

Mecanismos de asignación de recursos públicos a los Sistemas de Educación Superior.

Análisis comparativo entre Chile y Argentina

Contreras, Juan Ramón; Doulián, Natalia; Medalla Araya, Adolfo;

Referencia institucional: Universidad Nacional de Tres de Febrero

Resumen: Los estados latinoamericanos y sus sociedades no son ajenos a la democratización global de la educación superior. En la última década ha habido altas expectativas en la educación superior como instrumento de movilidad social, lo que ha puesto en jaque los modelos de gobernabilidad de los sistemas de educación y sus correspondientes instrumentos de cuenta pública y evaluación de la gestión.

En esta ponencia, se analizará la asignación de fondos desde el Gobierno Central al sistema de educación superior universitario considerando los destinatarios del financiamiento y el impacto de la elección institucional, acceso de los estudiantes al sistema universitario y los resultados expresados en las tasas de graduación.

Mientras que el sistema de educación universitario argentino presenta un alto componente de instituciones dependientes del Estado (que reúne el 80% de la matrícula estudiantil), el sistema de educación universitario chileno presenta un alto componente de universidades privadas, con un 80% de la matrícula. Por este motivo, se hará hincapié en los instrumentos de financiamiento y la evaluación de los sistemas de educación superior considerando que, si bien los contextos políticos administrativos son diferentes, ambos poseen una alta tasa de matrícula de jóvenes entre 18 y 24 años, promediando el 50% en ambos países según datos del Banco Mundial.

Introducción

Por varias razones, la educación internacional y la comparada han venido adquiriendo en los últimos años creciente importancia. La amenaza de la competencia extranjera, el papel cada día mayor desempeñado por las nuevas naciones de África, Asia y el Cercano Oriente y los compromisos de Estados Unidos en ultramar, han agudizado la necesidad de un examen cuidadoso de nuestro sistema educativo y de un conocimiento adecuado de los sistemas educativos de las otras naciones. Además, se reconoce, mucho más que antes, que a pesar de las diferencias en el desarrollo económico y en las ideologías políticas, ciertos problemas (la población y la difusión de la educación, la distribución eficiente de los recursos humanos, los índices de deserción escolar, etc.) son comunes a la mayor parte del mundo. (Kazamias y Massialas, 1968)

La educación comparada se institucionaliza en los albores de la globalización del libre comercio, los mercados hiper-segmentados y la presencia de empresas transnacionales con el PIB de un país pequeño. Comenzaban además dispares procesos de democratización de la educación.

En latinoamérica desde principios del presente siglo, se ha visto un aumento de matrícula de la educación superior para todos los sectores de la sociedad; pero especialmente para estudiantes que provienen de entornos socio económicos bajos y medios.

Esta democratización se desarrolló dentro de un periodo de crecimiento económico, abundancia fiscal y crecimiento de la clase media. Los hacedores de política durante el periodo en cuestión, construyeron distintos instrumentos de financiamiento en función de las orientaciones propias de los sistemas de cada país. El informe *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean* de 2017, preparado por el Banco Mundial, establece que la *tasa bruta promedio de matrícula*¹ en latinoamérica creció del 21 al 43 % entre los años 2000 y 2013.

Hoy el crecimiento económico ha disminuido considerablemente en toda la región; la crisis de precios de los *commodities* y su componente hegemónico en la matriz productiva latinoamericana han afectado la recaudación de los Estados, y dependiendo de las formas de financiamiento de estos sistemas han puesto en jaque los modelos de gobernabilidad y sus correspondientes instrumentos de cuenta pública y evaluación de la gestión.

La historia política de las naciones latinoamericanas durante el último siglo y sus vaivenes en la gobernabilidad, han incidido en la forma de organización de los sistemas de educación superior. Sistemas que en función a su grado de mercantilización, los hacedores de política diseñan y desarrollan instrumentos de financiamiento.

Si la pertinencia político-institucional de los sistemas universitarios se define en términos de sus contribuciones al afianzamiento de la gobernabilidad democrática de la región –en su conjunto y en cada uno de sus países–; la universidad debe trabajar efectivamente para alcanzar consensos básicos en materia de políticas estatales a través de procesos de concertación, para promover nuevas modalidades de representación social, para establecer canales institucionales para las demandas de participación social, para el desarrollo y aceptación colectiva de valores ético-morales en el marco de una cultura cívica democrática, para el desarrollo en sus estudiantes y graduados de actitudes y juicios críticos sobre instituciones, procesos y actores, y para que la educación y la universidad se constituyan nuevamente en medios eficientes de movilidad e integración social. (Fernández Lamarra, 2009)

¹ definida como el ratio entre la cifra de matriculados en educación superior y la población de edad 18-24 años

Se ha comenzado a debatir sobre la gobernabilidad de los sistemas, el grado de complejidad de sus instituciones, la forma y pertinencia del financiamiento de las distintas acciones afirmativas y de inclusión, como así también la efectividad de estas en la tasa de graduación de los estudiantes beneficiarios. El sistema de educación superior argentino presenta una alta matrícula en instituciones dependientes del Estado. De manera contraria el sistema de educación superior chileno presenta una alta matrícula en instituciones de gestión privada.

Los sistemas de educación superior de Argentina y Chile son muy distintos entre sí, en cuanto a la gobernabilidad de sus sistemas, la orientación de estos, la complejidad de sus instituciones y sus respectivos instrumentos de financiamiento. Pero en ambos casos según las mismas cifras del Banco Mundial (2017), la tasa bruta de participación supera el 50%.

Argentina guarda una larga tradición y liderazgo en la concepción del carácter de derecho ciudadano y bien público de la educación superior; con hitos históricos que han marcado a la región. La Reforma Universitaria de Córdoba en 1918 es la primera reflexión sobre la universidad democrática, plural y solidaria.

La cantidad de instituciones universitarias ha crecido constantemente, en sucesivas oleadas de gestión estatal. Existiendo además un periodo ampliamente privatista entre 1990 y 2000, donde se crearon 26 universidades privadas. A partir de la última década el Estado toma de nuevo un rol protagónico y se crean nuevas universidades e institutos universitarios.

El marco normativo actual se establece en la Ley de Educación Superior N° 24.251 (LES) de 1995, esta reforma apunta a regular el sistema universitario; establece la autonomía económica-financiera de las universidades nacionales y la responsabilidad de su financiamiento por parte del Estado Nacional. Crea además organismos como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Este marco regulativo no ha cambiado en lo sustantivo, el único cambio de envergadura fue la redefinición de la educación superior como un derecho, en vez de su caracterización como un servicio, tal como lo hacía la normativa de los noventa. Según los últimos datos de Secretaría de Políticas Universitarias para el 2016, el sistema argentino está conformado por 53 universidades nacionales y 49 universidades privadas, más institutos universitarios (7 estatales, 14 privados); seis universidades provinciales, una universidad extranjera y una universidad internacional.

En Chile el sistema se configuró desde su principio como un sistema mixto, altamente selectivo, y de muy baja cobertura. Hasta 1980 existían sólo 8 universidades, que hoy se denominan "tradicionales". Dos de ellas eran estatales y las demás privadas con subvención

estatal, pues cooperaban con la función educacional del Estado, de acuerdo con el concepto de *Estado Docente* y laico originado en el liberalismo y positivismo del siglo XIX. Un sistema altamente elitista con una tasa bruta de cobertura de la educación superior que no superaba el 12% en 1980.

Mediante el Decreto N°2 de 3 de enero de 1981, el gobierno militar de la época fragmentó las universidades estatales o estatales en sedes regionales y dictó una completa libertad de enseñanza superior para crear universidades privadas. Se institucionaliza el *Estado Subsidiario*, el que congela la matrícula de la universidad pública, le quita financiamiento y la hace competir por el financiamiento de las familias dentro de una dinámica de mercado.

En 2006 la supervisión del sistema quedó en manos del Consejo Nacional de Educación para el efecto de licenciamiento de nuevas instituciones y de la Comisión Nacional de Acreditación, en lo que respecta al aseguramiento de la calidad. Según los últimos datos del Ministerio de Educación para el 2017, el sistema chileno está conformado por 18 universidades estatales, 42 universidades privadas, 43 institutos profesionales y 54 centros de formación técnica.

1 - Los modelos de asignación y sus destinatarios

La comparación entre sistemas se realizará en función de la caracterización de las condiciones de entrada y los resultados de procesos de asignación. Tomando en comparación datos de organismos internacionales para la comparación entre países datos nacionales para el análisis de los instrumentos nacionales.

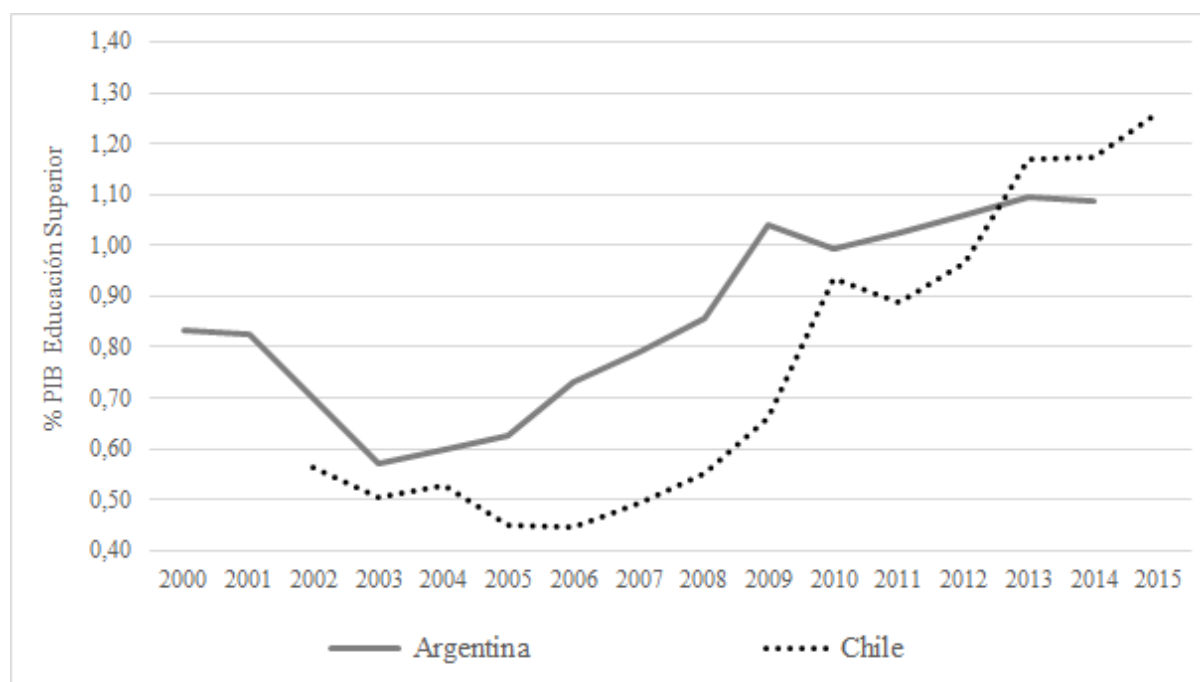


Figura 1: Gastos de educación como % del PIB. Fuente: Unesco Institute for Statistics

Desde principios del último siglo los presupuestos públicos destinados a las educación superior en ambas naciones, han sido expansivos en relación al porcentaje relativo del PIB. El informe *Education at a Glance 2016* de OCDE, señaló un gasto un 1,4% del PIB en educación superior en Argentina , muy cercana al promedio OCDE (véase Tabla 1). Chile gasta un 2,4% del PIB en educación superior, pero con una alta tasa de gasto privado.

Tabla 1

Gasto en educación superior en relación al PIB Argentina - Chile

País	gasto público	gasto privado	gasto total
Argentina	1,1%	0,3%	1,4%
Chile	0,7%	1,7%	2,4%
OCDE	1,1%	0,5%	1,6%

Fuente: *Education at the Glance, 2016. OECD Indicators*. Nota: los últimos datos de registro utilizados son de 2013 para Argentina y 2014 para Chile.

Comparar los PIB no dice mucho, si utilizamos la metodología de paridad del poder adquisitivo (PPA), podemos comparar el gasto público por alumno en dólares. Unesco determinó un gasto público promedio por alumno en 2014, de 3.2334 dólares PPA\$ para Argentina y de 3962,67 dólares PPA\$ para Chile.

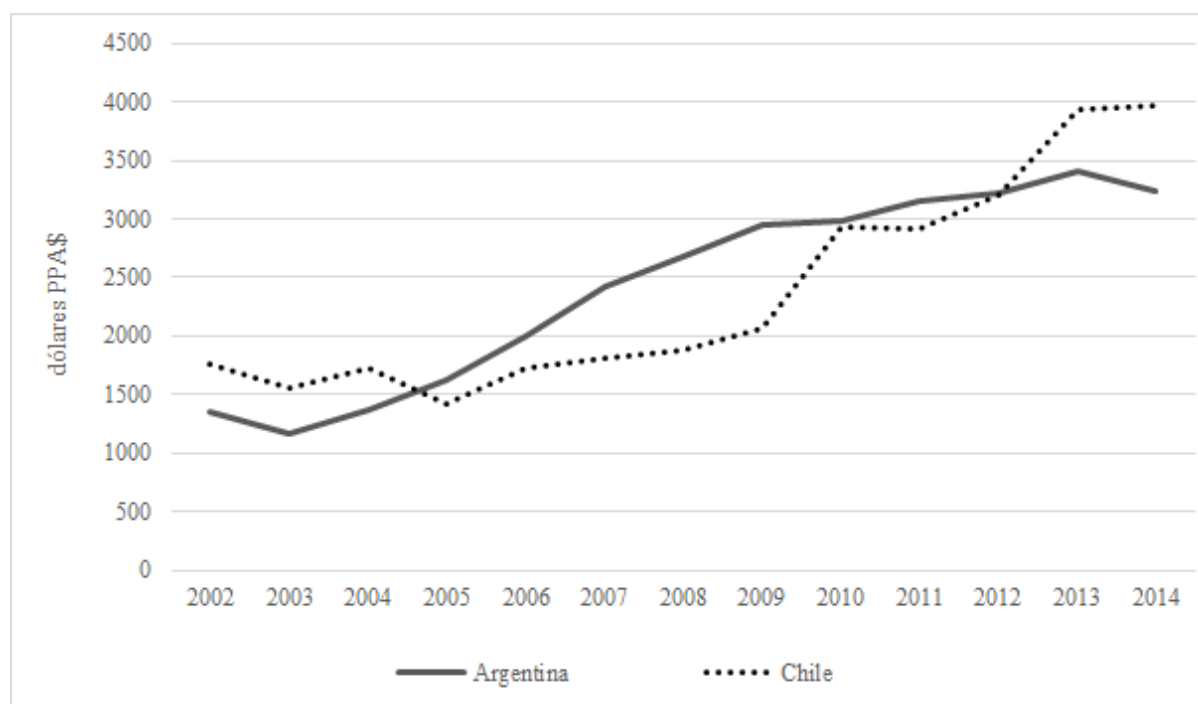


Figura 2: Gasto público por alumno en dólares PPA. Fuente: Construcción propia a partir de los datos de la Unesco Institute for Statistics. Nota: El método de cálculo consiste en dividir el gasto público total en PPA\$ entre la matrícula total de educación superior del país. El factor de conversión entre PPA\$ y la moneda local proviene del Banco Mundial.

La figura 2, muestra un gasto comparativo muy aproximado y un crecimiento sostenido para ambos países. Pero habría que agregar el efecto del gasto privado realizado por las familias en Chile, lo cual comparativamente en el año 2014, triplicaría el el gasto total de Argentina en igual fecha. Este gasto se explica además, por el alto costo del arancel promedio de la educación superior en Chile. El informe *Education at a Glance 2014* de OCDE indica que las universidades estatales chilenas cobran el arancel promedio más caro de todos los países de la OCDE.

A modo de ejemplo y en dólares PPA\$: Chile, US\$ 5.885; USA, US\$ 5.402; Corea, US\$ 5.395; Japón, US\$ 5.019; Reino Unido, US\$ 4.980; Canadá, US\$ 4.288; Australia, US\$ 3.924; Nueva Zelandia, US\$ 3.645; Holanda, US\$ 1.966; Italia, US\$ 1.407; España, US\$ 1.129; Suiza, US\$ 863; Austria, US\$ 860; Bélgica, US\$ 653 y Francia, entre US\$ 200 y 1.402.

A continuación se procederá a describir los modelos de asignación de recursos en función de las variables utilizadas, los sistemas de información que lo soportan y sus formas de aplicación. Para el caso argentino el análisis de la asignación a la, para el caso chileno la asignación a la demanda

1.1 La asignación presupuestaria en Argentina

El congreso nacional a través de la ley de presupuesto sanciona anualmente el presupuesto total destinado a las universidades nacionales, el cual está conformado por un *crédito* global calificado por institución y por recursos de asignación específica en forma de programas para cada universidad nacional en caso de corresponder.

Tabla 2:

Argentina: Fuentes de ingresos de las universidades nacionales

Fuente	Característica
Tesoro Nacional	Estos recursos se caracterizan por ser de libre disponibilidad y sin cargo de devolución, constituyendo el principal aporte al sistema de educación superior
Recursos propios	En general ingresos que se perciben por ventas de bienes y servicios, rentas a la propiedad, ventas de activos, cobro de tasas, derechos regalías y fondos a partir de activos financieros.
Remanentes de ejercicios anteriores	Corresponde al crédito no ejecutado durante un ejercicio y que se suma a los créditos del próximo.
Recursos con afectación específica	Recursos para desarrollar programas y actividades específicas, generalmente supeditado a plazos y resultados esperados.

Fuente: Construcción propia a partir del análisis del presupuesto de las universidades nacionales.

El crédito presupuestario se subdivide en tres funciones de acuerdo a la clasificación mencionada del gasto: ciencia y tecnología, educación y cultura y salud. Pero estas partidas están financiadas con diferentes fuentes de ingreso y libertad en la disponibilidad de estos.

El aporte estatal al financiamiento de la educación superior argentina representaba poco más del 1% del PBI en el 2014, mostrando crecimiento un crecimiento constante desde el año 2010. Sobre el gasto privado la OCDE plantea que es un 0,3%, García de Fanelli (2016) señala que esta se puede ubicar entre 0,2 y 0,25%². La base de la discrepancia estaría en la base serie del PIB utilizada.

Las universidades nacionales clasifican sus gastos según su objeto de acuerdo a los siguientes ítems: gasto de personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, transferencias, activos financieros, servicios de deuda y disminución de pasivos y otros gastos.

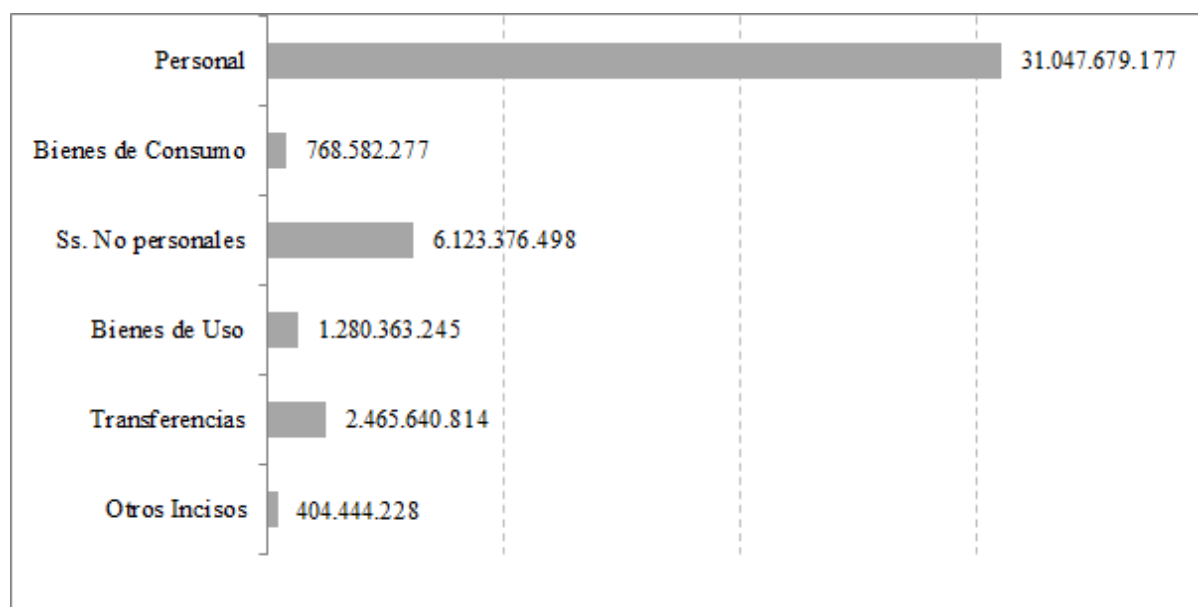


Figura 3: Ejecución Presupuestaria clasificada por objeto del gasto, año 2014. Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 2014, DNPeIU-SPU.

Tradicionalmente los recursos dado el carácter de no rivalidad y no exclusión, han provenido mayoritariamente del Presupuesto Nacional. El financiamiento directo mediante transferencias corrientes representa el 82% de los balances de todas las universidades nacionales para el 2017. Pero la realidad es heterogénea entre ellas: cinco de las nuevas universidades dependen en un 100% de las transferencias corrientes, veintiséis es decir la mitad de ellas entre 95% y 99%, catorce entre 80% y 95%. Gran parte del presupuesto público continúa siendo asignado bajo el mecanismo tradicional, el compromiso de los montos del año previo por institución y negociando incrementos en función del crecimiento

² en función de estimaciones de Del Bello et al. (2007).

del gasto universitario. Una proporción de los presupuestos desde 1993 hasta la actualidad se distribuye de acuerdo con otros mecanismos de financiamiento.

La asignación presupuestaria a través de modelos de distribución entre universidades ha sido introducida en la agenda pública en el año 1992, durante una oleada de creación de nuevas casas de altos estudios que transformó el sistema de educación superior, tornándose más complejo y diverso. A través de los años participaron de su debate, diseño y aplicación numerosos actores sociales, como por ejemplo el Consejo Interuniversitario Nacional, la Secretaría de Políticas Universitarias, los sindicatos del sector, el Poder Legislativo, etcétera. En su desarrollo, el modelo fue objeto de refinamientos técnicos, adelantos tecnológicos y decisiones políticas que lo modificaron en forma notable. Si bien ningún año fue usado para distribuir una gran parte del presupuesto público universitario, el efecto acumulado de su empleo parcial constituye una porción significativa de los recursos del sector. En consecuencia, los decisores universitarios se han ido interesando por el modelo de pautas, adaptando sus comportamientos a los incentivos generados y canalizando sus inquietudes para modificarlo según sus situaciones e intereses particulares. Resulta aún incierto en qué medida prevalecerá su aplicación en las futuras asignaciones presupuestarias y en qué medida se impondrán las distribuciones discrecionales, en un marco de frecuentes disputas entre ambas posturas. La presencia de fuertes heterogeneidades entre las instituciones torna inestable cualquier equilibrio, aunque hasta ahora las disidencias no fueron insalvables. (Doberti, 2016).

Inicialmente el modelo se basaba en el número de alumnos de cada universidad con una ponderación por economías de escala y carreras, con un pequeño ajuste por el número de graduados e investigadores. La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) entre 1997 y 2000 en conjunto de un comité de universidades asesoras, plantea un modelo basado en la cuantificación del costo docente mediante relaciones entre alumnos y docentes por áreas del conocimiento. Posteriormente el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) vuelve a modificar el modelo, pero atendiendo los indicadores creados por la SPU.

Entre los años 2001 y 2016 el CIN retomó la tutela sobre el modelo de pautas presupuestarias, aprobando una asignación en función del modelo antes desarrollado por este organismo en un 45%, los algoritmos elaborados por la SPU en un 50% y en el 5% restante según el número de investigadores. Además, se refinó el modelo de la SPU incorporando el costo del personal no docente y de las autoridades superiores. La información de base y la corrida del modelo se mejoraron al incluir los avances en los sistemas de información, aumentando la confiabilidad de los datos. (Doberti, 2016)

1.2 La Asignación presupuestaria en Chile

En 1990, del total del gasto público en Educación Superior un 82,8% era financiamiento hacia las instituciones y un 17,2% eran becas y créditos. Actualmente la proporción es absolutamente inversa. Como se vio anteriormente son las familias las que a través del pago de aranceles, financian mayormente a las instituciones del sistema de

educación superior, posteriormente el aporte que reciben del Estado, luego la venta de servicios y otros ingresos.

El principal mecanismo de política pública del estado chileno desde principios del presente siglo a la fecha ha sido un modelo de asignación basado en el subsidio del pago de aranceles a los estudiantes, por medio de programas de becas y créditos, condicionados a necesidad socioeconómica, rendimiento académico y acreditación de la institución receptora.

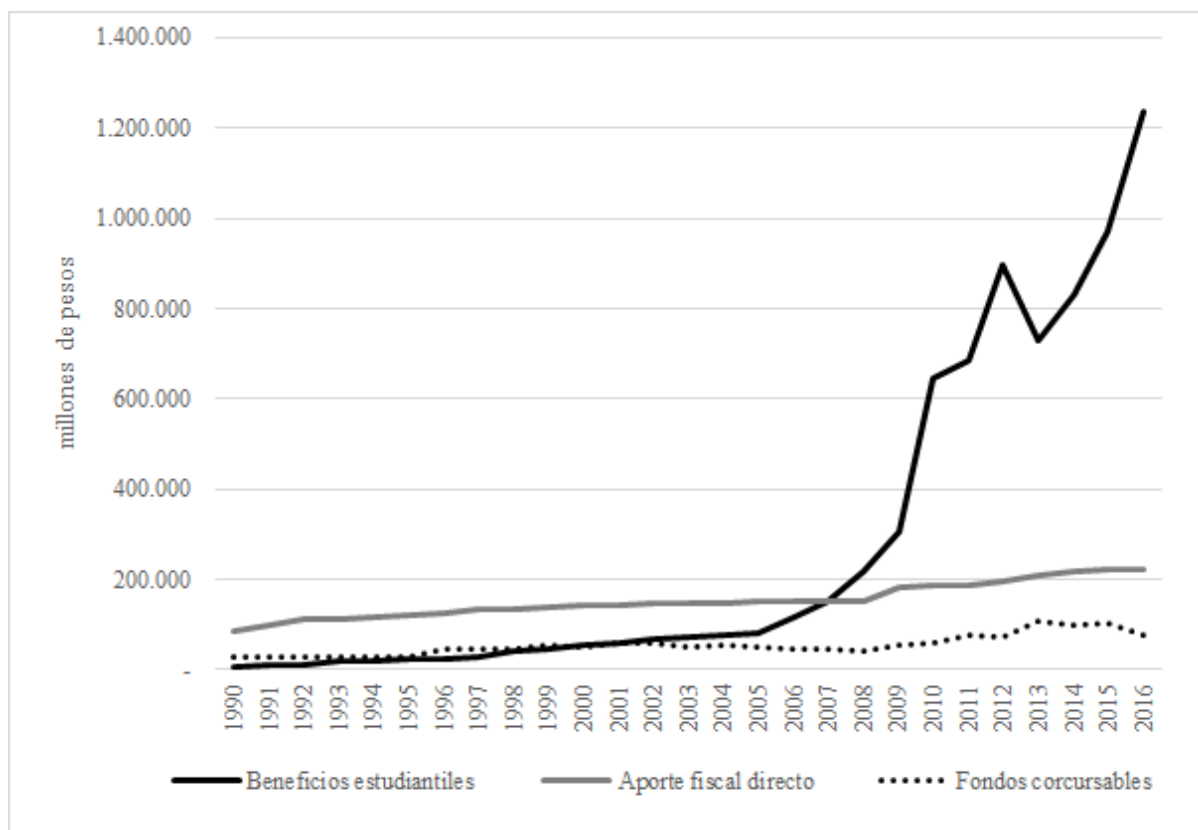


Fig 3. Evolución de las fuentes de financiamiento a la educación superior. Fuente SIES 2017. Nota: Valores expresados en moneda nacional en pesos promedio del año 2016.

En 2006 se crea el Crédito con Aval del Estado (CAE), causa principal del aumento de la matrícula en la década siguiente. Desde el comienzo del CAE se evidencia que es un instrumento donde los principales beneficiarios han sido estudiantes de universidades privadas, le siguen en importancia los institutos profesionales.

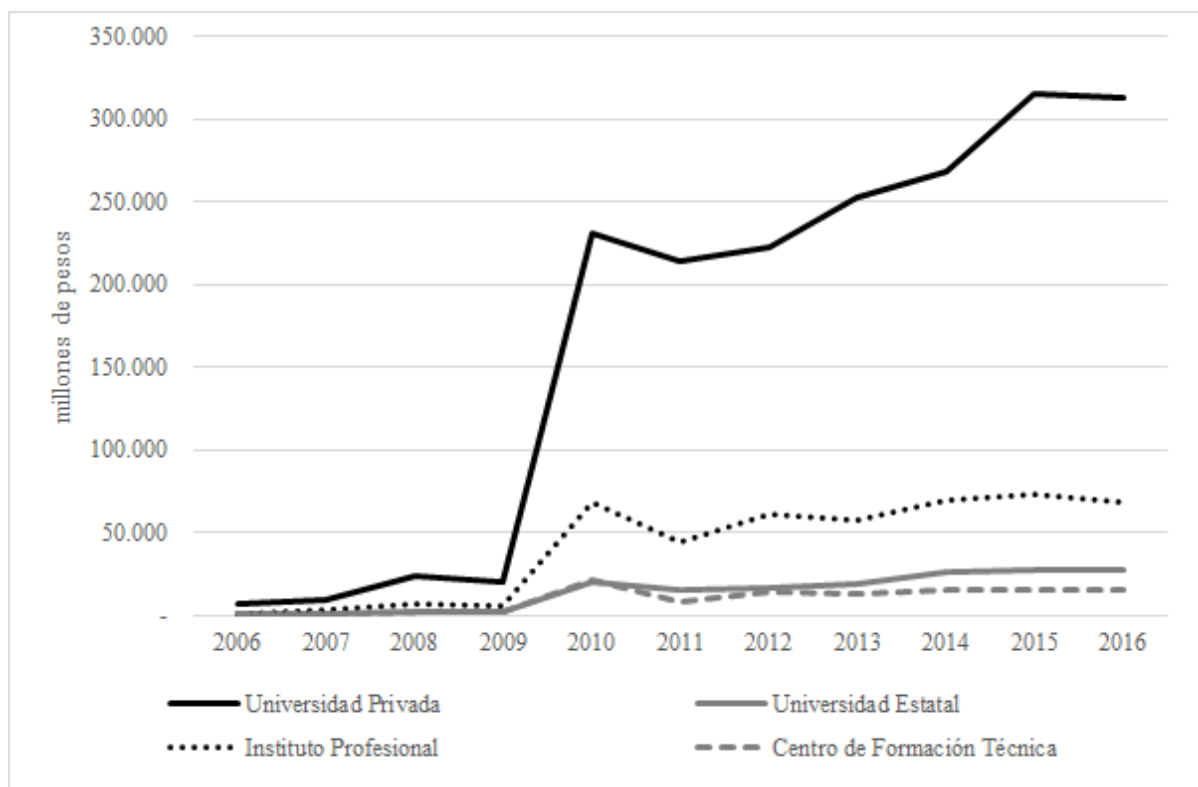


Fig 3. Evolución del Crédito con Aval del Estado. Fuente SIES 2017. Nota: Valores expresados en moneda nacional en pesos promedio del año 2016.

El CAE se sustenta en un modelo de *aranceles referenciales*, este se define de acuerdo a diversos indicadores como calidad docente, tasas de titulación y retención de cada programa de estudio. Por lo general este arancel de referencia es menor que el arancel real.

Según los datos de la Comisión Ingresos administrador del sistema de créditos, las universidades presentaron una oferta de 5.515 carreras con arancel referencial en 2017 y donde el promedio del arancel referencial representa el 80% del promedio del real.

Tabla 3:

Chile: Indicadores y ponderación modelo de arancel referencial universitario 2017

Tipo	Indicadores	Ponderación
Académicos	N° de Jornadas completas equivalentes (JCE)*/alumnos de pregrado.	25%
	N° de proyectos (Fondecyt y Fondef)/JCE con magíster y doctorado.	21%
	N° de publicaciones ISI y Scielo**/ JCE con magíster y doctorado	21%
Efectividad docente	Tasa de titulación oportuna. Se refiere al porcentaje de estudiantes que ingresan en el año “t” y que logran titularse en el año “t+d”, siendo “d” la duración teórica de las carreras (1%)	1%
	Tasa de retención en primer año. Muestra el porcentaje de estudiantes de pregrado que ingresó en el año “t-1” y que se mantiene vigente en el año “t”. (32%)	32%

Fuente: Ministerio de Educación Chile. *(horas asignadas/44) con magíster y doctorado (magister=1/3 doctor), ** (Scielo=1/3 ISI)

Los institutos profesionales presentaron una oferta de 5.587 carreras con arancel referencial en 2017, el promedio del arancel referencial representa el 88% del promedio de los aranceles reales. De la misma forma los centros de formación técnica presentaron una oferta de 5.587 carreras con arancel referencial en 2017, el promedio del arancel referencial representa el 88% del promedio de los aranceles reales.

Tabla 4:

Chile: Indicadores y ponderación modelo de arancel referencial institutos profesionales y centros de formación técnica 2017

	Indicadores
Acreditación	Para el cálculo del arancel de referencia de cada carrera se utilizará el arancel efectivo de aquella institución con más años de acreditación. A igualdad de años se establece el menor valor.
Efectividad docente	Se establecen, además, valores tope* para los Aranceles de Referencia. El arancel de referencia del año no puede ser menor nominalmente que el arancel de referencia del año anterior y no puede ser mayor que el arancel de referencia del año anterior inflactado por el reajuste de remuneraciones del sector público.

Fuente: Ministerio de Educación Chile. * Se calcula el promedio y la desviación típica de todos los aranceles de las instituciones acreditadas y se establece el valor que corresponde (usando el valor z de la distribución normal) a $p=.025$ para las carreras técnicas y $p=.06175$ para las carreras profesionales.

Este modelo de indicadores ha sido criticado a raíz que ninguno los indicadores guarda relación con el costo de la docencia por una parte y el costo real de las carreras.

“Como se puede observar, ninguno de estos indicadores guarda relación alguna con el costo de la docencia ... Hasta donde tengo conocimiento, no existe ningún estudio o informe que mida, o al menos estime, el costo real de las carreras. Se aduce para ello (especialmente por los directivos de las instituciones) que no es posible determinar dicho costo. Discrepo totalmente de dicho argumento”. (Basso, 2015).

La Comisión de Financiamiento Estudiantil (2012) critica la homogeneidad del concepto de universidad y el excesivo valor de los indicadores asociados a la investigación. Se comienza a hablar de una *universidad docente*, esto a pesar de que en el marco regulatorio vigente se define a la universidad como compleja. El Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del 3 de enero de 1981 que fija normas sobre las universidades, establece el concepto de universidad y sus fines que corresponde a las universidades promover la investigación, creación, preservación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras.

Esto es uno de los aspectos fundamentales del proyecto de reforma de la educación superior de 2016, en este se establece que todas las universidades deben ser “complejas“, lo que significa que deberán acreditarse en las cinco áreas que contempla el proyecto: a) Gestión institucional, b) Sistema interno de gestión de la calidad, c) Docencia y Formación, d) Investigación, creación e innovación y e) Vinculación con el medio. En los hechos la realidad es que la gran mayoría de las universidades en Chile no hace esfuerzos en investigación.

El 85% de la productividad científica chilena se realiza en las universidades, e institucionalmente la investigación se concentra en sólo tres de ellas: Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Concepción. En estas se generó el 51% de los artículos publicados durante el periodo 2008-2012, un estudio sobre 50 universidades analizadas (SCImago, 2014). Estas mismas universidades se adjudicaron el 52% de los proyectos del Fondo de Desarrollo de Ciencia y Tecnología (Fondecyt) del año 2016 y el 67% de las becas de doctorado nacional entregadas para el año académico 2016 (Conicyt, 2017). Otro fenómeno para considerar es la concentración regional de publicaciones científicas, el 54% del total de estas se concentran en la capital, y el 77% de la investigación se realiza en apenas tres regiones del país.

El CAE busca apalancar recursos del sector financiero para el otorgamiento de préstamos estudiantiles. Para lograr esto, existe un procedimiento de subsidio a los bancos, así como un mecanismo de garantías para los créditos incobrables.

Los créditos otorgados bajo este sistema cuentan con una garantía estatal equivalente al 90% del préstamo (que incluye capital, intereses y otros costos adicionales), que se hace efectiva a los créditos morosos luego de una serie de procedimientos de cobranza y notificación judicial establecidos. Cabe señalar que, en el fondo, la garantía estatal constituye la compra de un activo, por cuanto el Fisco compra a la institución financiera las obligaciones pendientes del deudor por un 90% de su valor.

Fundación Sol (2017) señala que de los 304.235 jóvenes que están en etapa de pago del crédito al 2017, un 37% mantiene una deuda con la banca. El porcentaje es mayor en quienes desertaron de sus estudios, más de 70 mil personas con el crédito abandonaron sus estudios. De ellos, el 70% mantiene una mora. La cifra disminuye si se observa a quienes egresaron de la educación superior, número que alcanza los 233.627. Aquí, sólo el 28% mantiene una deuda.

Al desagregar los datos según tipo institución, los mayores niveles de morosidad se registran en los centros de formación técnica con un 47% y en los institutos profesionales con

un 44,1 %. En tanto en las Universidades, son las privadas las que presentan mayor morosidad con un 33%.

Los aportes fiscales de transferencia directa a las instituciones se componen de aportes basales y fondos competitivos a los que éstas pueden postular. El Aporte Fiscal Directo (AFD), es el más importante instrumento de financiamiento del Estado para las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH). Consiste en un subsidio de libre disponibilidad asignado en un 95% conforme criterios históricos y el 5% restante de acuerdo con indicadores de eficiencia anuales.

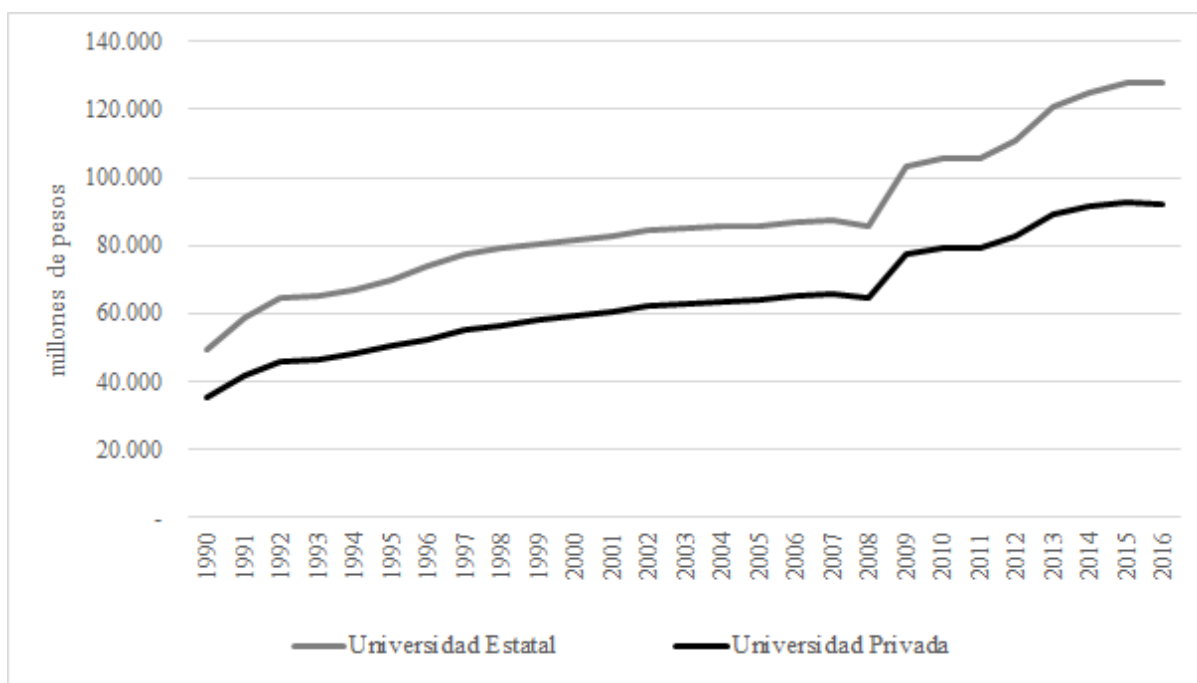


Fig 3. Evolución del Aporte Fiscal Directo para la Educación Superior. Fuente SIES 2017. Nota: Valores expresados en moneda nacional en pesos promedio del año 2016.

Los montos del AFD se han más que duplicado en las últimas dos décadas, con un promedio de crecimiento anual real de 3,2%. El mayor aumento se observa en la década de los 90, para luego estabilizarse, aunque se incrementa nuevamente en los últimos años.

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI), está dirigido a todas las instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica). Es un aporte concursable cuyo criterio de distribución es la matrícula de los alumnos de primer año con los mejores 27.500 puntajes en la Prueba de Selección Universitaria.

Los aportes asignados a través del AFI se han reducido, aunque de forma leve, durante las últimas dos décadas, pero con una caída importante los últimos años. Desde 1990, las universidades privadas que no forman parte del Cruch han incrementado de forma

importante su participación en los recursos por AFI. Las universidades estatales, en tanto, han sido las que presentan una mayor reducción de los recursos obtenidos.

El proyecto de reforma de la educación superior plantea eliminar el Aporte Fiscal Indirecto, ya que esta medida es regresiva en cuanto a la equidad en el acceso, los mejores puntajes de la PSU provienen de los quintiles de la población con mayores recursos.

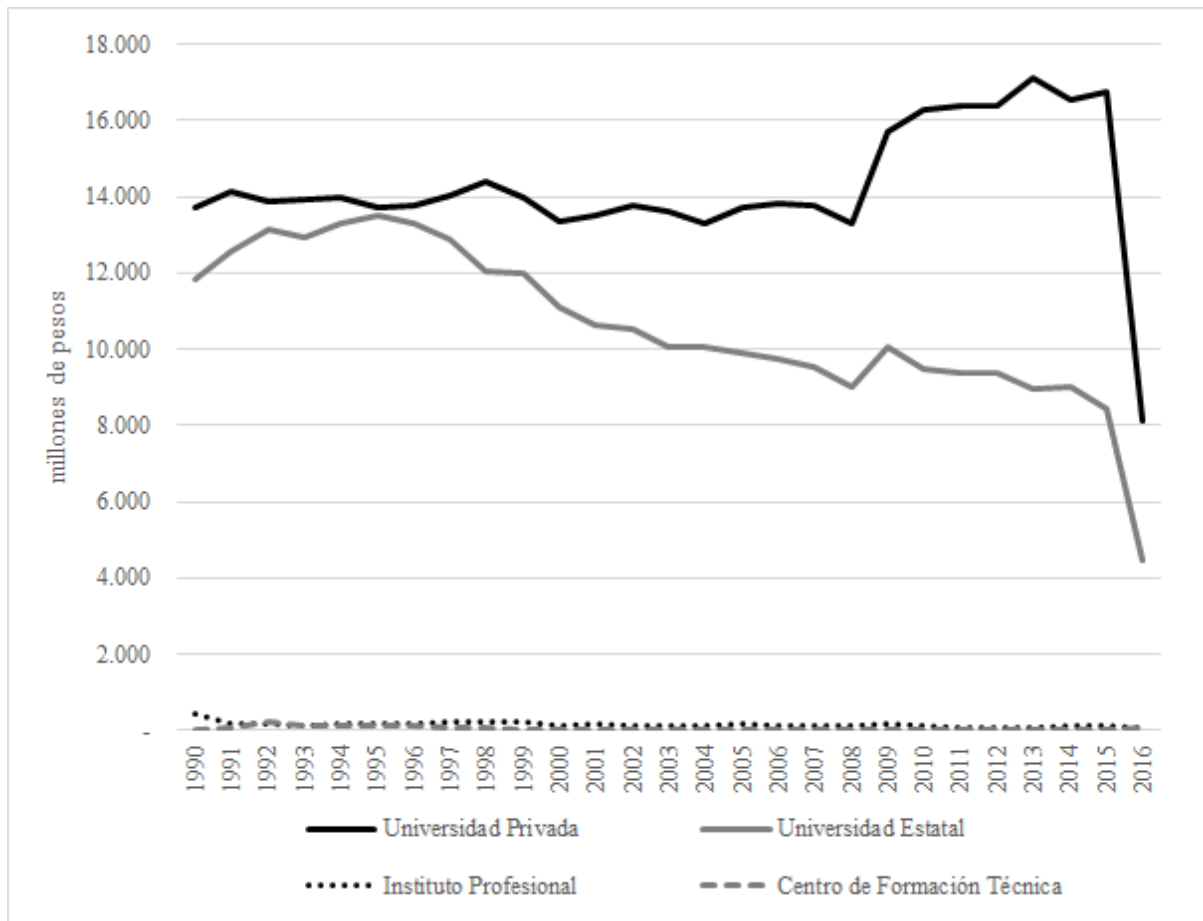


Fig 4. Evolución del Aporte Fiscal Indirecto para la Educación Superior. Fuente SIES 2017. Nota: Valores expresados en moneda nacional en pesos promedio del año 2016.

Otras vías de financiamiento son los fondos concursables. El Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), tiene como propósito elevar los rendimientos en el uso de recursos mediante el mejoramiento de la gestión operativa, administrativa, financiera, sistemas de información, fortalecimiento de la gestión docente, etc. de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. El FDI tradicional fue el primer mecanismo de carácter competitivo para financiar proyectos institucionales. Durante la década de los noventa financiaba proyectos plurianuales, incluyendo aquellos de infraestructura. Desde el 2001 el FDI

tradicional contiene dos líneas de acción: emprendimiento estudiantil; y modernización de procesos y gestión.

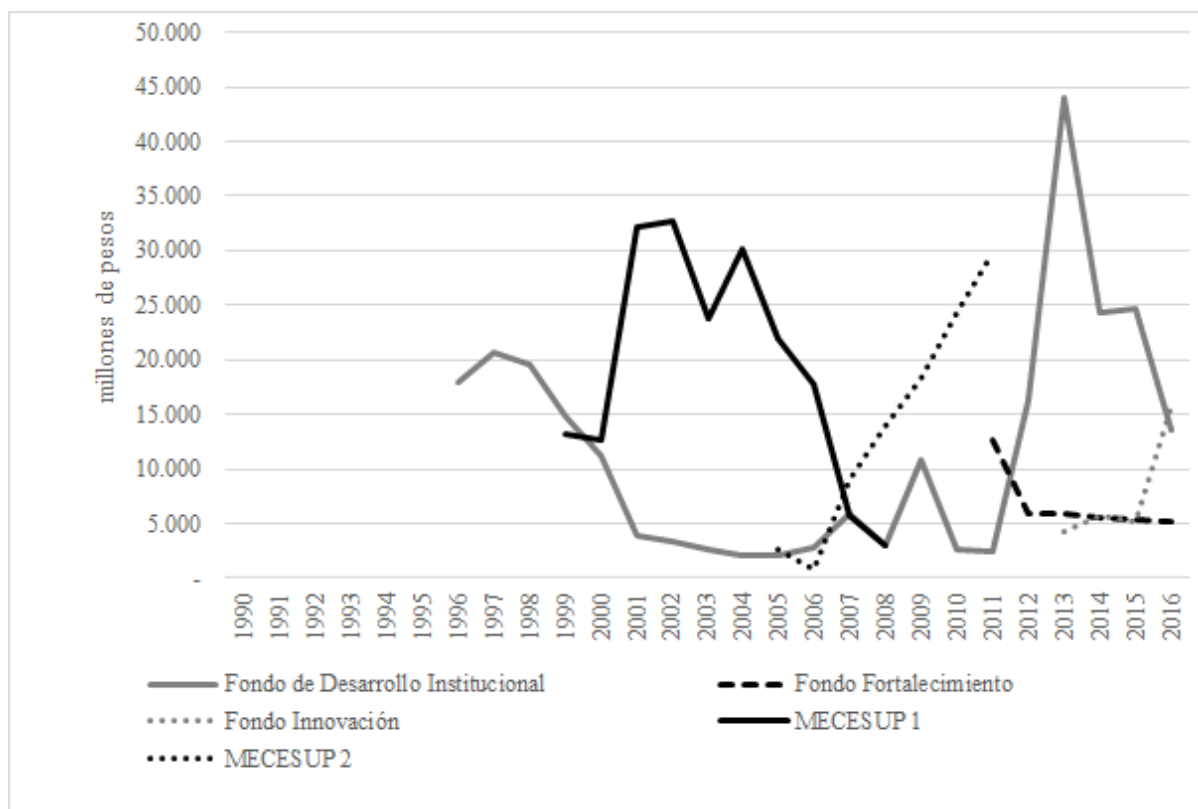


Fig 5. Evolución de los fondos concursables para la Educación Superior. Fuente SIES 2017. Nota: Valores expresados en moneda nacional en pesos promedio del año 2016.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECESUP), se estableció en 1999 con apoyo del Banco Mundial. Orientado a financiar proyectos de renovación curricular del pregrado, el apoyo al postgrado y el apoyo a la gestión institucional. Durante este período, el programa estuvo restringido a universidades del Cruch, con la excepción de una línea de apoyo creada en 2000 específicamente para los CFT.

En 2005 se inicia una segunda etapa del programa, que presenta el Fondo de Innovación Académica (FIAC), al cual pudieron acceder las universidades privadas no tradicionales (aunque hasta el 2010 solamente a las líneas de apoyo al doctorado y carreras de pedagogía). Asimismo en 2006 se realiza el primer concurso en la modalidad de convenios de desempeño, contratos entre el Estado y universidades, comprometiéndose estas últimas a realizar avances notables en sus desempeños a partir de proyectos estratégicos de mejoramiento. Esta primera experiencia piloto estuvo limitada a universidades estatales. En 2012 comienza la tercera etapa del programa mediante la ampliación del sistema de financiamiento basado en resultados.

2. Impactos de los instrumentos de financiamiento y sus requisitos

El principal impacto de las políticas de financiamiento de ambos países se relaciona con el aumento de la tasa bruta de participación. Donde se puede apreciar el aumento considerable de la participación de la mujer.

Tabla 4:
Evolución de la tasa bruta de participación en la educación superior

País		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	Total	66,35	68,14	70,53	73,94	77,45	78,97	79,99	82,92	
	Mujeres	80,25	82,46	85,08	89,16	94,74	96,87	99	102,9	
	Hombres	52,8	54,19	56,37	59,14	60,66	61,59	61,54	63,54	
Chile	Total	54,31	57,26	61,87	69,67	75,05	79,45	83,82	86,63	88,58
	Mujeres	54,4	58,03	63,78	72,33	78,94	84,4	88,96	92,28	94,4
	Hombres	54,23	56,51	60,02	67,11	71,3	74,69	78,9	81,25	83,05

Fuente: Unesco Institute for Statistics

Este súbito crecimiento ha provocado un cambio en el perfil de los alumnos. En 2011, siete de cada diez alumnos matriculados en la educación superior de Chile constituían la primera generación de sus familias que accedían a la universidad. (Ministerio de Educación Chile, 2012).

El fenómeno de democratización de la educación superior en ambos países fue por implementando procesos no selectivos, en los cuales un gran número de estudiantes que fue *primera generación* en la educación superior.

Tabla 5:
Evolución de la tasa de graduación por primera vez CINE 6 y 7

País		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	Total	11,21	11,65	11,97			11,34	11,14	11,04
	Mujeres	13,72	14,13	14,65			14,1	13,83	13,72
	Hombres	8,76	9,22	9,34			8,65	8,52	8,44
Chile	Total	15,45	15,68	20,34	18,87		19,58	11,12	12,96
	Mujeres	18,25	18,81	24,19	22,19		22,66	10,9	12,67
	Hombres	12,72	12,62	16,6	15,65		16,62	11,34	13,24

Fuente: Unesco Institute for Statistics

Las tasas brutas de graduación se refieren al número total de graduados (los graduados pueden ser de cualquier edad) en el nivel de educación especificado dividido por la población a la edad típica de graduación del nivel especificado.

Las tasas de graduación para la primera vez, en ambos sistemas se presentan comportamientos similares para las categorías CINE 6 y 7, de grado y maestría, las mujeres tienen un mejor desempeño respecto de los hombres. Especial atención hay que poner en el caso de tasa en hombres de la Argentina. La tasa de graduación es un concepto que necesariamente está asociado a la trayectoria y movilidad social.

Los ingresos de ambos sistemas de educación superior son dispares y los métodos de asignación son a la vez muy distintos, pero sin embargo los resultados son muy cercanos comparativamente.

3 Desafíos para los modelos de asignación de fondos

La autarquía financiera de las universidades argentinas estuvo soportada en el proceso participativo liderado por el CIN (2016) a través “consensos que permitieran, con la aplicación de criterios comunes, asignar equitativamente los fondos incrementales de los presupuestos”.

En términos generales el sistema no tuvo conflictos con la autoridad en la fijación del presupuesto, ya que estos están determinados por ley, situación que salió de su curso normal en la actual administración.

Una fragilidad político jurídico, que proyecta más allá del derecho el proceso de negociación del estado con sus universidades. El derecho de la educación superior requiere de un marco de fijación de reglas y entrega de oportunidad de los fondos, que no generen déficit presupuestario por la vía de diferencias de ajustes de precios corrientes en un año.

La administración de un bien público como la educación superior por parte de las instituciones de educación superior, debe dar cuenta de un chasis jurídico e institucional que permita garantizar la gobernabilidad y sustentabilidad de los sistemas de educación superior. Una robustez que permita rendir cuenta a la sociedad de la generación de los bienes públicos de la *universidad compleja* que definen los marcos jurídicos actuales de ambos países.

Finalmente, diremos, que un sistema social es gobernable, cuando está estructurado socio-políticamente, de modo tal, que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas, y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales (que pueden registrar diversos niveles de institucionalización) dentro del cual, formulan sus expectativas y estrategias. (Meléndez, Solís y Gómez, 2010)

En el *sistema de educación superior* chileno, interactúan las instituciones de educación superior, con organismos centralizados y descentralizados del gobierno; pero casi exclusivamente en el ámbito del *aseguramiento de la calidad* y su financiamiento asociado.

La principal crítica que se ha levantado contra el gobierno de la educación superior de Chile desde 1990 en todas las comisiones presidenciales de análisis y propuestas para la educación superior y en los programas de gobierno de los presidentes Aylwin y Frei, ha sido la incapacidad de hacerla funcionar como sistema. Por el contrario, la forma de educación superior chilena resulta solo del agregado del comportamiento individual de sus instituciones, reaccionando a estímulos que provienen principalmente de los mercados en los que operan. Los creyentes en la mano invisible del mercado encuentran que esta es la situación ideal, pero sus defectos han sido desde hace mucho tiempo evidentes en la mala calidad de muchas instituciones, que equilibran su oferta con la demanda de los estudiantes mediante la estrategia de bajos precios, y en la ineficiencia de una oferta atomizada en demasiadas instituciones, sedes y carreras de tamaño minúsculo que compiten ferozmente por captar a los estudiantes que les permitan sobrevivir con lo mínimo. (Bernasconi, 2015)

El Informe 2016 *Educación Superior en Iberoamérica* del Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CINDA) documentó la reunión de un panel de expertos que, al analizar el gobierno de los sistemas de educación superior, afirmó que tanto para Argentina y Chile, la estructura analizada era carente en cuanto a los *recursos humanos, supervisión, evaluación o control y fiscalización*.

Señalando además que el gobierno del sistema argentino cuenta con un déficit en la disponibilidad de información estadística para el adecuado cumplimiento de sus funciones en áreas clave como el acceso, matrícula, financiamiento, eficiencia interna, inserción laboral de los graduados, producción científica, etc,

El mismo informe señala que para el caso chileno, el gobierno no tiene claras atribuciones para conducir las universidades de gestión estatal dentro de un marco de respeto por la autonomía, pero pudiendo exigirles rendición de cuentas respecto de su desempeño y uso de los recursos fiscal. Tampoco el gobierno del sistema en Chile cuenta con una regulación eficiente para las instituciones privadas.

El Banco Mundial en su último informe *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean* de 2017, hace una descripción de los sistemas latinoamericanos utilizando el concepto de *mercado de la educación superior*. Estos mercados presentan una competencia imperfecta.

La creación y funcionamiento de una institución es costosa, esta condición tendería a una concentración del sistema en un número relativamente pequeño y les daría poder dentro de este mercado. El grado real de concentración depende en gran medida de los

obstáculos legales y reglamentarios a la entrada de las instituciones; si las barreras son bajas, el sistema podría experimentar una entrada considerable de nuevos proveedores y una concentración relativamente baja.

Este es un mercado con distorsiones que justifican la intervención política en la educación superior. Se necesitan múltiples herramientas, sin embargo, se debe dar preferencia a aquellas que crean incentivos para los estudiantes y las instituciones, mejoren la competencia, permitan la elección de los estudiantes, se basen en el monitoreo y la rendición de cuentas, y produzcan y difundan información.

Otra conclusión del organismo es la necesidad de mejores fuentes de información a partir de la rendición de cuentas, que ayude a los estudiantes a maximizar el beneficio de la educación superior de acuerdo con sus expectativas. Situación ya revisada en Chile con la implementación de las remuneraciones promedio de las carreras en el portal web de información mifuturo.cl. Además, señala la necesidad de desarrollar programas de carrera más cortos que disminuyan la deserción.

Lamentablemente la heterogeneidad de los sistemas a nivel mundial hace que los organismos internacionales, elijan indicadores de resultado de los sistemas para verificar el desempeño de estos, desatendiendo la particularidad de cada sistema y como este se organiza. Podemos señalar que la comparación de los sistemas de educación debe contener, la capacidad de estos de poder cumplir los aspectos mandatorios jurídicos nacionales. Es decir, el cumplimiento de los bienes públicos de la universidad compleja que define los marcos jurídicos.

El sistema de asignación de Chile, basado en el mercado, limita el crecimiento de la universidad compleja chilena. La gobernabilidad del sistema es carente de conducción hacia mejores niveles de calidad de las instituciones privadas, las que mantienen una opacidad tremenda respecto a los costos reales de la educación, basados en un principio de autonomía mal entendido.

El sistema de asignación de financiamiento de la Argentina responde a una forma de organización única a nivel mundial, con una estructura socio política autónoma. Este sistema se basa en los valores de la Reforma de Córdoba de 1918, cualquier comparación que desconozca esta particularidad, es fallida en cuanto desconoce la gestión de la educación como un derecho, derecho configurado por la misma sociedad argentina.

Los sistemas de asignación debiesen derivar al aumento del desempeño en los indicadores de trayectorias y graduación. Pero el sistema de educación superior de Chile y Argentina, se alimentan de un sistema de educación secundaria deficiente, inequitativo y

poco eficaz en la apropiación de contenidos curriculares. Tarea que no es exclusiva de los sistemas universitarios, pero donde juegan un rol preponderante a través de la investigación y desarrollo de programas de acompañamiento.

Bibliografía

- Basso, P. (9 de septiembre de 2015) En Chile se cobran los aranceles universitarios más caros del mundo. *El Mostrador*. Recuperado de:
<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/09/09/en-chile-se-cobran-los-aranceles-universitarios-mas-caros-del-mundo/>
- Bernasconi, A. (2015). El Gobierno de las Instituciones. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis* (259-293). Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Brunner, JJ. (2015). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis* (21-108). Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- CIN (21 de noviembre de 2016) Declaración del Consejo Interuniversitario Nacional. Web oficial CIN. Recuperado de: <http://www.cin.edu.ar/declaracion-2/>
- CINDA. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica*. Recuperado de:
<http://www.cinda.cl/2016/11/16/informe-educacion-superior-en-iberoamerica-2016/#more>
- Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior. (2012) Análisis y Recomendaciones para el Sistema de Financiamiento Estudiantil. Recuperado de:
<http://portales.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201203291032500.InformeComisionAyudaEstudiantilmarzo2012.pdf>
- Conicyt (2017) Becas Chile: Resumen de fallo Doctorado nacional. Recuperado de:
<http://www.conicyt.cl/becas-conicyt/files/2015/10/RESUMEN-DE-FALLO-DOCTORADO-NACIONAL-2016.pdf>
- Decreto con Fuerza de Ley Numero 1 Fija Normas sobre Universidades. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 03 de enero de 1981. Recuperado de:
<http://bcn.cl/1vkl4>
- Decreto con Fuerza de Ley Numero 4 Fija Normas sobre Financiamiento de las Universidades. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de enero de 1981. Recuperado de: <http://bcn.cl/1w68n>

- Doberti, J. (2016), Los Modelos de Asignación Presupuestaria entre las Universidades Nacionales en el Período 1992-2016: Origen, Desarrollo y Perspectivas. *Simposio Argentino sobre Economía de la Educación*. Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, Argentina.
- Fernández Lamarra, N. (2009), Hacia una universidad democrática, inclusiva y de calidad en América Latina. *Los aportes de la investigación en educación comparada. Segundo Congreso Internacional y el VII Seminario Nacional de Investigación en Educación, Pedagogía y Formación Docente*. Universidad Pedagógica Nacional, Medellín, Colombia.
- Fundacion Sol. (2017). Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE. Recuperado de: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2017/05/CAE2017F.pdf>
- García de Fanelli, A. (2016) Informe Nacional Argentina. En *Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016*. Buenos Aires, Argentina: Universia – CINDA.
- Greaney, V. & Kellaghan, (Ed.). (2016). Evaluaciones nacionales del rendimiento académico. Volumen 1: Evaluación de los niveles nacionales de rendimiento académico. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kazamias, A. y Massialas, B. (1968), *Tradición y cambio en la educación. Estudio comparativo*. México D.F., México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana (UTEHA).
- Meléndez, M., Solís, P. y Gómez, J. (2010). Gobernanza y gestión de la universidad pública. *Revista de Ciencias Sociales RCS. Vol. XVI (2)*. pp. 201-225. Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.
- Ministerio de Educación Chile. (2012). Informe Nacional de Antecedentes. “El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile”, Comité de Coordinación. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (SINAC-ES), Santiago de Chile.
- Navarro Leal, M.A. (Ed.) (2010) *Educación Comparada: Perspectiva Latinoamericana*. Tamaulipas, México: Sociedad Mexicana de Educación Comparada.
- OCDE. (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>
- OCDE. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>

SCImago Research Group (2014). *Principales Indicadores Cienciométricos de la Actividad Científica Chilena 2012*. Recuperado de http://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2014/07/Informe_2014IndicadoresCienciometricos.pdf

Sistema de Información de la Educación superior SIES (2017), *Instituciones de Educación Superior vigentes*. Recuperado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/servicio-de-informacion-de-educacion-superior/listado-de-instituciones-vigentes-2015>

Sistema de Información de la Educación superior SIES (2017), *Bases de datos de oferta académica*. Recuperado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/oferta-academica>

Zuñiga, C., Redondo, J., Lopez, M. & Santa Cruz, E. (Ed.) (2016) *Equidad en la Educación Superior: Desafíos y proyecciones en la experiencia comparada*. Santiago, Chile: Ediciones El Desconcierto.cl.

World Bank. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10986/26489>