



**Andrés Sanfuentes Vergara**  
 Coordinador Unidad de  
 Financiamiento Foro Aequalis

Economista de la Universidad de Chile, consultor y académico de distintas instituciones nacionales, como el Banco Central, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda; ex presidente del Banco Estado (1990-2000).

## Hitos en el financiamiento de las instituciones de educación superior

No es posible describir y analizar brevemente la evolución histórica del financiamiento de las instituciones de la educación superior (IES) en Chile, motivo por el cual esta exposición se centrará en algunos aspectos relevantes o hitos fundamentales.

Se debe partir por la reforma de 1981, que ha marcado el trayecto hasta ahora. Esa legislación terminó por consolidar la política universitaria que venía ejecutando la dictadura desde 1973. Ella se inició con la intervención de las universidades y la designación de rectores delegados. Cabe recordar que en el quinquenio anterior (1967-1973), ocurrió el proceso de reforma universitaria que modificó profundamente el sistema. El nuevo gobierno se propuso como meta reducir el poder de las universidades estatales (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado), mediante el argumento de facilitar la regionalización del país, unificando sus sedes regionales existentes en ambos planteles, dando origen a ocho universidades derivadas y cuatro institutos profesionales autónomos, posteriormente transformados en universidades.

Adicionalmente, segregó de la Universidad de Chile el conflictivo pedagógico, que se transformó en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE) y agrupó a las carreras técnicas, especialmente del área de la ingeniería (la actual Universidad Tecnológica Metropolitana). En Santiago se dio mayor autonomía a las sedes occidente, oriente, norte y sur, aunque constituyó un proceso de corta duración.

---

En el caso de las universidades católicas (de Chile, de Valparaíso, y del Norte) el proceso fue pausado. En ese periodo, la Pontificia Universidad Católica de Chile robusteció su presencia, en lo cual influyó su cercanía al gobierno, especialmente al equipo económico, y la regionalización ocurrió con posterioridad, en 1991, con la formación de las universidades católicas del Maule, de Temuco y de la Santísima Concepción. Las otras entidades privadas no confesionales, como Concepción, Austral y Técnica Santa María, mantuvieron su estructura.

Este conjunto de universidades, que posteriormente forman parte del Consejo de Rectores (CRUCH), financiaban su quehacer fundamentalmente con recursos estatales, ya que la educación superior era básicamente gratuita y ningún plantel tenía fines de lucro entre sus objetivos. La matrícula de la educación superior alcanzaba a 144.000 estudiantes, de los cuales alrededor del 65% estaba en las instituciones estatales; la Universidad de Chile con 66.000 alumnos y la Universidad Técnica del Estado (UTE) con 33.000.

## **I. La reforma incompleta de 1981**

La legislación de 1981 cambió radicalmente el sistema. Su objetivo central fue avanzar en la privatización de la educación terciaria, "darle espacio al sector privado", tanto por motivos económicos como ideológicos, pues el régimen imperante solo permitía la conformación de entidades simpatizantes o neutras. Se buscaba estimular la incorporación de nuevos actores a la actividad, para lo cual era indispensable fomentar la docencia de pregrado, la tarea más fácil de realizar en una primera etapa.

La normativa estableció que las nuevas universidades "particulares", en la terminología de Enrique D'Etigny, no recibirían aportes directos del Estado y que, en su calidad de fundaciones, no podían generar utilidades ("lucrar").<sup>2</sup> Al comienzo se crearon tres instituciones, las universidades Diego Portales, Gabriela Mistral y Central, pero la crisis económica de 1982-83, postergó la realización de otras iniciativas hasta fines de la dictadura, en que se formaron numerosas entidades, antes de la recuperación de la democracia. Por su parte, las universidades del CRUCH, desde la legislación de 1981, ya tenían el privilegio de recibir aportes directos del Estado (AD).

Cuando se justifica la existencia del AD se menciona que es "por motivos históricos"; sin embargo, sin intentar ser irreverente con la historia, parece conveniente ser más preciso en este fundamento. Para esos efectos es necesario mencionar que las instituciones del CRUCH, cual más cual menos, cumplían no solamente una tarea docente sino también realizaban funciones de investigación científica y tecnológica y, además, actividades de "extensión", es decir, relaciones directas con la sociedad mediante labores de carácter artístico y, en general, de fomento cultural; en este último campo se incluyen el teatro universitario, la formación de orquestas, el ballet y la promoción de las bellas artes, así como el desarrollo de museos y, en términos genéricos, la transferencia cultural.

<sup>12</sup> Los institutos profesionales y centros de formación técnica no quedaron sometidos a la restricción que les impedía tener lucro entre sus finalidades.

En relación a las actividades de ciencia y tecnología y de extensión, la legislación brilló por su ausencia, a diferencia de la docencia. Sin embargo, reconoce implícitamente su importancia al considerar el AD, con el cual el estado financió y se comprometió a mantener recursos en el futuro por la calidad de *bienes públicos* que tienen estas actividades, es decir, generar externalidades que benefician a toda la sociedad, los cuales no es posible asignarlos a algún beneficiario en particular. Este fundamento se agrega a la consideración que se trata de especialidades que requieren de un periodo prolongado para formar la especialización, no se crean en un año ni en dos.

La ausencia de normativas para enfrentar áreas diferentes a la docencia en la legislación de 1981, no solo dejó sin un fundamento claro al AD que reciben las universidades del CRUCH, sino también postergó la definición de políticas de largo plazo para ambas áreas, el desarrollo científico y cultural. Transcurridos 30 años desde entonces, Chile todavía no logra aclarar ni siquiera la institucionalidad para la actividad científica y tecnológica. Actualmente, coexisten entidades como Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), dependiente del Ministerio de Educación; Innova, bajo el ámbito de Corfo-Ministerio de Economía y el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, que supuestamente depende del Ministerio de Economía. Esta ausencia de definiciones mantiene entrampado en el Congreso un proyecto de ley que debe legislar sobre la materia y que permite la asignación de los recursos y su gestión en esta área, con lo cual ha terminado por ser determinada por el Ministerio de Hacienda, mientras se resuelve la disputa regional sobre el destino de los fondos recibidos del *royalty* a los recursos mineros.

Se plantean argumentos a favor que la política de Ciencia y Tecnología quede bajo la dependencia del Ministerio de Educación, creando una Subsecretaría de Educación Superior y Ciencia, dada la mayor relevancia actual del tema y su proyección futura; otros se manifiestan partidarios de ubicarlo bajo el Ministerio de Economía, por la creciente importancia de la transferencia tecnológica y la innovación en el mundo moderno y sus requerimientos venideros. Una tercera posición plantea la conveniencia de crear un Ministerio de Ciencia, orientado a promover tanto la creación científica y la formación de postgrado como la transferencia tecnológica. Alternativamente, algunos supuestamente más pragmáticos son partidarios de mantener la actual institucionalidad y realzar reformas al interior de las actuales entidades.

Resolver el tema institucional tiene importancia desde varias perspectivas, especialmente por la creciente relevancia que la Ciencia y la Tecnología tienen en el mundo actual y las perspectivas de crecimiento de un país como Chile, que se encuentra en una fase intermedia de desarrollo económico y social, en que se requieren definiciones estratégicas en varias áreas. Por otra parte, se necesita al interior del gobierno una cabeza que lidere el diseño de una política de largo plazo que evite la dispersión actual de los esfuerzos estatales y controle la eficacia de las actividades que se realizan.

Otra de las materias que demanda una importante definición es la canalización de crecientes recursos para fomentar el desarrollo científico y la educación de postgrado, que

---

están indisolublemente ligadas entre sí. Si bien hay buenos fundamentos para mantener en términos reales el AD que reciben las universidades del CRUCH, ellos se basan en continuar con los avances ya realizados pero, mirando hacia adelante, el fomento de ambas áreas debería fundamentarse en la creación de fondos concursables de mediano y largo plazo, especialmente con carácter institucional y con evaluación de resultados, y abiertos no solo a entidades universitarias sino con una mayor amplitud.

Los recursos destinados al desarrollo cultural también están en una situación especial. Si bien el ente encargado es el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, que es un servicio público autónomo y su presidente tiene el rango de ministro, tiene una situación de dependencia presupuestaria del Ministerio de Educación y su segunda autoridad no tiene rango de subsecretario sino de Subdirector del Consejo, el cual administra diversos fondos orientado a la cultura, el más importante de los cuales es el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart). Los recursos públicos destinados al sector han crecido con rapidez desde la creación del Consejo, pero aun son relativamente reducidos ante la importancia del tema.

## II. Masificación del estudiantado

Otro aspecto relevante es la masificación del estudiantado. Hasta mediados de la década de los sesenta las universidades chilenas eran prácticamente gratuitas, pero su matrícula reducida; ciertos intentos de tarificación realizados por algunas universidades, una suerte de arancel contingente al ingreso, no tuvieron buenos resultados por problemas de control. En definitiva, el acceso a los estudios terciarios era bastante elitario, aunque constituyó un poderoso mecanismo de ascenso de sectores de la clase media. Tal como se señaló, en 1974 la matrícula sumaba 144.000 estudiantes y en los años previos a la reforma de 1981 la masa estudiantil no había crecido significativamente. Con la nueva legislación, se observa la incorporación de institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), de manera tal que en 1990 la matrícula llegó a casi 250.000 alumnos, de los cuales 118.000 pertenecían a IP y CFT y menos de 20.000 a las universidades "particulares", creadas a comienzos de los ochenta.

Durante los gobiernos de la Concertación se generó un rápido crecimiento, de manera tal que el 2000 sumaron 452.000 estudiantes, en que todos los componentes crecen, aunque el mayor incremento se da en las universidades "particulares", incluso favorecidas por la transformación de algunos IP en centros de mayor prestigio social; por otra parte, en las universidades estatales la expansión fue lenta y perdieron participación relativa. La gran masificación se generó en el siglo XXI, especialmente desde 2006, asociada a la puesta en marcha del Crédito con Aval del Estado (CAE), que ayudó a la gran incorporación de estudiantes a instituciones que no pertenecen al CRUCH.

Es así como en 2011 están matriculados en las IES alrededor de 1.070.000 estudiantes, en un sistema en que el financiamiento de la educación superior es fundamentalmente privado, a pesar de la rápida expansión de las ayudas estudiantiles, tanto en becas como en el apoyo al sistema de créditos.

En el caso del crédito solidario, al cual tienen acceso solamente alumnos del CRUCh, las deudas tienen por acreedores a las universidades del Consejo de Rectores, pero el Fisco ha tenido la política de suplementar anualmente a los centros de estudios que no logran recuperar todas sus acreencias, lo cual establece un mecanismo de "incentivos perversos", favoreciendo a quienes no tienen una cobranza efectiva. Por otra parte, las motivaciones para que los alumnos endeudados paguen sus deudas también son inequitativas, dadas las razones que favorecen la evasión de los compromisos crediticios.

Por otra parte, el CAE opera en otro componente estanco y, por lo tanto, que discrimina, ya que la cobranza está sometida al sistema financiero y las tasa interés son considerablemente mayores, del orden del 6% real anual. Es decir, después de hacer una carrera universitaria normal, de cinco años, con uno adicional para titularse y los dos años de gracia para incorporarse al trabajo, el egresado termina con una deuda que más que se ha duplicado, en moneda de igual valor, los pagos de aranceles financiados con los créditos.

Uno de los motivos más importantes para explicar las movilizaciones estudiantiles de mediados de 2011, aparte del reclamo por la calidad de la educación, se refiere al peso de los compromisos contraídos por los estudiantes y sus familias a través del CAE.

En la actualidad, los deudores del CAE que han comenzado a servir sus deudas pertenecen a dos conjuntos principales. En primer lugar, aquellos que han finalizado una carrera de menor duración, principalmente de IP y CFT, donde además los aranceles son más reducidos; en segundo, quienes han desertado de sus estudios. La mora de estos grupos es relativamente elevada.

La situación en el futuro tiende a agravarse, ya que las remuneraciones del contingente que actualmente aun no ha egresado tenderán a ir disminuyendo en términos relativos, por la incorporación de conjuntos adicionales de profesionales que todavía no participan en el mercado laboral.

Otro efecto natural que ha provocado la masificación es la pérdida de la calidad media de la educación terciaria. Por una parte, el sistema no estaba preparado para recibir un contingente tan amplio de estudiantes, ya que carecía de los recursos humanos, especialmente profesores de buen nivel, pero también una organización interna para responder a los nuevos requerimientos. Por otra parte, la preparación previa de los postulantes adicionales era menor, desde el momento que fue disminuyendo la selectividad y provenían de planteles con una educación media menos calificada. Como resultado, la calidad de la población estudiantil se redujo en relación al decenio anterior, y los egresados del nivel terciario demorarán un tiempo en ajustarse a las demandas actuales.

Los antecedentes anteriores generan una situación muy compleja para las políticas públicas que deben regir el sistema, ya que se ha sumado el alegato que el gasto fiscal en educación superior es relativamente bajo (las cifras van desde el 0,4 al 0,8% del PIB), a que el financiamiento total es cubierto mayoritariamente por el esfuerzo privado, las familias;

---

para estos efectos se hacen comparaciones con los países de la OCDE, que tiene estadísticas confiables y con metodologías similares. Sin embargo, esta argumentación no considera que esos países tienen un nivel de ingreso por persona muy superior a Chile y que ya han logrado avances definitivos en la calidad y cobertura de la educación preuniversitaria.

La masificación de la educación superior ha llegado al país cuando aun estaba pendiente la mejoría de los niveles previos del sistema. En efecto, a pesar de los avances ocurridos, se está lejos de completar la cobertura de la educación pre escolar, nivel esencial para lograr más adelante niveles mínimos de equidad y de igualdad de oportunidades. Son conocidos los problemas de desigualdad en la calidad de la educación básica y media que tiene la oferta escolar, a pesar de los logros obtenidos. Además, las consecuencias de la masificación de la educación superior llegaron en forma imprevista y sin estudiar adecuadamente sus posibles efectos. Desde un punto de vista de la asignación de recursos humanos y financieros, el financiamiento de la educación superior no es la primera prioridad, pues incluso las carencias en los niveles previos afectan el éxito de los estudios terciarios.

Por otra parte, surge la discusión acerca de los componentes de las ayudas estudiantiles, créditos versus becas. Dadas las altas tasas de rentabilidad privada que tiene la inversión en educación superior, cuando se pasa del nivel medio al terciario, resulta conveniente resolver mediante un crédito a largo plazo los problemas de liquidez que pueda tener un estudiante o su familia, para financiar el pago de los correspondientes aranceles, pues podría amortizar la deuda cuando se incorpore al mercado laboral y empiece a recibir un ingreso. El problema que existe es que las entidades financieras piden garantías para cubrir el riesgo del crédito y muchas veces las familias carecen de la posibilidad de disponer de ellas. Ante esta restricción se justifica que el estado actúe como garante del préstamo.

En el caso de las familias de muy bajo nivel de ingreso familiar, existen otros inconvenientes que pueden dejar al margen de los estudios superiores a alumnos que, por sus antecedentes, estarían en condiciones de incorporarse a esta tarea. Se refieren a una alta aversión al riesgo de endeudarse, o a la necesidad de la familia de contar con la ayuda que podría significar el ingreso potencial que obtendría si comenzara a trabajar con su educación media completa, o también la imposibilidad de financiar la mantención del hijo cuando esté en la educación terciaria. En todos estos casos, la solución no estaría en un crédito, sino que es necesaria una beca, una transferencia no reembolsable para sortear la dificultad. Por lo tanto, el Estado estaría ante la necesidad de financiar un programa que contenga tanto becas como créditos en su política, tal como ocurre actualmente.

Una solución alternativa consiste en financiar con becas a los estudiantes de familias de bajos ingresos para, posteriormente, darles acceso a un crédito para los últimos años de la formación. Este sistema puede constituir, no solo una fórmula para reducir el aporte financiero del Estado, sino una posible contribución para reducir la deserción estudiantil.

Las políticas que ha seguido el Estado en los últimos lustros terminaron por incentivar la incorporación masiva de jóvenes a la educación terciaria y, por lo tanto, es responsable de solucionar mediante ayudas estudiantiles, su obligación que ninguna persona que cumpla

con los requisitos académicos quede al margen de la actividad.

Por supuesto que lo anterior demanda la necesidad de cuantiosos recursos financieros, pues finalizar con el cumplimiento de las necesidades de los niveles previos de enseñanza sigue siendo la prioridad. Por lo tanto, mejorar la situación actual de la educación superior implicará un incremento importante del gasto fiscal.

