

¿TIENE SENTIDO UN TRATO PREFERENTE PARA LAS UNIVERSIDADES ESTATALES? EVIDENCIA SOBRE FINANCIAMIENTO Y ROL DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO

La demanda por un trato preferente a las universidades del Estado debe analizarse con prudencia. Algunas de las mejores universidades del mundo tienen una estructura de financiamiento similar a la que presentan las universidades chilenas, lo que demuestra que dentro de nuestro sistema es posible aspirar a instituciones de mayor calidad. Antes de discutir un trato preferente a las universidades del Estado, es necesario debatir respecto al rol que deben cumplir dichas instituciones para que eventuales aumentos del gasto público puedan asegurar más inclusión, mejor investigación y generación de bienes públicos.

¿TIENE SENTIDO UN TRATO PREFERENTE PARA LAS UNIVERSIDADES ESTATALES? EVIDENCIA SOBRE FINANCIAMIENTO Y ROL DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO

En el marco de las opiniones que han surgido en torno a la reforma educacional que pretende llevar a cabo la Presidenta Bachelet, vale la pena revisar cómo se financian en la actualidad las universidades del Estado y analizar la pertinencia del trato preferente que propone el programa y cuál es la mejor forma de implementar dicha propuesta. Para ello se analizó el total de ingresos y gastos de las instituciones de educación superior chilena, durante el año 2012, en base al informe “Financiamiento Fiscal a la Educación Superior” que elaboró la Contraloría General de la República.

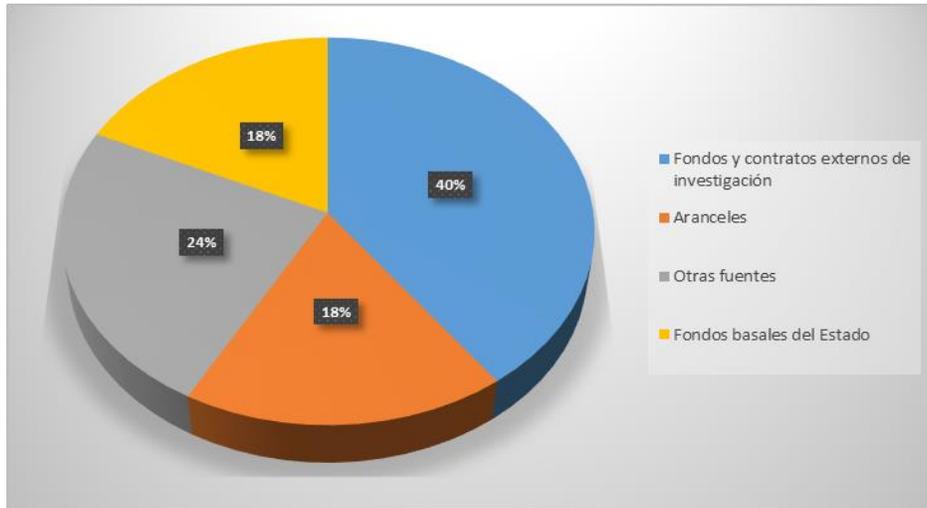
AcciónEducar se aboca, en el presente documento, a analizar el financiamiento basal que reciben las universidades del Estado y su distribución, demostrando que actualmente existe un “trato preferente” hacia las instituciones estatales y que el modelo de financiamiento chileno no es diferente al de algunas de las más prestigiosas universidades del mundo.

1. ¿Cómo se financian las instituciones de educación superior?

Como es sabido, parte importante del financiamiento de las instituciones de educación superior viene dado por el pago de aranceles. Lo anterior es esperable debido a que, tal como sucede en el resto de los sistemas educativos del mundo, la gran mayoría de las instituciones de educación superior enfocan su trabajo principalmente en la docencia. Algunas de las universidades más prestigiosas del mundo cuentan con una estructura de financiamiento que considera aportes basales competitivos y aranceles y con bajo nivel de apoyo estatal directo.

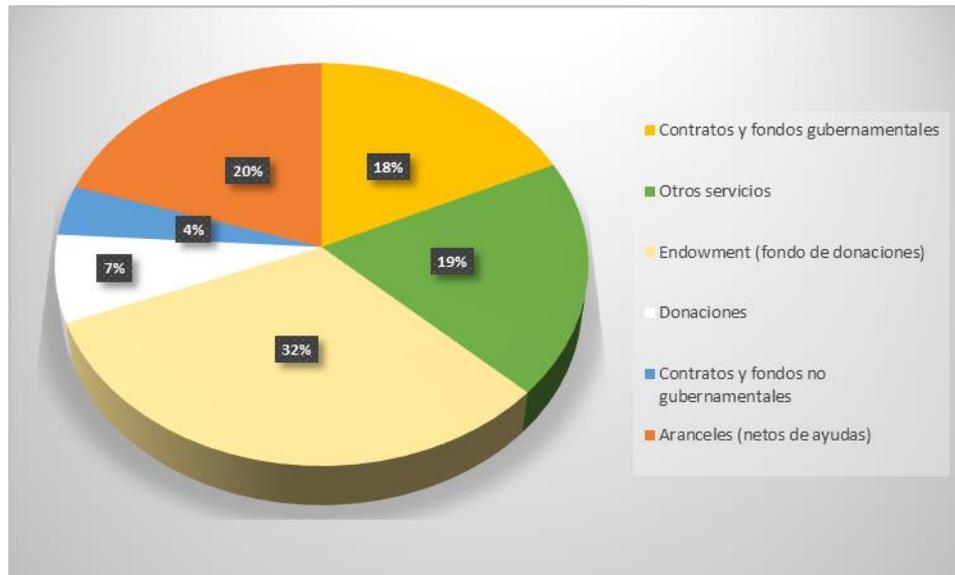
Si se analizan universidades de prestigio como Oxford, Harvard y la Universidad de California, Berkeley, se observa que reciben recursos de distintas fuentes tal como lo muestra el gráfico siguiente:

Ingresos totales Oxford University (2012 – 2013)



Fuente: Web Oxford University. http://www.ox.ac.uk/about_the_university/facts_and_figures/#aoxford_finance

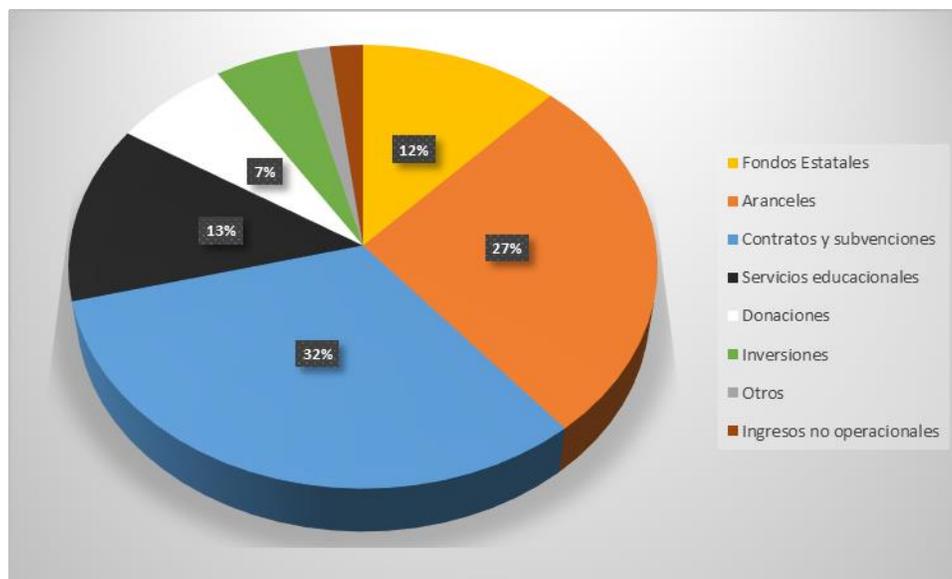
Ingresos totales Harvard University (2011 – 2012)



Fuente: Harvard University Factbook, 2011 – 2012.

Incluso universidades estatales como UC Berkeley, tienen diversas fuentes de recursos, donde los fondos basales del Estado no alcanzan a 15%.

Ingresos totales UC Berkeley



Fuente: Web UC Berkeley. <http://www.berkeley.edu/about/fact.shtml#budget>

Esta evidencia demuestra que el sistema de financiamiento de nuestra educación superior no es una anomalía y que la diversificación de fuentes de ingreso, junto con la necesidad de acceder a ellas de forma competitiva, es común a lo que sucede en las universidades más prestigiosas en otros países.

2. Financiamiento a la oferta en Chile.

En el caso chileno, del total de recursos entregados por el Estado durante el año 2012, 70% fue entregado a través de los estudiantes (mediante becas y créditos) y el restante 30% fue entregado directamente a las instituciones a través de diversos mecanismos, que podríamos definir como financiamiento a la oferta.

Si bien los recursos económicos son fungibles y pueden ser utilizados en uno u otro ámbito, las proporciones de financiamiento parecen adecuadas ya que en un sistema como el chileno, en donde predominan las instituciones exclusivamente docentes, los fondos deben dirigirse principalmente a los estudiantes para que ellos elijan libremente dónde cursar sus estudios superiores. Por otro lado, el gasto público que el Estado entrega a las instituciones típicamente va a financiar el funcionamiento de las instituciones (vía Aporte Fiscal Directo, AFD) o la producción bienes públicos tales como la investigación (por ejemplo, los fondos que se entregan vía CONICYT).

Creemos que en esto aún hay mucho por avanzar para que estos fondos cumplan de mejor manera su propósito público, por lo que es esencial contar con requisitos de competitividad; apertura respecto a las instituciones que pueden ser elegibles; transparencia y rendición de cuentas de aquellas instituciones que resulten seleccionadas.

Estos perfeccionamientos, en primer lugar, deben responder a un claro fin. Por ejemplo, es importante notar que la distribución no está siendo dirigida necesariamente a las instituciones que reciben más matrícula. Por otra parte, tal como AcciónEducar ha mostrado en otras oportunidades¹, tampoco han ido hacia las instituciones que reciben a los alumnos más vulnerables ni se está financiando de manera adecuada la creación de bienes públicos en instituciones privadas que no pertenecen al CRUCH.

Distribución del financiamiento fiscal según tipo de institución

Tipo de Institución	Del financiamiento total	% de matrícula
Universidades estatales	35,5%	15,6%
Universidades privadas del CRUCH	27,2%	12,1%
Universidades privadas	21,9%	33,2%
Centros de Formación Técnica	5,3%	12,4%
Institutos profesionales	10%	26,7%

Fuente: CGR

Respecto a las universidades estatales, es importante transparentar que del total de ingresos que reciben de parte del Estado, 48% proviene de aportes directos y 52% es financiamiento que reciben vía alumnos, lo que refleja un balance entre ambas fuentes. Evidentemente estos promedios esconden una importante varianza entre las distintas universidades. Cómo explicar esas diferencias es lo que se abordará en los siguientes párrafos.

3. Vías de financiamiento a la oferta

Según lo visto en el punto anterior, es importante diferenciar del total de recursos entregados a la oferta cuales son los orígenes de cada aporte. Algunos de ellos están abiertos a todas las instituciones del sistema, otros solo a universidades pertenecientes al CRUCH y por último, existen recursos exclusivos para las universidades del Estado. Por otro lado, existen diferencias en la forma de acceder a ellos distinguiéndose entre fondos históricos y aquellos que se entregan en base a concursos competitivos o convenios de desempeño.

Siguiendo la lógica del informe elaborado por la Contraloría General de la República, los fondos pueden ser clasificados según se explica en la siguiente tabla:

¹ Ver documento “Quién es quién en investigación, calidad e inclusión en educación superior”

Distribución de fondos a la oferta 2012 según criterios de elegibilidad y forma de entrega

Fondo	Elegibilidad	¿Competitivo?	Presupuesto 2012 (en miles de \$)
Aporte Fiscal Directo	Universidades del CRUCH	No	171.518.005
CONICYT	Todas las instituciones	Sí	60.035.403
Aporte Fiscal Indirecto	Todas las instituciones	Sí	22.500.165
Fondo de Desarrollo Institucional	Todas las instituciones	Sí	17.251.018
Desarrollo Humanidades, Ciencias Sociales y las Artes	Universidades Estatales	Sí	9.310.000
Convenio Universidad de Chile	Universidad de Chile	No	8.519.725
Ley N° 20.374 (Ley de Retiro)	Universidades Estatales	No	7.897.677
Fondo Basal por Desempeño	Universidades del CRUCH	Sí	7.183.437
Fortalecimiento	Universidades del CRUCH	Sí	5.140.000
Educación Superior Regional	Todas las instituciones	Sí	2.653.542
Fortalecimiento de la Calidad Técnica y Profesional	CFT e IP	Sí	242.192

Fuente: Elaboración propia en base a CGR. Se incluyen solo los fondos entregados por el Ministerio de Educación.

Como se muestra en la tabla, si bien hay diversidad en las vías de financiamiento, 55% corresponde al Aporte Fiscal Directo (AFD) y casi dos tercios de los fondos van dirigidos exclusivamente a las instituciones pertenecientes al CRUCH.

4. Cómo se reparten estos fondos entre las universidades estatales.

El programa de la Presidenta Bachelet busca establecer un trato preferente para las universidades estatales y el Ministro Eyzaguirre reconoce que las universidades privadas que pertenecen al CRUCH también deben tener un espacio dentro del financiamiento de bienes públicos por su histórico aporte al país, aunque nada se ha dicho respecto al aporte que en ese mismo sentido realizan el resto de las universidades privadas.

Cabe destacar que se desconoce que ese tratamiento especial ya existe y se ha materializado, principalmente, a través de los fondos recién descritos, donde la mayor parte de los recursos se

destinan a las universidades que pertenecen a dicho Consejo y habitualmente en base a criterios históricos no vinculados a su desempeño.

Respecto a la distribución de los recursos entre las universidades estatales, se aprecian importantes diferencias. Sin embargo, se debe tener en cuenta que parte de esas diferencias se explican por la mejor gestión en la obtención de recursos que se entregan vía desempeño.

Sin embargo, si se concentra el análisis de los recursos que se entregan únicamente a las universidades estatales y a los que no se distribuyen de manera competitiva, como el AFD, el Fondo de Desarrollo de Humanidades, Cs. Sociales y las Artes, el Fondo de Retiro y los aportes directos a la Universidad de Chile, se observan importantes diferencias. Ellas están marcadas por la gran importancia del AFD que concentra el 79% de esos gastos. A nivel de gasto por alumno, estos gastos se reparten como muestra la siguiente tabla:

Fondos basales 2012 por alumno por universidad estatal

Universidad	Fondos basales por alumno (en miles de \$ 2012)
De Chile	1.816
De Talca	1.512
De Tarapacá	1.121
UMCE	923
Magallanes	840
De la Frontera	742
USACH	578
Antofagasta	571
La Serena	536
Atacama	468
UTEM	444
Del Biobío	375
De Valparaíso	307
Los Lagos	298
Playa Ancha	288
Arturo Prat	278

Fuente: Elaboración propia en base a CGR y SIES.

Se observan en la tabla anterior grandes diferencias en la entrega de recursos directos a las distintas universidades del Estado. La pregunta es qué justifica dichas diferencias, ¿existe un rol público de cada una de ellas que justifique las diferencias? ¿Existen otras universidades que están cumpliendo dicho rol y no recibe financiamiento por ello? De esta manera cabe preguntarse, antes de llevar adelante un trato preferente, un aumento de recursos y la creación de más instituciones del Estado, el rol público que cada plantel cumple o debiera cumplir.

En general, se observa que la Universidad de Chile, capta gran parte de los recursos. Por ejemplo, del total de los recursos mencionados, obtiene un 40%. En 2012 obtuvo un 34% del total de los recursos transferidos vía AFD, superior al aporte que reciben en conjunto 11 de las 16 instituciones del Estado.

En el caso del fondo de Humanidades, Cs. Sociales y las Artes, éste se entrega a seis universidades del país y en 2012, 54% de estos recursos fueron destinados a la Universidad de Chile. Esta misma institución tiene un fondo por aproximadamente \$8.500 millones de aportes exclusivo para su uso en funciones que son consideradas de interés nacional², pero que no existe claridad por qué dichas funciones (o algunas de ellas) no puedan ser financiadas de manera más abierta al resto de la comunidad que también puede cumplir dichos fines.

5. ¿Deben ser todas las universidades estatales complejas?

La realidad de las universidades estatales lleva a cuestionarse cómo el Estado debiera relacionarse con ellas.

La Universidad de Chile ha ganado un liderazgo y como resultado de eso, concentra muchos de los recursos que se entregan a estas instituciones, debido a que es ahí donde se realiza gran parte de la ciencia e investigación que el país produce. Asimismo, sus cuerpos académicos son exitosos en la obtención de los fondos que se entregan de manera competitiva. Por ejemplo, de los recursos que se entregaron en 2012 vía CONICYT a instituciones del Estado, la Universidad de Chile obtuvo el 64,5% de los recursos. En cambio, 6 de las 16 universidades estatales reciben menos de \$200 millones anuales por este concepto.

Las universidades complejas necesitan cuantiosos recursos monetarios y requieren de tiempo para formar equipos académicos potentes. Asimismo, no todas las instituciones están llamadas a convertirse en ese tipo de instituciones ya que, por un parte, la mayoría de los alumnos buscan una formación enfocada en la inserción en el mundo laboral y tampoco es razonable diluir recursos económicos y equipos humanos –siempre escasos-, en mantener decenas de universidades complejas en Chile. En el caso de Estados Unidos, con una población de poco más de 300 millones de habitantes, solo el 2,3% del total de universidades son, según la Carnegie Foundation, de “muy alto nivel de investigación”. Ese porcentaje representa a solo 108 universidades y el 26% de ellas se concentra en los estados de California, Nueva York y Massachusetts.

Eso lleva a pensar si vale la pena mantener 16 instituciones con vocación de investigación o si es preferible concentrar los esfuerzos del Estado en desarrollar pocas universidades de alta complejidad. En ese contexto, AcciónEducar cree que antes de avanzar en el trato preferente del Estado con ciertas instituciones así como en la inauguración de nuevas universidades estatales en las regiones de O’Higgins y Aysén, ambas medidas propuestas en el programa de gobierno de Michelle Bachelet, es necesario debatir respecto a qué rol jugará cada una de las instituciones estatales en nuestro sistema educativo y cuál será el aporte de ellas a la mejora de la calidad de la docencia, la investigación y la extensión universitaria que se realiza en Chile.

² Orquesta Sinfónica de Chile, Ballet Nacional, Camerata Vocal y medición del riesgo sísmico.

6. Conclusión

La demanda por un trato preferente a las universidades del Estado debe analizarse con prudencia. Algunas de las mejores universidades del mundo tienen una estructura de financiamiento similar a la que presentan las universidades chilenas, lo que demuestra que dentro de nuestro sistema es posible aspirar a instituciones de mayor calidad. Antes de discutir un trato preferente a las universidades del Estado, AcciónEducar cree necesario debatir respecto al rol que deben cumplir dichas instituciones para que eventuales aumentos del gasto público en educación superior puedan asegurar más inclusión, mejor investigación y generación de bienes públicos.