

Informe de la comisión investigadora sobre el funcionamiento de la educación superior

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XVII, Número 44, Enero - Abril 2012

HONORABLE CAMARA

La comisión investigadora destinada a analizar el funcionamiento de la educación superior, pasa a emitir el presente informe acerca del cometido que ella ha desarrollado.

I.- Competencia de la comisión al tenor del acuerdo de la cámara de diputados que ordenó su creación

En la sesión celebrada el 6 de julio de 2011, esta H. Cámara, aprobó una solicitud formulada por 49 señoras y señores Diputados,¹ de conformidad a lo dispuesto en el artículo 52, N°1, letra C), de la Constitución Política de la República, y 297 del Reglamento de la Corporación, por la cual se proponía la creación de una Comisión Investigadora encargada de iniciar —las investigaciones relacionadas con el funcionamiento de la Educación Superior, realice una revisión a fondo del sistema y su forma de ingreso; determine la legalidad del instrumento utilizado por las universidades para lucrar con la educación terciaria; evalúe los conflictos de interés que puedan existir; analice el financiamiento de las universidades públicas; rea-

lice rendición de cuentas respecto de los dineros aportados por el Fisco de Chile y, en general, el funcionamiento de éstas; recabe información sobre todo lo que estime necesario, recibiendo para tales efectos a los estudiantes, rectores, representantes de inmobiliarias y consorcios internacionales.

Para el cumplimiento de dicho propósito la referida Comisión deberá rendir su informe en un plazo no superior a 120 días, y para el desempeño del mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional. .

El tenor literal de la solicitud es la siguiente: "De conformidad con lo preceptuado en el artículo 52. N° 1), letra c), de la Constitución Política de la República y artículos 297 y siguientes del Reglamento de la Corporación, los abajo suscritos solicitamos se sirva recabar el acuerdo de la Sala para crear una Comisión Especial Investigadora, tomando en consideración los siguientes antecedentes;

1. El artículo 34 de la Ley N° 18.962 establece que las instituciones de educación superior no públicas deberán constituirse en corporaciones privadas sin fines

de lucro, para ejercer actividades educativas. Sin embargo, hemos constatado que esta norma, en la práctica, se ha convertido en letra muerta.

2. Los dueños de las instituciones de educación superior han logrado evadir la norma utilizando subterfugios legales, creando inmobiliarias o tercerizando los servicios a sociedades comerciales formadas por ellos mismos, configurando el negocio perfecto, ya que obtienen subsidios monetarios del Estado, no pagan IVA y otros impuestos, por desempeñar un rol público sin fines de lucro.

3. Como hemos presenciado en el polémico debate que han llevado a cabo los rectores de las Universidades de Chile y Adolfo Ibáñez, existe un cuestionamiento al sistema de ingreso a las universidades. Por otro lado, la PSU no corrige las desigualdades del sistema educacional chileno, sino más bien, es la constatación de ello.

4. Por los datos que a continuación exponemos, creemos necesario constituir una Comisión Investigadora dado que al contrario de lo establecido en la ley, las universidades se han convertido en verdaderas empresas, con ganancias siderales, gastos en publicidad superiores a los del resto del mercado y tratos draconianos con sus estudiantes-clientes.

Lucro al margen de la ley

5. De acuerdo al Servicio de Información de la Educación Superior (SIES), 58 de las 62 universidades arrojaron utilidades el año 2009 por \$ 84 mil 165 millones. Su-

mando los institutos profesionales y centros de formación técnica, el mercado de la educación superior generó ese mismo año ganancias por \$ 108 mil 800 millones. Solamente entre el INACAP y la Universidad Andrés Bello recaudaron \$ 31 mil 852 millones. Cifras que superan con creces los márgenes operacionales de otros agentes del mercado. Sobre el mismo estudio, resulta curioso que no se haya logrado recabar antecedentes de todas las universidades, lo que ocurre porque no es obligatorio contar con un estado de flujo permanente. También, surgen dudas acerca de si los dueños de las universidades reinvierten la totalidad de sus excedentes en beneficio de la comunidad universitaria o si éstos se distribuyen entre los socios accionistas.

6. La fijación de aranceles anuales de cada carrera y los intereses que cada año se aplican, exceden con creces los establecidos como referencia por el Ministerio de Educación. Ello ocurre porque cada institución tiene libertad para establecer el precio de las carreras. De esta forma, existe una brecha con el valor de referencia del MINEDUC que puede llegar hasta el 58%. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio del diario La Tercera (2 de enero 2011) la carrera de odontología en la Universidad de Los Andes cuesta anualmente \$ 5,3 millones, mientras que el arancel de referencia es de \$ 2,6 millones. Lo mismo ocurre, por ejemplo, en la Universidad Diego Portales: literatura cuesta anualmente \$ 2,9 millones, mientras el arancel de referencia es de \$1,7 millones. El arancel de referencia fijado cada año por el Mine-

duc se realiza de acuerdo a la calidad de los profesores, la infraestructura y la investigación que realiza cada plantel. Anualmente, se reajusta de acuerdo a lo pactado en las negociaciones del sector público. Es decir, para este año aumentará en torno al 4,2%, por lo que no entendemos como existen estas diferencias de criterio para fijar los aranceles. Más aún, cómo existen universidades (Universidad del Pacífico, por ejemplo), que incrementa sus aranceles en hasta un 20%, mucho más que el 4,2%.

7. La inversión en publicidad de las instituciones de educación superior es impresionante. De acuerdo a la información oficial, éstas son el tercer avisador más importante del mercado. Anualmente gastan cerca de 60 millones de dólares sólo en publicidad, ubicándose después de las grandes tiendas y la telefonía celular.

8. En los últimos años se han implementado transacciones comerciales con recursos de inversiones extranjeras, que llaman la atención cuando estamos en presencia de un negocio que no tiene fines de lucro. Es así como el año 2009, Juan Hurtado y Linzor Capital pagaron US\$ 70 millones por el 60% de la Universidad Santo Tomás. El grupo estadounidense Apollo invirtió US\$ 40 millones por la Uniacc el 2008, y el consorcio internacional Laureate desembolsó alrededor de US\$ 250 millones en la compra de las universidades Andrés Bello (2003), Las Américas (2006) y Viña del Mar (2009).

9. De acuerdo a los estudios sobre la Educación Superior Chilena se ha detectado que esta es una de las más caras del

mundo. Según el informe del Banco Mundial y la OCDE, institución que agrupa a más de 30 países desarrollados, los aranceles universitarios representan un tercio del ingreso per cápita bruto nacional. Las estadísticas son aún peores si se las compara con el PIB per cápita: el arancel en una universidad privada equivale al 47% de ese indicador y el de una universidad del Consejo de Rectores representa el 41,7% del producto por habitante.

Prácticas abusivas

10. Llama la atención que a pesar de no tener fines de lucro, el sector terciario acumule tantas denuncias ante el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). Este organismo informó recientemente que al año 2010 se recibieron cerca de 3 mil reclamos contra las instituciones de educación superior. Un total de 2.640 reclamos, lo que representa un 20% de incremento respecto al 2009. Entre las 5 universidades con mayor cantidad de reclamos, encontramos a las 3 que pertenecen al consorcio Laureate, las universidades de Las Américas, la Andrés Bello y la de Viña del Mar. Además, dicho estudio señala que un 35,4% de los reclamos contra las universidades son por incumplimiento de contrato o publicidad engañosa (falta de infraestructura ofrecida, cambio mallas, horarios, planes de estudio u otras condiciones acordadas) y un 11% corresponden a cobros indebidos, intereses excesivos, cobros por deudas inexistentes.

11. Lo mismo se reafirma en el portal www.reclamos.cl, donde existen más de

600 quejas contra el sistema de las universidades. Muchas tienen relación con el incumplimiento de plazos para la revisión de memorias de títulos, cobros indebidos o excesivos, o arbitrariedades de las instituciones. Nos impresiona que siendo un «negocio» sin fines de lucro, las universidades actúen de una manera más drástica que los bancos. Existen instituciones en las que una demora de más de 15 días en pagar, pasa a cobranza judicial y envían al deudor a Dicom. No existe ningún criterio social.

Endeudamiento familiar

12. En Chile se ha aumentado exponencialmente el ingreso de jóvenes de clase media y media baja a la educación superior a costa de un endeudamiento con casas comerciales y organismos financieros, que a la larga resulta igual o superior, en términos económicos, al costo de una vivienda para la familia. Las medidas en cuanto a financiamiento de los últimos gobiernos han privilegiado el aumento de recursos en créditos estudiantiles. Esto incluye a la gestión actual de Joaquín Lavín en el Mineduc, quien planteó que el Crédito con Aval del Estado (CAE) será su pilar en cuanto a financiamiento universitario. El CAE es un crédito privado, con una tasa subsidiada por el Estado, lo que quiere decir que es dinero que sigue saliendo de los hogares. Por ello, el endeudamiento de quienes acceden a este nivel educacional se ha transformado en un serio problema para el país. Según datos del Banco Central, la deuda como porcentaje de los ingresos de los hogares hoy llega al 70%.

13. En Chile las becas universitarias son insuficientes. Uno de cada 10 del total de estudiantes de la educación terciaria y menos de la mitad de los alumnos más pobres (el 46%) recibe ayuda financiera.

Universidades Estatales: Financiamiento y Gobernabilidad

14. El sistema de educación terciaria, creado bajo el gobierno militar, ha forzado un desapego del Estado con las universidades públicas, que deben competir de igual a igual con las privadas. Esto, porque en la práctica no dependen del aporte fiscal y deben emprender negocios, cobrar altos intereses, vender el conocimiento, formar consorcios con empresas privadas y buscar financiamiento externo para mantener sus instalaciones y profesores.

15. El promedio de recursos públicos puestos por el Estado llega a tan sólo un 15%, en evidente contraposición al 73.1% de los demás países que integran la OCDE. Es decir, invertimos en educación superior la quinta parte de los recursos públicos que destinan los países desarrollados.

16. La participación del Estado en el presupuesto de las universidades estatales es deficiente. A modo de ejemplo; el presupuesto anual con que cuenta la Universidad de Chile es del orden de \$300.000 millones, del que el Estado sólo aporta menos del 14%.

17. El esquema de autofinanciamiento de la Universidad de Chile llega al 86% del presupuesto y la obliga a traspasar parte muy importante de las necesidades de cobertura presupuestaria a los estudiantes y sus familias.

18. Las universidades públicas no sólo deben competir en este «mercado» como si fueran privadas, sino que también -por su carácter público- enfrentan una rigidez normativa que las desfavorece. Por ejemplo: todas las universidades privadas pueden obtener créditos bancarios de largo plazo y enajenar su patrimonio inmobiliario, cuestión que no pueden realizar las universidades llamadas estatales.

19. Por otro lado, existe un debate pendiente sobre el sistema de gobernabilidad de las universidades públicas. Para algunos actores, el actual sistema de elecciones de rectores y directores es poco democrático y debería considerar a todos los estamentos que son parte de la comunidad educativa, no sólo a los docentes de las plantas de las universidades. Para otros el Mineduc debería tener cierta injerencia sobre el gobierno universitario (ya sea directamente, o a través de representantes). También existe el planteamiento de generar un gobierno corporativo universitario.

20. Se cuestiona la imposición establecida en algunas universidades que prohíbe la existencia de organismos organizados de estudiantes ya sea Centros de Alumnos, Federaciones de Estudiantes, Colectivos, etc.

21. En otro ámbito, urge tener una discusión sobre la educación superior para que esta comience a apuntar al modelo de universidad con rol público que Chile necesita para las siguientes décadas. Ese debate debe incluir no sólo la superación de criterios históricos e ineficientes, sino también las exigencias que el Estado debe

establecer para otorgar financiamiento costeadado por todos los contribuyentes. En este sentido merece reconocimiento el aporte que han entregado universidades que siendo privadas realizan consistentes contribuciones en investigación y desarrollo, tanto local como nacional, tales como las Universidades Católica, de Concepción, Técnica Federico Santa María, entre otras.

Posibles conflictos de intereses

22. Hemos constatado el traspaso de autoridades que tras cumplir altas funciones directivas en el Gobierno y, en particular, en el Ministerio de Educación, han pasado a formar parte de universidades privadas. Es preferible que quien en su minuto fiscalizó, acreditó y diseñó políticas atinentes a instituciones privadas no puedan hoy formar parte de las mismas.

23. Los arquitectos del modelo de Educación Superior, que eran funcionarios públicos en la época de la dictadura militar, hoy son dueños o directores de distintos establecimientos.

24. En ambas situaciones anteriores estamos frente a una falencia en la regulación de un sector tan importante para el desarrollo del país.

25. Por último, llama la atención que existan universidades que patrocinan a clubes de fútbol, como ocurre en el caso de la Universidad Internacional SEK que auspicia a la Unión Española. Nos preguntamos si esta «inversión» constituye un aporte al desarrollo universitario.

Por todo lo anterior, la Cámara de Diputados acuerda:

Crear una Comisión Especial Investigadora que de inicio a las investigaciones relacionadas con el Funcionamiento de la Educación Superior; que realice una revisión a fondo del sistema y su forma de ingreso; determine la legalidad del instrumento utilizado por las universidades para lucrar con la educación terciaria; evalúe los conflictos de interés que puedan existir; evalúe el financiamiento de la universidades públicas, rendición de cuentas respec-

to de los dineros aportados por el fisco de Chile y, en general, el funcionamiento de estas; recabe información sobre todo lo que estime necesario recibiendo para tales efectos a los estudiantes, rectores, inmobiliarias, consorcios internacionales y demás actores involucrados. Y, finalmente, proponga todo lo que considere pertinente para mejorar el Sistema de Educación Superior de Chile, y en particular la Educación Superior Estatal.