

Financiamiento a las Universidades: Realidades y Propuestas

En los últimos años el debate en materias de educación en nuestro país se ha centrado en la educación escolar y fundamentalmente en las leyes que buscan reordenar el marco institucional. El 2009 comenzó, a diferencia de años anteriores, con notorias demandas de parte de la educación superior, específicamente de los rectores de universidades estatales. En concreto, ellos solicitan más recursos al gobierno central.

Es fundamental que el debate de estas materias se efectúe bajo una mirada técnica y objetiva, teniendo como finalidad el bienestar del país y no de ciertos grupos de interés.

Antecedentes

El sistema universitario chileno se compone fundamentalmente por dos grupos de instituciones: las que reciben financiamiento directo del Estado (establecimientos públicos y privados) y aquellos que no reciben ese tipo de recursos (todos de propiedad privada).

Existen distintas vías a través de las cuales el Estado, le entrega recursos a las universidades que componen el Consejo de Rectores de Universidades de Chile (CRUCH)¹

La principal forma de financiamiento a las instituciones del CRUCH es el Aporte Fiscal Directo (AFD). Antes de la apertura del merca-

do universitario en los años 80, el Estado financiaba gran parte de los presupuestos de las instituciones que existían hasta ese momento. En ese sentido, el AFD reemplazó los recursos que se entregaban en ese entonces.

El criterio de asignación de estos recursos no se basa en ningún indicador de resultados, sino que se transfiere casi exclusivamente por criterios históricos².

Existen otros recursos que llegan de manera directa a las universidades del CRUCH o exclusivamente a las de propiedad estatal como son transferencias desde organismos del sector público y programas gubernamentales³.

Asimismo, existen fondos abiertos para todos los actores del sistema –incluidos la educación superior no universitaria- y que se asignan de manera competitiva, como por ejemplo, el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Esta es la segunda ma-

yor fuente estatal de financiamiento de las universidades y premia a las instituciones que logren atraer a sus aulas a los mejores puntajes de la PSU de cada año.

En el contexto internacional, Chile presenta un gasto en educación superior (como porcentaje del PIB) relativamente alto, incluso por sobre al promedio de la OECD. Es importante destacar que una parte importante de este gasto es privado (Cuadro N°1).

El debate suscitado sobre el rol y el financiamiento de las "universidades públicas", nos lleva a preguntarnos si es justo que existan universidades que reciban aportes por el hecho de haber sido creadas en un momento determinado. Tal como lo sostuvo el informe de la OECD sobre la educación superior de nuestro país no parece "justificable" que las instituciones del CRUCH monopolicen los aportes fiscales¹.

Si se decide avanzar en un mayor financiamiento público a la educación superior, éste se debe asignar bajo condiciones de no discriminación entre los actores del sistema y con criterios de asignación eficientes.

Rol del Estado

En educación superior al Estado le caben tres roles fundamentales:

- **Primero:** financiar la producción de bienes públicos que se producen en las instituciones de educación superior. Ejemplos de este tipo de bienes son la investigación, la innovación, la cultura y las artes. Es necesario que el Estado financie (o apoye el financiamiento) este tipo de bienes debido a que su rentabilidad social es mayor que la rentabilidad privada y por ello el mercado, por sí sólo, no producirá la cantidad óptima o socialmente deseable.
- **Segundo:** facilitar las posibilidades de acceso a la educación superior a través de créditos, fundamentalmente a aquellos estudiantes que hoy no cuentan con los medios económicos para estudiar.
- **Tercero:** el Estado tiene un rol en asegurar que exista información suficientemente clara y transparente sobre el sistema. Esto permitiría un funcionamiento más adecuado del sistema de educación superior.

En teoría, la entrega directa de recursos a las universidades, únicamente se justifica en el primer caso mencionado, ya que para los otros dos existen mejores soluciones que la entrega directa de recursos. Dado lo anterior, el Estado debiese financiar a cualquier universidad, sin importar quién sea su dueño. Sin embargo, el Estado financia sólo a un grupo de

Cuadro N° 1
Gasto en instituciones de educación superior como porcentaje del PIB (2005)

	Instituciones Públicas	Instituciones Privadas	Total
Chile	0,3	1,5	1,8
OECD	1,1	0,4	1,5
Finlandia	1,7	0,1	1,8
Nueva Zelanda	0,9	0,6	1,5
Corea del Sur	0,6	1,8	2,4

Fuente: Education at the Glance (2008)

ellas y además, la forma que lo hace no es la más adecuada.

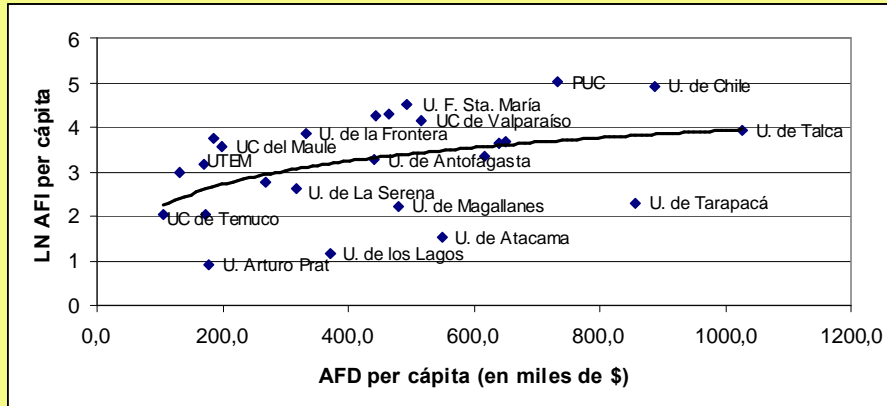
Problemas en la Asignación de Recursos Públicos

Cabe señalar al menos dos problemas presentes en la asignación de recursos públicos a las universidades del CRUCH:

1. El Estado ha asumido que sólo las universidades pertenecientes al CRUCH generan bienes públicos.

El financiamiento público del sistema de educación superior ha desconocido el aporte de las universidades privadas en el desarrollo científico y cultural del país. Así por ejemplo, aunque en 2002, las universidades privadas sólo generaban 39 publicaciones ISI que representaron menos del 1% del total del país, en el 2007 el total de publicaciones llegó a 207 alcanzando casi el 4% del total del país⁴. En el caso de proyectos Fondecyt, entre 1990 y 2007 las universidades privadas quintuplicaron su porcentaje de participación en el total de proyectos aprobados. Es claro que instituciones privadas se han vuelto más complejas y ello se ha traducido, entre otros avances, en una mayor producción de este tipo de bienes.

Gráfico N° 1
Relación entre el AFD y calidad de los alumnos



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario del CRUCH (2007)

2. Se entregan recursos sin criterios de eficiencia o de rendición de cuentas

El hecho que los recursos se entreguen por criterios históricos hace que la rendición de cuentas por los recursos que se otorgan sea muy limitada. Por ello, a continuación se realizan algunos análisis que demuestran que si bien hay universidades del CRUCH que tienen un buen desempeño, otras están bastante lejos de aquello.

Utilizando un simple ejercicio estadístico con los datos del 2007 se puede comparar el monto de recursos de Fondecyt por profesor asignados por universidad y el aporte fiscal directo como porcentaje de los ingresos. Si bien es cierto que existe una relación positiva entre ambas variables y con alta dispersión, también es cierto que en las universidades del CRUCH hay algunas que a pesar de presentar un menor AFD como porcentaje de sus ingresos tienen un rendimiento en investigación por sobre el promedio. De la misma manera, se aprecia que universidades con aportes similares presentan rendimientos muy diferentes, incluso muy por debajo del promedio de las instituciones del CRUCH.

Respecto a la calidad de los alumnos medida a través del financiamiento vía AFI que recibe cada plantel, se observa la misma situación. Las capacidades de captar a los mejores alumnos son muy disímiles independiente del aporte per cápita que recibe cada institución, como muestra el gráfico N° 1.

Estos dos indicadores demuestran que el nivel de eficiencia, en cuanto a productividad y calidad de los alumnos de las universidades pertenecientes al CRUCH son bastante disímiles. Luego, cabe preguntarse si se justifica que el Estado continúe asignando recursos a

aquellas universidades con bajo desempeño. Es posible que los recursos entregados vía subsidio a la oferta sean los que le dan viabilidad a un grupo de estas universidades.

La evidencia anterior sugiere que estos aportes basales –que alcanzan alrededor de \$140 mil millones y que representan, en promedio, cerca del 11% del total de ingresos de las instituciones del CRUCH⁵- no están siendo correctamente distribuidos y generan distorsiones al sistema.

Nuevas Propuestas

La discriminación en la entrega de recursos y el carácter estatal de algunas de las instituciones significan que las condiciones bajo las cuales se compete en el mercado universitario no sean iguales para todos. Es por ello que se propone modificar el actual escenario de modo que exista una real competencia en el sector.

Debido al carácter estatal de varias de las universidades que componen el CRUCH, ellas tienen diversas restricciones para realizar su trabajo – en sus relaciones laborales, trabas para el financiamiento, entre otros - sin embar-

go, la solución a los problemas recién mencionados no debe ser el financiar dichas ineficiencias y burocracias, sino modernizar la gestión y el marco regulatorio bajo el cual las universidades estatales trabajan, de modo que compitan en igualdad de condiciones.

Se requiere modificar el esquema de financiamiento. Los argumentos presentados en este documento refuerzan esta idea.

En primer lugar, se propone eliminar el AFD. Para ello, los recursos que se liberen deberán usarse en otros métodos de financiamiento que aseguran una distribución eficiente y no discriminatoria de los recursos. De este modo, esos dineros podrían ser usados para aumentar los fondos concursables para ciencia y tecnología (Fondecyt, Programa Inicia, entre otros). También se podrían asignar a través de fondos concursables a otras actividades como el arte y la cultura, actividades de extensión e investigación en otras áreas.

En segundo lugar, estos recursos también podrían aumentar los montos asignados a los créditos y/o los aranceles de referencia⁶, lo cual facilitaría el acceso a la educación superior.

Tercero, se podrían aumentar los recursos destinados al AFI. Cuando éste se creó, el número de alumnos que ingresaba cada año a la educación superior era muchísimo menor que hoy⁷, por lo que la proporción de alumnos beneficiados ha ido cayendo año a año. Por ello, para mantener la proporción inicial, sería necesario, al menos, duplicar los recursos entregados por esta vía. Esto permitiría beneficiar a las universidades que logren atraer aproximadamente a los 55 mil mejores puntajes de la PSU.

Conclusiones

El debate suscitado sobre el rol y el financiamiento de las “universidades públicas”, nos lleva a preguntarnos si es justo que existan universidades que reciban aportes por el solo hecho de haber sido creadas en un momento determinado. Tal como lo sostuvo el informe de la OECD sobre la educación superior de nuestro país, no parece “justificable” que las instituciones del CRUCH monopolicen los aportes fiscales⁸.

Ahora bien, es posible pensar en un mayor gasto fiscal en este ámbito siempre y cuando éste se asigne bajo criterios competitivos, transparentes y abiertos a todas las instituciones. Todo lo anterior tiene como fin lograr que el mercado de la educación superior sea realmente un mercado competitivo, eficiente y que ofrezca calidad a los estudiantes.

La discriminación en la entrega de recursos y el carácter estatal de algunas de las instituciones significan que las condiciones bajo las cuales se compite en el mercado universitario no sean iguales para todos.

¹ Agrupación que reúne a todas las universidades estatales y “privadas tradicionales” que reciben financiamiento estatal.

² Salvo un 5% que se entrega de acuerdo a criterios de eficiencia en base a indicadores anuales de cada institución como alumnos/profesor, proporción de profesores con postgrados, publicaciones por profesor.

³ Programa para desarrollar las artes y humanidades en las universidades estatales, programas MECESUP, entre otros.

⁴ Fuente: ISI web of science.

⁵ Porcentaje puede alcanzar hasta un 25% del total de ingresos. Además, a nivel de aporte per cápita puede sobrepasar \$1 millón anual por cada alumno matriculado.

⁶ Los aranceles de referencia corresponde al máximo de dinero que el Estado presta a los estudiantes para financiar sus estudios. La mayoría de las carreras tienen un costo anual mayor al arancel de referencia, por ello los alumnos deben buscar otras formas de financiamiento.

⁷ El año 1989 entraron poco más de 88 mil alumnos a la educación superior. En 2007 esa cifra fue superior a las 253 mil personas.

⁸ “Informe internacional critica a la PSU y al Consejo de Rectores”, El Mercurio, 23.10.2008. Nota de prensa al informe de la OECD.