

LA PRIVATIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN CHILE: EL SUBSIDIO A LA OFERTA EN EL ESPACIO UNIVERSITARIO

Carlos Rodríguez Garcés

carlosro@ubiobio.cl

Geraldo Bladimir Padilla Fuente

gpadilla@alumnos.ubiobio.cl

Universidad del Bío-Bío

Chillán, Chile

Recibido: 19/06/2017 Aceptado: 21/09/2017

Resumen

Junto con el aumento de la matrícula, la participación privada y la competencia, la educación superior ha visto crecer el gasto que implica mantener la maquinaria de subsidiariedad instalada hace tres décadas. En el preámbulo de la reforma educativa al sistema de educación superior, el **objetivo** es abordar la desigual distribución que tienen los fondos públicos según el sector y tipo de las instituciones universitarias, diferenciando según sean institucionales o estudiantiles, beneficios o créditos. **Metodológicamente** cuantitativo, descriptivo y poblacional, presenta **resultados** sobre la segmentación en la captación y composición de aportes estatales que tienen las universidades en Chile. Son relevantes los recursos que las instituciones obtienen mediante becas de arancel y créditos, y preponderante el flujo que han tomado en los últimos 4 años hacia el sector privado. El CAE, principal fuente de recursos vía estudiantil, es la insignia de esta privatización, además de ser para el Estado y los estudiantes una fuerte carga económica. A fin de no convertir la distinción público-privado en una entelequia académica se hace necesario un nuevo modelo de financiamiento basal y un marco regulatorio que, junto con brindar un adecuado reconocimiento a las instituciones públicas, vuelva a pensar la educación como un derecho social.

Palabras clave: financiamiento, educación superior, privatización.

PUBLIC FUNDING FOR PRIVATE HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN CHILE: A SUBSIDIZED SUPPLY

Abstract

Increasing enrollment in higher education, private sector participation and competition between institutions have led to an increase in the expenditure for subsidies, which have been in place in Chile for the last three decades. At present, a project to reform higher education has already been submitted to the Congress. The objective of this work is to address the uneven distribution of public funds according to the sector and type of higher education institution, distinguishing between institutional and student benefits or loans. It is a quantitative, descriptive and population-based study that presents results on the segmentation that occurs in the capture of state funds and funding structure. The public funding provided to private higher education institutions through government-back grants and loans is analyzed, especially focusing on the fact that this has increased in the last 4 years. Chile's State-Guaranteed Student Loan Program (CAE) is the main funding source and, as such, results in a strong economic impact for both the State and students. Therefore, a new funding model and regulatory framework are required, supporting public institutions and considering education as a social right.

Keywords: financing, higher education, privatization.

Introducción

Al 2015 el sistema de educación superior en Chile es un complejo entramado de 126 instituciones de orientaciones, naturaleza y características muy diversas, que pone en tensión los criterios de calidad, justicia y excelencia que eventualmente debiesen inspirarlo.

La orientación liberal del movimiento de contrarreformas sociales de la década de los 80' le dio al sistema educativo un giro social, político y económico difícil de revertir (Alarcón, Frites y Gajardo, 2015). Se abrió el sistema terciario a la competencia de mercado con la participación de privados, se limitó la intervención estatal y flexibilizaron los criterios de conformación de nuevas instituciones. Además, se cambió el régimen de financiamiento, otrora de inversión pública, por uno arancelario fijado por la institución con cargo al estudiante y su familia, situación que ha conllevado un acelerado proceso de endeudamiento y segmentación. La educación superior creció en cobertura y matrícula, y se diversificó en instituciones y programas con base a los atributos sociales y educativos de su alumnado.

Para las universidades del Estado se establecieron instrumentos de financiamiento institucional que aseguraban predilección, sin embargo los cambios que germinaron de la reforma han convertido el financiamiento hacia los estudiantes, en especial los créditos, en la clavija que sostiene el sistema. En la medida que los fondos siguen a los alumnos, se instaló una fuerte competencia entre instituciones, tanto por matrícula como por reconocimiento, lo que convirtió mercantilización y privatización en sinécdoques del sistema educativo superior (Bellei, 2015). Las condiciones de funcionamiento que perduran en el sistema obstaculizan la equidad en la provisión del servicio educativo, campo que difícilmente puede responder a las leyes de oferta y demanda o a las elecciones racionales del estudiante, ahora considerado cliente (Corvalán y García-Huidobro, 2015). Con el rol del Estado limitado a alimentar la lógica de “subsidio a la demanda” (Páez y Kremerman, 2016), transversal al sistema educativo, el mecanismo de financiamiento público es maleable y fácil de caer en inconsistencias respecto de su fin (Améstica, Gaete y Llinas, 2014).

Si bien el eje entre sectores es la provisión del servicio educativo, las diferencias entre ambos parecen irreconciliables, y el argumento de permitirles seguir conviviendo alcanza aristas profundas sobre pertinencia, utilidad y rol cumplido por cada uno. La idea de un sector público selectivo y elitista se ha implantado fuertemente en la discusión privada sobre educación (CUP, 2016), mientras que las dudosas propiedades académicas, de excelencia y

certificación que exhiben algunas instituciones privadas se ha esgrimido como una situación insostenible por el sector público (Zolezzi y De los Ríos, 2008).

En lo administrativo el sistema de educación superior se estructura con base a tres tipos de institución, Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales (IP) y Universidades. Organismos que cumplen con propósitos complementarios asociados a la preparación técnica en oficios y labores de alta demanda laboral, entrega de certificaciones profesionales, grados académicos, docencia e investigación (Sverdlick, Ferrari y Jaimovich, 2005).

Este juego de taxonomías sustenta y da justificación a un enrevesado y cuestionado sistema público de financiamiento y provisión del derecho social de educación en Chile (OCDE, 2009). Los discursos y prácticas a las que da lugar su funcionamiento, aun cuando parecen irrisorios y visiblemente obsoletos (Williamson, 2008; Cáceres, 2008; Kremerman, 2013), tienen la entereza suficiente para mantener la lógica estructural de mercado que la dictadura cívico-militar le impregnó hace un par de décadas. Su revisión y exposición a la luz de las políticas públicas venideras cobra una relevancia particular, máxime si consideramos que nuestro país cuenta con el financiamiento privado de educación más alto de los países de la OCDE (85,4%), es decir, las familias cubren monetariamente gran parte de este gasto educativo.

En busca de paliar situaciones como esta, el Estado subsidia aportando fondos económicos al sistema que permiten a estudiantes emprender carreras que de otro modo y por otros medios les sería difícil mantener. Dos son las vías de inyección de recursos públicos al sistema educativo superior, en resumen, directo a las instituciones e indirecto vía matrícula estudiantil (Marcel y Tokman, 2005; Donoso, 2002). Se reciben fondos por la naturaleza o actividad de la institución, o mediante becas y créditos que se asignan a los alumnos. Si bien a simple vista pareciera que se subsidia tanto oferta como demanda por igual, la cuantía de la distribución de estos fondos pondría en entredicho esta premisa.

A la primera vía o financiamiento público institucional, pertenecen el Aporte Fiscal Directo (AFD) en sus dos modalidades, AFD 95% Y AFD 5%, el Aporte Basal por Desempeño (ABD) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Exceptuando el AFI, que se extiende también a las privadas, estos fondos solo se reparten entre universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades de Chile (CRUCH). A la segunda vía o

financiamiento público estudiantil, pertenecen el Crédito con Aval del Estado (CAE), el Fondo de Crédito Solidario Universitario (FSCU), Becas de Arancel, Becas JUNAEB, entre otras. Batería de enfoques e instrumentos financieros “difíciles” de encontrar en otro país del mundo (OCDE, 2009).

Son los aportes a la demanda los que puján a la competencia por adquirir matrícula, por cuanto sus criterios de extensión e ideas de implementación fomentarían la movilidad estudiantil. Aun cuando estos instrumentos han permitido efectivamente abrir el sistema a más estudiantes, aumentar la cobertura y disminuir el costo de oportunidad que constituía para algunos jóvenes estudiar en lugar de trabajar (Bellei y González, 2002; Espinoza y González, 2008; Zolezzi y De los Ríos, 2008), no se puede desconocer que ha sido uno de los mayores responsables de los altos niveles de deuda de la población joven (Sisto, 2015).

La imposibilidad económica que el Estado alegaba para proveer educación a una creciente masa de estudiantes terciarios en la década de los 80', aunado a la necesidad de aumentar la cobertura, consagró un nicho legal de irregularidades financieras que vulnera los fines encomendados al sistema educativo e hipoteca el futuro de los estudiantes (Kremerman, 2013). Modelo de financiamiento que por lo demás se sustenta en el paradigma de la educación como bien de consumo, legitimando que quien lo adquiriera deba pagar un precio de mercado.

Se expone que la educación es un bien excusablemente cobrado a los estudiantes en razón de lo redituable que resulta. Esta corriente de pensamiento, cercana a la teoría del capital humano, defiende el cobro por servicios educativos prestados, ya que los retornos posteriores aumentan con las certificaciones profesionales, lo que constituye un beneficio privado para el estudiante (Cáceres, 2008; Williamson, 2008). Se pregona en consecuencia por un modelo de financiamiento centrado en el estudiante y su capacidad de elección racional respecto de dónde depositar sus aportes, sea a través del pago directo o por medio de becas y/o créditos, con el consiguiente trato neutral e igualitario por parte del Estado en la asignación de los recursos para financiar la educación de quienes no pueden costearla.

Contrario a esto, hay quienes aluden que el financiamiento debiese ser carga del Estado y que se deberían considerar los beneficios sociales que la provisión de educación gratuita conlleva para el desarrollo económico, social y cultural común (CEPPE, 2014; Blanco, 2006; Blanco, 2008). Postulan que la mantención del financiamiento subsidiado al estudiante con

becas y créditos no da cuenta de las externalidades de cohesión e inclusión social que la formación profesional representa (Espinoza y González, 2008). Un modelo de estas características mantiene las lógicas de reproducción material de las desigualdades sociales, ahora instaladas en la educación superior; sirve para camuflar las desavenencias de origen, fallas históricas de regulación y encubre, finalmente, la pobre intervención estatal en la provisión de derechos fundamentales (Brunner y Uribe, 2007; Zolezzi y De los Ríos, 2008). En consecuencia, se debería eliminar la subsidiariedad e instalar mecanismos de fortalecimiento a la calidad de las instituciones. Además, y sumado a las eventuales denuncias de lucro que pesan sobre algunas instituciones educativas, se alega que la mantención del financiamiento actual perjudica más que beneficia a determinados estudiantes, por lo que la entrega de créditos arancelarios constituye un mecanismo de sujeción a plazo indefinido sobre la población joven vulnerable y un negocio altamente rentable para la banca involucrada (Páez y Kremerman, 2016).

En síntesis y a la luz de lo expuesto, el presente artículo diagrama la situación de las Universidades en cuanto captación, composición y flujos del financiamiento público que reciben, sea este de modalidad institucional o estudiantil. Lo que proponemos como tesis es que los criterios de mercado aplicados al sistema educativo han cristalizado un sistema de financiamiento público pro-competencia que prioriza la captación de matrícula, el cual con el transcurrir del tiempo se privatiza, lo que sumado a una regulación fiscal blanda de los recursos entregados vía estudiantil perjudica principalmente a las universidades públicas en su misión.

Metodología

La discusión de resultados contempla análisis de bases de datos oficiales amparados en la Ley 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se cruzan y manipulan estadísticamente bases de datos provenientes del Consejo Nacional de Educación (CNED) y Contraloría General de la República, con la provisión de información respecto de matrículas, montos y fuentes de financiamiento público para la educación superior. Información que se analiza de forma agregada en razón de la cuantía, naturaleza y modalidad de financiamiento según tipo de institución para la generalidad del sistema de educación superior y en particular la de carácter universitario. El procesamiento estadístico contempla un análisis diferencial del cambio porcentual de los distintos índices construidos para la franja temporal 2011-2015, en el

objetivo de ilustrar la cuantía y tendencia que siguen los fondos públicos en una política que opera bajo la lógica de financiamiento a la demanda.

La unidad de observación está definida por el conjunto de instituciones que participan del Sistema de Educación Superior, tales como Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades, haciendo especial hincapié en el financiamiento público de estas últimas. Instituciones de carácter universitario que se clasifican de la siguiente forma:

- Universidades Estatales (UE): 16 corporaciones de derecho público y propiedad estatal en cuanto a origen, participación y administración. Actualmente conforman la integralidad del Consorcio de Universidades Estatales de Chile (CUECH) y parte importante del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH).
- Universidades Tradicionales No Estatales (UTNE): 9 instituciones de derecho privado (3) o pertenecientes a la iglesia católica (6), creadas con anterioridad a la reforma de 1981, e integra, en cuanto a entidad tradicional, junto con las Universidades Estatales el CRUCH.
- Universidades Privadas (UP): 35 instituciones cuya creación, control y gestión corresponde a organizaciones no gubernamentales o corporaciones de carácter privado creadas con posterioridad a la reforma educativa del 1981. Actualmente estas entidades privadas se pueden clasificar según la modalidad de regulación de su matrícula. Se distinguen así las Universidades Privadas Adscritas (UPA), por cuanto adhieren al Sistema Único de Admisión (8), y las otras 27 instituciones (UP) que tienen sistemas de admisión independientes.

Para fines de análisis se abordan en términos agregados las siguientes modalidades de financiamiento público:

- Aporte Institucional: constituye el conjunto de inversión pública que bajo distintos instrumentos el Estado otorga directamente a las instituciones, generalmente en razón de su naturaleza pública y/o tradicional. Estos engloban los aporte fiscales directo (AFD 95% y AFD 5%), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y el Aporte Basal por Desempeño (ABD).
- Aporte Estudiantil: corresponde al conjunto de beneficios que bajo la modalidad de créditos y becas el Estado otorga a los alumnos que cursan estudios superiores en alguna institución acreditada, los cuales a diferencia de los aportes institucionales, tienen un carácter menos restrictivo y transversal respecto de la naturaleza de la institución. En razón de su importancia y envergadura, estos aportes son analizados a un nivel más desagregado con base

a la tipología del aporte, distinguiéndose así los aportes vía Becas de Mantenimiento y de Arancel, Créditos de Fondo Solidario Universitario (FSCU) y los Créditos con Aval del Estado (CAE).

Resultados y discusión

El sistema de educación superior en Chile contempla la existencia de cuatro tipos de instituciones (Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Escuelas Matrices de Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad). En lo que a universidades respecta, al año 2015 existiría un total de 60 entidades, de las cuales 25 pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades de Chile (CRUCH), que agrupa a las Universidades Estatales (16) y las Universidades Privadas Tradicionales (9). Las 35 restantes son Universidades Privadas ajenas al CRUCH. Aunque estas últimas presentan atributos muy variados y no existe un criterio oficial de clasificación, es posible segmentarlas conforme adhieran o no al Sistema Único de Admisión (SUA), que regula y formaliza las condiciones de ingreso a programas de la oferta universitaria de carácter selectivo. Con base a dicho criterio, existe un total de 8 U-Privadas Adscritas al SUA.

Cuadro 1: Sistema Educación Superior, Instituciones y Matrícula año 2015

		Instituciones		Matrícula		
		N	%	N	%	VPM-2007
Tipo IES	- Universidades	60	36,6	709.793	57,5	0,83
	- Institutos Profesionales	43	27,0	378.749	30,7	1,52
	- CFT	59	36,2	145.838	11,8	1,16
IES Universitarias	• U-CRUCH					
	○ U Estatal	16	9,8	188.804	26,6	0,81
	○ UP Tradicional	9	5,3	149.857	21,1	1,01
	• U-Privada					
	○ UP Adscrita	8	4,9	139.286	19,6	1,34
	○ UP No Adscrita	27	16,6	231.486	32,7	1,03
Total IES		176	-	1.234.380	-	-

Nota: IES= Instituciones Educación Superior; CFT= Centros de Formación Técnica; U= Universidad; P= Privada; CRUCH= Consejo de Rectores de Universidades de Chile; VPM-2007= Variación de la Participación en la Matrícula respecto de la cuota de mercado existente en 2007.

Fuente: CNED. Elab Propia.

Indistintamente de la tipología institucional de pertenencia, el comportamiento de las instituciones de educación superior se puede analizar con base a su matrícula. En la medida

que las reformas al sistema de educación superior realizadas en la década de los 80' condicionaron fuertemente su financiamiento a la capacidad para captar alumnos, las cuotas de participación en el mercado y el crecimiento de la matrícula se constituyen en indicadores de buena salud institucional.

Al año 2015 existiría un total de 1.234.380 estudiantes cursando estudios superiores en alguna institución educativa, de los cuales un 57,5% lo realizaría en entidades de carácter universitario. Puestos a elegir, los estudiantes se inclinan preferentemente en su opción de matrícula por instituciones universitarias, las cuales persisten con fuerte hegemonía en las elecciones profesionales pese a la reducción en su participación de mercado respecto de la existente el año 2007. Los IP y CFT por su parte registran un nivel de matrícula significativamente menor, no obstante evidenciarse en el período analizado un alza en su cuota de mercado, especialmente en los IP (VPM: +.52); situación que atisba un cambio de tendencia en las preferencias por parte de la demanda, orientadas a opciones profesionales distintas de las universitarias que resultan igualmente rentables por cuanto tienen un menor costo de arancel, duran menos y presentan adecuados niveles de empleabilidad y retorno.

De la matrícula universitaria (57,5%), más de la mitad (52,3%) pertenece a instituciones de carácter privado creadas con posterioridad a la reforma educativa de los años 80'. Instituciones que a su vez han aumentado su participación de mercado, en especial las UP-Adscritas (VPM: +.34). Explosiva expansión de la matrícula privada si consideramos que se trata de actores relativamente nuevos en la escena educativa, que han encontrado en la desregulación un terreno fértil para competir, crecer y posicionarse. Obtenida la autonomía, estas instituciones se expanden territorialmente, diversifican y aumentan su oferta educativa y, con base a diferenciales estrategias corporativas, logran constituirse en opción para la elección profesional de un variopinto contingente de estudiantes.

El crecimiento de la matrícula, en especial la de carácter privado, ha aumentado las tasas de cobertura, permitiendo el acceso a estudios superiores a amplios segmentos sociales otrora marginados de una educación elitista y excluyente (Cup Chile, 2016). Crecimiento que no se circunscribe únicamente al afán de contribuir al desarrollo social del país, sino que estaría condicionado además por el deseo, de parte del ente privado, de participar en un mercado con amplias proyecciones, en razón de la continua expansión de una demanda que busca más educación y mayores niveles de certificación.

Conforme aumentan la matrícula y las tasas de cobertura, se diversifica y segmenta la oferta educativa de nivel superior con base a los perfiles socioeconómicos y educativos del alumnado, crecen los niveles de endeudamiento familiar al acceder al crédito para financiar la educación de los hijos y disminuyen los niveles de eficiencia educativa en términos de aprobación, retención y titulación oportuna, especialmente en determinadas instituciones y programas (Rodríguez, 2012; Guerrero y Campbell, 2016).

El modelo de crecimiento de la educación superior se privatiza tanto en matrícula como en financiamiento. Conforme la tasa de cobertura se expande hacia otros segmentos, los mecanismos de becas y créditos fiscales, otrora privilegio exclusivo de las universidades estatales, comienzan a ser una modalidad de financiamiento compartida con las instituciones privadas. Por esto, una vez instalada la industria educativa en los 80', a la competencia intrínseca por la obtención de matrícula entre las instituciones se suma la disputa por las diversas fuentes públicas de financiamiento. La autonomía de que gozan las instituciones privadas, sin las restricciones burocrático-administrativas de su contraparte pública, les permite expandirse, alcanzar visibilidad y posicionamiento para competir por los alumnos y a través de esto aumentar su participación en la distribución de los fondos públicos.

Al momento de obtener financiamiento público, las instituciones de educación superior acuden a dos fuentes principales: el Aporte Institucional (AI) que el sector público le entrega según su naturaleza y carácter, y el Aporte Estudiantil (AE) que recibe en razón del número y atributos del alumnado que acoge, sea por concepto de becas o créditos (FSCU, CAE).

Con independencia de la modalidad del aporte fiscal (AE o AI), la mayor parte del financiamiento que el Estado proporciona a las instituciones de educación superior es captado por las entidades de carácter universitario (84,8%), en especial las que integran el CRUCH (60,1%). A este respecto cabe hacer dos alcances de importancia.

Primero, el Sistema de Educación Superior en Chile se ha caracterizado históricamente por privilegiar, en términos de financiamiento, demanda y matrícula a la formación de carácter universitario. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, al año 2013 el 66,8% de los estudiantes que cursaban estudios superiores lo hacían en instituciones universitarias (CASEN, 2013). En la medida que los fondos siguen a los alumnos resulta, como consecuencia lógica, que el financiamiento tanto público como privado fluya hacia estas instituciones en detrimento de los IP y CFT, pese a que ellos albergan en sus aulas a un mayor

contingente de alumnos de escasos recursos. Por ejemplo, de cada 100 alumnos matriculados en un CFT, 44 pertenecen a los dos primeros quintiles de ingreso, mientras que en las universidades estatales esta cifra es de solo 27 de cada 100 (CASEN, 2013). Son los beneficios de capital social, simbólico y cultural, acompañado de estimados altos retornos privados, los que hacen de la universidad una opción redituable en comparación a otros tipos de formación.

Segundo, siendo natural que una mayor proporción de los recursos entregados por el Estado sean asignados a sus propias instituciones, con las cuales comparte una misma naturaleza y adscripción, resulta llamativo que este porcentaje de captación alcance a apenas un tercio (33,5%), y más preocupante el evidenciarse cierta tendencia a una disminución paulatina en la captación de estos recursos. En efecto, en el año 2011 la proporción del Aporte Fiscal a las instituciones del Estado era de un 37,2%, es decir, en apenas 4 años su cuota de captación de recursos públicos se ha reducido en 4,3 puntos porcentuales, lo que se traduce en una merma estimada de \$57.281 millones.

Al analizar la conformación del aporte fiscal a las distintas instituciones queda de manifiesto, aunque con matices, la hegemonía que tiene el Aporte Estudiantil (Cuadro 2). La política del voucher en torno a que los fondos siguen a los alumnos se constituye en un actor sin contrapeso. De cada 10 pesos aportados por el Estado a las instituciones de educación superior, 7 lo son por Financiamiento Estudiantil (68,6%). Para el caso de instituciones de carácter universitario, este financiamiento es igualmente relevante, alcanzando un 63,5%. Lo que impera es el mecanismo del subsidio y la competencia, claramente evidenciado al ver qué cantidad de lo que la institución logra captar es gracias a los estudiantes. Lógica estructural del cual no escapan las mismas instituciones públicas, en las cuales el 48,6% del financiamiento estatal proviene de esta categoría. Si bien este es un tema controversial, se estima que entidades estatales y públicas, que están al servicio del ciudadano y son actores de relevancia para el desarrollo del proyecto país y el ser social deberían estar menos condicionadas a la competencia, con una estructura basal de financiamiento de tipo institucional.

Cuadro 2: Distribución de recursos fiscales en el sistema de educación superior según fuente de financiamiento en 2015

		Conformación AF		Captación AF		
		AE	AI	AE	AI	AF
<i>IES Universitarias</i>	• U-CRUCH					
	○ U Estatal	48,6	51,4	23,7	54,9	33,5
	○ UP Tradicional	53,1	46,9	20,5	39,7	26,6
	• U-Privada					
	○ UP Adscrita	92,0	8,0	13,5	2,6	10,1
	○ UP No Adscrita	97,0	3,0	20,7	1,4	14,7
Total Universidades		63,5	36,5	78,4	98,6	84,8
Total IES		68,6	31,4	-	-	-

Nota: AF= Aporte Fiscal; IES= Instituciones Educación Superior; AE= Aporte a Estudiantes; AI= Aporte Institucional; U= Universidad; UP= Universidad Privada.

Fuente: Contraloría General de la República; CNED. Elab Propia.

Por otra parte, determinadas fuentes de ingreso que conforman el Aporte Institucional operan con restricciones hacia el sector privado no tradicional, siendo exclusividad de las universidades CRUCH. Esta delimitación de acceso releva en términos de magnitud los Aportes Estudiantiles en las instituciones privadas y evidencia la orientación del sector, donde la captación de alumnos como forma de acceso al financiamiento público adquiere centralidad. Del total de financiamiento público que estas logran atraer, 90% es bajo modalidad estudiantil. Más allá de los problemas de segmentación o focalización de estos recursos, la hegemónica proporción del Aporte Estudiantil en la composición del financiamiento a instituciones privadas da cuenta de la fuerza con que estas han crecido en matrícula y predominio a la hora de disputar fondos fiscales.

Cuadro 3: Distribución de recursos fiscales a las Universidades según fuente de financiamiento

		Captación AF		
		AE	AI	AG
<i>IES Universitarias</i>	• U-CRUCH			
	- U Estatal	30,2	55,7	39,5
	- UP Tradicional	26,2	40,3	31,3
	• U-Privada			
	- UP Adscrita	17,2	2,6	11,9
	- UP No Adscrita	26,4	1,4	17,3

Gral Universidades	78,4	98,6	84,7
--------------------	------	------	------

Nota: AF= Aporte Fiscal; UES= Universidades; AE= Aporte a Estudiantes; AI= Aporte Institucional; AG= Aporte General; U= Universidad; UP= Universidad Privada.

Fuente: Contraloría General de la República; CNED. Elab Propia.

La masificación y diversificación de la educación superior, en particular la de carácter universitario, aumenta progresivamente la presión sobre el erario fiscal. Si bien el ritmo de crecimiento se ha desacelerado, se estima que las tasas de cobertura y gasto por alumno seguirán aumentado (Vergara, 2007), y con una significativa tendencia hacia los quintiles de menores ingresos. Segmentos poblacionales que, en la mantención del actual modelo de financiamiento y dadas sus características de precariedad socioeconómica, dependerán más fuertemente de los recursos que el Estado pueda inyectar al sistema a través de créditos y becas.

En efecto, 6 de cada 10 pesos (63,5%) que el Estado inyecta al sistema de educación superior de carácter universitario lo hace por la vía estudiantil a través de créditos y becas (ver Cuadro 2). Fondos estos últimos que evidencian significativas diferencias en los niveles de captación por tipo de institución. Solo en el contexto universitario, el 43,6% de estos aportes son captados por Universidades Privadas no tradicionales (ver Cuadro 3), lo que representa un aumento en 5,2 puntos porcentuales en su cuota de participación respecto de la exhibida el año 2011 (38,4%).

El aumento en la captación de fondos públicos por parte del sector privado se constata como atributo esencialista en la industria educativa instalada. Fenómeno que irá en detrimento de las instituciones tradicionales y reguladas estatalmente, tensionando sus stock presupuestarios con efectos mediatos en la provisión de sus servicios educativos. Al respecto, Meller (2011) aporta dos puntos importantes. Primero, la competencia en el mercado universitario no se realiza vía precios, puesto que los costos de programa son fijados con relativa independencia entre instituciones, lo que conlleva una inflación progresiva no necesariamente vinculada a la calidad; segundo, la masificación de la educación superior apareja la admisión de estudiantes con menores aptitudes, lo que presiona a los docentes a impartir clases al alumno promedio, y demanda contratar profesores-hora y expandir cupos para no aumentar costos.

Cuando se plantea la cuestión de la provisión de servicios asociados a derechos, como lo sería el educativo, su financiamiento no puede estar supeditado a la competencia por los

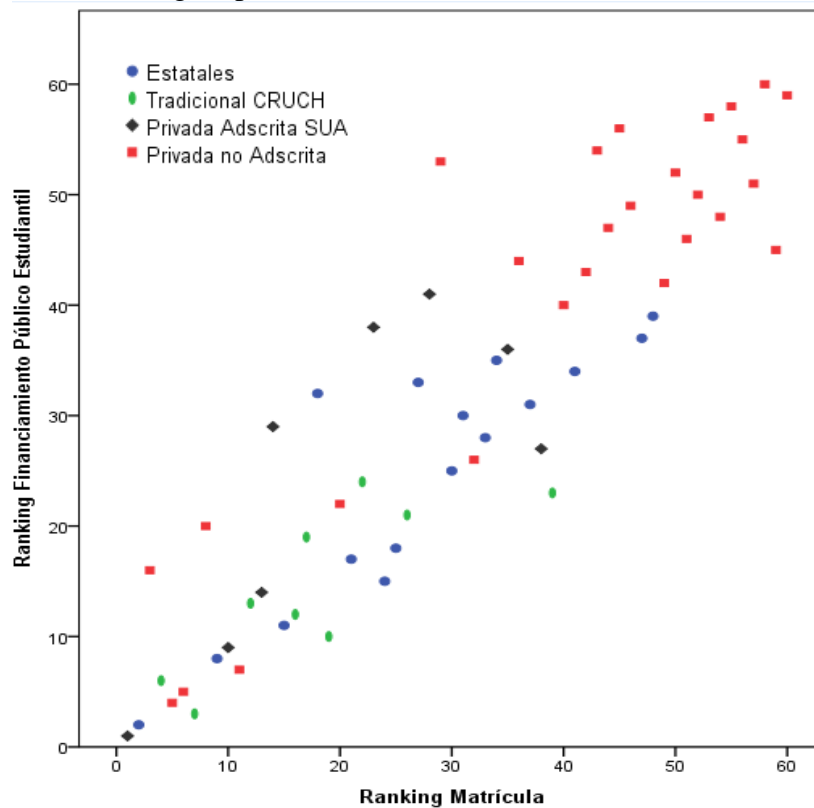
fondos, por cuanto lo que se resguarda es un bien público. En consecuencia, los déficit de financiamiento que presentarían las universidades públicas y que se verán profundizados en el tiempo, no son expresión de problemas de eficiencia, falta de competitividad y ausencia de incentivos con ocasión de la presencia de mecanismos escasamente flexibles. A los organismos públicos, universidades estatales incluidas, les son connaturales una serie de disposiciones y normas que regulan su comportamiento con el fin de reproducir y tutelar el valor social, no pudiendo en consecuencia competir con organismos regidos por intereses y valores particulares.

Las garantías de adscripción que tienen las Universidades Estatales, y pese a que han logrado forjar un estatus y prestigio social, no actúan como factor protector ante la configuración de mercado que se le ha dado a la educación superior. Aun cuando a nivel general parece que las entidades estatales tienen adecuados niveles de financiamiento vía estudiantes (ver Cuadro 2), siendo el tipo de institución que más capta por este concepto (23,7%), al considerar solo universidades la escena cambia (Cuadro 3). Entre universidades la disputa por matrícula alcanza cada vez más una homogeneidad en el financiamiento, por lo que si no se fortalece el aporte institucional o elimina la perspectiva de competitividad y liberalización en el sistema, prontamente los criterios de universidad pública por un lado, y universidad privada por otro, serán ceremonias decorosas carentes de fundamento, indistinguibles en la práctica respecto de la procedencia de sus fondos. En 2011 por ejemplo, las universidades CRUCH captaban el 50% de los aportes vía estudiantes, cifra que para 2013 era de un 46% y que en 2015 llegó a un 44,3% (Contraloría General de la República, 2015).

A las universidades les cabe la responsabilidad de proveer servicios asociados a derechos generando un conjunto de productos que trascienden la sola instalación de competencias profesionales certificadas. Multifinalidad que las diferencian de otras instituciones al involucrar la docencia, la extensión y la investigación, lo que conlleva un aumento en la estructura de costos del bien social producido. Así entendido, los requerimientos presupuestarios no son homogéneos y varían por institución y programa. A nivel de programa, los costos de producción por alumno son más acentuados en carreras técnicas, ingenieriles y del ámbito de la salud. A nivel institucional, universidades multipropósito tendrán costos de producción más elevados que aquellas entidades de educación superior estrictamente docentes. Así mismo, en la búsqueda de un adecuado

equilibrio entre la calidad de la formación profesional y la eficiencia educativa, se presentaran costos diferenciados en razón del perfil socio-académico de su alumnado, en especial en aquellas instituciones donde su matrícula está conformada por estudiantes cuyo hándicap de entrada requiere de la acción remedial.

Gráfico 1: Comportamiento del Financiamiento Público Estudiantil y Matrícula según tipo de Universidad, 2015 (ranking de posicionamiento)



Fuente: CNED-MINEDUC y Contraloría General de la República, 2015. Elab. Propia.

Con base a los datos aportados por CNED, 6 universidades privadas concentran más alumnos que 19 de las universidades pertenecientes al CRUCH, lo que representa un 76% de estas instituciones. A nivel de financiamiento público, un total de 8 instituciones privadas ingresan a sus proyectos educativos más recursos que el 69% (11 instituciones) de las universidades estatales. Al año 2015, por concepto de Aporte Estudiantil, la universidad que más recursos captó fue la Autónoma Andrés Bello, entidad privada del grupo Laureate International, que recaudó un total de 56 mil millones de pesos, cifra que representa lo que logran reunir por igual concepto un conjunto de 8 universidades estatales.

El financiamiento público estudiantil, que comprende al 2015 el 63,5% del aporte que el Estado inyecta al sistema y del cual el 34,2% es capturado por universidades privadas, está conformado por un conjunto de instrumentos que operan bajo la modalidad de créditos y/o becas otorgados directamente a los estudiantes que cursan algún programa de educación superior.

Las becas, a diferencia de los créditos, son beneficios al portador no restituibles para solventar los costos de mantención (Otras Becas) y/o cubrir total o parcialmente la colegiatura (Beca Arancel). Esta última, entregada por el Ministerio de Educación a alumnos de pregrado con base a su rendimiento académico y condición socioeconómica, constituye un voucher que el alumno puede actualmente transar en cualquier institución superior con la condición de estar acreditada y se calcula con base a un valor prefijado que actúa como arancel de referencia, quedando a criterio de la institución aumentar o mantener tal valor (arancel real).

La forma y criterios de operar de la beca de arancel dan lugar a tres eventos relevantes. Primero, las universidades privadas han desarrollado una fuerte presión para acceder a la acreditación, y con ello a los fondos que este beneficio supone, aun cuando la calidad de su servicio es cuestionado por los alumnos (Rodríguez, Pedraja, Araneda, González y Rodríguez, 2011); segundo, estimar con sobreprecio los costos de arancel de los programas, siendo habitual que su monto sea superior al valor de referencia establecido por el Ministerio de Educación y que aumente progresivamente (Meller, 2011); tercero, pese a ser beneficiarios, en la mayoría de los casos la familia de los estudiantes debe igualmente endeudarse para cubrir el diferencial existente entre el arancel de referencia y el real incurriendo al crédito (Hernández y Ortiz, 2012).

Frente al desprestigio social de un modelo de financiamiento que presiona al endeudamiento de las familias de ingresos medios y bajos, se suscita un aumento significativo de recursos públicos bajo la modalidad de becas, representando en la actualidad el 54,1% del financiamiento público vía estudiantil (Cuadro 4). En efecto, a lo que universidades compete, los montos asignados por este concepto casi se han duplicado en el 2015 respecto de los montos destinados a igual concepto el 2011, aumentado en un 94,3% (M\$ 483.629.311). Y si bien estos recursos históricamente han derivado principalmente a los estamentos tradicionales y estatales, se observa un incremento significativo en la captación por parte de universidades privadas, que en 2015 alcanza al 20,3%, duplicando su cuota de participación en el rubro de

Becas de Arancel respecto de la exhibida en 2011 en detrimento de lo que logran captar las instituciones estatales (-11%).

Cuadro 4: Conformación/Captación del financiamiento público Estudiantil según tipo de Universidad, 2015-2011

	CAE (%)		FSCU (%)		Becas Arancel (%)		Otras Becas (%)	
	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011
Estatal (MM\$)	8,0/10,5 (26.556)	6,5/9,1 (15.575)	46,6/13,1 (32.978)	55,2/35,5 (60.724)	45,2/64,1 (161.532)	50,7/37,2 (63.595)	41,0/13,3 (31.088)	41,6/18,2 (31.088)
Tradicional (MM\$)	9,4/14,3 (31.105)	9,0/12,2 (17.310)	53,6/17,5 (38.148)	44,8/34,7 (49.281)	34,5/56,6 (123.325)	39,7/35,1 (49.791)	34,6/11,7 (25.461)	34,1/18,0 (25.462)
Privada (MM\$)	82,6/75,1 (273.039)	84,584,3 (162.535)	-	-	20,3/19,9 (72.544)	9,7/6,3 (12.160)	23,4/5,0 (18.209)	24,49,4 (18.209)

Fuente: CNED-MINEDUC y Contraloría General de la Republica.

Elab. Propia

Otro de los ejes estructurantes del Aporte Estudiantil son los créditos otorgados a los alumnos para costear total o parcialmente el arancel de carrera. Estos representan el 48,3% de los recursos que el Estado entrega vía financiamiento estudiantil y el 30,7% del total del presupuesto destinado a las universidades para 2015. Estos operan bajo la modalidad de Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) para los estudiantes de universidades CRUCH y el Crédito con Aval del Estado (CAE) para la generalidad de los estudiantes que cursen programas en universidades acreditadas.

El CAE, creado en 2005, representa en la actualidad el 82,3% del total de aportes que el Estado entrega al sistema educativo por concepto de créditos, transformándose en la columna vertebral del sistema de financiamiento y en la expresión icónica del subsidio a la demanda. El CAE, que compromete al Estado como garante de créditos estudiantiles otorgados por la banca privada con laxos requisitos y un creciente sobreprecio, se posiciona sin contrapeso como mecanismo de financiamiento pese a su profundo cuestionamiento. De hecho, las movilizaciones estudiantiles desarrolladas durante 2006-2008 surgen en razón del fuerte endeudamiento al que las familias deben incurrir para costear la educación de sus miembros en un sistema privatizado y mercantilizado, que tienen al CAE y a la banca como actores principales.

Participación de la banca, ideológicamente justificada para facilitar el acceso al crédito a estudiantes carentes de liquidez económica en un panorama de restricción presupuestaria de fondos públicos, que en la actualidad convierte al CAE en un mecanismo oneroso y pingüe negocio para la banca (Guzmán y Riquelme, 2011), pues si bien es un crédito que otorga el ente privado, la subsidiariedad a los intereses del préstamo y la calidad de garante de cartera vencida que adopta el Estado lo vuelven ineficiente. A 2011 el Estado había desembolsado \$591.887 millones comprando créditos a la banca, de los cuales el 43% corresponde solo a recargos (Figueroa, 2013). Las transferencias que hace el Estado a la banca por este concepto son de tal magnitud que ya en 2012 un 30% de la partida presupuestaria destinada a educación superior fue para solventar los gastos del CAE (CEPPE, 2014), mientras en el 2016 se empina sobre el 35%. Cuantiosos recursos que expresan un evidente sesgo de planificación toda vez que las proyecciones iniciales eran del orden del 2,4%, y que ponen en entredicho la finalidad misma del mayor gasto en educación superior evidenciado. El incremento presupuestario más que una inversión educativa del Estado se constituye en realidad en una transferencia de recursos públicos tanto a la banca como a una oferta privada, mucha de ella profundamente desregulada.

En consecuencia, a las reconocidas características de un sistema de educación superior masificado, de oferta y financiamiento privado, de calidad y acceso segmentado; se incorpora la fuerte privatización de los fondos públicos, otrora prerrogativa de instituciones de igual naturaleza, que tiene al CAE como su elemento insigne. A modo ilustrativo, en el año 2015 el 82,6% del monto que el Estado destinaba a esta glosa fueron captados por Universidades Privadas (Cuadro 4). Paradoja donde una entidad privada puede llegar a recibir más fondos públicos que 15 instituciones estatales juntas.

Conclusión

El análisis del flujo de los fondos públicos destinados al sistema de educación superior evidenció una preocupante desigualdad en su distribución. Encontramos que el principal aporte financiero a las instituciones en Chile se hace vía estudiantes, es decir, mediante créditos y becas que siguen una lógica de subsidio a la demanda. En lo inmediato, esto fuerza a las instituciones a competir por matrícula y a competir con intereses que bifurcan las estrategias comunes. Al ritmo actual de crecimiento de la matrícula privada y de no cambiar el modelo de financiamiento, en pocos años más la división público-privado será una

diferenciación virtual en lo que a aporte fiscal se refiere. Además, la competencia entre instituciones se realiza en desiguales condiciones, tanto entre sectores como entre miembros de un mismo grupo.

En una lógica de financiamiento donde los fondos siguen a los alumnos, los aportes fiscales de tipo institucional pierden paulatinamente relevancia. Las actuales garantías estatales se vuelven insuficientes como para asegurar calidad en la provisión de los servicios educativos en un panorama donde instituciones públicas deben competir por los recursos e innovar en la prestación de servicios sin aumentar excesivamente sus costos.

Persiste en el trasfondo el problema del financiamiento privado, es decir, la carga y el compromiso económico que las familias asumen para que sus miembros reciban educación superior. Modelo de financiamiento que convive con su contraparte pública sustentada en becas y créditos, que tiene al CAE como elemento paradigmático. La controversia del funcionamiento de este último, las contradicciones de su mantención y en especial el encarecimiento de sus costos han sido, en los recientes años, la clave de las manifestaciones estudiantiles, la crítica a la participación de la banca en educación y el cuestionamiento hacia el verdadero rol que cumple el Estado y la función de la educación que asiste. Crítica a una maquinaria de subsidiariedad y créditos que en lugar de nivelar oportunidades, hipoteca trayectorias laborales, prolonga los procesos de segmentación socioeducativa del sistema escolar y compromete al Estado con carteras vencidas en lo que resulta ser una rentable actividad económica para entes privados.

Instalada la industria educativa masiva, privada y segmentada, emerge como atributo distintivo la privatización de fondos públicos mediante mecanismos de financiamiento vía créditos con garantía estatal que, además de onerosos e ineficientes, se constituyen en transferencias directas de fondos públicos a la banca para subsidiar una oferta también privada y desregulada. Situación que pone en entredicho el aumento mismo de los fondos públicos para el sector educativo de no mediar una profunda reforma al modelo. Un nuevo marco regulatorio y sistema de financiamiento con base institucional que, reconociendo el aporte de la participación privada, establezca un nuevo trato para con las instituciones públicas, con las cuales comparte propiedad y misión.

Referencias

Alarcón, J., Frites, C., & Gajardo, C. (2015). El devenir de la utopía economicista en el sistema escolar Chileno. *Educ pesqui*, 1-13.

- Améstica, L., Gaete, H., & Llinas, J. (2014). Segmentación y clasificación de las universidades en Chile: desventajas de inicio y efectos de las políticas públicas de financiamiento. *Revista Chilena de ingeniería*, 22(3), 384-397.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: LOM.
- Bellei, C., & González, P. (2002). Educación y competitividad en Chile. *FLACSO*.
- Blanco, R. (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos y la escuela hoy. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(3), 1-15.
- Blanco, R. (2008). Construyendo las bases de la inclusión y la calidad de la educación en la primera infancia. *Revista de educación*(347), 33-54.
- Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cáceres, C. (2008). El financiamiento de las instituciones de educación superior. En J. J. Brunner, & C. Peña, *Reforma de la educación superior* (págs. 173-201). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación-CEPPE (2014). *Financiamiento de la educación en Chile: ¿Quién debe pagar?* Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República. (2012). *Financiamiento fiscal a la educación superior 2012*. Santiago de Chile: División de Análisis Contable.
- (2015). *Financiamiento fiscal a la educación superior 2015*. Santiago de Chile: División de Análisis Contable.
- Corporación de Universidades Privadas. (2016). *Análisis de las minutas sobre proyecto de reforma a la educación superior*. Santiago de Chile.
- Corvalán, J., & García-Huidobro, J. (2015). La educación de mercado en Chile y su propuesta de superación. *Cuadernos de educación*(66), 1-16.
- Donoso, S. (2002). Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4(2).
- Espinoza, Ó., & González, L. (2008). Equidad y acceso a la educación superior en Chile (1990-2003). En J. J. Brunner, *Reforma de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Figuroa, J. (2013). *Crédito con Aval del Estado (CAE): los bancos siguen ganando a costa del Estado y del endeudamiento estudiantil*. Santiago de Chile: Centro de investigación periodística.
- Guerrero, L., & Campbell, J. (2016). Política de educación superior en Chile: entre la calidad, equidad e innovación curricular. *Revista Internacional de Educação Superior*, 2(1), 51-66.
- Guzmán, J., & Riquelme, G. (2011). *CAE: Cómo se crea y opera el crédito que le deja a los bancos ganancias por \$150 mil millones*. Santiago de Chile: Centro de investigación periodística.

- Hernández, A., & Ortiz, E. (2012). *Endeudamiento de los estudiantes de pre-grado de la Universidad del Bío-Bío y Universidad de Concepción, sedes Chillán*. Chillán: Universidad del Bío-Bío.
- Kremerman, M. (2013). *El financiamiento a la educación en Chile: una mirada crítica*. Puerto Montt: Escuela de Verano ACHM.
- Marcel, M., & Tokman, C. (2005). *¿Cómo se financia la educación en Chile?* Santiago de Chile: Estudios de Finanzas Públicas.
- Meller, P. (2011). *Universitarios, ¡El problema no es el lucro, es el mercado!* Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- OCDE. (2009). *Revisión de políticas nacionales de educación: la educación superior en Chile*. Santiago: OCDE & Banco Mundial.
- Páez, A., & Kremerman, M. (2016). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*. Santiago de Chile: Fundacion Sol.
- Rodríguez, E. (2012). La educación superior en Chile y el rol del mercado:¿ culpable o inocente? *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 20(1), 126-135.
- Rodríguez, E., Pedraja, L., Araneda, C., González, M., & Rodríguez, J. (2011). The impact of the quality assurance system in the service delivered by the private universities in Chile. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 19(3), 409-419.
- Sisto, V. (2015). Entre la privatización y la reconstrucción de lo público en Chile: movimientos estudiantiles y el debate acerca del devenir de la universidad. *Horizontes Sociológicos*, 1, 57-63.
- Sverdlick, I., Ferrari, P., & Jaimovich, A. (2005). *Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas públicas.
- Vergara, R. (2007). Tendencias demográficas y económicas en Chile y sus implicancias para la educación superior. *Estudios públicos*(106), 129-152.
- Williamson, C. (2008). El financiamiento a los estudiantes. En J. J. Brunner, & C. Peña, *Reforma de la educación superior* (págs. 121-148). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Zolezzi, J., & De los Ríos, D. (2008). El futuro de las universidades estatales. En J. J. Brunner, & C. Peña, *Reforma de la educación superior* (págs. 377-402). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Autores

Rodríguez Garcés, Carlos
Doctor por la Universidad de Barcelona
Docente en la Universidad del Bío-Bío
Director del Centro de Investigación CIDCIE.
Líneas de investigación:
Educación, Tecnologías de la Información, Familia.
carlosro@ubiobio.cl, fono 56-422-463618.

Geraldo Padilla Fuentes

Investigador ayudante del Centro de Investigación CIDCIE

Universidad del Bío-Bío, Campus Chillán

Líneas de Investigación: Educación

Formación Profesional, Tecnologías de la Información.

gpadilla@alumnos.ubiobio.cl, fono 56-42-2463616