

**LA CONSTITUCION JURIDICA DE LAS UNIVERSIDADES Y EL LUCRO:
¿COMO SE PUEDE VER AFECTADA LA CALIDAD EDUCATIVA?**

Constanza Jorquera Bravo

Universidad de Chile
Ingeniería en Información y Control de Gestión, 5to año
cjqorquerab@fen.uchile.cl

SINTESIS:

El presente trabajo busca evidenciar el contexto en el cual las universidades privadas tuvieron lugar para surgir y luego desarrollarse, junto con la enmarañada red jurídica que existe detrás de las universidades tanto privadas como estatales, y cómo de acuerdo con la constitución jurídica que cada una presenta, es posible vincularla con la problemática del lucro. A través de esto, se intentará vislumbrar si existe relación entre el lucro y la calidad educativa de los planteles que hoy en día funcionan en nuestro país, y las diferencias existentes entre ellas, tanto en constitución jurídica como en calidad de las instituciones privadas y estatales de Chile.

PALABRAS CLAVE: Lucro, calidad, educación, universidades privadas y estatales.

**LA CONSTITUCION JURIDICA DE LAS UNIVERSIDADES Y EL LUCRO:
¿COMO SE PUEDE VER AFECTADA LA CALIDAD EDUCATIVA?**

Constanza Jorquera Bravo

Universidad de Chile
Ingeniería en Información y Control de Gestión, 5to año
cJORQUERAB@FEN.UCHILE.CL

INTRODUCCION

En el 2006 se dio origen a un movimiento estudiantil detonado por las desigualdades y las malas condiciones de la educación, las cuales se siguen manteniendo hasta hoy. Sin embargo, la problemática se ha instalado desde el inicio en la calidad de la educación y el lucro, esto es, en el cómo algunas instituciones han tomado partido dentro de este “negocio” para enriquecerse a expensas de los alumnos. Por lo mismo, me parece fundamental analizar estos dos conceptos y ver cuán compatibles son en realidad, ya que han sido bastante discutidos en distintos ámbitos tanto sociales como políticos y económicos, todas ellas dimensiones que apuntan al lucro en la educación y al sostenido aumento que éste ha tenido en torno a las universidades privadas.

De acuerdo a esto, muchas de las discusiones se centrarán en dilucidar los efectos del lucro en una educación. El sentido común indica que existen ciertas características y planteamientos del lucro que generan una contradicción en relación a la esencia pura de la educación, haciendo difícil que estos dos conceptos sean compatibles. De este modo se hace necesario plantear como se estructuran las diferentes universidades que nuestro sistema chileno ofrece; como están organizados en términos jurídicos y de propiedad, y cómo a la vez, éste tipo de organización podría estar afectando la calidad educativa de estos planteles.

CONTEXTO

Desde que en 1981 se aprobara la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, en Chile se han usado diferentes criterios para definir y denominar a los planteles que integran el sistema universitario chileno, de acuerdo a la asignación de los recursos económicos del Estado. Entre estas definiciones, las más comunes son las siguientes: universidades tradicionales (que reciben aportes directos del Estado), universidades derivadas (planteles originados esencialmente de la Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado, a partir de 1981), universidades privadas (creadas a partir del año 1981), universidades públicas (equivalentes a las de propiedad estatal) y universidades del Consejo de Rectores. Por otro lado, el Directorio de Universidades del Ministerio

de Educación de Chile utiliza tres categorías: universidad estatal, universidad particular con aporte estatal y universidad privada. Sin embargo al revisar un poco más en la literatura podemos encontrar a varios autores, como por ejemplo a Mönckeberg (2007, p. 576), que plantea que la única variable para incluir un plantel en su listado de “universidades públicas” es la propiedad estatal. Luego clasifica como “universidades particulares” a planteles que pertenecen al Consejo de Rectores y que no son de propiedad estatal, y como “universidades privadas” a las generadas a partir del 1981, pero sin explicar cómo se discrimina entre una “privada” y una “particular”. Krauskopf (1992, p.25), a la inversa, denomina “universidades privadas” a las que Mönckeberg llama “universidades particulares”, e incluye a su vez otras denominaciones como “universidades docentes” y “universidad de investigación”.

Por su parte, Brunner (1991, p. 24) establece una separación entre “universidades estatales” y “universidades privadas”, desglosando a estas últimas en dos grupos: “universidades privadas antiguas” y “universidades privadas nuevas”. El rector de la Universidad de Santiago, J. Zolezzi (2009, p. 11), a su vez, afirma que la “educación superior pública [...] es aquella que provee el Estado”, y para hacer más intrincado el asunto, agrega que no hay incompatibilidad en que existan “universidades públicas y tradicionales de propiedad privada [y que] su coexistencia debe darse en igualdad de condiciones”.

También se ha propuesto el concepto de “complejidad” para clasificar a las universidades. Merino (2004) ha planteado que en el sistema universitario chileno “coexisten universidades públicas con universidades privadas; universidades simples, esto es, que cultivan prioritariamente la docencia como función universitaria, con universidades complejas, que cultivan además la investigación, la creación artística y extensión”. Este criterio de complejidad que da origen a la categoría de “universidad compleja”, que también la emplea Beyer (2009), se basa en los productos y servicios que ofrece una universidad y no en si el establecimiento es de propiedad fiscal o privada.

Por lo visto no existe un consenso claro de cómo definir de manera concreta el tipo de plantel universitario existente, ya que diferentes autores plantean distintas categorías para poder agrupar a las universidades. Todo esto surge, sin embargo, luego de la reformulación que sufrieron las universidades en 1981. Por lo mismo y, para efectos de este ensayo, se hará distinción sólo entre las universidades tradicionales y privadas.

Pues bien, para entrar en contexto situémonos en la Dictadura de Militar, la cual buscaba reformular muchos aspectos de la sociedad chilena, como el tema de las AFP o la educación en Chile. Con respecto a lo último, el objetivo era dejar atrás el sistema de educación superior que en ese entonces estaba regido por ocho universidades conocidas hoy como “tradicionales”, que constituían el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUNCh): Por un lado estaba la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, que luego pasó a ser Universidad de Santiago de Chile (USACH), Universidad Católica de Chile, Universidad de Valparaíso, Universidad

del Norte que luego paso a ser Universidad Católica del Norte, Universidad de Concepción, Austral de Chile y por último la Universidad Técnica Federico Santa María (la cual formaba parte de una fundación). En 1981 este grupo se multiplicó, el Gobierno Militar intervino y seccionó a las sedes regionales de la Universidad de Chile y la Técnica. Como consecuencia de esto se formaron las Universidades derivadas que conocemos hoy en día como la Universidad Metropolitana de la Ciencias de la Educación (UMCE), Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) y el resto se encuentra en regiones, todas ellas influidas por el Gobierno Militar. Como consecuencia de esto, muchas de las universidades privadas que existen en Chile fueron creadas luego de 1981 en plena dictadura a través del Decreto de Ley nº 1. El Gobierno Militar dio la posibilidad de crear nuevas universidades privadas, pero no quitaba la opción de crear otras entidades relacionadas. La mayoría de ellas se fundó al terminar la década de los ochenta, poco a poco fueron creciendo y expandiéndose a lo largo del país aumentando de esa manera las sedes y el número de matriculados en estas instituciones de educación superior. (Mönckeberg, 2013)

De lo anterior se desprende la distinción entre los distintos tipos de universidades, expuesta por la OCDE en su informe “La Educación Superior en Chile” (2009, p.35), que clasifica a los planteles chilenos en dos categorías: “universidades tradicionales [que] reciben fondos públicos directos” y “universidades privadas [...] creadas por el sector privado. En la primera parte tenemos a las universidades tradicionales, las cuales pertenecen al Consejo de Rectores, y pueden ser estatales o privadas; las últimas pueden pertenecer a organismos religiosos, como es el caso de la Universidad Católica del Norte, Pontificia Universidad Católica de Chile, etc., y dentro de las privadas tradicionales también están las universidades que son propiedad de una corporación o fundación sin fines de lucro. En esta categoría se encuentra la Universidad de Concepción, Universidad Federico Santa María, Universidad Austral. Dentro del segundo segmento, perteneciente a las universidades privadas creadas por el sector privado, se encuentran los demás planteles que suman alrededor de 40.

Habiendo entrado un poco en el contexto dentro del cual se desenvuelve nuestro sistema universitario chileno, es necesario considerar también qué es lo que se entiende por el lucro. En función de esto debemos diferenciar, en primer lugar, los conceptos de lucro y ganancia, por lo cual es de suma importancia entender el concepto de “excedente”. Toda universidad perseguirá que sus ganancias sean mayores a sus costos, generándose de ese modo un excedente que permita aumentar su rendimiento. Ahora bien, lo que diferencia a instituciones que lucran de las que no, es el uso que se le da a ese excedente. Una posible definición indica que las instituciones que lucran serían aquellas que destinan sus excedentes a los dueños, accionistas o funcionarios de la universidad -mediante bonos, premios u otras figuras- en vez de realizar reinversión para optimizar la calidad de la enseñanza, ya sea en infraestructura, mejoramiento de las condiciones de los trabajadores o actividades de extensión. (Redseca, 2012)

Según lo que plantea Mönckeberg en su libro “El Negocio de las Universidades en Chile”, este negocio tiene una doble dimensión, ya que para unos se trata simplemente de ganar dinero como

sea, pasando la educación a ser simplemente una mercancía o un servicio que se otorga a cambio del elevado arancel que pagan los alumnos-clientes. Mientras que para otros, el negocio tiene un sentido más a largo plazo y se entronca con la “misión” de generar una sociedad acorde con los postulados de quienes la controlan. (Mönckeberg, 2007). Existen, entonces, en el actual sistema chileno, dos sistemas universitarios que se disputan el interés de los jóvenes. Siendo así, y para comparar adecuadamente las universidades según su calidad, es preciso comprender cómo se organizan, cuáles son sus enfoques, sus recursos y su relación con el entorno.

UNIVERSIDADES PRIVADAS

Uno de los pilares básicos para clasificar las universidades en Chile es la estructura de propiedad de sus activos y patrimonios, la cual condiciona tanto su existencia económica y financiera, como sus órganos de gobierno y la fijación de políticas y estrategias para su permanencia en el tiempo. Se distinguirán aquí dos tipos de propiedad: estatal y no estatal. Esta segunda agrupación puede tener matices, pues finalmente tendrá implicación aquí la forma jurídica que adopte la universidad. Así, su propiedad puede ser privada y estar organizada como una corporación o fundación, o simplemente ser de propiedad de un grupo de personas organizadas en otras entidades, sean instituciones religiosas, organizaciones políticas, organizaciones no religiosas pero “espirituales”, o simplemente personas naturales.

De acuerdo a la investigación realizada por José Rigoberto Parada (J.Parada, 2010), podemos ver que conforme al Código Civil chileno, las universidades pueden adoptar la personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado. En efecto, el Código Civil en su Título XXXIII, artículos 545-564, explicita sus características, y de igual forma, el Reglamento sobre Concesión de Personalidades Jurídicas a Corporaciones y Fundaciones (*Diario Oficial* Nº 30.319, 20.3.1979) aclara estos conceptos. En cuanto a las entidades que pueden constituirse como personas de derecho privado están las corporaciones de derecho privado y las fundaciones. Según Alessandri, Somarriva y Vodanovic (2005, p. 537), el texto de las disposiciones del Título XXXIII del libro primero del Código Civil sólo menciona que las *corporaciones* son asociaciones que *no persiguen fines de lucro*. En general, las corporaciones de derecho privado pueden tener fin de lucro, pero no es el caso chileno, pues las que persiguen este fin se denominan *sociedades* y son regidas por otros títulos del Código Civil (Título XXVIII, respecto a sociedades) o por el Código de Comercio. Para el caso que aquí interesa, también es relevante distinguir qué tipo de organización tienen las universidades que no están explicitadas en el Código Civil como corporaciones de derecho privado, sin fin de lucro, tales como la Universidad de Concepción y la Universidad Federico Santa María.

En las corporaciones de derecho privado, según el Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica, hay dos tipos de organizaciones: corporación y fundación, ambas con diferencias de matices. Así, en el caso de una corporación sus miembros son sus integrantes y en las fundaciones sus miembros tienen el carácter de destinatarios. La corporación es una asociación de personas y

la fundación es un patrimonio donado por alguien para un fin determinado. También hay diferencias respecto a quién otorga el patrimonio: en la fundación lo entrega un fundador donante y en el caso de la corporación su patrimonio lo forman sus socios. Sin embargo, lo relevante en ambas formas es que son organizaciones *sin fines de lucro*, lo que para el caso de las universidades chilenas tiene una importancia central, pues por ley ninguna universidad puede tener como objetivo el lucro. (J. Parada, 2010)

De acuerdo a esto, en términos de propiedad los planteles privados no están regidos por el Estado, es decir, son entidades no estatales y abarcan a cerca de 40 universidades de las cuales se destaca la Universidad los Andes, vinculada al Opus Dei, y el Grupo *Laureate*, dueño de las universidades Las Américas, Andrés Bello (UNAB), y Viña del Mar, además del Instituto Profesional AIEP. Vale decir que la administración de la UNAB es independiente de las universidades que integran la red *Laureate Education INC*. Este grupo es una institución con más de 42 universidades que ofrecen estudios de pre y post grado a más de 500.000 estudiantes en Norteamérica, América Latina, Europa y Asia. En Chile cuenta con un universo de 14.000 estudiantes, y al igual que este grupo existen otros más vinculados a universidades privadas, como el grupo *Apollo*, ligado a la UNNIAC (Economía y Negocios, 2014).

Establecido ya el contexto educativo en el cual están insertas las universidades, resulta muy difícil establecer de manera transparente y directa cuáles son las universidades que lucran, ya que de acuerdo a la Ley 18.962 y sus modificaciones, artículo 34, *las universidades son corporaciones o fundaciones sin fines de lucro*. Sin embargo autores como Mönckeberg concuerdan en que en realidad las universidades privadas obtienen cuantiosas sumas de dinero, mientras sus diversos dueños usan distintas excusas para lograr captar más dinero, proveniente de los elevados aranceles que pagan los “estudiantes clientes”, perpetuando la máquina de esta industria (Mönckeberg, 2007).

Develar como opera el rentable “negocio” de las universidades privadas es tarea compleja, ya que implica tomar los hilos de las tupidas redes de ocultamiento con sofisticadas operaciones. Sin embargo, y para explicarlo de manera simple y a grandes rasgos, J. Parada dice que en términos de financiamiento los ingresos provienen primero de los aranceles que pagan los alumnos, y en segundo lugar, de fondos proporcionados por el Estado, ya sea en becas o en apoyo para investigación. A pesar de esto, uno de los mayores problemas del sistema universitario chileno es que hay universidades que han ido creando organizaciones paralelas a ellas para encubrir el lucro. Una práctica de encubrimiento es la separación legal entre la universidad y los edificios que ésta ocupa, creándose dos organizaciones coexistentes, donde la primera es un ente que entrega educación, investigación y extensión, y la segunda, es la propietaria de los edificios, y arrienda las instalaciones a la primera para que ésta cumpla su labor. Así, a través de la creación de empresas inmobiliarias, los mismos dueños de la universidad logran convertirse en propietarios de los edificios, los que luego arriendan a las universidades. Esta figura permite que las universidades

traspasen “beneficios” o “lucro” a las inmobiliarias, y como los dueños de la inmobiliaria son los mismos dueños de la universidad, se genera lucro a través del sistema universitario (José Rigoberto P. ,2010). En general las universidades privadas se organizan como corporaciones de derecho privado que, como ya se señaló, son organizaciones que de acuerdo al Código Civil y la Ley Orgánica Constitucional de Educación, no persiguen “fines de lucro”, pero lo que demuestra la literatura es muy diferente a la legalidad con la cual estas universidades dicen operar.

UNIVERSIDADES TRADICIONALES

Establecidas las bases de cómo funcionan las universidades privadas, seguiremos ahora con el sistema estatal tradicional. Como se mencionó anteriormente las universidades de propiedad estatal, al igual que las universidades que son propiedad de la Iglesia Católica, adoptan la personalidad de derecho público. El Código Civil (Art 547, inciso 2) incluye explícitamente a las fundaciones o corporaciones que se organizan como corporaciones de derecho público; mientras los restantes planteles privados pero tradicionales se organizan como corporaciones de derecho privados sin fines de lucro. Dentro del grupo de las universidades de propiedad estatal, a pesar de ser instituciones con autonomía y con cierta independencia para cumplir con sus tareas, también caben las organizaciones asociadas a las iglesias, dentro de las cuales están sus universidades (José R. Parada ,2010).

En el grupo de las universidades tradicionales existen 16 que son estatales y 6 que son universidades tradicionales pero privadas, las cuales se reconocen con carácter público y sin fines de lucro, aunque como vimos al inicio, esto no quita el hecho que dichos planteles no busquen maximizar sus ganancias para poder reinvertir su excedente en infraestructura, calidad docente, investigación entre otros. Estas instituciones cuentan con una amplia autonomía para generar sus propios ingresos, existiendo una relativa libertad en el cobro de los aranceles. En el caso de las universidades estatales, se estima que el autofinanciamiento alcanza en promedio 74% de los ingresos totales (G. Zapata, I. Tejada y A. Rojas, 2011). En los últimos años, en Chile se utilizan elementos de competencia en el proceso de asignación de fondos públicos a las instituciones (I. Liefner, 2003), permitiendo un apalancamiento de recursos, los que se orientan a mejorar la calidad en la formación del pregrado, postgrado y técnica, además de la investigación y la administración institucional. Entre los aportes directos no concursables y de libre disponibilidad, se asigna el Aporte Fiscal Directo (AFD), que en un 95% opera como subsidio histórico exclusivo para las universidades estatales, para las privadas y las que se derivaron de ellas, creadas antes de 1981 (C. Williamson y J.M. Sánchez, 2009) [6], mientras que un 5% se hace en relación con índices de desempeño asociados (Améstica Rivas *et al.* 2014). Por otra parte, el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) se asigna a todas las instituciones del sistema en virtud del número de alumnos con más altos puntajes en las pruebas de selección, direccionando los fondos públicos hacia las instituciones que tienen una alta reputación y hacia carreras de mayor valorización social (Améstica Rivas *et al.* 2014).

Por último, durante el 2012 MINEDUC (Ministerio de Educación) instauró una nueva fuente de financiamiento basada en una clasificación exclusiva para las universidades del CRUCH, llamada Aporte Basal por Desempeño; a partir de ésta, las universidades se segmentan en tres grupos: las de alta producción de investigación y doctorado, las de investigación focalizada en ciertas áreas y las docentes, que favorecen la movilidad social (Améstica Rivas *et al.* 2014). Por lo tanto además de las donaciones que estos planteles puedan recibir, todos estos mecanismo de financiamiento vistos anteriormente se constituyen como una parte considerable del presupuesto de las universidades. A pesar de esto los aportes del Estado no son suficientes, y las instituciones deben recurrir al autofinanciamiento. De esta forma, el costo se traspaasa hasta las familias en forma de aranceles, los cuales suben para cubrir, por ejemplo, asuntos de reajustes salariales del sector público.

ESTATALES Y PRIVADAS

De la comparación anterior podemos ver que, entre los distintos sistemas universitarios, entre propiedades de las universidades estatales (16) y privadas tradicionales (6) y entre las privadas (40) creadas desde la Dictadura Militar, las diferencias son particularmente importantes en términos de constitución jurídica y de sus medios de financiamiento. Por ello la calidad que pueden ofrecer las universidades, de los dos sistemas que comparamos aquí, varía en relación a la conducta de ingreso. Los estudiantes de más altos puntajes, en su gran mayoría, prefieren a las universidades estatales y a las privadas tradicionales, quedando el sistema de universidades privadas con una gran diversidad de postulantes. Este último grupo resulta ser, entonces, el que acoge al grueso del estudiantado, hecho particularmente preocupante pues, dadas las características antes descritas en este ensayo, las oportunidades concretas de desarrollo que estas instituciones pueden ofrecer son inciertas. Dichas universidades, dependiendo de los segmentos sociales que atiendan, y absorbiendo incluso a quienes no tienen rendida la PSU, generan mucha deserción y deudas para las familias sin que existan recompensas efectivas (por la alta inversión), dadas las dificultades que enfrentarán sus egresados para encontrar trabajos bien remunerados al tener que competir en el mercado laboral con egresados de los otros planteles.

El segmento social al que las universidades apuntan es también un punto de referencia. El sistema de universidades privadas se ha ido segmentando y especializando en el tipo de estudiantes que atienden: Por ejemplo, la Universidad de los Andes atiende un segmento de muy altos ingresos y de preferencia de religión católica, mientras la Universidad Bolivariana atiende a segmentos de bajos ingresos sin compromisos religiosos. En consecuencia, los dos sistemas deben sortear, con sus recursos y condiciones, las dificultades propias de la llegada a sus instituciones de alumnos, en su inmensa mayoría, escasamente preparados para la vida universitaria, pero con un pago de aranceles, en los dos sistemas, extremadamente caros comparados con lo que pagan las familias

en los países vecinos e incluso a nivel mundial. Lo que salva al sistema de universidades estatales es que logran atraer estudiantes de altos rendimientos y en el caso de la Universidad de Santiago, de altos puntajes y de condición económica predominantemente baja y media baja.

El contexto nacional en el que se desenvuelven estos dos sistemas está dominado por la gran desigualdad económico-social en que viven las familias chilenas, y que impregna todo el proceso formativo en la enseñanza básica y media. El elevado costo de la educación, nutrido por el lucro, en todos los niveles para las familias, y una enorme deficiencia y desigualdad en el sistema de enseñanza media y básica se vuelve agobiante. Esto genera disconformidad en los estudiantes, tanto en el sistema de universidades estatales como en las privadas tradicionales e incluso en las privadas, ya que si bien es cierto que se ha alcanzado una amplia cobertura, la calidad en la formación es heterogénea (R. Schmal, R. Ruiz, S. Donoso and M. Schaffernicht, 2007), con una oferta privada muy amplia a nivel de pregrado, gran parte de ella de dudosa calidad académica, dejando de manifiesto problemas en el nivel de certificación en algunas instituciones. Lo anterior se da en un contexto complejo que no garantiza la calidad institucional de las carreras y donde el sistema de aseguramiento de la calidad ha sido cuestionado en términos de su credibilidad (E. Rodríguez-Ponce, 2012). (Améstica Rivas *et al.* 2014).

CONCLUSION

Como pudimos observar, la reformulación que tuvo el sistema educacional chileno en plena Dictadura Militar hizo que los planteles universitarios fueran multiplicándose a lo largo del tiempo, lo que ha hecho que muchas más personas puedan entrar a la universidad. En términos de propiedad, según la ley, estas instituciones deberían funcionar sin fines de lucro, pero existen ciertos resquicios legales que les permiten a las universidades de derecho privado crear entidades relacionadas para, de esa manera, ganar cuantiosas sumas de dinero sin que éstas sean necesariamente invertidas nuevamente en la institución para mejorar su calidad, impactando directamente en los estudiantes que, gracias al incremento de universidades existentes en el país tras el año 1981, lograron ingresar. A diferencia de las anteriores, las universidades tradicionales constituidas con personalidad de derecho público y derecho privado (para las tradicionales privadas pertenecientes al Estado), se ven obligadas buscar otros medios para financiarse, ya que el porcentaje entregado por el Estado no cubre todos sus costos. De esa manera estas universidades también tratarán de maximizar sus ganancias para poder reinvertirlas en la Casa de Estudio en términos de docencia, infraestructura, investigación etc.

El presente estudio nos muestra que en Chile la proliferación de universidades privadas que aprovechan los resquicios de la ley y crean dudosas entidades relacionadas a sus universidades con el fin de justificar ganancias lucrativas es demasiado alto, y sus consecuencias impactan directamente en la calidad de la educación que imparten. Es necesario que el Gobierno de Chile

fiscalice y cambie las leyes que amparan estas cuestiones para que este tipo de situaciones no ocurran. Esto es serio, porque al fin y al cabo lo que las instituciones de educación superior están haciendo es formar profesionales y personas para el futuro del país, pero de manera deficiente. Debemos entender que la educación tiene un impacto significativo, pues es un detonante importante en el desarrollo de Chile, por lo mismo, la idea de pagar y entregar títulos “a diestra y siniestra” no es algo concuerde con la verdadera esencia y los fines que inicialmente persigue el educar.