

CENDA

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo

Informe Financiamiento de la educación superior en Chile: problemas y propuestas

CENDA

Agosto 2011 - **Versión: borrador**

Prepararon:

[Francisco Durán](#) (ed)

[Pablo Jorquera](#)

[Paula Mendoza](#)

[Roxana Pey](#)

[Manuel Riesco](#)

CENDA

Santiago

Agosto 2011

Introducción

I. Perspectiva histórica de la educación superior en Chile

1. Origen de la crisis actual: El desmantelamiento del sistema nacional de educación pública

2. Comportamiento histórico de la matrícula en la educación superior

Cuadro 1: Matrículas totales, 1925-2009

Gráfico 1: Proporción matrícula de la población total, 1925-2009

Cuadro 2: Tasa de crecimiento de las matrículas 1925-2009 (% anual promedio)

Gráfico 2: Tasa de crecimiento de matrículas 1925-2009

Cuadro 3: Matrículas educación superior 1983-2009

Gráfico 3: Participación de matrículas U. de Chile y UTE/USACH en el total de ES

Cuadro 4: Tasa de crecimiento promedio matrículas educación superior 1983-2009

Gráfico 4: Tasa de crecimiento matrículas educación superior por distintas IES 1983-2009

3. Evolución del gasto público

Gráfico 5: Evolución del gasto público en educación superior, 1970-2009

II. Análisis económico y social de la educación superior

4. A modo de introducción

Cuadro 5: Ingresos de explotación por tipo de institución, 2009

5. Balance financiero de las instituciones de educación superior (IES).

5.1 Ingresos totales de las IES

Gráfico 6: Ingresos totales de las universidades, 2009

Gráfico 7: Ingresos por docencia de las universidades, 2009

5.2 Ingresos totales por tipo de institución

Gráfico 8: Ingresos totales de las universidades por tipo de institución, 2009.

Gráfico 9: Ingreso por docencia de las universidades por tipo de institución, 2009

5.2.1 Ingresos de la actividad institucional

Gráfico 10: Ingresos de las universidades por actividad institucional, 2009

*5.2.2 Ingresos por créditos y becas

Gráfico 11: Ingresos por crédito y becas por tipo de institución, 2009.

*5.2.3 Ingresos por aportes y donaciones

Gráfico 12: Ingresos por aportes y donaciones por tipo de institución, 2009

Cuadro 6: Distribución de donaciones a universidades, 2009

5.3 Gastos totales

Gráfico 13: Gastos totales de las universidades, 2009

Gráfico 14: Gastos por concepto de remuneraciones en las universidades, 2009

5.4 Gastos totales por tipo de institución

Gráfico 15: Gastos totales por tipo de institución, 2009

5.4.1 Gastos por remuneraciones por tipo de institución

Gráfico 16: Remuneraciones totales por tipo de institución, 2009

6. Institucionalidad: brechas entre instituciones.

Cuadro 8: Distribución de becas de excelencia académica en la educación superior por universidad según calidad, 2009

7. Equidad y diversidad

Gráfico 19: Distribución deciles por nivel de educación superior, 2009.

Cuadro 9: Distribución por quintiles por universidades según calidad, 2009

8. Créditos y ayudas estudiantiles

Gráfico 20: Número de beneficiarios por tipo de institución y quintil de ingreso, 2010

Cuadro 10: Número de beneficiarios y monto colocado del CAE según universidades por calidad, 2010.

9. Financiamiento

Cuadro 11: Balance financiero del sistema de educación superior, 2009

10. Sustentación del trabajo intelectual

11. El "capital humano"

III. Propuestas

12. Institucionalidad

13. Financiamiento

13.1 Infraestructura CFT y Universidades Públicas.

Cuadro 12: Estimación costos de una red pública de CFT

13.2 Becas de mantención

13.3 Becas de Arancel

13.4 Aportes Basales

13.5 Costos Totales

V. Palabras finales

VI. Conclusiones

VII. Anexos

Distribución matrícula educación superior por quintil según nivel

Gráfico: Cobertura educación superior por quintiles, 1990-2009.

Bibliografía

.....

Resumen ejecutivo

La educación superior chilena está en crisis. Esta es la premisa a partir de la cual el presente informe analiza el sistema de educación superior. La causa principal de la mencionada crisis no es meramente el fuerte auge de un sistema de servicios educacionales privado, sino el desmantelamiento paralelo del que ha sido objeto el sistema público. Frente a ello, es evidente que este nivel de educación requiere decididamente replantear sus conceptos y estructuras fundamentales, motivo por el cual este informe se enmarca en aquellas políticas que asumen y enfrentan tal desafío.

Esto se traduce, en que se ha reducido la matrícula general en relación a la población total, deteriorado severamente la calidad de la educación básica y media; además, se ha cargado sobre las familias aproximadamente dos tercios de los costos de la educación superior (alcanzando \$1,4 bill. el 2009), donde el Estado participa solo con cerca del 10%. Al mismo tiempo, solo una fracción de los estudiantes logra titularse oportunamente.

Por último, cabe señalar que el objetivo fundamental de esta iniciativa, de generar un diagnóstico y propuestas, apunta a sostener la plausibilidad de una política estructural en la educación superior que tenga como punto central un giro en el modelo de desarrollo implementado durante las últimas tres décadas. En ese sentido, se aleja de las políticas meramente remediales o paliativas, las cuales han sido las predominantes en este campo de las políticas públicas.

.....

Introducción

En el contexto de las movilizaciones sociales acaecidas durante el presente año, la CONFECH, representada por su mesa ejecutiva, encargó al Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo (CENDA) la tarea de realizar un informe que diera cuenta del diagnóstico de la educación superior chilena, y al mismo tiempo, delinear algunas propuestas que apuntaran a una nueva institucionalidad, por una parte, y a la factibilidad financiera de las demandas estudiantiles, por otra.

En ese sentido, la preocupación central del informe es que en el actual sistema de educación chileno persisten una cantidad de graves problemas tan profundos, relacionados con su calidad y equidad, que es de consenso dentro de los movimientos sociales denominar al conjunto de ellos como la *crisis de la educación*.

La causa principal de dicha crisis proviene del desmantelamiento del sistema nacional de educación pública tras el golpe militar de 1973 y su sucesiva privatización. El extremado nivel de inequidad implantado, hace imperioso proponer soluciones alternativas que contribuyan a terminar con una política que privilegia la privatización para avanzar hacia la reconstrucción del sistema nacional de educación pública con acceso equitativo y gratuita en todos sus niveles.

En lo que sigue se abordan algunos aspectos que permiten comprender el actual estado de la institucionalidad, enfocada a las instituciones, y el financiamiento de la educación superior chilena y de un punto de este programa: la reconstrucción del sistema nacional de educación superior público gratuita.

La investigación, en ese sentido, se divide en dos grandes secciones: en primer lugar, se realiza un análisis histórico de los principales indicadores que describen la evolución y desarrollo de la educación superior, vale decir, la tasa de cobertura y el gasto público; en segundo lugar, se analizan los aspectos económicos y sociales de la estructura actual del

sistema de educación superior. Entre los puntos analizados para el primer tópico, están los ingresos y egresos de las universidades y las ayudas estudiantiles, principalmente el Crédito con Aval del Estado (CAE); en lo referido a los aspectos sociales, se aborda la fuerte segmentación socioeconómica en la matriz de la educación superior y adicionalmente se analiza la institucionalidad vigente según la calidad asociada a ellas. Asimismo, se plantean críticas a la llamada teoría del capital humano y sus consecuencias en las políticas públicas que la promueven. Finalmente, el informe presenta dos grandes propuestas, referidas principalmente a la institucionalidad y al financiamiento en educación superior, en el marco de la recuperación de un sistema nacional de educación pública.

I. Perspectiva histórica de la educación superior en Chile

1. Origen de la crisis actual: El desmantelamiento del sistema nacional de educación pública

Hacia 1973, el Estado de Chile matriculaba un [30 por ciento de su población total](#) en establecimientos gratuitos y de reconocida buena calidad, pertenecientes al sistema nacional de educación pública en todos sus niveles. Constituyó uno de los principales logros históricos de la bien notable obra desarrollista de una sucesión de gobiernos, de variados colores políticos. Principalmente aquellos que, a lo largo del medio siglo que va desde el 11 de septiembre de 1924 hasta el 11 de septiembre de 1973, transformaron de arriba abajo la sociedad chilena.

Al término de la dictadura, dicha proporción se había reducido a 25 por ciento, considerando a todos los matriculados en establecimientos educacionales, públicos y privados, en todos los niveles. El 2009 alcanzó al [26 por ciento](#) de los habitantes del país.

Es decir, hay menos chilenas y chilenos de todas las edades estudiando hoy que hace cuarenta años, en proporción a la población total. Si paralelamente se ha logrado aumentar la cobertura en los distintos niveles educacionales, como proporción de las cohortes de edades correspondientes, ello se debe exclusivamente a que los jóvenes han reducido considerablemente su número en relación a la población total.

La dictadura ocupó y destruyó con saña el sistema nacional de educación pública, considerada una plaza estratégica del "enemigo interno." Azuzados por la vieja elite agraria y sus vástagos, tras recuperar por mano ajena los privilegios que creyeron perdidos irremediabilmente. Lo culpaban de haber promovido los cambios políticos, al haber despertado al pueblo de la siesta secular de su vida campesina tradicional. No dejaban de tener razón.

Intervinieron colegios y universidades, reemplazaron rectores y directores por oficiales, expulsaron distinguidos académicos, profesores y alumnos, cerraron escuelas, departamentos y facultades, incluido el Instituto Pedagógico, prohibieron autores y quemaron libros. Redujeron el presupuesto de educación a la mitad y los sueldos del magisterio a la tercera parte. Al cabo de una década, había menos alumnos matriculados, especialmente en las universidades. Posteriormente, desmantelaron su estructura nacional desperdigando colegios y universidades por municipios y regiones. El último acto administrativo de la dictadura consistió en regalar el Instituto Nacional de Capacitación Profesional, INACAP, con todos sus bienes a lo largo del país, a un pequeño grupo económico y religioso.

En las décadas posteriores, [los grandes rentistas - corporaciones mineras, hidroeléctricas, forestales, pesqueras y otras - lograron una hegemonía desproporcionada en la elite chilena.](#)

Ellos obtienen la mayor parte de su ganancias de la renta de recursos naturales de los cuales se han apropiado sin pagar prácticamente nada. En las economías emergentes más dinámicas, en cambio, los capitalistas obtienen las suyas de una fuerza de trabajo altamente calificada ocupada en la producción industrial de bienes y servicios. En Chile, la mitad de todas las inversiones realizadas en las últimas cuatro décadas se han concentrado en solo dos sectores, minería y generación eléctrica, que en conjunto ocupan menos del uno por ciento de la fuerza de trabajo. Ello explica los elevadísimos niveles de desocupación, que han promediado más de un ocho por ciento desde el golpe militar.

Sugiere, asimismo, una razón para que el país haya tolerado el continuado desmantelamiento de su sistema nacional de educación pública, con grave perjuicio de la calificación de la fuerza de trabajo nacional.

Implementaron un esquema de financiamiento inspirado por Milton Friedman, cuyo objetivo principal es debilitar los establecimientos públicos y subsidiar los privados. Dicho esquema ha sido mantenido hasta hoy en lo esencial, con la complicidad de los tecnócratas y algunos políticos democráticos estrechamente relacionados con los así llamados "sostenedores" educacionales privados.

El esquema ha llegado al absurdo que actualmente, [el Estado aporta más subsidios educacionales a algunos de éstos, que los que aporta a sus propios establecimientos.](#) Especialmente, a aquellos que dependen de instituciones religiosas. Por ejemplo, los colegios dependientes de la Fundación del Magisterio de la Araucanía reciben más subsidios educacionales que aquellos dependientes de la Ilustre Municipalidad de Santiago, la Congregación Salesiana más que las municipalidades de Talca, Rancagua, San Bernardo, Puerto Montt o Calama y la Iglesia Adventista del Séptimo Día más que los municipios de Temuco, Concepción o Punta Arenas.

Ciertamente, no se trata de negar el apoyo público a instituciones educacionales privadas que, como las mencionadas, no tienen fines de lucro. Algunas de ellas, como los Salesianos por ejemplo, ostentan una distinguida vocación educacional más que centenaria. Incluso otras con un prestigio menos reconocido pueden merecerlo, aunque parece discutible cuando ostentan posiciones manifiestamente reñidas con la ciencia y la razón, como el agresivo rechazo de la teoría de evolución de las especies, de que hace gala una de las instituciones arriba mencionadas.

El problema de la política actual no es que subsidie establecimientos privados. Su distorsión radica en haber desmantelado el sistema público, cuyo engrandecimiento debería ser su objetivo principal. Peor aún, éste ha sido deliberado: se argumenta que colegios y universidades públicas gratuitas y de buena calidad constituyen una "competencia desleal" para la industria de educación privada. El fomento de esta última ha sido el verdadero Norte durante las últimas décadas.

2. Comportamiento histórico de la matrícula en la educación superior

Es un lugar común en los discursos y diagnósticos actuales exacerbar de forma reiterada y exitista la expansión de la cobertura de la matrícula en todos los niveles de la educación, especialmente en el superior. Ciertamente ello no es mentira o un error flagrante, sino que más bien omite matices históricas y políticas que no debieran quedar descartadas al momento del diagnóstico general, respecto de las cuales se visualiza un panorama distinto. La matrícula en la educación superior ha evolucionado de tal manera que para el 2011 se espera llegar al millón de matriculados^[1] en este nivel de enseñanza. La tasa de cobertura bruta ha crecido desde 16,9% en 1990 a 45,5% el 2009 (Orellana, 2011), lo cual significa que del total de jóvenes de entre 18 y 23 años casi la mitad de ellos está matriculado en alguna institución de la educación superior^[2]. Asimismo, la matrícula acumulada se ha

concentrado principalmente en las universidades, con un 70,55% de cobertura en la matrícula total; el resto lo reciben los Centro de Formación Técnica (CFT) y los Institutos Profesionales (IP). Por su parte, la matrícula de pregrado de primer año del 2010 comienza a reflejar un cambio en la estructura de éstas: el 50% de las matrículas fue en CFT's e IP's. Ello se ha consolidado paralelamente con el crecimiento de la participación de los quintiles más pobres en las mismas instituciones, mayoritariamente en estas últimas. Esto, sin duda, se puede considerar un avance.

Sin embargo, constantemente se menciona que esta expansión ha sido sostenida en el tiempo, y por lo tanto, que la sociedad chilena ha vivido un largo proceso evolutivo desde “un sistema de educación superior elitista y homogéneo, con financiamiento estatal en base a rentas generales, a uno masivo, diversificado y que se financia, ante todo, con recursos privados distribuidos mediante mecanismos de mercado” (CAPES, 2008). No obstante a ello, esta no es sino una conclusión, de alguna manera sesgada, puesto que el análisis comienza desde la vuelta a la democracia (1990) o desde la reforma de los ochenta de la educación nacional (1982), dejando a un lado los procesos precedentes vinculados con la etapa desarrollista, por una parte, que fue desde 1924 a 1973, y la reforma universitaria (1967-1973), por otro. Es decir, lisa y llanamente entiende que no hay más historia efectiva y digna de análisis que la historia que ha construido la reforma de los ochenta y que, por lo mismo, plantear un diagnóstico en términos históricos de largo aliento no es sino un ideologismo trasnochado.

El asunto va más allá y es más complejo que aquella premisa.

En efecto, lo primero que hay que tener presente es que existe una diferencia cuantitativa entre la tasa bruta de escolarización en todos los niveles de educación y el esfuerzo que realiza el Estado en la educación respecto a la sociedad en su conjunto. El primero de ellos, como se mencionó, es la capacidad que tienen las instituciones de satisfacer las demandas de acceso de los jóvenes en etapa de escolarización primaria, secundaria y terciaria. El segundo, se puede definir “como el volumen de recursos públicos que una sociedad destina a la educación en tanto que porcentaje del producto económico de una sociedad” (Carnoy, 2006). Así, la primera es la manifestación, de alguna manera “natural”, del crecimiento de la economía tanto nacional como internacional; es decir, es una suerte de expansión lógica debido a los cambios demográficos (menos jóvenes en edad para estudiar) y a la estabilidad político económica del país. Lo otro, en cambio, depende del contenido de las políticas públicas^[3] que el país ha decidido implementar. Resumiendo, el primero es simplemente una adaptación a los cambios nacionales e internacionales, mientras que el segundo es el tipo de enfoque económico y político de esos esfuerzos de adaptación y desarrollo.

De esta manera, como se aprecia en el cuadro y gráfico que siguen, el esfuerzo educativo del Estado chileno ha decrecido en comparación a su máximo histórico: en 1974 un 30% de la población estaba matriculada en algún establecimiento educacional, mientras que el 2009 ese porcentaje se redujo a un 26% de la población total. Esto significa que si bien ha aumentado la cobertura y expansión de las matrículas en la educación en general, esto ha sido posible principalmente por las variables anteriormente señaladas: cambios demográficos y estructura económica del país; y no tanto de un esfuerzo por parte del Estado para resolver las inequidades y desigualdades de base. Estos esfuerzos han quedado en las manos de los privados, quienes han diversificado la oferta a favor de una, casi desapercibida para los formuladores de políticas públicas, diversificación segmentada.

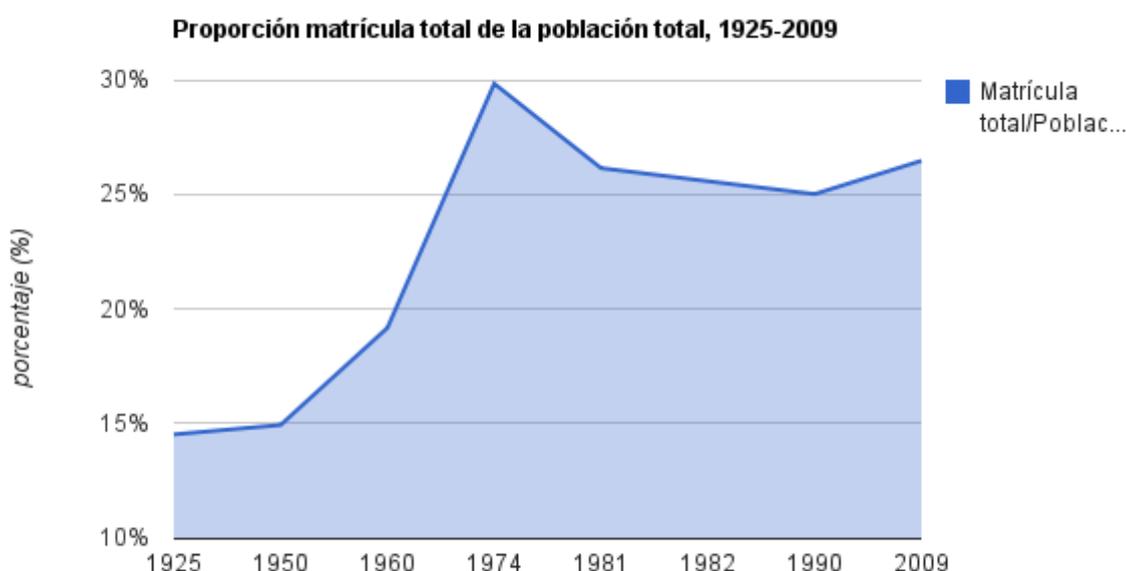
Cuadro1: Matrículas totales, 1925-2009

CENDA
Diagnóstico Educación
Matrículas totales 1925-2009

Años	Total Sistema Educativo	Superior	Media	Básica	Parvularia, Especial, adultos	Población Total	Matrícula/ Población (%)
1925	592.953	6.307	48.684	537.962		4.086.000	15%
1950	907.703	10.793	86.680	810.230		6.082.000	15%
1960	1.459.313	26.016	229.347	1.176.309	27.641	7.614.000	19%
1974	3.039.210	143.966	455.517	2.332.659	107.068	10.189.000	30%
1981	2.960.395	118.669	554.749	2.139.319	147.658	11.325.000	26%
1982	2.938.601	119.462	565.745	2.092.597	160.797	11.492.991	26%
1990	3.295.439	249.482	719.819	1.991.171	334.967	13.178.782	25%
2009	4.479.589	876.243	979.108	2.028.454	595.784	16.928.873	26%

Fuentes: CENDA en base a Mineduc, PUC, INE

Gráfico 1: Proporción matrícula de la población total, 1925-2009



CENDA en base a Mineduc, PUC, INE

Adicionalmente, como se puede apreciar en el cuadro y gráfico que siguen, complementados con los anteriores, la magnitud del esfuerzo educativo que el país había consolidado durante la época desarrollista fue constante y sostenido en el tiempo, hasta su derrumbe en 1973. El período más fructífero respecto a esto fue durante 1960-1974, tanto en el total de matrículas del sistema educativo pero especialmente en la educación superior; la tasa de crecimiento fue de 5,4% y 13%, respectivamente. Incluso este último dato, es decir, el 13% de tasa de crecimiento de la matrícula en la educación superior, no ha podido ser superado ni igualado en los otros períodos, como por ejemplo, durante 1990 y el 2009, donde creció prácticamente la mitad (6,8%), período respecto del cual se manifiestan coloridos discursos de progreso e igualdad de oportunidades.

Cabe mencionar también, como una forma de explicar el rápido crecimiento de la matrícula en la educación superior en aquella etapa histórica, que durante la reforma universitaria de fines de los sesenta y comienzos de los setenta las universidades incrementaron sus matrículas de forma considerable en menos de cinco años. Este fue el caso de la Universidad Técnica del Estado (UTE), cuyas plazas disponibles fueron aumentadas en un 357% en 1971 respecto del año anterior, quizás el mayor incremento ocurrido en alguna institución de educación superior en toda América Latina. De esta forma, si en 1970 el sistema de educación superior chileno solo podía satisfacer el 33.9% de las vacantes respecto al total de candidatos, en 1971 el sistema era capaz de matricular al 63% del total de postulantes (Kierberg,). Lo anterior, incluso, ocurrió con total resguardo de la calidad, a diferencia de la estrategia aplicada en la última década que desvincula ambos aspectos difiriendo el segundo.

Todo este esfuerzo se vio menoscabado radicalmente tras el golpe militar de 1973, en tal grado de magnitud que ya en 1981 habían unos ochenta mil estudiantes menos matriculados en algún nivel de enseñanza, de los cuales veinticinco mil pertenecían a alguna institución de la educación superior. El desmantelamiento, en buenas cuentas, afectó principalmente a este último sector.

Otra forma de considerar este aspecto es observar el crecimiento de la población respecto del crecimiento de las matrículas totales. Durante buena parte del siglo XX las matrículas crecían por sobre el crecimiento demográfico total, sin embargo, es notorio, como se aprecia en el cuadro 2, que entre 1974 y 1982 y también entre este último año y 1990, la tasa de crecimiento de las matrículas creció por debajo de la población total. Ello se corrigió, de alguna manera, al volver la democracia, puesto que el crecimiento de matrículas volvió a su cauce "natural", que es lo que de alguna forma explica el incremento de la tasa bruta de cobertura de escolarización.

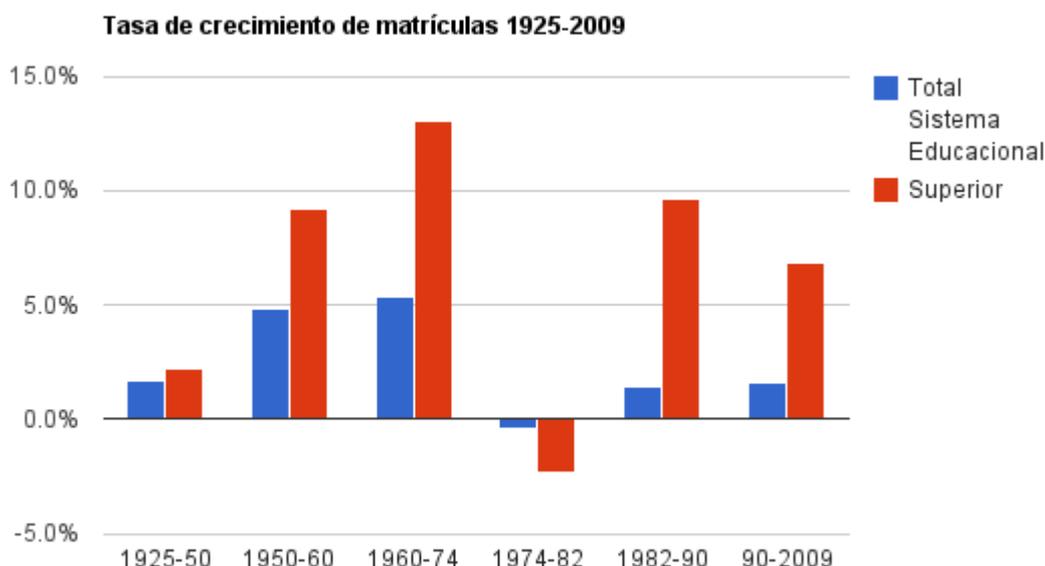
Las cifras dejan entrever, por lo tanto, que actualmente el país realiza un esfuerzo educacional considerablemente menor al llevado a cabo durante la época desarrollista, lo cual ha menguado el acceso equitativo (no segmentado como es hoy por hoy) y de cierto modo ha paralizado una mayor cobertura en la educación superior, como en Argentina y Uruguay, donde la cobertura es prácticamente el doble que en Chile, o también, como en Corea de Sur, donde se ha llegado al 98% de tasa bruta de cobertura de escolarización superior (CINDA, 2007). Del modo como se venía gestando la tasa de crecimiento de la matrícula en la educación superior hasta 1973 es posible sostener que Chile, de no haber mediado la dictadura ni la reforma del 81, pudo haber celebrado una cobertura de educación superior de calidad del 60% hacia el año 2012.

Cuadro 2: Tasa de crecimiento de las matrículas 1925-2009 (% anual promedio)

CENDA						
Diagnóstico Educación						
Matrículas: Tasas crecimiento 1925-2009 (% anual promedio)						
Períodos	Total Sistema Educativo	Superior	Media	Básica	Parvularia, Especial, adultos	Población Total
1925-50	1,7%	2,2%	2,3%	1,7%		1,6%
1950-60	4,9%	9,2%	10,2%	3,8%		2,3%
1960-74	5,4%	13,0%	5,0%	5,0%	10,2%	2,1%
1974-82	-0,4%	-2,3%	2,7%	-1,3%	5,2%	1,5%
1982-90	1,4%	9,6%	3,1%	-0,6%	9,6%	1,7%
90-2009	1,6%	6,8%	1,6%	0,1%	3,1%	1,3%

Fuentes: CENDA en base a Mineduc, PUC, INE

Gráfico 2: Tasa de crecimiento de matrículas 1925-2009



Fuente: CENDA en base a Mineduc, PUC, INE

Como se señaló anteriormente, el deterioro del sector público se expresó claramente en la reducción en un 17% de la matrícula de la educación superior entre 1974 y 1982. A partir de 1983, con posterioridad a la reforma estructural a la que fue sometida la educación en general, se evidencia una mejoría, sin embargo, esto es debido principalmente al auge de los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales, todos privados, y las universidades, la mayor parte de ellas también privadas, como se puede apreciar en el cuadro que sigue. Esto ha implicado un costo mayor para las familias. En conjunto, y para el 2009, las instituciones privadas representan el 65,41% de la matrícula total de la educación superior, sin considerar, desde luego, las universidades privadas que componen el Consejo de Rectores.

Cuadro 3: Matrículas educación superior 1983-2009

CENDA
Programa Reforma Educacional
Matrículas Educación Superior: 1983-2009

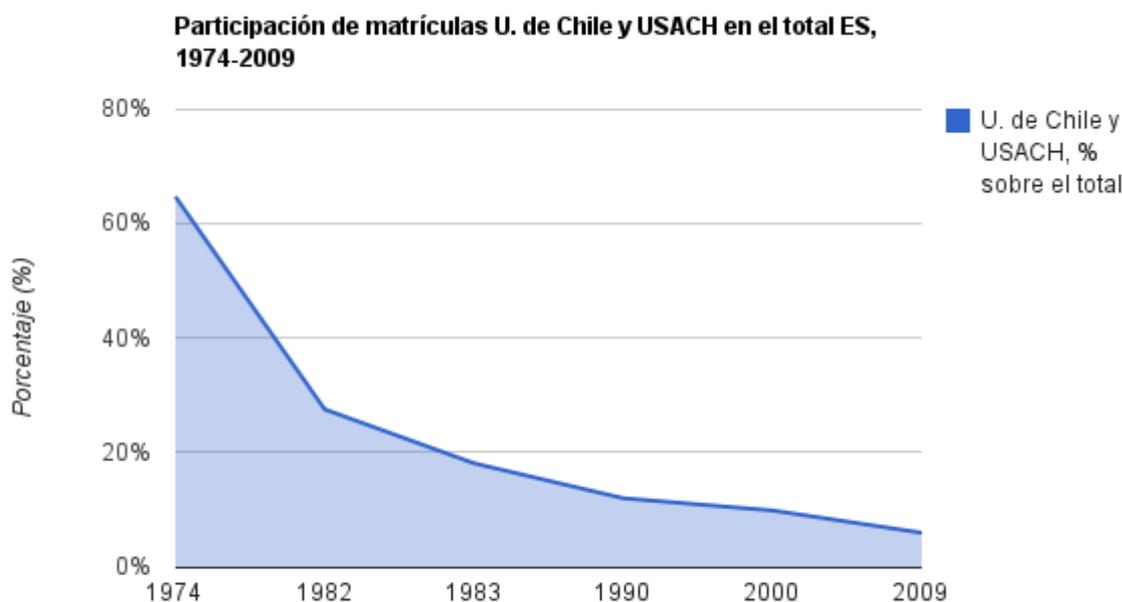
Años	Total Educación Superior	U Consejo de Rectores y Privadas	Universidad Consejo Rectores	U Chile	UTE/USACH	Universidades Privadas	Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica	% sobre el total
1974	143.966			60.000	33.050	0			65%
1982	119.462			18.290	14.539	0			27%
1983	175.250	110.133	107.425	18.285	13.362	2.708	25.415	39.702	18%
1990	249.482	131.702	112.193	18.200	11.619	19.509	40.006	77.774	12%
2000	452.177	319.089	215.284	25.471	18.920	103.805	79.904	53.184	10%
2009	876.243	576.600	303.127	30.997	20.851	273.473	189.622	110.021	6%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA

Ello queda claro, también, al observar el siguiente gráfico, el cual muestra la participación en la matrícula total de las dos universidades estatales más emblemáticas desde 1974 al 2009.

Como se puede apreciar, si para 1974 la participación de ambas sobrepasaba ampliamente la mitad de la matrícula total, esto es, un 65% sobre el total, para el año 2009 esta proporción se ha reducido drásticamente a un 6% sobre el total. De este último porcentaje la U. de Chile constituye un 3,54% y el resto es de la USACH. Estas cifras constatan el fuerte deterioro que han sufrido las universidades estatales en desmedro de las instituciones privadas.

Gráfico 3: Participación de matrículas U. de Chile y UTE/USACH en el total de ES



Fuente: CENDA en base a Mineduc, PUC, INE

Como se puede observar en el cuadro y gráfico 4, si bien la tasa de crecimiento total de las matrículas de la educación superior desde 1983 en adelante se incrementó de forma gradual, moviéndose entre el 5,2%, el 6,1% y el 7,2%, respectivamente para los tres períodos considerados, no aconteció lo mismo para la U. de Chile y la USACH, sobre todo para el período 1983-1990, donde las tasas de crecimiento fueron extremadamente negativas. Esto se explica por la tendencia privatizadora de la educación superior, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Cuadro 4: Tasa de crecimiento promedio matrículas educación superior 1983-2009

CENDA
Programa Reforma Educacional

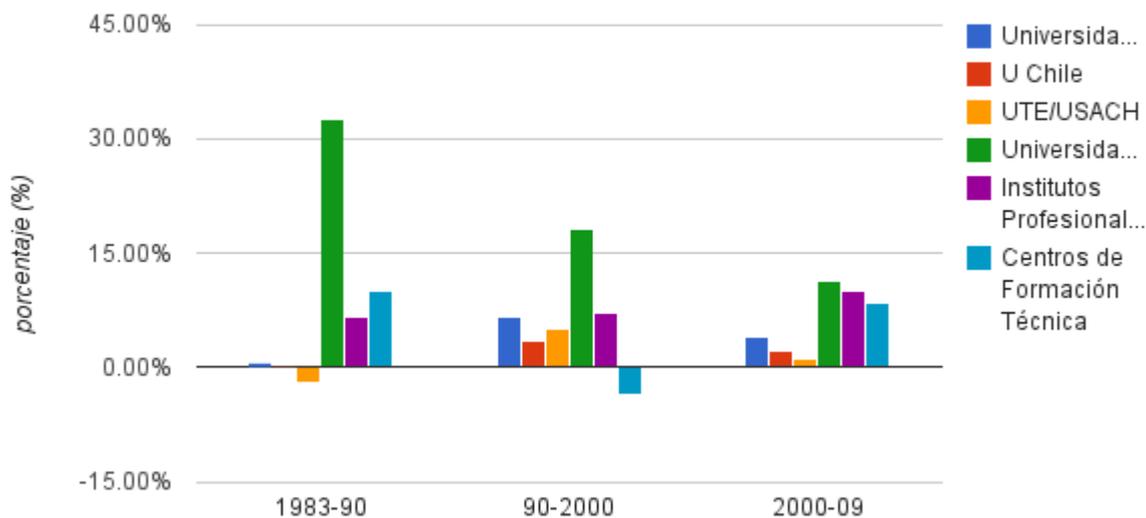
Matrículas educación superior: Tasa crecimiento promedio 1983-2009 (% anual)

Períodos	Total Educación Superior	U Consejo de Rectores y Privadas	Universidad Consejo Rectores	U Chile	UTE/USACH	Universidades Privadas	Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica
1983-90	5,2%	2,6%	0,6%	-0,1%	-2,0%	32,6%	6,7%	10,1%
90-2000	6,1%	9,3%	6,7%	3,4%	5,0%	18,2%	7,2%	-3,7%
2000-09	7,6%	6,8%	3,9%	2,2%	1,1%	11,4%	10,1%	8,4%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA

Gráfico 4: Tasa de crecimiento matrículas educación superior por distintas IES 1983-2009

Matrículas educación superior: Tasa crecimiento promedio por distintas IES, 1983-2009



CENDA en base a Mineduc, PUC, INE

Adicionalmente, a la llegada de la democracia en 1990 se suma una mayor tasa de crecimiento de las matrículas tanto para la U. de Chile (rojo) como para la USACH (amarillo), sin embargo, como muestra el cuadro 4, el número de matrículas sigue siendo significativamente menor en relación a las plazas utilizadas en 1974, que era casi el doble comparado al 2009. Asimismo, el gráfico muestra la tendencia a largo plazo del crecimiento de la matrícula, y en particular llama la atención la homogeneidad de la tasa de crecimiento durante el período 2000-2009 entre las universidades privadas (verde), los institutos profesionales (morado) y los centros de formación técnica (celeste). Esto se debe mayormente al hecho, anteriormente señalado, de la necesidad de la estructura productiva del país de aumentar las carreras técnicas, de modo de converger hacia las mismas características de los países de la OECD, cuya matriz estudiantil se expresa en que se titulan 3 técnicos por cada 1 universitario^[4]. No obstante, y en definitiva, el crecimiento de las universidades del consejo de rectores (azul), considerando solo las estatales, han devenido en un profundo estancamiento, cuyo dramatismo más visible se hace presente al momento de pedir mayor equidad de acceso (democratización): ampliar la cobertura de las universidades estatales es anticonstitucional puesto que nuevamente es visto como “competencia desleal”. Esta dificultad no es sino una de las mayores distorsiones que ha generado la privatización de la educación superior.

Resumiendo lo anteriormente planteado, cuando se hacen los análisis respectivos del aumento de la tasa de cobertura de la matrícula en educación superior, se debe tener presente, en primer lugar, que los procesos de mejoramiento en el sistema de educación superior no conllevan solamente aspectos de progreso cuantitativo, sino que también existen procesos, por decirlo de alguna forma, de “complejización interna” que forman los nudos críticos que comúnmente dificultan o contradicen el progreso enarbolado. En el progreso, así determinado, no solo progresa lo bueno, también progresa lo malo, incluso, en algunas ocasiones, socavando los aspectos positivos del primero.

En segundo lugar, hay que hacer un análisis comparado respecto a la evolución de la tasa de cobertura en los otros países del mundo, especialmente de nuestros vecinos, de modo de visualizar de manera holística el desarrollo de aquella. En ese sentido, Chile no ha estado ajeno a la explosión de las matrículas en la educación superior que ha afectado a la mayoría de los países de la región. Efectivamente, Chile posee un 43% de tasa de

cobertura, similar a la de Bolivia (41%), Nicaragua (42%) y Costa Rica (43%), y muy por debajo de países como Argentina (65%) y sobre todo de Corea del Sur (95%), con quien en 1974 teníamos exactamente la misma cobertura en educación superior (CINDA, 2007).

En buenas cuentas, el avance y desarrollo de la educación superior en Chile ha sido notable y explosivo en las últimas décadas, no obstante ello, existen matices que hacen concluir que la expansión de la matrícula a costa de las instituciones privadas se ha traducido en innumerables ineficiencias, inequidades y perversiones que muchas veces nublan u opacan, o hasta los vuelven contradictorios e inconsistentes, los optimismos de esos procesos privatizadores. Estas deficiencias, sobre todo en el ámbito financiero, son analizados detalladamente en la segunda parte del informe.

3. Evolución del gasto público

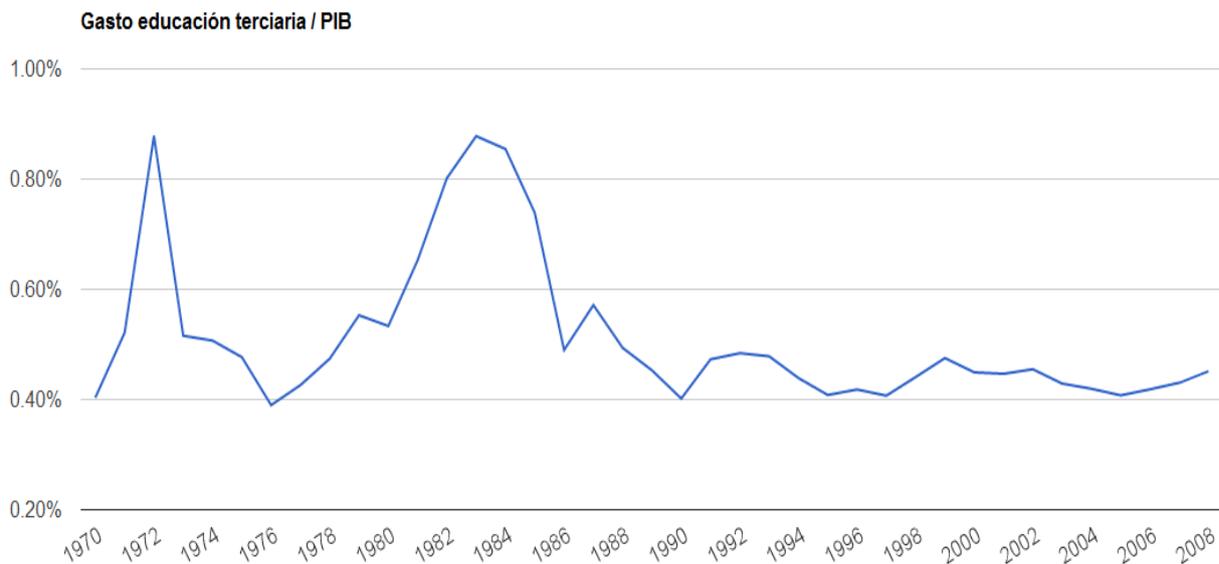
El esfuerzo educativo también se refleja en la proporción del gasto público en la educación. El gasto público social no ha sido parejo en el transcurso de los últimos 100 años, variando fuertemente según la concepción del Estado de Bienestar que haya querido construir cada gobierno.

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en 1920 marca un hito en la preocupación del Estado por la educación, con sus consecuentes efectos sobre el presupuesto público. Posteriormente en 1927, el Ministerio de Educación asumirá el control del sistema educativo (antes en manos de la Universidad de Chile), pero el gasto se orienta fuertemente en la enseñanza primaria y secundaria.

Sin grandes cambios persiste la política educativa hasta los '60, donde comienza a ser un tema vinculado al desarrollo país (aparejado a las primeras *críticas* del modelo de sustitución de importaciones), debido principalmente a las altas tasas de deserción escolar. Como se mencionó arriba, en los '70 se avanzó en la universalización de la matrícula primaria y la ampliación de la secundaria. Un rol importante en este proceso lo jugó la inversión en becas de alimentación escolar, que desde el gobierno de Frei pasó a ser una política del Ministerio de Educación. En definitiva, hasta 1970 el gasto está orientado principalmente a la educación primaria y secundaria, y sólo cerca de un 10% está destinado a la superior.

En el siguiente gráfico se expone la proporción del PIB que representa el gasto público en educación superior:

Gráfico 5: Evolución del gasto público en educación superior, 1970-2009



Fuente: CENDA en base a DIPRES, MINECU, UC, Banco Central

Se observa que en los últimos 20 años el gasto en educación superior como porcentaje del PIB ha permanecido relativamente constante. Además, se observa que los mayores niveles de gasto se alcanzaron durante el gobierno de la Unidad Popular, y durante la implementación de la reforma de 1981.

II. Análisis económico y social de la educación superior

4. A modo de introducción

Descargar la mayor parte del financiamiento de la educación superior sobre los futuros profesionales resulta ineficiente e injusto. Adicionalmente, resulta insostenible, puesto que carga sobre sus hombros el equivalente a más de una cuarta parte de todos los impuestos a la renta pagados por empresas y personas en el país.

Resulta ineficiente porque los servicios de los créditos universitarios equivalen a un impuesto sobre las remuneraciones, lo que las encarece restando competitividad a la economía. Es injusto porque del costo de la educación actual, solo el servicio de los créditos universitarios incidirá en la determinación de las remuneraciones de los futuros profesionales. Junto al resto de los gastos requeridos para mantener a sus propias familias en las condiciones que entonces se consideren aceptables, incluyendo la educación de sus hijos.

No influirán en las futuras remuneraciones, en cambio, los aportes de aquellos padres que hoy logran pagar la educación de sus hijos. Eso significa que el nivel de remuneraciones promedio de los futuros profesionales no subirá lo suficiente para solventar estos dividendos, perjudicando precisamente a los que se ven hoy en la obligación de contraer créditos de estudio. Es decir, castiga a quienes provienen de sectores medios y populares. El monto de esta suerte de impuesto resultará intolerable para los futuros profesionales.

[Según sus balances públicos](#), los ingresos totales de las instituciones públicas y privadas de educación superior alcanzaron el 2009 a poco menos de 2,4 billones de pesos, de los cuales el 5,4 por ciento correspondió a sus utilidades operacionales. De ese total, las universidades declaran ingresos por 2,1 billones de pesos, los institutos profesionales (IP) cerca de

212.000 millones de pesos y los centros de formación técnica (CFT) 50.000 millones de pesos, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Ingresos de explotación por tipo de institución, 2009

Agrupación	Ingresos de Explotación por tipo de institución (mill.\$)			Ingreso de Explotación		Ingreso por Alumno
	Instituciones (n°)	Matriculas (n°)	%		%	
UNIVERSIDAD	60	576.600	66%	2.172.507	89%	2,79
IP	44	189.069	22%	211.534	9%	1,12
CFT	63	107.180	12%	49.152	2%	0,46
Total Educación Superior	167	872.849	100%	2.433.193	100%	1,46

Fuente: CENDA en base a Ficha Financiera Educación Superior, 2009, SIES, Ministerio de Educación

Considerando las matrículas, el gasto para cada uno de los 872.849 alumnos de educación superior promedió \$2,7 millones el 2009. Los 576.600 estudiantes universitarios presentaron un gasto individual promedio anual de \$3,7 millones por alumno, cifra que en el caso de los 189.069 que estudian en los IP se reduce a \$1,1 millones, y para los 107.180 de los CFT baja a \$459.000, anuales por alumno (ver cuadro en el anexo).

Por otras parte, [según la Dirección de Presupuestos \(DIPRES\)](#), el financiamiento público a la educación terciaria alcanzó el 2009 a 407.789 millones de pesos de ese año. Suponiendo que el 80 por ciento de dicho financiamiento se concentra en las universidades que componen el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) el financiamiento público representaría poco más de un quinto de los ingresos totales de las universidades que lo componen, que en sus balances, del 2009 declararon ingresos totales de 1,45 billones de pesos anuales.

Comparado con los ingresos totales declarados por las instituciones de educación superior el 2009, que suma poco más de 2,4 billones de pesos, como se ha mencionado, el gasto público en educación terciaria registrado por DIPRES el 2008 representa casi un sexto del total.

El gasto público en educación terciaria registrado por DIPRES representa 467.193 pesos por alumno al año. Como referencia, el gasto público en educación superior alcanzaba en 1973 a casi un millón pesos de hoy por alumno-año, según cifras de CENDA basadas en una serie compilada por la Pontificia Universidad Católica (PUC). Es decir, hace cuarenta años un Estado y una economía mucho más pequeños que los actuales, invertía el doble por alumno de educación superior.

Si bien las instituciones de educación superior obtienen recursos adicionales de empresas, fundaciones y otras fuentes del sector privado, los aranceles de los estudiantes representan aproximadamente dos tercios del costo total, que como se ha dicho representó el 2009 un costo total de 2,4 billones de pesos. Ello equivale a un impuesto de más de un 1,4 billones de pesos anuales, que recae sobre las familias que hoy pueden pagarlos y sobre los futuros profesionales que hoy contratan créditos, como se ha señalado.

Es una carga completamente desproporcionada, especialmente si se considera que el total recaudado por concepto de impuestos a la renta pagados por empresas y personas, el 2009 alcanzó a poco más de 3,8 billones de pesos, según el [según el Servicio de Impuestos Internos \(SII\)](#). Es decir, esta suerte de impuesto a los futuros profesionales y sus familias equivale a más de un cuarto del total recaudado por impuestos a la renta.

5. Balance financiero de las instituciones de educación superior (IES).

Uno de los aspectos más desatendidos u omitidos de las instituciones de educación superior corresponde a la estructura de ingresos y egresos que ellas declaran anualmente. Sobre esta estructura se pueden obtener una gran cantidad de insumos técnicos y argumentativos que sustentan las ulteriores reformas en las políticas públicas.

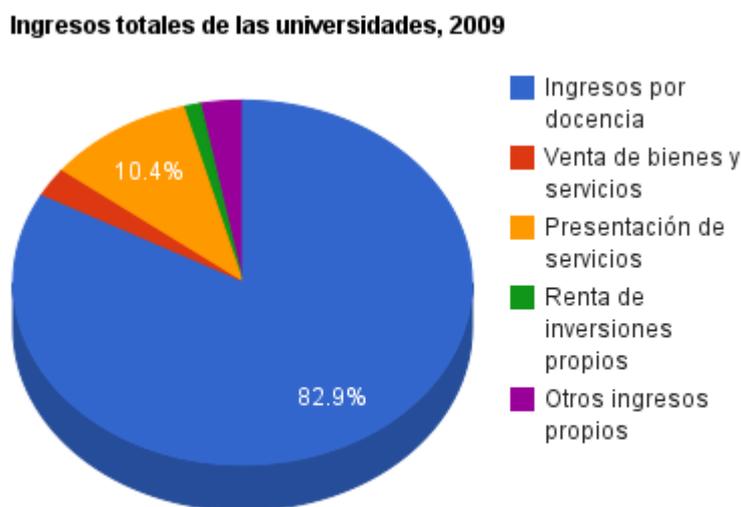
La presente descripción de la estructura de ingresos y egresos de las IES representa el esfuerzo por visualizar de forma desagregada las distintas fuentes de recursos y los gastos asociados por tipo de institución. De este modo, se aprecian los ítems más importantes de la matriz de ingreso y egreso y, al mismo tiempo, los niveles de diversificación de estos y las particularidades respecto a la variabilidad de gastos y la capacidad de las instituciones de generar recursos adicionales para el proyecto educativo al que apuntan.

Cabe señalar que este ejercicio descriptivo está segmentado a partir de Universidades del CRUCH, Universidades privadas, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, puesto que este método permite señalar las diferencias y semejanzas de forma más eficiente y efectiva, para los propósitos de este informe.

5.1 Ingresos totales de las IES

La matriz de ingresos de las instituciones de educación superior se dividen en “Ingresos por docencia”, “venta de bienes y servicios”, “prestación de servicios”, “renta de inversiones propias” y “otros ingresos propios” (SIES, 2009). Como se aprecia en el gráfico que sigue, la actual matriz de ingresos se encuentra fuertemente *concentrada*, puesto que los ingresos por docencia (83%) dominan los ingresos totales y, al mismo tiempo, es poco *diversificada*, esto es, existe un bajo número de partidas de ingresos. En otras palabras, los ingresos totales de las universidades contabilizados para el 2009 fueron \$1,8 billones de pesos, de los cuales el 83%, es decir, \$1,5 billones de pesos, fueron ingresos por docencia.

Gráfico 6: Ingresos totales de las universidades, 2009



Los ingresos por docencia corresponden a los ingresos relacionados con la “*actividad institucional*”, las cuales incluyen los ingresos por matrícula de pregrado, postgrado y extensión; los ingresos por “*becas y créditos*”, que incluyen el Fondo Solidario de Crédito Universitario, Crédito con Aval del Estado, becas Mineduc y otros programas; y los “*ingresos*

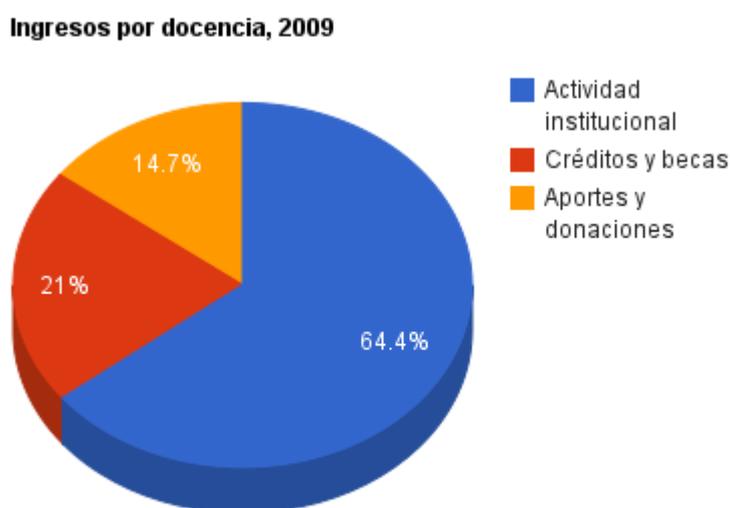
por aportes y donaciones”, como el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), donaciones y otros aportes.

Es decir, los ingresos por docencia están compuestos por:

- Actividad institucional
- Créditos y becas
- Aportes y donaciones

Al interior de los ingresos por docencia, los ingresos por la actividad institucional concentran el mayor porcentaje (64%), como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 7: Ingresos por docencia de las universidades, 2009



Como se mencionó más arriba, los ingresos provenientes de la actividad institucional corresponden a los ingresos percibidos por las matrículas de todos los programas formativos de las universidades. En montos, la actividad institucional representó al 2009 un ingreso de \$ 0,97 billones de pesos.

Adicionalmente, los ingresos de explotación, según la ficha financiera (SIES, 2009), totalizaron \$ 2,4 billones de pesos, de los cuales el 89% está representado por las Universidades, el 9% por los Institutos Profesionales y el 2% por los Centros de Formación Técnica. Desagregando la información se constata que la participación en los ingresos totales está liderada por las Universidades del CRUCH seguido de las Universidades privadas, IP's y CFT's. Asimismo, al interior de las universidades la participación está presidida por las Universidades estatales, luego las pertenecientes a la Iglesia del CRUCH y por último las privadas del CRUCH (ver cuadro anexo).

Al relacionar los ingresos por matrículas (que para el año 2009 el sistema totalizó 872.849), la participación no muestra diferencias relevantes. Es decir, las cuotas de cada institución son homogéneas respecto a estas dos variables, puesto que al apreciar la participación de mercado en relación a las matrículas e ingresos el orden de magnitud según tipo de institución es similar (ver cuadro anexo).

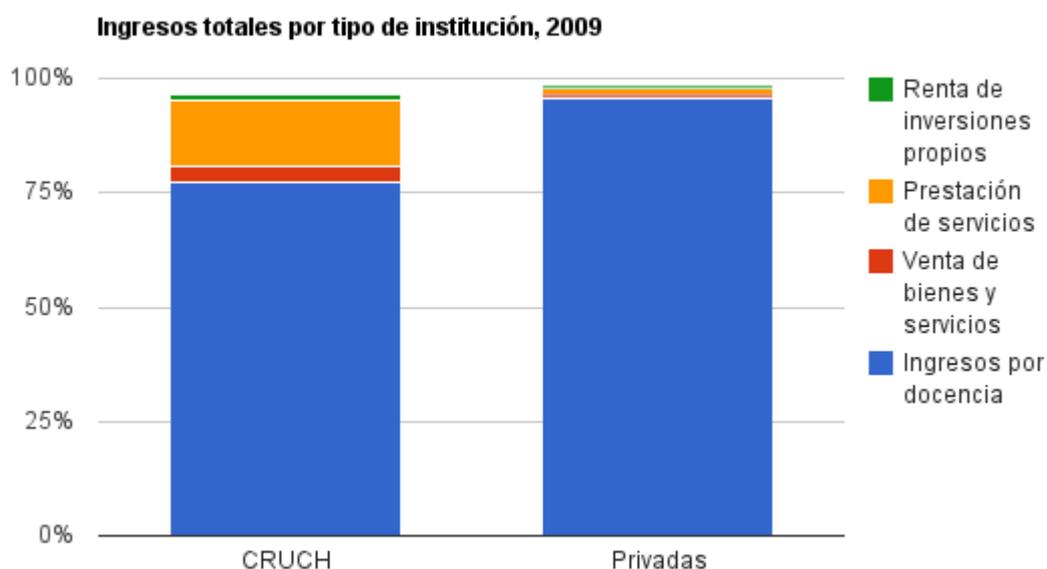
Sin embargo, los resultados por alumno muestran otra tendencia. Las Universidades del CRUCH obtienen ingresos por alumnos de 4,53 millones de pesos anuales, las Universidades Privadas 2,87 millones, los Institutos Profesionales 1,12 millones y los Centros de Formación Técnica 0,46 millones. Esto significa que las Universidades del CRUCH muestran mayor capacidad de generar recursos como también una mayor capacidad de matrícula (SIES, 2009).

Lo anterior es entendible, dado que las instituciones del CRUCH, en general,
(Falta: NEditor).

5.2 Ingresos totales por tipo de institución

Lo anterior se constata además en el siguiente gráfico, el cual muestra los ingresos totales diferenciados por Universidades CRUCH y Universidades Privadas. En las primeras los ingresos por docencia corresponden al 77% de los ingresos totales, mientras que para las segundas es de un 96%. Adicionalmente, las Ues del CRUCH obtienen un 14% de ingresos vía prestación de servicios, muy superior al 1% de las Ues Privadas.

Gráfico 8: Ingresos totales de las universidades por tipo de institución, 2009.

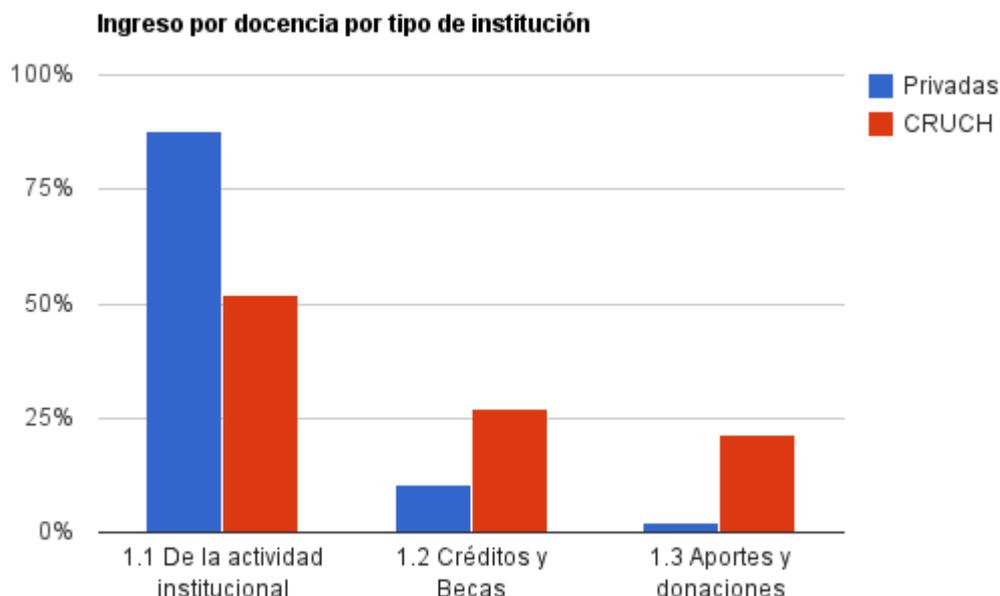


Fuente: CENDA en base a SIES

Ahora bien, como se señaló anteriormente, el comportamiento de los ingresos de todas las IES provienen principalmente de la docencia, y dentro de este el de mayor importancia son los aranceles y matrículas de pregrado.

Analizando por tipo de institución, este comportamiento mantiene similitudes, sin embargo, las Universidades del CRUCH muestran una matriz de ingresos menos concentrada que las universidades restantes (un 52% de los ingresos de las Ues del CRUCH proviene de la actividad institucional). En buenas cuentas, en las Universidades Privadas los ingresos por docencia son producidos casi en su totalidad por la actividad institucional (82% ingresos por matrículas), como se aprecia en el gráfico siguiente. Para los IP's y CFT's la proporción es similar a las Universidades Privadas.

Gráfico 9: Ingreso por docencia de las universidades por tipo de institución, 2009

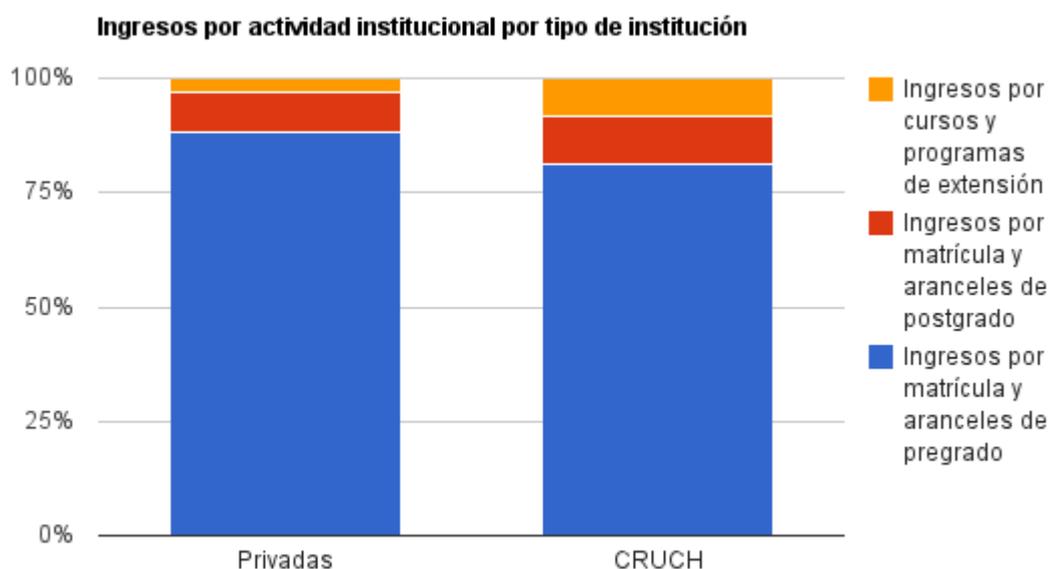


5.2.1 Ingresos de la actividad institucional

A fin de visualizar en detalle los ingresos de las IES es preciso considerar cada ítem en profundidad. Los ingresos por la actividad institucional están compuestos por ingresos por matrícula de pregrado, postgrado y programas de extensión.

Las universidades del CRUCH obtienen un 82% de sus ingresos a través de esta vía, y las universidades privadas un 88%, como se muestra en el siguiente gráfico. Mientras que para los IP's y CFT's sus ingresos de la actividad institucional provienen casi en un cien por ciento de las matrículas y aranceles de sus estudiantes. En esta partida existe una alta concentración puesto que los ingresos de la actividad de las instituciones es casi por completo matrículas de pregrado, y un bajo porcentaje de ingresos por matrícula de postgrado y programas de extensión.

Gráfico 10: Ingresos de las universidades por actividad institucional, 2009

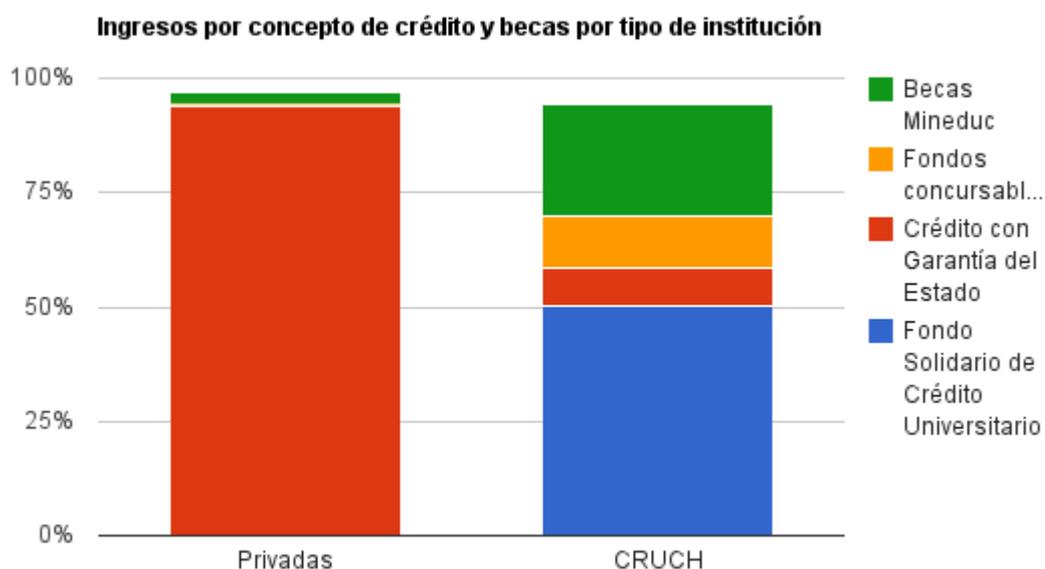


5.2.2 Ingresos por créditos y becas

Del total de ingresos por docencia, los ingresos por crédito y becas representan el 21% de estos. Esta partida se compone del Fondo Solidario Crédito Universitario, Crédito con Aval del Estado, Fondos Concursables (MECESUP, FDI), Becas Mineduc y otros programas.

De esta manera, la matriz de ingresos de las Universidades del CRUCH es mucho menos concentrada que las Universidades Privadas, como se muestra en el siguiente gráfico. En efecto, en las Universidades del CRUCH el ingreso por concepto de CAE representa tan solo un 8% frente al 94% en las Universidades Privadas. Esto se explica porque en las primeras el FSCU es el principal mecanismo de crédito para sus estudiantes, mientras que los estudiantes de los segundos no tienen acceso a éste y optan, por lo tanto, a financiar sus estudios principalmente con el CAE. Asimismo, las Universidades del CRUCH tienen mayor participación en las becas Mineduc y en los Fondos Concursables.

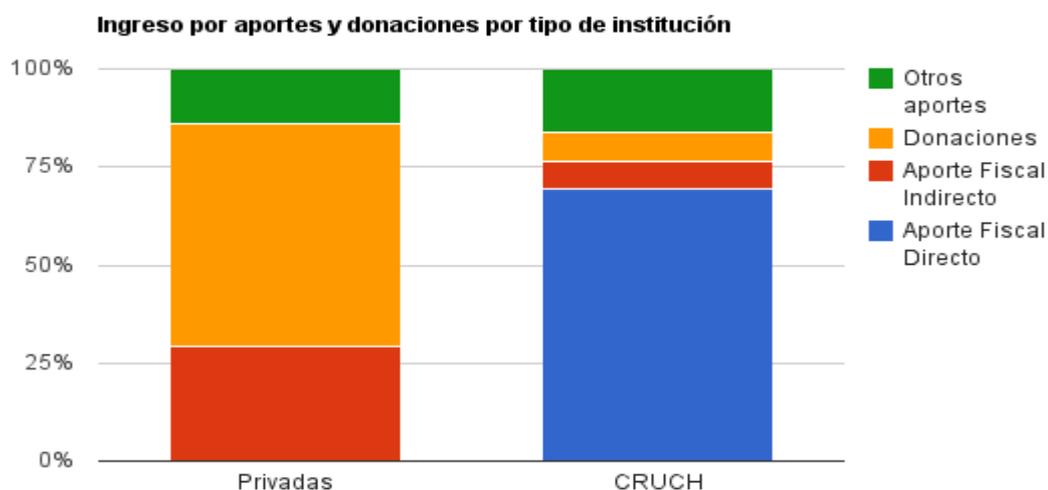
Gráfico 11: Ingresos por crédito y becas por tipo de institución, 2009.



5.2.3 Ingresos por aportes y donaciones

La importancia de esta partida es debido al Aporte Fiscal Directo que reciben las Universidades del CRUCH, el cual representa el 69% de los ingresos por aportes y donaciones. En las Universidades Privadas este ítem lo suplen las donaciones, que son un 53% de estos ingresos y en menor medida el Aporte Fiscal Indirecto (29%), como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 12: Ingresos por aportes y donaciones por tipo de institución, 2009



Sin embargo, al interior de las universidades del CRUCH las que más reciben donaciones son las relacionadas con la iglesia, las cuales obtienen más de la mitad de ellas, como se aprecia en cuadro siguiente.

Cuadro 6: Distribución de donaciones a universidades, 2009

Universidades: CRUCH y Privadas						
Agrupación	Instituciones (n°) *	Matriculas (n°)	%	Monto donaciones a instituciones	%	
CRUCH		24	297.599	53%	7.598.481.848	52%
	<i>Estatal CRUCH</i>	15	172.298	31%	2.968.821.740	39%
	<i>Iglesia CRUCH</i>	6	73.304	13%	4.063.473.000	53%
	<i>Particular CRUCH</i>	3	51.997	9%	566.187.108	7%
Privadas		29	261.100	47%	7.146.249.264	48%
Total Universidades		53	558.699	100%	14.744.731.112	100%

Fuente: CENDA en base a SIES, 2009

5.3 Gastos totales

Los gastos totales de las universidades que rindieron cuenta en la ficha financiera (SIES, 2009) sumaron \$ 1,69 billones de pesos, lo que arroja un superávit de \$ 133.299 millones, al compararlos con los ingresos totales, antes señalados. Esto implica una cierta capacidad de generación de excedentes por parte de las instituciones de educación superior, los cuales eventualmente son reinvertidos en el proyecto educativo que desarrollan.

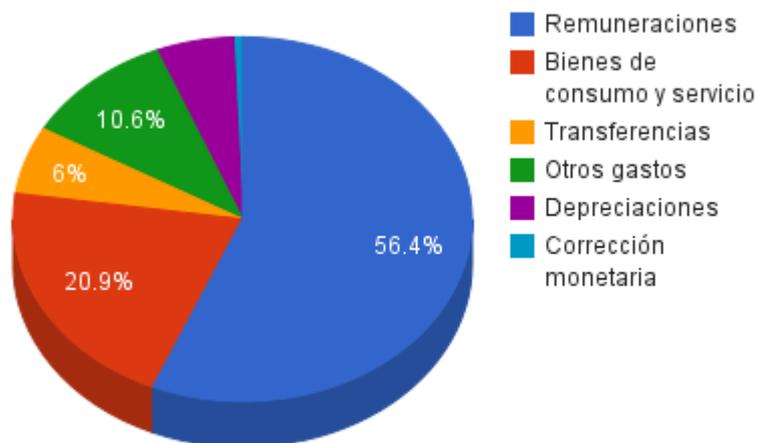
Estos excedentes proporcionalmente son similares tanto para las universidades del CRUCH como para las universidades privadas, los cuales tienen un margen entre 7% y 8%, respectivamente.

Los gastos totales se desagregan en las siguientes partidas: “remuneraciones”, “bienes de consumo y servicio”, “transferencias”, “otros gastos”, “depreciaciones” y “corrección monetaria”.

Como se aprecia en el gráfico siguiente, los gastos están más diversificados que los ingresos, sin embargo, están concentrados solo en dos partidas, esto es, remuneraciones y gastos en bienes de consumo y servicio.

Gráfico 13: Gastos totales de las universidades, 2009

Gastos totales universidades, 2009

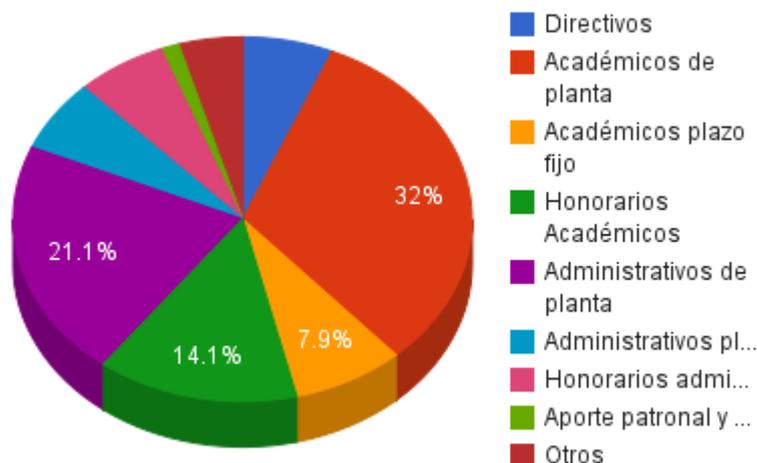


Lo anterior muestra que los gastos en remuneraciones representan el mayor porcentaje de los gastos totales (56%), muy por sobre el siguiente ítem, bienes de consumo y servicios, los cuales corresponden al 21% de los gastos. Los gastos por remuneraciones están dirigidos a los directivos, académicos de planta, académicos de plazo fijo, honorarios académicos, administrativos de planta, administrativos de plazo fijo, honorarios administrativos, aporte patronal y otros.

Sobre la base de esta diferenciación, se observa que el gasto por remuneraciones a académicos representa un 54% del total, y lo sigue el gasto en administrativos, los cuales son el 33% de los gastos en remuneraciones, como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 14: Gastos por concepto de remuneraciones en las universidades, 2009

distribución de gastos por remuneraciones universidades, 2009



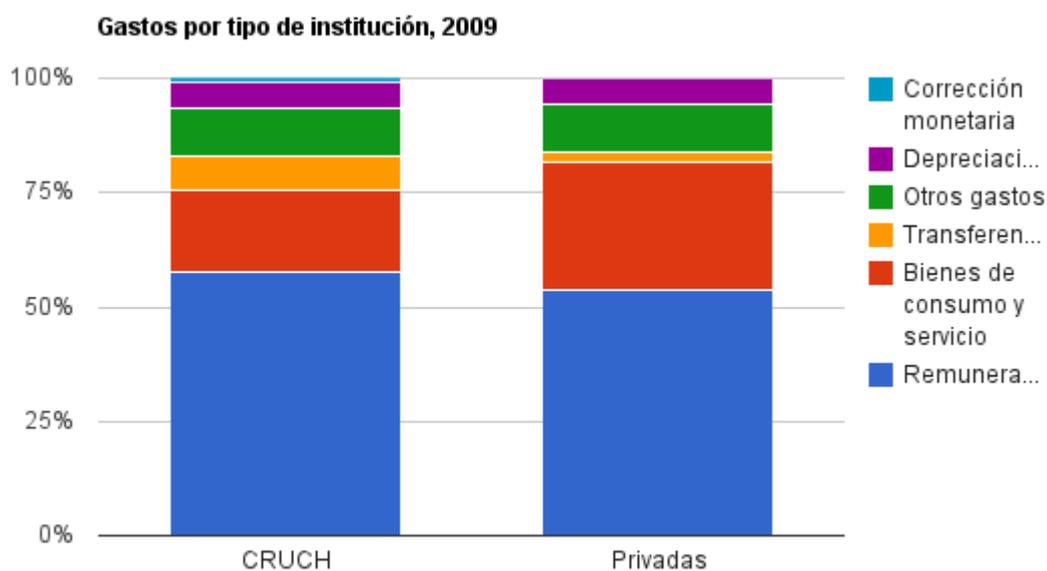
La participación en los egresos por tipo de universidades (CRUCH y privadas) es idéntica a la participación en los ingresos, es decir, las universidades del CRUCH representan el 70% de los ingresos y también de los egresos totales del sistema.

En este sentido, las universidades del CRUCH representan el 70% de los ingresos y gastos del sistema universitario, sin embargo, su participación en la matrícula total en las universidades es un 53%; respecto de la matrícula total del sistema de educación superior es de un 35%.

5.4 Gastos totales por tipo de institución

Dentro de los gastos, como se ha señalado, las partidas más importantes son las relacionadas con las remuneraciones y los bienes de consumo y servicios. Tanto para las universidades del CRUCH como para las universidades privadas el gasto en remuneraciones corresponde a más de la mitad de los gastos, los cuales fluctúan entre un 58% y 54% respectivamente, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 15: Gastos totales por tipo de institución, 2009

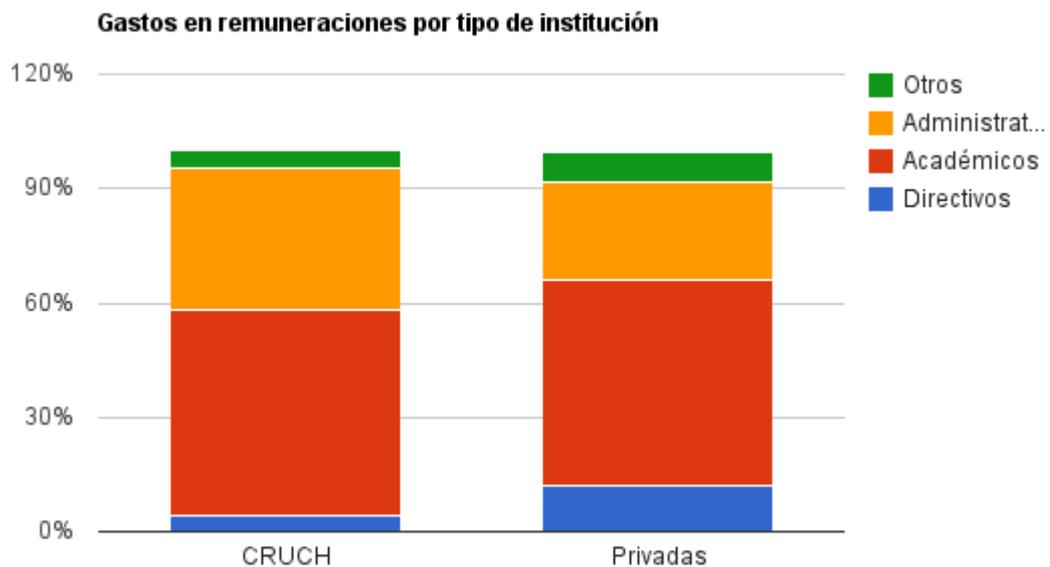


Fuente: CENDA en base SIES

5.4.1 Gastos por remuneraciones por tipo de institución

Al detallar el análisis de los gastos por remuneraciones y por tipo de institución se observa que las universidades del CRUCH y las universidades privadas gastan principalmente en remuneraciones a académicos (54% en ambas), siguiendo el gasto en administrativos y en tercer lugar a los directivos. El pago a estos últimos, sin embargo, es proporcionalmente más del doble en las Universidades Privadas (12%) en relación a las del CRUCH (4%), como se constata en el gráfico siguiente.

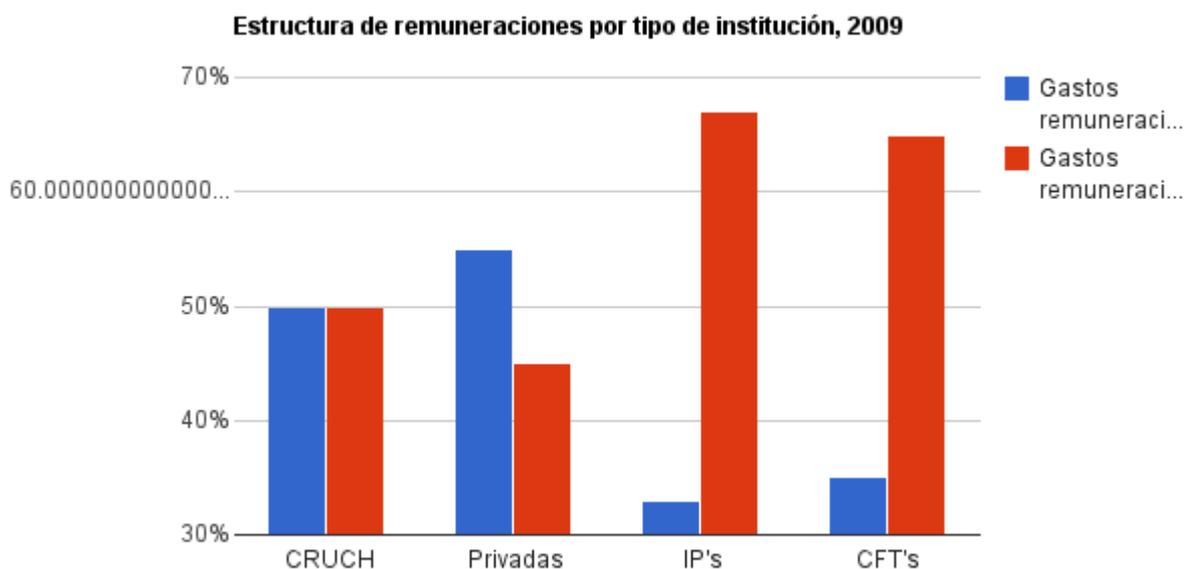
Gráfico 16: Remuneraciones totales por tipo de institución, 2009



Fuente: CENDA en base a SIES

Una interesante forma de caracterizar este ítem es constatar la estructura de remuneraciones en términos de fija o variable, donde las diferencias son elocuentes si se comparan con los IP's y CFT's, como se aprecia en el gráfico siguiente. Tanto las universidades del CRUCH como las universidades privadas muestran estructuras de remuneraciones más bien planas, mientras que los IP's y CFT's mantienen estructuras considerablemente más variables, lo cual significa una mayor flexibilidad ante cualquier eventualidad, como por ejemplo un cambio en el número de matriculados.

Gráfico 17: Estructura de remuneraciones por tipo de institución del sistema, 2009



Fuente: CENDA en base a SIES

6. Institucionalidad: brechas entre instituciones.

Una de las principales conclusiones del presente diagnóstico es la deficiente institucionalidad que afecta a la educación superior. Esta se refiere esencialmente a lo que se entiende por “sistema” y el concepto de institución de educación superior ligada a ella.

El llamado sistema de educación superior se encuentra en crisis precisamente porque tiene escasas características de sistema. Esto se evidencia en la débil articulación entre sus distintas interfaces, tanto entre los niveles y componentes de la educación superior como con los sectores que se vincula, esto es, la educación secundaria y el mercado laboral. En la práctica esto se traduce en numerosas ineficiencias que afectan el óptimo desarrollo de una institucionalidad de calidad, entre las cuales destacan los regresivos procesos de selección a la educación superior, los vacíos y duplicidades en los perfiles de entrada de los estudiantes, generándose superposición de contenidos, las importantes barreras para la movilidad estudiantil entre las instituciones (Foro Aequalis, 2011), la falta de diálogo entre las necesidades del sector productivo y la oferta de carreras técnicas y profesionales (CNED, 2010), entre otros.

Ante esta evidente falta de articulación cabe sostener la siguiente pregunta, ¿por qué la institucionalidad de la educación superior carece de una lógica sistémica que promueva la eficiencia entre sus distintas interfaces? La respuesta gira en torno a la falta de confianzas existente entre las numerosas instituciones, tanto privadas como públicas, tanto de la capital como de regiones. Esta baja confianza se explica principalmente por la heterogénea y fragmentada calidad, de algún modo soterrada, que afecta a una gran cantidad de instituciones de educación superior.

En principio, una institución de educación superior debiese combinar de forma equilibrada las funciones de *docencia*, *investigación* y *extensión*. En el nivel universitario solo cinco de las sesenta llamadas “universidades” cumplen con este requisito elemental (Torres; Zenteno, 2011), las cuales han sido denominadas como “universidades de investigación”. Esta clasificación incluye además otras seis en la categoría de "[universidades con investigación selectiva](#)," y seis adicionales en la categoría "[universidades esencialmente docentes con investigación selectiva](#)."

Las cinco primeras son, en orden de importancia, la Universidades de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Universidad de Santiago y la Universidad Austral, de las cuales dos son estatales y tres particulares. Las seis que les siguen incluyen otras tres estatales y tres particulares. Todas ellas al igual que las cinco anteriores, pertenecen al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. Solo en la tercera categoría, "[universidades esencialmente docentes con investigación selectiva](#)," hay cuatro universidades privadas. Las cuarenta y tres instituciones restantes que también se rotulan como "universidades" sencillamente no realizan investigación ni extensión significativa. Todas las demás privadas caen en estas categorías, junto a algunas sedes estatales regionales.

La enorme brecha entre unas y otras se puede apreciar en diversos indicadores. En primer lugar, las publicaciones científicas se concentran en las cinco primeras universidades y las restantes en las dos categorías que les siguen. Las 43 “universidades” de docencia simplemente no tienen publicaciones en revistas de prestigio internacional^[5].

En este sentido, las “*universidades de investigación*” atienden a un quinto de la matrícula universitaria, pero concentran al 39% de los académicos a jornada completa y un 43% de los que tienen grados de doctor, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 7: Académicos educación superior por tipo de universidades según calidad

Universidades: Calidad										
Agrupación	Instituciones (n°) *	Matriculas		N° de Académicos por Institución		Entre 39 y más horas		N° de doctorados		
		(n°)	%	%	%	%	%	%		
De investigación	5	113.794	20%	10.720	23%	4.587	39%	2.953	43%	
Con Investigación Selectiva	6	75.378	13%	5.057	11%	1.768	15%	1.017	15%	
Esencialmente docentes con investigación selectiva	6	80.455	14%	6.565	14%	1.493	13%	1.052	15%	
Docentes selectivos	9	67.157	12%	5.015	11%	1.507	13%	644	9%	
Docente no selectiva de tamaño menor y nivel de acreditación medio o alto	12	74.443	13%	5.375	11%	1.078	9%	522	8%	
Docente no selectiva de tamaño mayor	6	117.269	20%	9.936	21%	849	7%	407	6%	
Docente no selectiva de tamaño menor y nivel de acreditación bajo	14	48.104	8%	4.141	9%	383	3%	205	3%	
Total Universidades	58	576.600	100%	46.811	100%	11.665	100%	6.800	100%	

Fuente: CENDA en base a Ficha Financiera Educación Superior, 2009, SIES, Ministerio de Educación. (*) La ficha de académicos registra 9 instituciones más que los balances y dos universidades menos. Los datos de matrícula se obtienen de los balances.

Esto se traduce también que las primeras tienen cuatro académicos de jornada completa por cada cien alumnos, mientras que las últimas no alcanzan a tener un académico por cada cien alumnos (ver cuadro en el anexo).

Correspondientemente, el presupuesto de las primeras representa el 41% de los ingresos de explotación de todas las universidades (ver cuadro en el anexo). Por supuesto, esto no debe interpretarse como la demostración de la ineficiencia de las llamadas "universidades de investigación"; al contrario, muestra que estas reciben o generan mayores ingresos de explotación justamente porque pueden ser denominadas como universidad, debido a sus investigaciones, prestaciones de servicio y otros.

De esta manera, en relación al promedio de las 60 "universidades" existente en el país, estas cinco "universidades de investigación" invierten el doble de recursos, académicos a jornada completa y con grado de doctor o doctorados, por alumno. Si se las compara con las dos categorías más bajas según calidad, que concentran un 28 por ciento del alumnado, estas brechas aumentan a cuatro, más de cinco y casi siete veces, respectivamente.

Incluso si se las compara con las doce universidades clasificadas en categorías de "universidades con investigación selectiva," que les siguen, las cinco universidades de investigación prácticamente las duplican en presupuesto, académicos a jornada completa y académicos con doctorado, por cada estudiante.

De este modo, actualmente existe una matriz institucional diversificada (CAPES; 2008) no solo en el ámbito jurídico (público, privado; religioso, laico, etcétera), sino también, y que es lo relevante, en la calidad asociada a ellas. Esta calidad heterogénea determina el grado de articulación, coherencia y consistencia del sistema de educación superior, el cual, como se ha mencionado, no ha sido resguardado ante la masificación de la matrícula a través de las instituciones privadas.

Lo anterior también se pone de manifiesto al observar la tasa de retención en el primer y segundo año, siguiendo la misma clasificación por calidad. Las "universidades de investigación" tienen tasas de retención de un 85% al primer año, y de 76% al segundo; las "universidades esencialmente docentes con investigación selectivas" un 82% y 69% respectivamente. Mientras que las "universidades docentes no selectivas de tamaño menor" obtienen una tasa de retención de sus estudiantes de 61% al primer año y un 48% al segundo (Orellana, 2011). Probablemente, si proyectamos este indicador para el tercer y cuarto año las brechas entre estas universidades según calidad aumentarían todavía más.

Otra forma de constatar esta brecha según calidad es considerar las Becas de Excelencia Académica (BEA) entregadas por el Estado. Esta beca está dirigida al 5% de los mejores egresados del año anterior de colegios municipales, particular subvencionado y corporaciones administradoras. De algún modo, estos estudiantes tienden a obtener puntajes en la prueba de selección equivalentes a los necesarios para estudiar en alguna institución de calidad. Como se aprecia en el siguiente cuadro, casi la mitad de las BEA están dirigidas a las dos primeras categorías y tan solo el 1% se encuentran en la categoría de "universidades docentes de tamaño menor". Un no despreciable 20% de las BEA están en las "universidades docentes de tamaño mayor".

Cuadro 8: Distribución de becas de excelencia académica en la educación superior por universidad según calidad, 2009

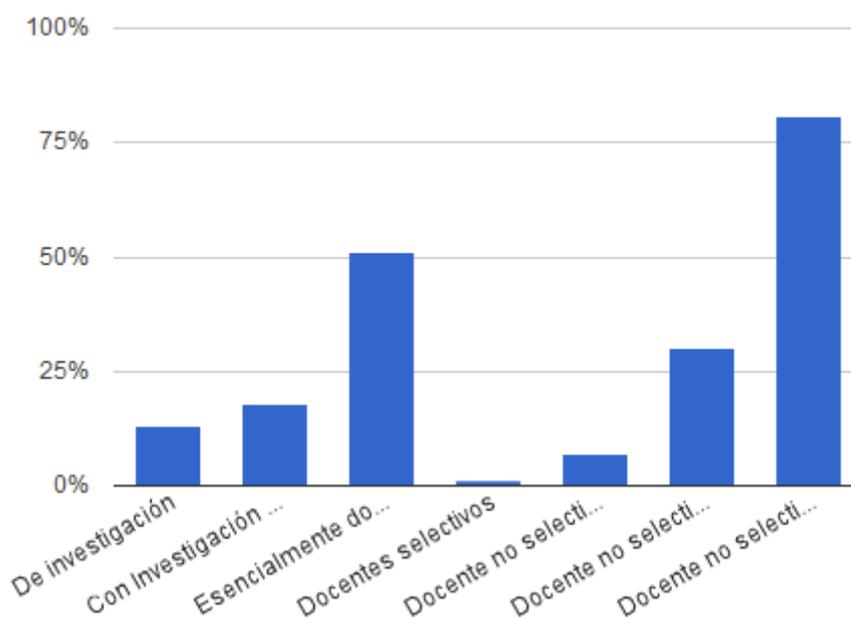
Becas Excelencia Académica Educación Superior, 2009.

Universidades: Calidad								
Agrupación	Instituciones (n°) *	Matriculas (n°)		N° de Becas Excelencia Académica por instituciones		Monto colocado (Millones de \$)		
			%		%		%	
De investigación	5	113.794	22%	890	27%	956	26%	
Con Investigación Selectiva	6	75.378	14%	694	21%	742	21%	
Esencialmente docentes con investigación selectiva	6	80.455	15%	341	10%	383	11%	
Docentes selectivos	10	67.157	13%	333	10%	370	10%	
Docente no selectiva de tamaño menor y nivel de acreditación medio o alto	12	74.443	14%	350	11%	384	11%	
Docente no selectiva de tamaño mayor	5	97.688	19%	647	20%	730	20%	
Docente no selectiva de tamaño menor y nivel de acreditación bajo	3	16.567	3%	39	1%	43	1%	
Total Universidades	47	525.482	100%	3.294	100%	3.609	100%	

Fuente: CENDA en base a Ficha Financiera Educación Superior, 2009, SIES, Ministerio de Educación. (*) La ficha de académicos registra 9 instituciones más que los balances y dos universidades menos. Los datos de matrícula se obtienen de los balances.

Ante este escenario cabría esperar que las instituciones universitarias tendieran hacia una mayor calidad, sin embargo, el actual esquema de financiamiento promueve exactamente lo contrario: empuja hacia abajo a las pocas universidades que realizan investigación y extensión, estimulando que todas se conviertan en las llamadas "universidades de docencia." De esta forma, la matrícula de las "universidades de investigación" ha aumentado en un 13 por ciento entre 2005 y 2010, mientras en el mismo período las "universidades esencialmente docentes con investigación selectiva" lo ha hecho en 51 por ciento y las "docentes no selectivas de tamaño mayor," que se encuentran en la última categoría de la escala de calidad, han crecido un 81 por ciento (Torres; Zenteno, 2011).

Gráfico 18: Tasa de crecimiento de matrícula por tipo de institución, 2005-2010



Fuente: Torres; Zenteno, 2011

Lo anterior evidencia que no es plausible tratar a todas las instituciones por igual. La institucionalidad vigente se encuentra segmentada tanto por nivel socioeconómico como por calidad, lo cual implica una deficiente constitución de sus distintas articulaciones, como se ha señalado. En virtud de esta segmentación por calidad no es posible establecer protocolos mínimos de confianzas entre las distintas instituciones. En buenas cuentas, cuando se produce el cruce entre institucionalidad y financiamiento deben concurrir mecanismos adecuados y rígidos que discriminen a las instituciones, puesto que como se ha mencionado estas son distintas entre sí.

Adicionalmente, muestra la crisis conceptual existente en el “sistema” de educación superior. Esto significa, en principio, que el obstáculo principal para la consolidación de una institucionalidad eficiente y equitativa es la insuficiente definición de universidad y de universidad pública vigente, cuyo contenido está fragmentado y es ambiguo, desde las distintas ópticas desde la cual se pudiera analizar.

La ausencia de una adecuada definición de universidad es evidente por la multiplicidad de formas de clasificar a las 60 instituciones universitarias existentes en el país: según complejidad, indicadores, propiedad, ubicación, nivel de acreditación, etc. Por otro lado, la definición vigente es el resultado de la convergencia de diversas leyes (LOCE, DFL 1, Aseguramiento de la calidad y LEGE) cuya discusión y sustento conceptual no ha sido suficientemente analizado.

En la ley llamada de aseguramiento de la calidad (Ley 20.129), que rige la educación superior desde el año 2006, se define a estas instituciones a partir de cinco funciones que deben cumplir: información, licenciamiento, acreditación institucional, acreditación de carreras y programas y habilitación profesional. Esta definición se suma a la que rige a partir del DFL 1, del 3 de enero de 1981, que señala que “la universidad es una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al mas alto nivel de excelencia”. A lo anterior se suma que la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, 18.962, más conocida como LOCE, señala en su Artículo 31 que “corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de

los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en las carreras que imparten”, y agrega en su artículo 52 una lista de 17 carreras con este requisito, es decir, que pueden ser dictadas exclusivamente por universidades, lo que constituye el elemento más determinante aunque indirecto para delimitar y definir a las instituciones de educación superior chilenas.

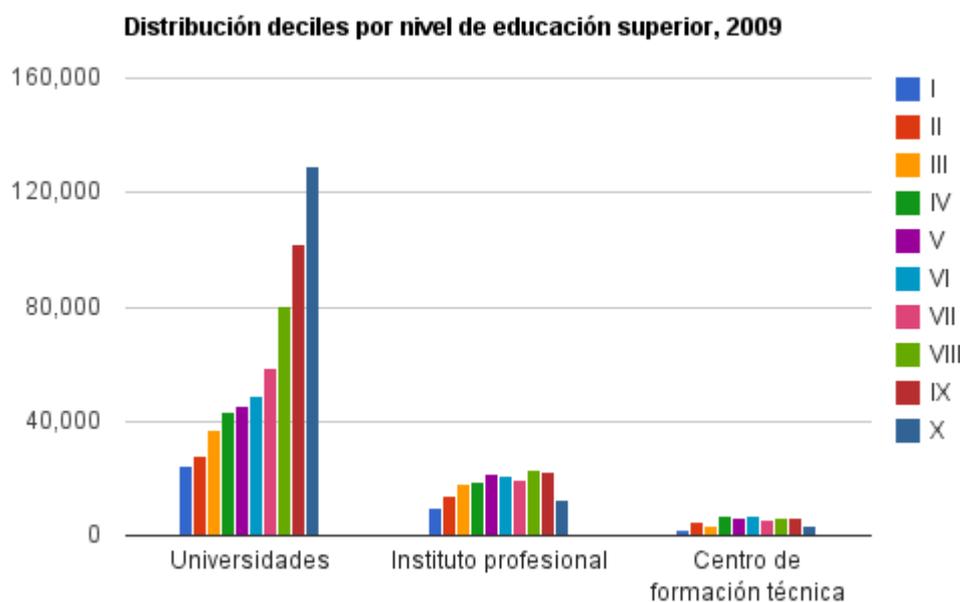
A lo anterior se suman los ordenamientos en rankings (‘Revista ¿Qué pasa?’ por ejemplo) que consideran una cantidad de mediciones e indicadores, y las categorías, no exentas de ambigüedad, relacionadas con la propiedad de la institución que las divide en públicas y privadas, o estatales, públicas y privadas, o laicas, vinculadas a una iglesia y vinculadas a algún proyecto ideológico. La ubicación geográfica permite identificar a las instituciones regionales, nacionales o metropolitanas, sin embargo, la apertura de sedes ha desdibujado estas categorías. El sistema de acreditación, al mismo tiempo, ha sido usado también como un elemento discriminador, vinculado al número de años de acreditación concedidos a cada institución (CNA), aunque muchas veces las universidades omiten el número de años por los cuales fueron acreditadas informando sólo si lo están. Por último, si bien la ley chilena define a las universidades como instituciones sin fines de lucro (LOCE y DFL 4), las prácticas de algunas han obligado a incluir en la discusión nacional este aspecto como una forma de clasificación aunque de manera muy genérica (CAPES, 2008).

Sobre la base de lo anterior, es evidente que la insuficiencia de lo que las leyes entienden por universidad o por institución de educación superior perjudica la institucionalidad vigente, pilar fundamental del desarrollo del país.

7. Equidad y diversidad

Una de las consecuencias de la fuerte expansión de la matrícula a través de las características del mercado ha sido la segmentación del sistema de educación superior en sus diferentes niveles, como lo muestra el gráfico siguiente. Como se aprecia, si se compara entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, la distribución por deciles está fuertemente segmentada, puesto que los deciles de mayores ingresos se concentran en las universidades, donde se genera una perfecta escala basada en estratos socioeconómicos. De esta forma, tenemos en el sistema de educación superior instituciones para cada nivel económico y social, lo cual constituye una desigualdad de oportunidades flagrante, si pensamos a la educación superior como mecanismo de movilidad social.

Gráfico 19: Distribución deciles por nivel de educación superior, 2009.



Fuente: CENDA en base a CASEN 2009

Esto también se puede constatar de otra forma, esto es, en base a la distribución porcentual por cada quintil. Como se sabe, cada quintil representa un 20% de la población, razón por la cual una distribución equitativa de la matrícula corresponde a una proporción similar a su representación en la población total, sin embargo, lo anterior, según los datos analizados, no es un fenómeno que este cerca de suceder. Efectivamente, del total de estudiantes en educación superior, el primer quintil representa tan sólo el 10% de la matrícula (un 10% menos siguiendo su proporción en la población total), mientras que el quintil de mayores ingresos sobrepasa su proporción y representa un 33% de la matrícula. En conjunto, el II, III y IV quintil mantienen su proporción según lo explicado anteriormente.

Lo anterior se profundiza si observamos la distribución solo en las universidades. En este nivel de la educación superior el primer quintil obtiene un 9% de la matrícula mientras que el quinto quintil representa un 40%, lo cual significa que este estrato socioeconómico ha doblado su participación en las universidades respecto a su proporción en la población total (ver cuadro anexo).

Adicionalmente, es posible realizar este mismo ejercicio en relación a la clasificación de las universidades según calidad, la que se ha expuesto anteriormente. Como se aprecia en el cuadro que sigue, las “*universidades de investigación*”, a pesar de recibir solo un 6% de los estudiantes provenientes del primer quintil, y en conjunto con las “*universidades con investigación selectivas*”, son las más heterogéneas respecto a la distribución total de matrículas según quintil^[6]. Esto se compara con las “*universidades esencialmente docentes con investigación selectiva*”, las cuales acogen al 61% de los estudiantes del quintil de mayores ingresos; esto implica, por lo tanto, que la elite chilena ya no está buscando las universidades llamadas tradicionales sino que más bien están dándole la confianza a las nuevas instituciones privadas ubicadas geográficamente cerca de sus hogares. Esto significa, también, que las necesidades de educación superior de la elite apuntan a satisfacer los procesos de profesionalización por sobre la construcción de ciudadanos que comparten en instituciones socialmente heterogéneas.

Cuadro 9: Distribución por quintiles por universidades según calidad, 2009

Balances Educación Superior, 2009. Universidades según Calidad (millones \$)														
Agrupación	Instituciones (n°)											Total matriculas	Aporte de familias	
		I	II	III	IV	V								
Universidades de Investigación	5	7.202	6%	15.347	13%	16.149	14%	27.557	24%	49.007	43%	115.262	19%	334.975
Universidades con investigación selectivas	6	8.620	13%	10.763	16%	12.879	19%	16.442	24%	19.628	29%	68.332	11%	148.556
Universidades esencialmente docentes con investigación selectiva	6	4.719	6%	5.766	7%	7.624	10%	12.878	16%	48.725	61%	79.712	13%	139.646
Universidades docentes selectivas	10	6.763	7%	12.736	13%	13.310	13%	20.212	20%	46.663	47%	99.684	17%	135.889
Universidades docentes no selectivas tamaño menor	27	11.875	11%	16.258	15%	17.503	16%	25.669	24%	34.981	33%	106.286	18%	213.009
Universidades docentes no selectivas tamaño mayor	6	12.736	10%	19.482	15%	26.682	21%	36.319	28%	32.265	25%	127.484	21%	216.248
Total Universidades	60	51.915	9%	80.352	13%	94.147	16%	139.077	23%	231.269	39%	596.760	100%	1.188.323

Fuente: CENDA en base a Ficha Financiera Educación Superior, 2009, SIES, Ministerio de Educación y CASEN 2009

Lo anterior se explica porque la educación superior es el reflejo de la desigualdad estructural que ha caracterizado a la sociedad chilena durante las últimas décadas^[7]. Por tal motivo, aunque la expansión de la matrícula ha sido constante y fuerte en el tiempo, ésta se ha dado de forma desigual, como muestran los datos anteriores. Así, por ejemplo, la brecha entre el primer y quinto quintil en la participación en la matrícula en la educación superior se ha acentuado desde 1990 a la fecha (ver gráfico en el anexo).

8. Créditos y ayudas estudiantiles

En el actual esquema de financiamiento, una parte sustancial de los aportes del Estado corresponden a subsidio a la demanda^[8] (47% del gasto público en educación superior; OECD, 2009), a través de becas, Aporte Fiscal Indirecto (AFI), Fondo Solidario Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Aval del Estado (CAE).

Entre estos mecanismos de financiamiento, cabe destacar el CAE puesto que durante el último lustro ha sido el método a través del cual los sectores de menores recursos han podido ingresar a la educación superior, llegando, para el 2010, a 216.367 créditos cursados (ver cuadro anexo), es decir, a un cuarto del total de estudiantes matriculados.

El CAE nace bajo el amparo de la ley 20.027 de 2005, cuya administración recae en una entidad autónoma presidida por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y el Ministerio de Educación (Mineduc), llamada "Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores", más conocida como Comisión INGRESA.

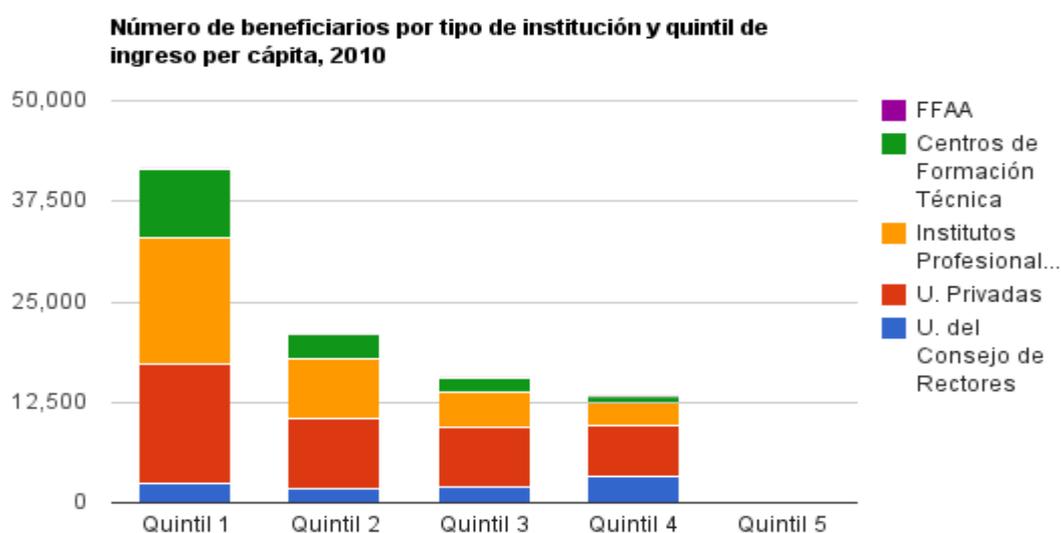
Como su nombre lo indica, este crédito se encuentra respaldado por el Estado, sin embargo, esta garantía ocurre en un 100% cuando el estudiante egresa de la carrera; antes de titularse la garantía se comparte entre la institución de educación superior y el Estado, y los porcentajes dependen del año en curso, es decir, mientras está en primer año el 90% de la garantía recae en la institución y el 10% en el Estado; luego, la garantía estatal aumenta gradualmente en relación al nivel alcanzado por el estudiante.

En ese sentido, cada año la comisión INGRESA licita los créditos como un paquete para los bancos que quieran participar. Por ejemplo, para el año 2010 dos bancos fueron los que se repartieron los créditos licitados por la comisión, mientras que para el 2011 solo un banco se adjudicó los créditos. Asimismo, la tasa de interés varía año a año, no obstante ello, sigue siendo lo suficientemente alta como para que sea insostenible para los futuros estudiantes,

como se verá más adelante. Por ejemplo, para el año 2010 la tasa fue de 5.8%, mientras que para el 2011 fue 5.3%.

Ahora bien, al caracterizar a los estudiantes que son beneficiarios del CAE, y como se indicó más arriba, se constata que provienen de los quintiles más pobres de la sociedad. Como se aprecia en el gráfico siguiente, los estudiantes de los sectores más vulnerables son quienes han optado por financiar su carrera profesional o técnica vía el crédito antes señalado. El gráfico muestra también que los estudiantes del primer quintil beneficiarios del CAE eligen a las universidades privadas y a los institutos profesionales en su gran mayoría; para el resto de los quintiles se constata una proporción similar.

Gráfico 20: Número de beneficiarios por tipo de institución y quintil de ingreso, 2010



Fuente: CENDA en base a comisión INGRESA

Visto desde el funcionamiento total del CAE, un 58% de los beneficiarios se encuentran en universidades, 29% en institutos profesionales y 13% en centro de formación técnica (ver cuadro anexo). En cuanto al monto colocado, las universidades han recibido el 70% (\$134.852 millones de pesos) de las transferencias, 23% los IP's (\$43.846 millones) y 8% los CFT's (\$14.900 millones), todas cifras del 2009. Eso da un total de \$193.875 millones de pesos como monto colocado en las instituciones de educación superior. Para el 2010 esa cifra llegó a \$293.529 millones de pesos (aproximadamente 0,3 billones de pesos, o que es lo mismo, 0,3% del PIB).

Adicionalmente, al observar las universidades según la clasificación de calidad, es posible apreciar dónde principalmente se concentra el CAE en este nivel de la educación superior. Según el siguiente cuadro, las llamadas “universidades docentes no selectivas de tamaño mayor”^[9] concentran el mayor porcentaje de estudiantes con CAE (43%), mientras que las “universidades de investigación” tan solo un 10%, debido sobre todo al mayor acceso a becas y, por supuesto, al Fondo Solidario Crédito Universitario. Más allá de estos beneficios específicos para estas universidades, es posible determinar el sector para el cual está dirigido este mecanismo de financiamiento: universidades e institutos profesionales privados de gran alcance nacional.

Cuadro 10: Número de beneficiarios y monto colocado del CAE según universidades por calidad, 2010.

Crédito con Aval del Estado Educación Superior, 2009.

Universidades: Calidad								
Agrupación	Instituciones (n°) *	Matriculas (n°)	%	Número de beneficiarios	%	Monto colocado (millones \$)	%	
De investigación	5	113.794	22%	12.440	10%	20.248	10%	
Con Investigación Selectiva	6	75.378	15%	7.674	6%	11.018	6%	
Esencialmente docentes con investigación selectiva	6	80.455	16%	20.481	17%	35.847	18%	
Docentes selectivos	8	52.259	10%	10.770	9%	18.051	9%	
Docente no selectiva de tamaño menor y nivel de acreditación medio o alto	12	74.443	14%	16.042	13%	24.022	12%	
Docente no selectiva de tamaño mayor	5	97.688	19%	52.154	43%	81.785	42%	
Docente no selectiva de tamaño menor y nivel de acreditación bajo	4	19.795	4%	2.959	2%	4.563	2%	
Total Universidades	46	513.812	100%	122.520	100%	195.534	100%	

Fuente: CENDA en base a Ficha Financiera Educación Superior, 2009, SIES, Ministerio de Educación e INGRESA. (*) El total de instituciones es menor puesto que hay instituciones no acreditadas en las cuales sus estudiantes no pueden postular a este crédito.

Visto desde los resultados por alumno, esto es, los beneficiarios del CAE por cada cien alumno, se aprecia con mayor holgura lo anteriormente planteado. Efectivamente, en las “universidades docentes no selectivas de tamaño mayor” de cada cien alumnos matriculados, 53 de ellos financian sus estudios con el CAE, lo que suma además \$83,72 millones de pesos por cada cien alumno (anual). Este tipo de universidades prácticamente doblan y a veces triplican el número de beneficiarios por cada cien alumnos respecto a las otras clasificaciones de universidades (ver cuadro anexo).

En otras palabras, un total de 216.367 estudiantes de educación superior contrataron un CAE el 2010. Poco menos de la mitad corresponden a créditos licitados ese mismo año y el resto a renovaciones de créditos otorgados en los cuatro años precedentes. Ellos representan un [29 por ciento del total de estudiantes](#) de instituciones de educación superior acreditadas para recibir el CAE y aproximadamente un quinto del total de estudiantes de educación terciaria del país.

El monto total de los [CAE otorgados el 2010](#) alcanzó a 300.000 millones de pesos, lo que representa poco más de un cuarto del total de aranceles de matrícula de pre grado de todas las instituciones de educación superior, que ese año sumaron 1,15 billones de pesos (ver cuadro anexo).

El monto promedio de los créditos contratados ese año fue de 1,46 millones de pesos por alumno. En base a ese promedio, el endeudamiento total de un alumno que cursa una carrera de cinco años será de 7,3 millones de pesos y más de 10 millones si estudia siete años en una carrera de costo promedio. Esta última cifra sube considerablemente y puede duplicarse fácilmente en el caso de alumnos de carreras largas y caras, como medicina, por ejemplo.

Como se señaló anteriormente, las [universidades concentran un 57 por ciento de los "beneficiarios"](#) de CAE y dos tercios del monto otorgado, correspondiendo el resto a los institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT). Es decir, poco menos de la mitad de los CAE los han contratado estudiantes de carreras técnicas, que tienen menos de un 30 por ciento de la matrícula total. De este modo, mientras en las universidades acreditadas hay poco menos de un cuarto de alumnos con CAE, esta proporción sube a más de 40 por ciento en los IP y CFT.

Algo parecido se aprecia en las universidades del CRUCH, donde los estudiantes con CAE son menos del 10 por ciento, cifra que se reduce a 8 por ciento en las Ues estatales. En cambio, el 42 por ciento de los estudiantes de Ues privadas acreditadas tiene CAE, cifra que sube a 53 por ciento en las "*universidades docentes no selectivas de tamaño mayor*", que están al fondo de la tabla de calidad (Torres; Zenteno, 2011).

Es decir, quiénes más se están encalillando con el CAE son los estudiantes de familias de menores ingresos, que estudian carreras técnicas y en universidades privadas de menor calidad.

Ahora bien, ¿este negocio resulta atractivo para los bancos? Esta pregunta conduce a una paradoja no menor: mientras los bancos compran la cartera licitada por la Comisión INGRESA, inmediatamente después el Fisco le recompra, en promedio, la mitad de los créditos. Para los bancos no es ninguna paradoja puesto que trabajan según los riesgos asociados a cada cartera de clientes, y en virtud que los estudiantes tienen altos niveles de riesgo, las tasas son más altas y estas instituciones financieras necesitan de un resguardo mayor, que en este caso es el aval del Estado, por una parte, y la recompra de la mitad de los créditos, por otra.

El año 2010, por ejemplo, los bancos otorgaron a los estudiantes CAE por un total de 300.011 millones de pesos ([DIPRES, 2010](#)). Sin embargo, el Fisco les recompró inmediatamente 132.480 millones de pesos. En otras palabras, casi la mitad de los CAE otorgados ese año correspondieron a platas frescas aportadas por el Fisco. En el total de CAE otorgados desde 2006 al 2010 se verifica una proporción parecida, puesto que el Fisco ha recomprado 250.100 millones de pesos de una cartera total de 658.423 millones de pesos.

Sin embargo, el Fisco recompra la cartera a los bancos con un enorme sobreprecio. El 2010, por ejemplo, pagó un recargo de 49.372 millones de pesos, que representaron un 37,3 por ciento de recargo sobre el valor de la cartera recomprada. Entre 2006 y 2010, el Fisco ha pagado a los bancos un recargo de 95.338 millones de pesos, que equivale a un recargo de un 38,1 por ciento por encima del valor de la cartera recomprada.

De este modo, el fisco ha venido recomprando anualmente alrededor de la mitad de los CAE otorgados por la banca, con un recargo de 38 por ciento, lo que para el 2010 sumó 181.833 millones de pesos, lo que representa un 44 por ciento del gasto público total en educación superior, que DIPRES estimó para el 2009 en 407.789 millones de pesos. De ese total, como se ha mencionado, un 38 por ciento corresponde a recargos cobrados por los bancos. Adicionalmente, la mencionada Ley N° 20.027 establece "condiciones que permitan la devolución de los recursos prestados en concordancia con los ingresos futuros del estudiante, vía mandato especial e irrevocable, facultando la deducción de sus remuneraciones y la retención de la devolución de impuestos a la renta en caso de cuotas impagas, renunciando el estudiante al secreto tributario," ([DIPRES, 2010](#)). En otras palabras, el CAE embarga a los futuros profesionales el sueldo, las devoluciones de impuestos y hasta la privacidad de sus datos.

El descuento obligatorio resultará insoportable. Según un estudio que el Ministerio de Educación y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) encargaron al Banco Mundial (Banco Mundial, 2011), la cuota que deberán pagar los alumnos cuando ya estén trabajando equivaldría, en promedio, al 15% de sus ingresos. Además, el informe señala que ciertos profesionales podrían tener más problemas para estar al día con el crédito: los veterinarios, agrónomos, sicólogos, arquitectos, periodistas y profesores. Los primeros son los que podrían pagar una mayor cuota: como máximo, el 31% de su sueldo, considerando el nivel de salarios al segundo año después de egresados y un crédito a 20 años plazo. El resto

pagaría el 20% de su sueldo como máximo. Otras profesiones, como Enfermería y algunas técnicas, destinarían el 10% de su sueldo, en promedio.

En otras palabras, el pago del CAE representará un gigantesco impuesto a las remuneraciones. Sus "beneficiarios" de hoy tendrán un descuento obligatorio de 7 por ciento para salud, un 13 por ciento para las AFP, alrededor de un 10 por ciento por impuesto a la renta y un 15 por ciento para pagar el CAE.

Tal como ocurre con todos los impuestos a la planilla de remuneraciones, los mismos encarecen la mano de obra, en este caso la mano de obra calificada.

Financiar la educación superior mediante este mecanismo resulta [ineficiente](#) desde el punto de vista de la competitividad de las empresas chilenas. Es además [injusto](#), puesto que la inevitable alza de salarios por este motivo no será suficiente para pagar esta obligación, puesto que no todos los profesionales estarán sirviendo el CAE. Los afectados serán principalmente los estudiantes de clase media y populares, cuyas familias no pudieron pagar los aranceles y se vieron forzados a contraer el CAE.

Todo ello es, por lo tanto, [insostenible](#), como lo es el que el aporte total de las familias al financiamiento de la educación superior (1,8 billones de pesos) haya alcanzado niveles anuales equivalentes a la mitad de todos los impuestos a la renta pagados por todas las empresas y personas pudientes del país, esto es, 3,8 billones de pesos (ver cuadro anexo).

9. Financiamiento

En Chile, el aporte de las familias no es un complemento sino un sustituto de la inversión pública. El mismo informe de la OCDE ha advertido (OCDE, 2009) tal situación, incentivando el aumento del gasto público en educación superior, a fin de igualar el promedio de gasto de los países que componen esta organización mundial.

Las instituciones de educación superior, en todos sus niveles, obtienen ingresos a través de variadas actividades, como se analizó en un capítulo anterior. El abandono del Estado de su responsabilidad por asegurar el derecho a la educación ha significado una desproporcionada carga para la mayor parte de las familias. En esta suerte de paradigma basado en el individualismo y la búsqueda del lucro, las políticas públicas han privilegiado la concurrencia del mercado en los sectores sociales más emblemáticos, como es, desde luego, la educación superior. Por tal motivo, las instituciones que componen la educación terciaria han debido buscar diferentes mecanismos para auto financiarse, siendo los ingresos por aranceles y matrículas su principal motor.

Sobre la base de lo anterior, las principales fuentes de ingresos de las instituciones de educación superior provienen de los "ingresos por docencia", los cuales equivalen al 80% de los ingresos de explotación. Los primeros ingresos son exclusivamente aportes de las familias, que son dos tercios de los últimos, lo que se traduce en 1,41 billones de pesos^[10], como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 11: Balance financiero del sistema de educación superior, 2009

Ingresos instituciones según origen (millones \$)									
Ítemes	Total Educación Terciaria		Universidades				Institutos Profesionales		Centros de Formación Técnica
	%	CRUCH	Privadas (*)		Total Universidades		%		
			%		%				
Matrícula	872.849	303.127	273.473		576.600		189.069	107.180	
Número de Instituciones	167	25	35		60		44	63	
Ingresos Explotación (*)	2.433.193	1.386.892	785.616	100%	2.172.507	100%	211.534	49.152	
Aporte de las Familias (**)	1.419.967	519.600	690.466	37%	1.210.066	56%	179.329	30.573	
Aportes del Estado	355.264	329.075	6.660	1%	335.735	15%	7.108	12.421	
Otras fuentes	343.062	304.402	29.028	4%	333.430	15%	7.816	1.816	
Otros ingresos explotación	314.899	233.814	59.462	8%	293.277	13%	17.281	4.342	
Ingresos Explotación / Alumno	2,79	4,58	2,87		3,77		1,12	0,46	
Pagos Familias / Alumno	1,63	1,71	2,52		2,10		0,95	0,29	

Fuente: CENDA en base a Ficha Financiera Educación Superior, 2009. SIES, Ministerio de Educación

(*) Los ingresos de explotación de las Ues privadas incluyen a la San Sebastián (47 mil millones según Anexo SIES) que no aparecen declaradas en el balance SIES, el que se dejó sin ajustar
 (**) El Fondo de Crédito Solidario ha sido contabilizado como aporte de las familias, puesto que si bien la mayor parte del mismo es aportado por el Estado, constituye una acreencia de los futuros egresados. Es similar a los Créditos con Garantía del Estado, donde los aportes de los bancos constituyen una acreencia de los futuros egresados. El FSCU, sin embargo, tiene un subsidio implícito, puesto que tiene tasas de interés subsidiadas y un límite de pago mensual que no puede exceder el 5 por ciento de los ingresos de los futuros egresados; el mismo ha sido estimado en 30 por ciento por la U de Valparaíso.

Desagregando la información, se constata que el pago de las familias por alumno en las universidades del CRUCH es poco menos de la mitad que en las privadas. Esto se debe principalmente por el mayor acceso a becas de los estudiantes de las primeras respecto de las segundas, lo que se refleja, asimismo, en el aporte que el Estado realiza anualmente a través del financiamiento a la demanda. En promedio, las universidades del CRUCH reciben un 24% de aportes estatales (incluyendo financiamiento directo e indirecto), mientras que las privadas tan solo un 1%. Para la totalidad del sistema este aporte corresponde al 15% de los ingresos de explotación, es decir, 355.264 millones de pesos^[11], lo que incluye el Aporte Fiscal Directo e Indirecto, las Becas Mineduc, los Fondos Concursables (MECESUP, FDI, etc.) y otros aportes y programas, los cuales se reparten entre las entidades públicas y privadas.

Una de las consecuencias de este esquema de financiamiento es que “discrimina” tanto a los estudiantes como a las instituciones, diferenciando entre universidades del CRUCH y privadas. Lo primero se evidencia en el pago de las familiar por alumno: los del CRUCH pagan en promedio 1,71 millones de pesos anuales, mientras que en las privadas el pago alcanza a 2,52 millones. Lo anterior, sin embargo, tiene ciertas matices. En efecto, el arancel de las carreras en las universidades privadas, en la mayor parte de los casos, es superior en relación a las del CRUCH. En otras palabras, los estudiantes que pertenecen a estas últimas tienen acceso a becas y a un crédito solidario con una tasa de interés considerablemente menor respecto al CAE, no obstante a ello, los aranceles cobrados en las instituciones privadas no tienen relación alguna con el costo real o el llamado arancel de referencia, lo cual distorsiona cualquier tipo de comparación entre este tipo de instituciones.

Por otra parte, el financiamiento dirigido a las instituciones entiende que no todas ellas son iguales. Efectivamente, la brecha según calidad (Torres; Zenteno, 2011) entre unas y otras también se evidencia al apreciar los ingresos de explotación por alumno; las universidades del CRUCH obtienen 4,58 millones mientras que las privadas 2,87 millones, en promedio. Esto se explica porque las primeras son capaces de generar recursos adicionales a los relacionados al pago de la familia. Es decir, obtienen ingresos extras sobre la base de desarrollar programas de investigación y generar prestaciones de servicios acordes a las actividades de una universidad compleja.

Desde otra perspectiva, en las universidades privadas el pago de las familias representa casi el cien por cien de los ingresos de explotación, mientras que en las universidades del CRUCH los ingresos de explotación son casi el doble respecto del aporte de las familias, lo que incluye el pago de aranceles y matrículas de pregrado, postgrado y extensión, la devolución del crédito solidario, la cuota del Crédito con Aval del Estado, la venta de bienes y servicios a los alumnos, la prestación de servicios y la repactación y multas. Esto expresa

la característica fundamental de las universidades privadas que emergieron posterior a la reforma de los ochenta: responden a satisfacer las demandas de una educación convertida en un bien de consumo; o dicho en otras palabras, apuntan a la construcción de instituciones meramente docentes. Los ingresos por docencia son prácticamente su única fuente de ingreso, lo que tiene como consecuencia, por lo tanto, que captar el aporte de las familias se ha convertido en su propósito fundamental, en desmedro de otras funciones, como son la investigación y la extensión.

Por otro lado, un porcentaje importante de sus recursos, 14% en promedio y 22% en el CRUCH, los obtienen de financiamiento proveniente de privados, distintos a las familias. En esto se incluyen donaciones, venta de bienes y prestación de servicios, rentas, etc. Este monto puede estar subvaluado, especialmente en las privadas, donde los ingresos por donaciones muchas veces están subreportados.

Por último, en la fila "Otros Ingresos de Explotación" se incluyen los diversos ingresos de entidades vinculadas a la institución y que se presentan en sus estados de resultados, pero que no tienen relación con las actividades educativas o de investigación del campo universitario. Este es el caso de los hospitales clínicos, los canales de televisión (el principal de ellos era UCTV), entre otros. Estos no son preponderantes en el caso de las privadas, donde casi no existen instituciones grandes dependientes de las universidades.

A través de todos estos ítems cabe concluir que las instituciones de educación superior financian de forma autónoma la mayor parte de sus proyectos educativos y aproximadamente dos tercios de todos los ingresos del sistema de educación superior provienen de las familias chilenas, puesto que el aporte estatal corresponde tan solo al 15% de los ingresos totales.

10. Sustentación del trabajo intelectual

En el caso de la educación superior hay que considerar un aspecto adicional, que resulta de importancia crucial. Las universidades son mucho más que fábricas de profesionales. Son las instituciones que en la sociedad moderna sostienen a la capa de personas que cualquier sociedad civilizada destina al trabajo intelectual, científico, cultural y artístico. Evidentemente, el pretender que los alumnos financien este aspecto del quehacer universitario representa un absurdo. En el caso de Chile, al dismantelar las universidades públicas, se ha dañado severamente esta institucionalidad, que resulta vital para la economía y la sociedad.

Como se ha mencionado, los aranceles de la educación superior expresados como ingresos por docencia representan alrededor del 83% del presupuesto de las instituciones, de modo tal que si se asigna un peso relativo de un tercio a cada actividad de educación superior, esto es, investigación, docencia y extensión, existe una flagrante distorsión en las proporciones o en las prioridades según los ingresos. En efecto, los ingresos por docencia, desde el punto de vista del financiamiento, superan ampliamente a las demás actividades de la educación superior. En buenas cuentas, el peso relativo de cada una de las actividades que deberían incentivar las universidades se encuentra concentrada meramente en el aspecto docente, marginando a las otras dos a simples cuestiones extrainstitucionales.

Los académicos e investigadores requieren contratos estables y condiciones de trabajo adecuadas. En el caso de Chile, en cambio, la mayor parte de ellos, incluso en las universidades del Estado, trabajan en el mejor de los casos "a contrata," es decir, con contratos que expiran y deben ser renovados cada año. La mayoría no cuenta ni siquiera con eso, sino que caen en la categoría de "profesores taxis," que deben completar una

remuneración que deja mucho que desear con diversos contratos precarios en distintos establecimientos, corriendo de uno a otro al finalizar cada clase (ver cuadro en el anexo). Por estos motivos, financiar la educación principalmente mediante el cobro de matrículas ha sido desechado por todos los países del mundo, menos uno: Chile. En la OECD en su conjunto, por ejemplo, mas del noventa por ciento de los alumnos, profesores, académicos e investigadores, pertenecen a establecimientos públicos, financiados por el Estado en una proporción similar. Chile es el único país del mundo donde las familias deben aportar la mitad del financiamiento educacional total y cinco sextos de la educación terciaria en general y prácticamente el cien por ciento en la educación superior técnica.

11. El “capital humano”

En el caso de la educación superior, el concepto central que inspira la política de privatización es el denominado "capital humano." Asume que el gasto en educación constituye una inversión privada para los educandos, que reditúa ganancias y rentabilidad como un negocio cualquiera. Justifica de este modo el cobro de matrículas. Incluso, otorgar aval del Estado al financiamiento de las mismas mediante créditos bancarios, como el fomento de PYMES.

Las "ganancias" netas podrían medirse por el incremento en las remuneraciones debido a la mayor calificación, menos el costo de la capacitación requerida para lograrla, ambas expresadas en valor presente. La rentabilidad de dicho "negocio" se podría medir asimismo en la razón entre las "ganancias" netas y el "capital" invertido en solventar el período de capacitación, así calculados. Alternativamente, como la tasa interna de retorno de todos los flujos descritos, negativos y positivos, lo que viene a ser exactamente lo mismo.

Curiosamente, esta burda transposición de conceptos elementales de evaluación de proyectos, sólo se aplica para justificar el pago privado de la educación terciaria, mientras se deja de lado en los niveles pre-escolar, básico o medio, que tienen un impacto aún mas significativo sobre las remuneraciones. Posiblemente, dicha omisión se fundamenta en los evidentes obstáculos de infantes, niños y adolescentes al aprendizaje de matemática financiera, sin la cual difícilmente pueden evaluar debidamente los pros y contras y asumir libremente una decisión de "inversión" que podrían lamentar a lo largo de toda su vida laboral.

A decir verdad, no es la primera vez que entusiastas filisteos intentan extrapolar a otros campos algunos conceptos básicos de la teoría microeconómica. Se han escrito y publicado sesudos tratados y fundado escuelas teóricas, sobre la base de aplicar estos mismos conceptos de negocios, por ejemplo, al amor entre los seres humanos y sus relaciones de parejas.

Sin embargo, los porfiados hechos pronto revelan infinitamente mas riqueza, colorido y sorpresas, que la mejor y más elegante de las teorías. Ciertamente, no parece buen consejo para un adolescente enamorado que aborde a su amada con sesudos cálculos de costo-beneficio; mejor le lleva flores.

Algo parecido ocurre cuando uno de nuestros encalillados "capitales humanos" se enfrenta en el mercado con el capital de verdad. Cuando le ofrecía préstamos de estudios le daba el pomposo título de "capital humano." Ahora lo mira para abajo y lo llama "mano de obra." Cuando intenta venderle su ahora calificada fuerza de trabajo, se encuentra con la dura realidad que no le ofrecerá por ella ni un peso más de lo que vale; eso si tiene suerte y no hay muchos cesantes disputando la misma plaza.

En otras palabras, le paga lo que requiere en ese momento para vivir junto a su familia en las condiciones que se consideren normales para otros "capitales humanos" como él, en ese país y en ese tiempo. El mercado se encargará que así sea, por simple oferta y demanda. Al

igual que en el caso de las materias primas, maquinarias y otras mercancías, que el mismo capital compra concurrentemente para organizar un proceso productivo, comercial o financiero.

Otra cosa bien diferente es el valor agregado que nuestro "capital humano" va a incorporar con el sudor de su frente, - ahora el capitalista los denomina "obra de mano" -, a los bienes o servicios producidos en el curso del proceso aquel. Ciertamente, va a ser muy superior al valor de su fuerza de trabajo, condición indispensable para que los contraten en primer lugar.

En eso consiste precisamente el capital. No es una máquina o un edificio, ni mucho menos la fuerza de trabajo, por muy calificada que sea. Es la relación social que se establece mediante la contratación privada masiva de trabajo asalariado con la finalidad de obtener ganancias.

El valor agregado por los "capitales humanos" se realizará en el mercado donde se transa los bienes y servicios producidos, que es bien diferente a aquel donde se transan aquellos y se determinan sus salarios. Sin embargo, si se trata de mercados competitivos, en ambos opera la misma ley

y: lo que en ellos se transa se vende por lo que cuesta, ni un peso mas, ni un peso menos.

De este modo, nuestro sufrido "capital humano" descubrirá que su negocio no corresponde a sus expectativas previas. Sólo por azar, su salario va a cubrir los costos de su educación, así como su mantención mientras estudiaba. En los hechos, lo que va a reponer es lo que le cueste a él mantener su propia familia, mas o menos en las condiciones que se consideren aceptables en ese momento para su categoría ocupacional. Incluidos los costos de educar a sus propios hijos.

Si es afortunado, el mayor salario debido a su educación terciaria compensará los costos totales de haberla completado, pero lo probable es que guarden muy poca relación con aquella. De las "ganancias" prometidas por los "economistas de la educación" mejor se olvide. No verá nunca un peso.

Sin embargo, lo que si va a tener que pagar todos los meses, es la cuota del crédito que contrató con el banco para solventar sus estudios. Intereses incluidos. Esos no perdonan, porque el banquero es un capitalista hecho y derecho, no un simple "capital humano" como él. En otras palabras, va a tener tres descuentos fijos de su planilla: la AFP, la ISAPRE y la cuota del crédito de estudios. Aparte de los impuestos a la renta, le caerán encima con la regularidad del día y la noche.

Dicho de otro modo, el famoso negocio del "capital humano" no es otra cosa que una forma de financiar parte del sistema educacional mediante una suerte de impuesto adicional a la planilla de remuneraciones de los profesionales. Igual que la previsión, la salud y el seguro de desempleo.

Se trata de un método de financiamiento económicamente ineficiente y socialmente injusto. Es ineficiente porque encarece específicamente la planilla de remuneraciones, afectando la competitividad de la economía. Es injusto porque los salarios se van a determinar por lo que cueste reproducir la fuerza de trabajo calificada en cada momento del tiempo y según las condiciones políticas y sociales prevalecientes entonces.

Pueden tener o no relación con las que prevalecían en el momento de cursar esa fuerza de trabajo su educación superior. Del recuerdo de aquel, solo incidirán en la determinación de los salarios de ese momento, el costo de servir los créditos educacionales que esos trabajadores calificados estén pagando.

Sin embargo, este costo no afectará a aquellos cuyas familias lograron pagar en su momento su formación sin recurrir a créditos. Ello significa que, en promedio, el nivel de salarios no subirá lo necesario para reponer el costo del crédito para aquellos que si lo deben servir. Eso es muy injusto, puesto que el insuficiente nivel de salarios afectará a los profesionales hijos de la clase media o sectores populares, cuyos padres no lograron en su momento pagar su educación.

III. Desafíos

12. Institucionalidad

La nueva institucionalidad de educación superior, y por consiguiente de todos los niveles educativos, no puede consistir en una suma de iniciativas públicas o privadas dispersas entre si; al contrario, debiera funcionar como un sistema nacional de educación pública y privada coherentemente articulado.

El primer requisito, por tanto, consiste en entender la educación superior verdaderamente como un sistema, en virtud de la cual la matriz conceptual y práctica gire en torno a la lógica que le da sentido. En concreto, esto significa orientar las políticas públicas hacia una profunda articulación de la educación superior con todas sus interfaces. La educación superior debe articular sus componentes internos de modo de generar eficiencia y equidad, y al mismo tiempo, debe articularse con sus interfaces externas, vale decir, con la educación secundaria y el mercado laboral. Para hacer efectiva esta articulación es imprescindible que las relaciones entre las distintas instituciones tengan como pilar fundamental la confianza, entendida como la relación constituyente del sistema de educación superior. Ahora bien, estas confianzas debieran descansar sobre el concepto de calidad, el cual, como se ha mencionado a lo largo de todo el diagnóstico, representa uno de los nudos más críticos en este campo.

La institucionalidad de todo sector social es la base o estructura a través de la cual los demás ámbitos, como el financiero por ejemplo, descansan. De tal manera, la calidad de esta institucionalidad dependerá de la calidad de sus componentes. No es coherente y consistente, por lo tanto, construir un sistema de educación a partir de diferentes niveles de calidad, como ocurre hoy en día. Eso daña profundamente las confianzas para la cooperación e interoperabilidad entre las instituciones involucradas.

Una forma de explicar esta calidad heterogénea es hacer la distinción entre privatización y mercantilización. Históricamente la matriz institucional de la educación superior chilena ha estado compuesta por entidades mixtas de carácter público y privado, donde las primeras fueron predominantes durante la mayor parte del tiempo, lo cual cambió abruptamente después de la reforma de los ochenta. A partir de esta modificación constitucional no solo aumentaron las instituciones de orden privado, constituyendo actualmente el sector que capta alrededor del 70% de la matrícula total, sino también se introdujo la noción de "mercado" como principal regulador de la oferta y la demanda (y también de los aranceles) en la educación superior. Cuando el "mercado" se integra en algún servicio social como la salud, la previsión o la educación ocurre algo que permanentemente resulta cuando se resuelven los déficit estatales de esta forma: se segmenta en función de la demanda. Así, actualmente existe una matriz institucional diversificada pero altamente segmentada, en todos sus niveles, lo cual se ha traducido en las correspondientes desigualdades en cuanto a la calidad de educación recibida. Esto explica, de algún modo, las enormes brechas de calidad entre las distintas instituciones, medidas según la productividad investigativa, las tasas de retención y graduación, los académicos con jornada completa y grado de doctor, la cobertura de la mayor cantidad de áreas de conocimiento, entre otras. La segmentación a

consecuencia de la mercantilización de la educación ha significado, en buenas cuentas, una matriz institucional estructurada según los estratos socioeconómicos al que apuntan las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Por tal motivo, hay instituciones para la elite, para la clase media y para los sectores populares. Más que la existencia de instituciones privadas, el origen del problema se asienta sobre la mercantilización de las relaciones entre ellas y sus denominados “clientes” de la educación. Para avanzar hacia una nueva institucionalidad más eficiente y equitativa es necesario, en primer lugar, ahondar en lo que se entiende por institución pública de educación superior y sus diferentes matices conceptuales. Esta institución debiera ofrecer los más diversos *bienes públicos*^[12] para la sociedad, y ser, al mismo tiempo, considerada como un bien público por sí mismo. Ahora bien, este tipo de paradigma trae consigo algunas consideraciones. En primer lugar, la educación superior a través de las actividades de investigación y extensión produce conocimientos generales que son beneficiosos para toda la sociedad, lo cual implica, en principio, que los resultados de estas experiencias no son ni excluibles ni rivales en el consumo, como dice la teoría económica. Sin embargo, ocurre que estos “conocimientos” sí pueden excluir a un numeroso bloque social de sus beneficios. En efecto, los resultados de las investigaciones incluyen determinados ritos lingüísticos, operaciones conceptuales y contextos semánticos, que inhabilitan o más bien vuelven onerosos este tipo de conocimientos, sobre todo a grupos sociales desacostumbrados a convivir con expresiones intelectuales y cognoscitivas barrocas y crípticas. En segundo lugar, la educación pública como tal, desde el punto de vista económico, no puede ser considerada como un bien público puro. Esto porque dentro de sus características más visibles y fundamentales está excluir a un cierto número de personas en base a sus resultados académicos. En buenas cuentas, tanto los productos de la educación superior pública como ella misma no pueden ser considerados como un bien público puro, lo cual deja entrever ciertas consecuencias para la legitimidad de la educación como un bien privado o un bien de consumo.

Sin embargo, los movimientos sociales no están obligados a utilizar la racionalidad económica purista como sustento teórico para sus demandas. Efectivamente, es perfectamente plausible denominar a las instituciones de educación superior como bienes públicos, o también, que generan bienes públicos para la sociedad. Esto es cuantificable desde el punto de vista de los resultados, esto es, de la capacidad de incrementar las consecuencias sociales y económicas en el largo plazo para la sociedad en su conjunto. En rigor, una sociedad educada y con altos niveles de formación es la base cultural y social para el desarrollo del país. El asunto es, en buenas cuentas, concebir a la educación no como un bien de consumo, el cual ofrece ciertos niveles de profesionalización para la rentabilidad individual y el prestigio social y que además segmenta según la capacidad de compra de los demandantes, sino como un proceso de desarrollo personal que permite el bienestar del conjunto de la sociedad. La educación es un bien público y el Estado es quien debe resguardar el mayor acceso y permanencia, a fin de que sea cada vez menos excluible y rival en el consumo.

Ahora bien, un bien público no es exclusivo de las instituciones públicas. El que una institución produzca bienes públicos y externalidades positivas para la sociedad no depende de su propiedad jurídica, esto es, que sea pública, privada o una corporación sin fines de lucro. Este aspecto es relevante puesto que es el argumento de fondo para insistir en que cualquier tipo de institución, independiente de su propiedad, debiera recibir recursos públicos, en virtud de su función social, al recibir a los estudiantes de los quintiles de menores ingresos, y al producir, por lo tanto, externalidades positivas.

La nueva institucionalidad apunta en este sentido: dilucidar qué tipo de instituciones podrían recibir fondos públicos para su desarrollo institucional. No basta con decir que producen bienes públicos y externalidades positivas, lo importante es establecer y visualizar tanto sus resultados como las lógicas internas de su funcionamiento. No es lo mismo una institución

de educación superior en la cual sus académicos trabajan en su gran mayoría como “profesores taxis” que una institución que resguarda el trabajo docente y lo relaciona con los procesos de investigación internos. No es lo mismo una institución con bajas tasas de retención y otras con altos niveles de graduados, en los cuales la titulación fue realizada en el tiempo planificado. No es lo mismo una institución que cubre todas las áreas del conocimiento de aquellas que abren y cierran carreras de acuerdo a las demandas contingentes. No es lo mismo una institución que no deja a sus estudiantes agruparse en centros de alumnos o federaciones que otras en las cuales existe una verdadera democracia interna, con participación de todos los actores involucrados en el desarrollo educativo de esa casa de estudios. En buenas cuentas, no es lo mismo una universidad de investigación de aquellas universidades meramente docentes^[13].

En relación a lo anteriormente planteado, la institucionalidad a partir de la cual se debiera gestionar el financiamiento público depende de los siguientes factores:

- Productividad en investigación
- Tasa de retención
 - Cobertura de áreas del conocimiento
 - Académicos jornada completa y con grado de doctor
 - Democracia interna
 - Vinculación con la sociedad (articulación con educación secundaria y mercado laboral)
 - Heterogeneidad en la matrícula.
 - Sin fines de lucro

De acuerdo a estos indicadores y formas de administración interna es que se debiera discriminar a las instituciones de educación superior (Ues, IP y CFT), tanto para el financiamiento a la oferta como para el financiamiento a la demanda. Al mismo tiempo, se deben inyectar los recursos necesarios y adecuados para revitalizar las universidades estatales que han sido objeto de abandono durante las últimas décadas; y adicionalmente, fomentar el desarrollo institucional de estas, más allá del límite actual del 6%, con el propósito de atraer la mayor cantidad de estudiantes, de todos los estratos socioeconómicos. Los detalles financieros de estos lineamientos institucionales son expuestos de forma detallada en la siguiente sección.

13. Financiamiento

Diversos estudios han intentado dar cuenta de los costos que implicaría una reforma estructural a la educación superior. Cifras de gastos permanente que, por ejemplo, van desde alrededor de un 0,3% del PIB en régimen a alrededor de un 1% del PIB en régimen o transición^[14].

Es evidente que estimar los impactos fiscales de una reforma de las características que se requieren, resulta sumamente complejo, por lo que todas las cifras expuestas en los diferentes estudios representan aproximaciones de los mismos.

En consecuencia, una primera cuestión a destacar es que la reforma representa montos bastante altos que requieren de aumentar de forma permanente el gasto en educación. A partir del análisis presentado en el presente informe podemos concluir que dicho aumento de gasto debe ser exclusivamente gasto público, que no solo aumente el gasto total en educación superior, sino que también reemplace parte del actual gasto privado. Pero este aumento de gasto debe ir hacia un sistema con un nuevo diseño, que no privilegie el crecimiento de instituciones eminentemente docentes y de baja calidad (que muchas de ellas lucran de forma encubierta), o que transfiera recursos públicos hacia la banca.

En segundo lugar, cabe destacar, que cualquier reforma que se implemente requerirá, por un lado, de gastos transitorios, principalmente destinados a nueva infraestructura o a la *revitalización* de la ya existente, lo que pueden ser financiado con ingresos transitorios. Pero por otro lado, presenta gastos recurrentes, los que deben ser financiados con ingresos permanentes, y es así como se han financiado las grandes reformas estructurales implementadas en los últimos años (AUGE, reforma previsional, entre otras). Lo anterior plantea la necesidad de una reforma tributaria, que permita financiar una eventual reforma educativa, así como también que incorpore elementos de progresividad al sistema tributario y, por consiguiente, a la reforma educativa implementada.

V. Palabras finales

La situación de la educación superior ha llegado a un punto en que no puede continuar como está. Los futuros profesionales y sus familias no pueden seguir sobrellevando esta carga financiera insensata. Los académicos y funcionarios no pueden continuar con sus niveles actuales de bajas remuneraciones, precariedad laboral y carencia generalizada de condiciones mínimas para el trabajo intelectual.

Esta situación se torna insostenible para académicos, estudiantes y funcionarios. Para aquellos que pertenecen a las universidades del Consejo de Rectores y también para las universidades privadas. Más aguda todavía es la situación de los que estudian y trabajan en los institutos profesionales y centros de formación técnica. El desmantelamiento del sistema nacional de educación pública los ha afectado a todos por igual.

Esto tiene que cambiar y cambiará. Las federaciones estudiantiles están empeñadas en levantar un gran movimiento que los incluya a todos. Para ello, sugieren reconstruir el sistema nacional de educación superior pública y gratuita.

Ciertamente, ello requiere atender en primer lugar las justas demandas de los rectores de las universidades del Estado, en términos que éste aporte el grueso de su financiamiento. Adicionalmente, el Estado debe financiar aquellas universidades que, sin ser estatales, cumplan con los requisitos mínimos requeridos para ser consideradas como tales. Estos son ciertamente muchísimo más exigentes que los que hoy considera el sistema de acreditación, para el cual lo más importante consiste en demostrar capacidad de llevar bien un negocio. Las verdaderas universidades públicas deben mostrar una adecuada relación entre la docencia, investigación y extensión. Deben respetar los derechos laborales de académicos y funcionarios, ofreciendo en primer lugar un trabajo estable y bien remunerado. En otras palabras, deben ofrecer condiciones adecuadas para el trabajo intelectual, científico, artístico y cultural. Deben ofrecer a sus estudiantes condiciones de estudio adecuadas y cobrarles un costo razonable, con topes establecidos por el Estado y cada vez menores, en la medida que se avanza a recuperar la gratuidad perdida. Deben ser realmente instituciones sin fines de lucro. Su único Norte debe ser Chile y su pueblo, como exigía Andrés Bello.

La mejor garantía de todo ello se cumpla, es la efectiva autonomía y libertad de cátedra de las comunidades universitarias, basada en un gobierno interno democrático, que respete el derecho de todos los estamentos a una adecuada representación y participación en sus decisiones.

Este es precisamente el esquema que logró imponer la Reforma Universitaria de fines de los años 1960, que en menos de cinco años logró modernizar todas las universidades del país y duplicar su matrícula, al tiempo que multiplicó varias veces el número de académicos,

especialmente los de jornada completa, cuyas remuneraciones y condiciones de trabajo mejoraron asimismo, considerablemente.

De este modo, todas las universidades del país, tanto las estatales como las privadas, conquistaron su autonomía, el cogobierno tri-estamental y democrático y un financiamiento estatal que permitió alcanzar prácticamente la gratuidad de la educación superior.

VI. Conclusiones

Aspectos relacionados con institucionalidad y financiamiento parecen ser los puntos más críticos en la actual crisis de la educación superior chilena. El primero dice relación con una matriz institucional diversificada pero altamente segmentada, tanto en la distribución de las clases sociales en las respectivas instituciones, como por la calidad que entregan estas, en todos los niveles. Lo segundo puesto que el financiamiento dirigido en su mayor parte a la demanda ha resultado ineficiente, injusto, insostenible y perverso para el conjunto del sistema.

En el transcurso de las últimas tres décadas, el esquema institucional y de financiamiento ha erosionado, en la práctica, el concepto de institución de educación superior, especialmente el relacionado con lo público. Como consecuencia de esto, han trastocado sus objetivos fundamentales, esto es, desarrollar de forma equilibrada y democrática las actividades de investigación, docencia y extensión. Debilitadas estas funciones, el resultado ha sido el desmantelamiento de la institucionalidad pública, por una parte, y la irrupción de las instituciones privadas, por otra. Estas últimas, sin embargo, han emergido de forma desregulada, sin resguardo de la calidad entregada y con incumplimientos legales a lo largo del tiempo y sin supervisión efectiva (lucro).

En definitiva, la educación superior ha devenido en mero bien de consumo, motivo por el cual la irrupción de “universidades simplemente docentes” no parece despertar ninguna desavenencia al interior de las políticas educativas: la entrada a este nivel de educación solo tendría el objetivo de profesionalizar a sus demandantes, es decir, entregarles las certificaciones necesarias para optar a una mejor rentabilidad o ingreso en el futuro.

Este paradigma, sin embargo, se enfrenta con la noción de que la educación es un bien público, independiente de la entidad jurídica que la imparte. Efectivamente, no es tanto la diferenciación entre institución pública o privada lo que define un bien público, sino más bien el contexto bajo el cual este se desarrolla. En el contexto actual, de excesiva mercantilización y competencia a través del marketing e infraestructura, el desarrollo de los bienes públicos ha tendido a ser insustancial e ineficiente.

Ahora bien, si la educación se concibe como un bien público y sobre la cual se gestan los mayores impactos sociales y económicos, entonces es verosímil y loable esperar que el Estado, como representante de los múltiples intereses, se haga cargo de entregar calidad y acceso para todos. Esto significa, por supuesto, garantizar un sistema nacional de educación superior público y gratuito, en todos sus niveles.

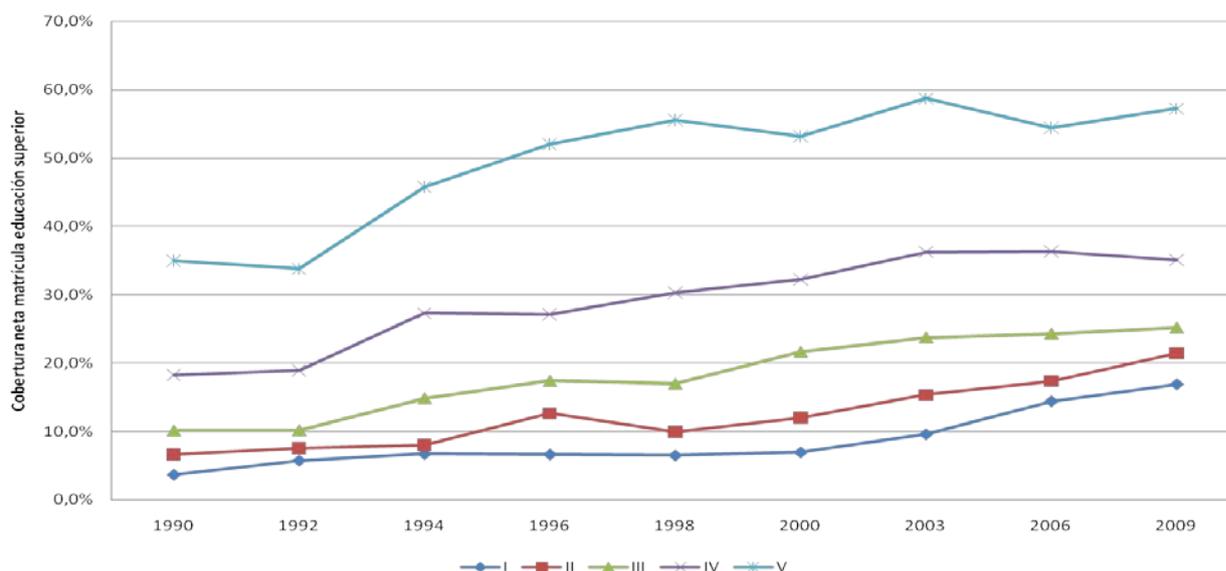
VII. Anexos

Distribución matrícula educación superior por quintil según nivel

Agrupación	Instituciones (n°)	Número estudiantes por quintil Autónomo Nacional										Matrícula Total	Aporte de familias	
		I	II	III	IV	V								
UNIVERSIDAD	60	51.915	9%	80.352	13%	94.147	16%	139.077	23%	231.269	39%	596.760	72%	1.401.097
IP	44	23.514	13%	37.221	21%	42.952	24%	42.706	24%	35.137	19%	181.530	22%	210.351
CFT	63	6.928	14%	9.873	20%	12.859	25%	11.423	23%	9.472	19%	50.555	6%	48.877
Total Educación Superior	167	82.357	10%	127.446	15%	149.958	18%	193.206	23%	275.878	33%	828.845	100%	1.660.325

Fuente: CENDA en base a Ficha Financiera Educación Superior, 2009, SIES, Ministerio de Educación y CASEN 2009

Gráfico: Cobertura educación superior por quintiles, 1990-2009.



Fuente: Orellana, 2011.

Bibliografía

- Banco Mundial (2011). *Programa Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile*. América Latina y el Caribe, BM.
- Berner, Heidi; Gómez-Lobo, Andrés, Hojman, Daniel; Landerretche, Oscar; Micco, Alejandro; Rodríguez, María y Valenzuela, Juan (2011). *Costos y Financiamiento de las Propuestas de Reforma de la Educación en Chile*. Santiago: Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Carnoy, Martin (2006). *Economía de la educación*. España: UOC.
- CINDA (2007). *Informe iberoamericano de educación superior: CINDA*
- CNED (2011). *Índices 2011*. Consejo Nacional de Educación: <http://indices.cned.cl/>
- DIPRES (2010). *Informe de pasivos contingentes*. Chile, Dirección de presupuestos.
- Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. Gobierno de Chile.
- Kierberg, Enrique (). *Los nuevos profesionales. Educación universitaria de trabajadores Chile: UTE 1968-1973*.
- OECD; Banco Mundial (2009). *La educación superior en Chile*. París, OECD, BM.
- Orellana, Victor (2011). *Caracterización social de los estudiantes de educación superior en Chile, en Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del*

sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias. Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Torres, Rodrigo; Zenteno, María Luisa (2011). *El sistema de educación superior: una mirada desde las instituciones y sus características*, en *Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias*. Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Sepúlveda, Leandro; Ugalde, Pamela (2010). *Trayectorias disímiles y proyectos individualizados: origen y experiencia educativo-laboral de los estudiantes de centros de formación técnica*, en *Revista calidad de la educación del Consejo Nacional de Educación*. Chile: CNED.

Tel: (562) 6883760 www.cendachile.cl cenda@cendachile.cl Vergara 578, Santiago, Chile

NOTAS:

[1] Discurso Juan José Ugarte, director de la DIVESUP; marzo 2011.

[2] A pesar de ese crecimiento, la proporción sigue siendo muy baja en relación a los países de la OECD.

[3] Estas son fácilmente identificables: menos esfuerzo por parte del Estado.

[4] Actualmente en Chile egresan 2 universitarios por cada 1 técnico.

[5] Las universidades privadas, en conjunto, realizan solo el 8% de toda la investigación en el país.

[6] Las 11 universidades de estas dos clasificaciones son todas del CRUCH.

[7] Si para mediados de los ochenta el ingreso per cápita estaba en 3.000 dólares, actualmente éste es de 13.000 dólares per cápita, sin embargo, el índice de desigualdad (Gini) sigue prácticamente igual, y algunas veces peor, lo cual implica que mayor crecimiento económico no es resguardo de mayor igualdad, o mejor distribución de los ingresos.

[8] Subsidio a la demanda que es en buenas cuentas un financiamiento indirecto a las instituciones, pero que está determinado por la "libertad" de elección de los estudiantes.

[9] La Universidad de las Américas, la Universidad San Sebastián, la Universidad Santo Tomás,

[10] Este aporte de las familias se encuentra subestimado puesto que el cálculo realizado por CENDA utilizó la metodología de los balances del CRUCH, los cuales incluyen las becas y créditos en los aranceles de matrículas, mientras que en el Anexo SIES (donde se encuentra la información detallada), algunas instituciones presentan las ayudas estudiantiles doblemente contabilizadas. Según estimaciones del SIES, la diferencia es de aproximadamente \$100.000 millones de pesos, los cuales aumentan los aportes de las familias a 1,6 billones de pesos, esto es, aproximadamente dos tercios de los ingresos de explotación. .

[11] En este cuadro el FSCU se contabiliza como aportes de las familias porque constituye una acreencia de los futuros egresados. Pero las tasas de interés son menores a las del mercado y los dividendos no pueden exceder un 5 por ciento de los ingresos de los mismos.

[12] Como los ya mencionados: investigación, docencia de calidad y extensión.

[13] Aquí se sigue la clasificación por universidad según calidad que recorre todo el informe.

[14] Ver Berner, et. al., 2011; Terram, 2011; entre otros.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivochile.com> (Además: <http://www.archivochile.cl> y <http://www.archivochile.org>).

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com y ceme@archivochile.com

El [archivochile.com](http://www.archivochile.com) no tiene dependencia de organizaciones políticas o institucionales, tampoco recibe

alguna subvención pública o privada. Su existencia depende del trabajo voluntario de un limitado número de colaboradores. Si consideras éste un proyecto útil y te interesa contribuir a su desarrollo realizando una DONACIÓN, toma contacto con nosotros o infórmate como hacerlo, en la portada del sitio.

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#).

© CEME producción. 1999 -2011 