primer año, aprobación de asignaturas, tasa oportuna y tiempo de titulación y empleabilidad. Es de carácter asignativo, es decir no hay competitividad en estos recursos, el objetivo principal es que las instituciones del CRUCH apoyen a los alumnos de escasos recursos a terminar sus carreras y mejorar su calidad de profesional futuro.

5. Fondo Basal de Desempeño. Creado en 2012, este mecanismo de financiamiento a instituciones está dirigido a las 25 universidades del CRUCH. Es un Fondo de carácter plurianual y de renovación vinculada al cumplimiento de resultados y la disponibilidad de recursos presupuestados para la educación superior en cada año. Establece una categorización de instituciones que utiliza como criterios principales la cantidad de programas de doctorados acreditados que ofrecen y la cantidad de publicaciones que producen, revisando dichos antecedentes cada dos años; de lo anterior se generan tres grupos de instituciones: (I) Universidades con énfasis en la docencia, investigación y programas de doctorado; (II) Universidades con énfasis en la docencia e investigación focalizada y (III) Universidades con énfasis en la docencia. El Fondo Basal distribuye

los recursos de acuerdo a una fórmula que considera los valores de los indicadores en el año precedente y los cambios en sus valores para dos años anteriores.

6. Interés Nacional U. de Chile. Este es financiamiento basal directo para la U. de Chile desde 1995. Son recursos especiales que financian actividades de interés nacional, como por ejemplo: extensión artística y cultural, ciencias de la tierra y riesgos naturales, ecosistemas regionales, trabajo asistencial, actividades silvoagropecuarias y actividades institucionales de impacto.

7. Programa Mecesus. El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, MECESUP, está orientado al mejoramiento de la calidad del sector por la vía del financiamiento a proyectos y planes de mejoramiento institucionales adjudicados por medios competitivos o negociados a través del Fondo de Innovación Académica (FIAC) y los Convenios de Desempeño (CDs).

8. FIC MINECOM-MINEDUC. El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) fue creado el año 2006 por el Ministerio de Economía (MINECON) con el propósito de fomentar la innovación en el país. En el caso de la educación superior, la gestión del FIC MINECON se ha concretado a través del Programa MECESUP², que ha convocado los concursos y lleva la gestión de los proyectos aprobados.

9. Ley de Donaciones a Universidades. Desde 1988 existe un sistema de donaciones a instituciones de ES, al que pueden acceder los contribuyentes que de acuerdo con las normas generales de la Ley sobre Impuestos a la Renta, declaren sus rentas efectivas, determinadas mediante contabilidad completa y tributen conforme a las normas del impuesto de primera categoría, así como también los contribuyentes del Impuesto Global Complementario que declaren igual tipo de rentas, podrán descontar de sus respectivos impuestos las sumas donadas a Universidades e Institutos Profesionales estatales y privados reconocidos por el Estado. Las normas que regulan el sistema se encuentran en los arts. 69 y 70 de la Ley 18.681, el Decreto Supremo 340 de 1988 del Ministerio de Hacienda (que reglamenta los artículos señalados) y la Circular 33 de 1988 del Servicio de Impuestos Internos. Hay que resaltar que la mayoría de las donaciones, aproximadamente el 50% durante los años 2005 a 2010, están destinadas a las universidades privadas.

Por su parte, los fondos estatales que están destinados a financiar la demanda son principalmente becas y créditos estudiantiles. El Estado chileno destina parte importante del presupuesto de la ES

para ayudas estudiantiles (57% en 2011 y 62,7% en 2013), Salas (2013). Recursos con los cuales financia la demanda de estudios universitarios o de educación superior.

Existe una diversidad de fondos para ayudas estudiantiles, cuyas objetivos y características se presentan a continuación.

1. Crédito Fiscal Universitario (Fondo Solidario). Creado a partir del DFL N° 4 de 1981, como Crédito Fiscal Universitario, financiaba a los estudiantes que no disponen de recursos para pagar de inmediato el beneficio privado de la enseñanza superior, crédito que se reintegraría a largo plazo y con bajo interés. A partir de 1982, el crédito se asignó a las universidades en relación con el número de alumnos que lo solicitaran. En enero de 1987 se introdujeron algunos cambios, a través de la Ley N° 18.591, que creó un Fondo de Crédito Universitario en cada una de las universidades del CRUCH. Finalmente, en 1994, a través de la Ley N° 19.287, se introdujeron cambios para incorporar a los fondos las donaciones de profesionales y ex alumnos y para modificar las condiciones de devolución de dichos créditos. Estos serían exigibles después de dos años desde el egreso de la institución o desde la última matrícula; el deudor debía pagar anualmente una suma equivalente al 5% del total de los ingresos percibidos en el año anterior, si transcurrido un plazo de 12 años desde que la deuda se hacía exigible (o 15 años si el deudor postergó los pagos de acuerdo a las disposiciones establecidas), y habiendo cumplido el deudor con todas sus obligaciones, se condonaba el saldo Sin embargo, la ley no contempló compensación alguna a las instituciones por este hecho.

2. Crédito con aval del Estado. Es un crédito creado en el año 2006 a través de la ley N° 20.027, que es otorgado por el sistema financiero privado pero garantizado por el Estado, por lo que existe prohibición legal de exigir otros avales. Financia desde \$200.000 anuales hasta un monto equivalente al arancel de referencia de la carrera que se estudie. Se puede pagar en un plazo máximo de 20 años, y posee desde 2011 una tasa de interés del 2% anual (antes la tasa máxima era de 6%).

3. Becas Estudiantiles. Son fuentes de recursos destinados a estudiantes de escasos recursos y de una situación académica meritoria. A este tipo de subvención solo tienen acceso aquellos estudiantes que se matriculen en una institución perteneciente al CRUCH. Las becas no financian el costo total de las carreras universitarias ya que la mayor de ellas solo cubre, como máximo, el arancel de referencia, que es menor que el arancel efectivo, por lo que siempre existe una brecha

que debe ser pagada por los privados (estudiantes y familia) por lo que no existe un subsidio completo que permita a los estudiantes tener gratuidad en el acceso al sistema universitario chileno. Las becas estatales para estudiantes de educación superior son las siguientes: Beca Vocación de Profesor, Beca Puntaje PSU, Beca Excelencia Académica, Beca Bicentenario, Beca Nivelación Académica, Beca para hijos de Profesionales de la Educación, Beca Juan Gómez Millas, Beca Nuevo Milenio, Beca Reparación y Beca Articulación.

Además de las Ayudas Estudiantiles, el Estado destina recursos para financiar la demanda de fondos para realizar investigación científica y tecnológica y aumentar la formación de capital humano avanzado a través de FONDECYT, PIA, FONDEF, BECAS CHILE y otros fondos, radicados en CONICYT.

2. Distribución de los recursos estatales entre tipos de universidades

El análisis de las fuentes de financiamiento de las universidades del punto anterior, pone de relieve la necesidad de reconocer los niveles de los recursos estatales, su orientación, estructura y tendencia, materia que se trabajará a continuación ordenando el análisis por los tipos de ingresos que le llegan a las universidades desde el Estado.

Ingresos por ayudas estudiantiles:

La tendencia que tienen los recursos que el Estado entrega para ayudas estudiantiles (Becas de Arancel; Crédito con Aval del Estado, CAE; y Fondo Solidario) es, en general, creciente, aunque presenta distintos comportamientos según los fondos analizados.

Tabla 1. Becas de Arancel por tipo de universidad. Tasas de crecimiento

	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio Periodo
Estatales	38,28%	13,90%	17,20%	30,40%	25,06%	24,97%
Trad. Privadas	29,15%	22,39%	23,16%	35,59%	26,58%	27,37%
Privadas	-	-	-	-	-	-
Sistema	34,51%	17,26%	19,67%	32,61%	25,73%	25,96%

Fuente: Elaboración propia sobre bases INDICES del CNED.

Las becas de arancel (beca bicentenario, beca de excelencia académica, beca de pedagogía, beca a hijos de profesionales de la educación y beca nuevo milenio) muestran durante el periodo 2006-

2010, que estos recursos crecen a tasa decreciente, lo que denota que cada vez los recursos aumentan en menor proporción en este ámbito (tanto para las universidades estatales como las tradicionales privadas).

Tabla 2. Crédito con Aval del Estado por tipo de universidad. Tasas de crecimiento

	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio Periodo
Estatales	-	-36,03%	33,45%	80,36%	3,65%	16,28%
Trad. Privadas	-	-43,07%	66,48%	32,67%	10,43%	13,30%
Privadas	-	38,91%	18,93%	71,75%	30,26%	31,97%
Sistema	-	11,22%	25,01%	67,32%	25,43%	25,80%

Fuente: Elaboración propia sobre bases INDICES del CNED.

A diferencia de las becas de arancel, se ve que el CAE ha aumentado su tasa de crecimiento para el mismo periodo de análisis, lo que podría indicar que se están sustituyendo becas por créditos, dado la masividad que están teniendo estos últimos y una relativamente mayor facilidad para su obtención.

En los años 2009 y 2010 se produce un cambio en la tendencia de los años anteriores, pero debido a que son los dos últimos años con información disponible, no está claro si es una baja temporal o permanente, por lo que no es posible hacer mayores análisis acerca de ese hecho; lo que queda claro es que para las tradicionales (estatales y privadas) existe un crecimiento negativo en todo el periodo, mientras que para las privadas los recursos crecen fuertemente, demostrando que el CAE está permitiendo el acceso de estudiantes a universidades privadas.

El Fondo Solidario del Crédito Universitario está destinado a entregar crédito directo para aquellos estudiantes que ingresen a las universidades del CRUCH. Los recursos para este concepto presentan la siguiente tendencia de crecimiento:

Tabla 3. Fondo Solidario, por tipo de universidad. Tasas de crecimiento.

	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio Periodo
Estatales	10,58%	11,50%	4,48%	4,23%	2,55%	6,67%
Trad. Privadas	21,69%	7,29%	11,23%	4,96%	4,20%	9,87%
Sistema	14,77%	9,81%	7,12%	4,53%	3,22%	7,89%

Fuente: Elaboración propia sobre bases INDICES del CNED.

La tasa de crecimiento para todos los años es positiva, pero cada vez crece a una tasa menor, es decir, al igual que las becas de arancel, los recursos para entregar crédito directo están aumentando cada vez menos (efecto sustitución por CAE).

A pesar de que siguen aumentando, tienden a estabilizarse en el tiempo. De seguir esta tendencia podría comenzar a decrecer este tipo de financiamiento. En 2012 cambió el enfoque y se decidió entregar más becas a los primeros tres quintiles y efectivamente los recursos estatales se redujeron, ver Salas (2013).

Aportes del Estado:

El sistema de financiamiento de universidades contempla la entrega de aportes estatales a las universidades de país, los que son aportes institucionales que fortalecen la oferta en el sector de la ES. Algunos de los principales aportes están destinados a un grupo de universidades, las que están en el CRUCH, como el AFD y el AFI, mientras que otros se distribuyen entre todas las universidades (FDI, MECESUP y otros). Una fracción de estos recursos se canaliza hacia la investigación y aunque no existe la entrega directa de los recursos a las instituciones patrocinantes de los proyectos de investigación, de hecho la investigación se podrá realizar sólo en el contexto de que las universidades les brinden a los investigadores el respaldo suficiente y necesario para que generen conocimiento.

El Aporte Fiscal Directo (AFD) corresponde a los recursos entregados directamente a las universidades del CRUCH, que se resume en la siguiente tabla:

Tabla 4. Aporte Fiscal Directo, por tipo de universidad. Tasas de crecimiento.

	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio Período
Estatales	0,70%	1,70%	-2,43%	8,26%	3,34%	2,31%
Trad. Privadas	1,51%	2,19%	-2,25%	7,63%	3,34%	2,48%
Sistema	1,04%	1,91%	-2,35%	7,99%	3,34%	2,39%

Fuente: Elaboración propia sobre bases INDICES del CNED.

Los aportes tienen una tasa de crecimiento para el periodo (promedio) positiva, es decir, en términos reales han aumentado; sin embargo, existe fluctuabilidad en la tendencia, ya que crece inicialmente, cae el 2007 y luego vuelve a subir. El comportamiento es igual para ambos tipos de universidades.

En general, no se observan cambios significativos en los aportes que el Estado entrega directamente a sus universidades.

Aporte Fiscal Indirecto (AFI) se entrega a todas las universidades del sistema, la tendencia de esta variable se resume en la siguiente tabla:

Tabla 5. Aporte Fiscal Indirecto, por tipo de universidad. Tasas de crecimiento.

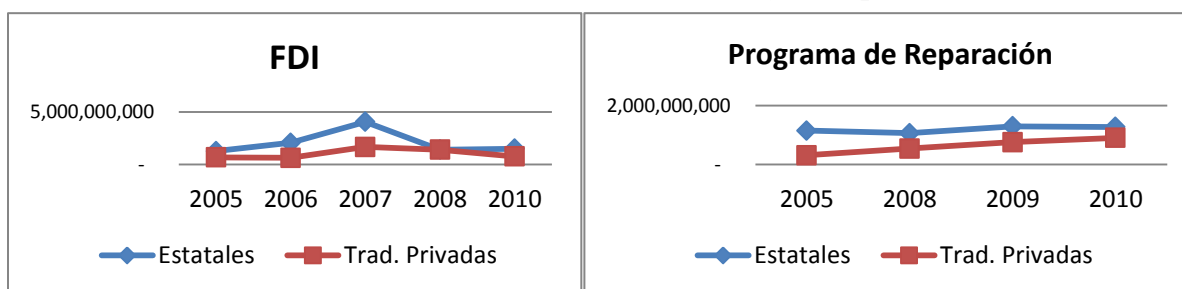
	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio Periodo
Estatales	-4,78%	-7,85%	-12,52%	1,15%	-8,19%	-6,44%
Trad. Privadas	-0,54%	-9,78%	-11,83%	-1,77%	3,25%	-4,13%
Privadas	-4,39%	10,68%	0,22%	24,74%	1,44%	6,54%
Sistema	-2,90%	-6,19%	-10,20%	4,13%	-1,64%	-3,36%

Fuente: Elaboración propia sobre bases INDICES del CNED.

El aporte fiscal indirecto ha caído prácticamente en todo el periodo analizado, para las universidades estatales y tradicionales privadas (tasas promedio de -6.14% y -4.13%, respectivamente); sin embargo para las universidades privadas se observa el fenómeno contrario, ha crecido a tasa positivas durante casi todos los años, con una tasa media de 6.54%; lo que indica una mayor captación de recursos estatales por parte de este tipo de instituciones. Claramente las privadas han visto aumentados sus recursos en desmedro de las otras universidades.

Los Fondos de Desarrollo Institucional y el programa de reparación son fondos entregados solo a las universidades estatales y tradicionales privadas, y que durante el periodo bajo análisis muestran fuertes fluctuaciones, con un incremento en el año 2007 (FDI). Por su parte, el programa de reparación tiene una tendencia de crecimiento estable.

Gráfico. Fondos de Desarrollo Institucional y de Reparación.



Ingresos por Donaciones:

Otro tipo de recursos que reciben las universidades del Estado son las donaciones, las que constituyen lo que denominan gasto tributario, porque se deja de percibir tributos cuando se autoriza que empresas y/o privados realicen las donaciones a las universidades. Este tipo de recursos proviene de parte de privados, y captura aquellas donaciones hechas por medio de los

canales formales establecidos por el Fisco. La siguiente tabla que resume la tendencia de crecimiento de las donaciones:

Tabla 6. Donaciones, por tipo de universidad. Tasas de crecimiento.

	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio Período
Estatales	22,48%	193,71%	-35,16%	-22,66%	-1,07%	31,46%
Trad. Privadas	16,90%	8,41%	-9,22%	-21,72%	5,56%	-0,01%
Privadas	34,75%	17,52%	-13,19%	-18,85%	9,41%	5,93%
Sistema	26,26%	35,55%	-17,80%	-20,55%	6,09%	5,91%

Fuente: Elaboración propia sobre bases INDICES del CNED.

No existe, para el periodo en análisis, una tendencia clara de este tipo de recursos, ya que inicialmente muestra un crecimiento, pero para los años 2008 y 2009 hay importantes caídas (lo que podría deberse a que estos recursos provienen principalmente de empresas privadas y esos años fueron de crisis económica, que afectó los ingresos de estas empresas). Para todo el periodo bajo análisis, presenta una tasa promedio de crecimiento positiva (para el sistema) salvo para las tradicionales privadas, que tienen una tasa promedio de -0.01%, lo que indica que para ellos las donaciones son unos ingresos relativamente estables.

Ingresos por Investigación:

Los ingresos provenientes de fondos de investigación presentados en la tabla siguiente agrupan a un conjunto de fondos concursables para este fin, que son destinados a todas las instituciones patrocinantes de proyectos de investigación, tales como FONDECYT Regular, FONDEF, Fonis y Post-doctorados.

Tabla 7. Fondos de Investigación, por tipo de universidad. Tasas de crecimiento.

	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio Período
Estatales	-2,47%	-52,93%	18,45%	4,93%	233,78%	40,35%
Trad. Privadas	4,06%	-54,43%	19,31%	-8,26%	418,72%	75,88%
Privadas	-36,66%	-32,04%	-1,25%	21,21%	395,80%	69,41%
Sistema	-1,42%	-52,91%	17,87%	-0,39%	319,24%	56,48%

Fuente: Elaboración propia sobre bases INDICES del CNED.

Para los primeros años se observa una tasa de crecimiento negativa en los fondos recibidos por las universidades por concepto de investigación, la que tiene un incremento significativo solo en el último año, para todos los tipos de universidades, principalmente para las pertenecientes al

CRUCH. Los recursos para el desarrollo de investigación hay sido relativamente bajos en el periodo 2005-2010, lo que indica un bajo incentivo para la generación de conocimiento en el país.

3. Distribución de aportes estatales en cada grupo de universidades

Los recursos entregados por el Estado a las universidades tienen una muy distinta composición para las distintas agrupaciones de ellas. En el caso de las universidades estatales, del total de recursos que reciben del Estado el 2010, un 24,05% proviene del Fondo Solidario; un 21,93% procede de becas de arancel; y un 2,60% del CAE, lo que indica que el 48,5% de los ingresos aportados por Estado a estas universidades (indirectamente, porque son ayudas estudiantiles) son para docencia. También, son importantes los ingresos por AFD (36,1%) y por investigación (9,7%). Para las tradicionales privadas se ve una distribución similar en 2010, ya que este tipo de ingresos por docencia representan el 48,6% de los ingresos totales que reciben del Estado, seguidos por el AFD (33,0%), por los fondos para la investigación con un 14,4% y el AFI con un 4,4%. A pesar de que los ingresos de las universidades privadas provienen de fuentes más acotadas que las demás universidades, sin embargo para 2010, la principal fuente de financiamiento desde el Estado a este tipo de universidades, fue el CAE, fondo que representa una parte importante de sus ingresos por docencia (corresponde a un 79,31%, seguido por las donaciones con un 10,38%). Son precisamente estas fuentes las que están menos presentes en las universidades estatales y tradicionales privadas.

Tabla 8. Aportes Estatales, por fondos y tipo de universidad. Tasas de participación.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estatales	Fondo Solidario	25,55%	25,92%	27,75%	28,66%	27,06%	24,05%
	CAE	0,00%	2,19%	1,34%	1,77%	2,90%	2,60%
	Becas de Arancel	10,66%	13,52%	14,79%	17,13%	20,24%	21,93%
	AFD	47,28%	43,67%	42,66%	41,14%	40,34%	36,13%
	AFI	6,63%	5,79%	5,13%	4,43%	4,06%	3,23%
	FDI+MECESUP+U.de	0,74%	1,09%	2,07%	0,71%	0,00%	0,60%
	Programa de Reparación	0,67%	0,00%	0,00%	0,53%	0,59%	0,50%
	Otros Aportes Fiscales						
	Investigación	7,46%	6,68%	3,02%	3,53%	3,36%	9,71%
	Donaciones	1,02%	1,15%	3,24%	2,08%	1,45%	1,25%
Trad. Privadas	Fondo Solidario	20,64%	22,25%	23,97%	25,17%	24,22%	20,46%
	CAE	0,00%	3,60%	2,06%	3,23%	3,93%	3,52%
	Becas de Arancel	9,97%	11,41%	14,03%	16,31%	20,27%	20,80%
	AFD	46,95%	42,22%	43,33%	39,98%	39,46%	33,05%
	AFI	8,82%	7,77%	7,04%	5,86%	5,28%	4,42%
	FDI	0,53%	0,43%	1,15%	0,91%	0,00%	0,37%
	Programa de Reparación, (MECESUP/ UCH/otros)	0,24%	0,00%	0,00%	0,35%	0,45%	0,43%
	Investigación	8,59%	7,92%	3,63%	4,08%	3,44%	14,44%
	Donaciones	4,25%	4,40%	4,80%	4,11%	2,95%	2,52%
	Privadas	Fondo Solidario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
CAE		0,00%	56,06%	61,14%	67,37%	78,88%	79,31%
Becas de Arancel		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
AFD		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
AFI		30,70%	11,25%	9,78%	9,08%	7,72%	6,05%
FDI		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Programa de Reparación		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otros Aportes Fiscales							
Investigación		11,38%	2,76%	1,47%	1,35%	1,11%	4,26%
Donaciones		57,92%	29,92%	27,61%	22,20%	12,29%	10,38%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 y 2012 y Presupuesto aprobado para 2013.

4. Qué “adquiere” el Estado a las universidades chilenas.

Después de las movilizaciones estudiantiles y sociales de 2011, en los años 2012 y 2013 se realizaron cambios importantes en la distribución del presupuesto estatal para la ES. En un estudio especial de los presupuestos de 2011 a 2013 (Salas, 2013) se analizan los cambios en la orientación de la acción del Estado, lo que permite reconocer lo que compra el Estado a las universidades chilenas y los cambios ocurridos recientemente.

Los aumentos de recursos presupuestarios entre 2011 y 2013 se destinan principalmente a fortalecer la demanda en el sector de la ES cuyo mayor componente son las ayudas estudiantiles (orientadas a la demanda de docencia de pregrado) que crecen en MM\$274.825,47 (en pesos de 2013), a una tasa

de 43% real. Este aumento entrega un mensaje contradictorio: por un lado aumentan los recursos para el CAE (23%), fondo al que pueden postular los estudiantes de todas las instituciones de ES (incluidas las privadas) y, por otro lado, aumenta fuertemente el programa de Becas Bicentenario (121,0%), dirigido sólo para los estudiantes de las universidades del CRUCH. A la vez caen en 26,0% los créditos solidarios, destinados a alumnos de las universidades del CRUCH, lo que se explica porque se traspasan fondos a becas para cubrir con ellas hasta el 3er quintil de nivel socioeconómico y entregar créditos a partir de ese nivel de ingreso. Las modificaciones en los ítemes de ayudas estudiantiles no entregan ningún beneficio especial para las universidades estatales, excepto claro lo que consigan los alumnos de estas corporaciones, lo cual se estima será a lo menos el 69,8% del aumento de becas y el 12,6% del aumento del CAE, montos que deberán ajustarse por la reducción en los recursos para créditos solidarios. También se orientan hacia la demanda los fondos para investigación científica y tecnológica que crecen en 18% entre 2011 y 2013. Estos financian la actividad de investigación de académicos pertenecientes a las universidades complejas del país, que principalmente pertenecen al CRUCH.

Tabla 9. Aumentos de recursos presupuestarios entre 2011 y 2013, según destino productivo de éstos (docencia, investigación y otros) y según orientación hacia la demanda u oferta, (M\$2013).

	total anual 2011	incrementos entre 2011 y 2013							
		total aumentos	crecim. (%) 2011 a 2013	orientado a la demanda		orientado a la oferta		producto financiado	
				a ues CRUCH	a no CRUCH	a ues CRUCH	a no CRUCH	docencia	investigación
Apoyo a estudiantes (acceso a educación superior)	641.039.219	274.825.470	43%	53,8%	46,2%			100%	0%
Fondos para Investigación (creación de conocimiento cyt)	226.293.022	40.830.533	18%	96,5%	3,5%			0%	100%
Fondos para instituciones (generación de profesionales y otras producciones universitaria)	256.619.341	20.078.627	8%			70,8%	29,2%	63%	37%
total recursos para ES	1.123.951.582	335.734.629	30%	187.403.163	128.252.840	14.219.109	5.859.517	287.562.123	48.172.506
participación en total de incremento				55,8%	38,2%	4,2%	1,7%	85,7%	14,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 y 2012 y Presupuesto aprobado para 2013.

El Estado fortalece la oferta en el sector de la ES principalmente con aportes institucionales. Entre 2011 y 2013 estos aportes crecen en MM\$ 20.078,62 y a una tasa de 8%, muy por debajo de los incrementos del total de recursos para ES (30%). Los fondos que más crecen son el antiguo AFD y los nuevos Fondos Basales (MM\$16.906.94 y MM\$17.863,44, respectivamente). Los AFD decrecen en el tiempo y los Basales representan 1,2% del total para ES, nivel y estos montos no significan recursos de importancia para el desarrollo de las universidades estatales, similar situación ocurre con los nuevos recursos para la Educación Superior Regional. Por otro lado, se observa que parte importante de los recursos que el Estado asigna a las instituciones son destinados por éstas a

financiar la docencia que entregan, se estima que en promedio del sistema el 81,3% de estos recursos se destina docencia y 18,7% a investigación.

Luego, el Estado “compra” principalmente docencia (de pregrado), tanto con los recursos destinados a las ayudas estudiantiles como con parte importante de los recursos institucionales que entrega.

5. La discusión sobre el futuro del financiamiento estatal a las universidades. Los temas pendientes.

La discusión sobre el financiamiento universitario en Chile se concentra hoy día en algunos puntos económicos críticos, como los que se reseñan a continuación.

El futuro de las Universidades y del sistema de ES en Chile dependerá del reconocimiento que se haga del rol que estas instituciones tienen en la sociedad, de lo complejo que son sus producciones y la necesidad que se tiene de ellas para el desarrollo nacional.

Luego, un punto básico del sistema es la forma de financiamiento de la docencia de pregrado conducente a un título profesional o técnico. Aquí lo central es la definición de avanzar o no hacia la gratuidad de la educación superior y cómo se realizará este avance. Hasta ahora se han aumentado las ayudas estudiantiles del Estado, de entregar cobertura a estudiantes pertenecientes al 2o quintil de ingreso en 2010 se pasó a asegurar financiamiento hasta el 3er quintil, en 2013. Pero, aunque estos mayores recursos intentan resolver el problema de acceso a la educación superior, persiste en este caso el problema que generan las diferenciales entre los aranceles de referencia (valores máximos de las ayudas) y los aranceles que efectivamente cobran las universidades. Diferenciales que terminan configurando un problema financiero a los estudiantes y sus familias y a las Universidades. Más recursos en becas y créditos (entre 2011 y 2013 estos fondos aumentaron en 43,0%) no resuelven el problema del acceso ni tampoco significan necesariamente avances en el tema de la gratuidad de la ES.

Es sabido que las universidades no solo generan docencia y formación profesional, sino también realizan investigación para aumentar el conocimiento científico y tecnológico del país y que,

además, al realizar su quehacer generan otros bienes que la sociedad valora, los que difícilmente se originarán sin financiamiento del Estado (integración social, movilidad social, desarrollo de la pluralidad y otros similares). Pero, en el diseño de la política pública se observa una gran dificultad para reconocer este hecho y así generar financiamiento estatal para las instituciones que aportan estos bienes públicos.

Más aún, este punto clave se une con otro que tiene que ver con la definición sobre la responsabilidad que asumirá el Estado con sus propias Universidades. La discusión en este caso se centra en si el Estado se hará cargo o no de las instituciones de su propiedad o de qué forma asumirá su responsabilidad respecto de ellas. En esta materia se observa que más bien, en este último tiempo, tiende a impulsarlas a que participen en la competencia del mercado antes que entregarle apoyos relevantes para su desarrollo.

Globalmente, el Ejecutivo y el Parlamento de Chile aumentaron los recursos para la ES en 30% entre 2011 y 2013, con los cuales se avanza principalmente en la satisfacción de la demanda de acceso a estudios de pregrado para obtener formación profesional (que captura el 82% de los mayores recursos), sin tener una preocupación especial respecto del desarrollo de las universidades estatales y tradicionales, a las cuales se orienta sólo el 12% de los aumentos del período.

Finalmente, se observa que este fuerte aumento se orientó de una forma controversial, tal que no ha sido reconocido como solución del problema de la ES, levantado originalmente en el 2011. Y que, por consiguiente, está pendiente la definición sobre estos puntos clave.

Referencias

- Contraloría General de la República (2012) “Financiamiento Fiscal a la Educación Superior, 2011”, abril.
- Johnstone, D. Bruce (2006) *Financing Higher Education: Cost-sharing in International Perspective*. Boston: Boston College Center for International Higher Education, and Rotterdam: Sense Publishers.
- Lavados Jaime (2006) Los negocios universitarios en el mercado del conocimiento. JC Sáez Editor, Santiago.
- López Segre, F. (2009) “Reflexiones en Torno a la Financiación Actual y Futura de las Universidades a Nivel Mundial” *Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP*, v. 14, n. 3, p. 523-560, nov, 2009.
- Ministerio de Hacienda, DIPRES (2011) “Ley de Presupuesto del Sector Público”. Años 2011, 2012 y 2013. Dirección de Presupuestos. <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-20972.html>
- Mujica, Patricio y Marshall, Jorge (1989) “Conocimiento y crecimiento económico: un marco alternativo para el análisis de los determinantes del desarrollo económico”. Mimeo, Encuentro Anual de Economistas. Punta de Tralca, Chile.
- Musgrave y Musgrave (1984) Teoría de la Hacienda Pública. McGraw-Hill.
- Salas y Aranda (2004) “Razones de la presencia del Estado en la Educación Superior” Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Chile. Vol. II. N° 6- ISSN 0717 – 697 – 6759, (junio 2004), pp. 77-98.
- Salas, Víctor (2013) "Qué cambió en el Presupuesto para Educación Superior en Chile, 2011-2013", Working Paper Series, Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile, WP 2013 N° 03, [http://www.economia.usach.cl/publicacion/wp2013_03\(1\).pdf](http://www.economia.usach.cl/publicacion/wp2013_03(1).pdf).
- The World Bank (2000). *La Educación Superior en los Países en Desarrollo. Peligros y Promesas*. Grupo Especial Sobre Educación Superior y Sociedad. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- UNESCO (1998) “La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción. Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Octubre 1998. Documento de Trabajo N°21/98, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, diciembre.
- UNESCO (2009) “La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo”. Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Sede de la UNESCO, Paris, julio.