

## ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO NACIONAL\*

- El sistema de financiamiento universitario chileno sufrió importantes cambios a comienzos de la década de los 80. De un esquema de financiamiento basado en aportes globales se pasó a uno de aportes directos e indirectos introduciendo, de esta forma, elementos de competitividad por los recursos. Adicionalmente, se instituyó el sistema de crédito fiscal universitario para aquellos alumnos que no pudieran pagar el costo de sus estudios.
- Las principales ineficiencias del sistema vigente se refieren a: 1) fallas en los estímulos y señales que han impedido que éstas se orienten a los actores directos del proceso educativo; 2) efecto distorsionador del Aporte Fiscal Directo, el cual ha terminado subsidiando en una importante proporción los déficit de docencia, y 3) falta de un sistema transparente y eficiente de crédito universitario.
- El documento propone una nueva política de financiamiento universitario que permita corregir las deficiencias mencionadas y rescatar los aspectos positivos. Básicamente, se aconseja la eliminación gradual del Aporte Fiscal Directo y Aporte Fiscal Indirecto y la reorientación de estos fondos hacia: 1) el crédito universitario en cantidades que posibiliten el cobro de aranceles que reflejen el costo real de la docencia, y 2) la investigación, creando un fondo competitivo entre instituciones sobre la base del número anual de publicaciones registradas internacionalmente que genere cada una y aumentando los recursos del FONDECYT.
- Respecto del programa de becas de pregrado que ha impulsado el supremo gobierno, el cual se orientará presumiblemente a carreras de alta rentabilidad social y baja expectativa futura de ingresos, se propone que el Estado entregue crédito incluso a carreras de ese tipo y, si es necesario, subsidie posteriormente a dichos profesionales en los montos de las cuotas de pago del crédito.
- Asimismo, la propuesta de política incluye la creación de un único organismo encargado de asignar y administrar el crédito universitario; la creación de un fondo competitivo para financiar actividades de extensión, proyectos de infraestructura, etc. y la creación de un sistema nacional de información universitaria.

1 El sistema de financiamiento de las universidades sufrió cambios importantes durante la década de los 80. De un esquema de financiamiento basado en aportes globales se pasó, a través de un nuevo instrumento legal elaborado en 1981, a un esquema de aportes directos e indirectos, que introducía algunos elementos de competitividad por los recursos disponibles. Adicionalmente, se instituyó un sistema de crédito universitario que permitiera el cobro de aranceles realistas, lo más cercanos posibles al costo real de la docencia.

2 La nueva reglamentación de financiamiento universitario fue sufriendo, a lo largo del camino, sucesivas modificaciones, en cuanto a los montos de cada uno de estos aportes y a ciertos aspectos de administración de algunos de ellos (como el crédito universitario). Según algunos, estas modificaciones teminaron desdibujando los objetivos que se tenían en mente al comienzo.

3 En este trabajo nos interesa, en particular, identificar elementos del panorama universitario actual que, a nuestro juicio, constituyen signos de ineficiencia del sistema de financiamiento vigente, y a partir de ellos proponer una nueva política de financiamiento universitario.

4 Las principales ineficiencias del sistema vigente y que deben ser corregidas son:

i) **Fallas en los estímulos y señales del nuevo sistema de financiamiento:** en un país como el nuestro se requiere que las señales y los estímulos se orienten (y lleguen efectivamente) a los actores directos de los procesos económicos y sociales, en particular el educativo. En el caso del sistema universitario, estos actores son los profesores, los alumnos y sus apoderados. Las instituciones del Estado (en particular los ministerios relacionados con la educación) y los organismos de dirección superior de las universidades (usualmente denominadas Casas Centrales) han actuado en ocasiones como amortiguadores que de algún modo han distorsionado las señales, inicialmente correctas, emitidas por el nuevo sistema. Esto ha traído como consecuencia que los recursos humanos y materiales disponibles en las universidades no se hayan orientado necesariamente en la dirección apropiada.

ii) **Efecto distorsionador del Aporte Fiscal Directo:** se sabe que este aporte debe orientarse a financiar las actividades de investigación y extensión en su componente de bien público que, como tal, debe ser subsidiada por el Estado. Sin embargo, en la práctica el Aporte Fiscal Directo ha terminado subsidiando en alguna proporción la investigación, pero en una proporción mucho más importante los déficit que se producen en la docencia. Estos déficit se han generado, en parte, debido a la

insuficiencia de los montos de crédito universitario, lo que ha impedido cobrar aranceles que representen el costo real de la docencia.

- iii) **Falta de un sistema eficiente de crédito universitario:** en este caso también han existido fallas en las señales y la información enviada a los actores involucrados, especialmente los apoderados de los alumnos. Además, los fondos de crédito disponibles han sido insuficientes para definir aranceles realistas. Por otra parte, el crédito es un subsidio estatal, y como tal, debería ser administrado por el Estado a través de reglas claras y equitativas para todos.

5 Asimismo, existen otras dificultades de carácter más administrativo que han llevado a que el sistema de crédito universitario no funcione con la eficiencia esperada: baja recuperación de los créditos otorgados, complejidad en los mecanismos de asignación del crédito a los alumnos, ausencia de mecanismos explícitos de repactación y de normas para eventuales condonaciones, etc.

6 Por último, respecto del crédito fiscal vale la pena mencionar que ha sido implementado exitosamente en países desarrollados como Suecia y Canadá. En Latinoamérica, el sistema de crédito universitario se ha desarrollado incluso con mayor vigor que en otras regiones del mundo. A mediados de los años 80 existían ya 18 países que habían puesto en marcha el sistema, en los que junto con Chile se incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Venezuela y Honduras, por mencionar algunos.

7 A continuación proponemos una nueva política de financiamiento que, rescatando los aspectos positivos del esquema competitivo puesto en marcha durante la década pasada, permita corregir las deficiencias que ya hemos comentado, y genere las transformaciones que aún están pendientes.

8 La nueva política se centra en seis aspectos fundamentales:

- i) Creación de un único organismo público, autónomo, encargado de asignar y administrar el crédito universitario para todos los estudiantes del país que tengan derecho a optar a este subsidio.
- ii) Eliminación del Aporte Fiscal Directo y del Aporte Fiscal Indirecto como aportes ordinarios de financiamiento de las universidades, y reorientación de estos fondos a los siguientes dos objetivos:

- iii) Aumento de los fondos de crédito universitario en cantidades que posibiliten el cobro de aranceles que reflejen el costo real de la docencia en cada carrera; este aumento sería equivalente al Aporte Fiscal Indirecto de las universidades tradicionales más el 50% del Aporte Fiscal Directo.
  - iv) Aumento de los fondos estatales orientados a la investigación en un monto equivalente al 40% del Aporte Fiscal Directo, por medio de dos mecanismos:
    - creación de un fondo competitivo entre instituciones (universitarias y no universitarias), sobre la base del número anual de publicaciones registradas internacionalmente que genere cada una.
    - aumento de los montos asignados al FONDECYT, de modo que se puedan financiar un mayor número de proyectos, lo que permitiría, entre otras cosas, una mayor participación de las universidades regionales en estos fondos, con lo que estarían en mejor posición, en el mediano plazo, para acceder al fondo competitivo de investigación. En relación a la estructura presupuestaria de los proyectos FONDECYT, se sugiere también aumentar de 10 a 20% el porcentaje autorizado de gastos de *overhead* y aumentar en un 50% los montos máximos autorizados para honorarios de los investigadores.
  - v) Creación de un Fondo Competitivo Complementario para financiar actividades de extensión, proyectos de desarrollo de infraestructura, etc.
  - vi) Creación de un sistema nacional de información universitaria que registre y difunda, con la mayor claridad y precisión posibles, antecedentes cuantitativos respecto a los costos de docencia de las distintas carreras que ofrece cada universidad acreditada en el sistema, a los costos de investigación, a la matrícula, el volumen de investigación, etcétera.
- 9 Respecto del crédito universitario, la creación de un organismo público permitiría:
- a) la definición de normas claras, transparentes y uniformes para la asignación del crédito entre los postulantes
  - b) la incorporación de fondos de organismos internacionales como el BID, PNUD, OEA, etc. con lo que se disminuirían los requerimientos de financiamiento estatal

- c) la utilización de la información y los procedimientos de control de la Tesorería General de la República y del Servicio de Impuestos Internos, para efectos de caracterizar con precisión el nivel de pobreza de los postulantes al crédito y para asegurar una recaudación adecuada en los pagos que deben efectuar los profesionales al egresar
- d) una mayor credibilidad y respaldo político al sistema de crédito universitario, ya que comprometería directamente al Estado en la administración de este subsidio público.

1 0 El sistema debería definir plazos de pago del orden de diez años, con un año de gracia, y con una tasa de interés como la actual (UF + 1%). Además se debería definir un tope máximo para la cuota anual de pago, equivalente al 10% del ingreso disponible, y este límite debería quedar estipulado en la ley o decreto respectivo. El ingreso de las personas se verificaría automáticamente a través del Servicio de Impuestos Internos.

1 1 Al respecto, es necesario tener presente que en una economía abierta y dinámica como la que existe actualmente en Chile, los mercados laborales son cambiantes e inciertos. Profesiones que hoy día son mal remuneradas, en una década pueden enfrentar un panorama totalmente opuesto. A nivel individual, las expectativas futuras de ingresos no son tampoco enteramente predecibles.

1 2 Adicionalmente, creemos que el sistema de crédito universitario debería abrirse en el futuro a las universidades privadas aunque de manera gradual y sólo después que el organismo público de crédito se consolide. De lo contrario, podría crearse una demanda adicional explosiva que podría destruir el sistema.

1 3 En relación al programa de becas de pregrado que ha puesto en marcha el supremo gobierno, aunque no disponemos de información respecto a los criterios con que se otorgarán, es presumible que se orienten a carreras de alta rentabilidad social y de mercados profesionales modestos. Creemos, sin embargo, por las razones ya expuestas, que el Estado debería otorgar crédito incluso a carreras de este tipo y subsidiar posteriormente a estos profesionales en los montos de las cuotas de pago de estos créditos. Además, es probable que en algunos casos no se entreguen becas por el 100% del arancel, con lo cual se estaría utilizando una forma velada de arancel diferenciado.

1 4 La combinación de un sistema de becas (arancel diferenciado) administrado centralmente por el Estado, con un sistema de crédito universitario administrado autónomamente por las universidades, sólo puede provocar desorden y confusión transformando el actual sistema de crédito en algo aún más vulnerable e incierto.

1.5 En relación al aumento de los fondos de crédito y de los fondos de investigación a partir del Aporte Fiscal Directo e Indirecto, planteado en los puntos iii) y iv) anteriores, éste se fundamenta en la idea que, si se va a subsidiar estas actividades, es más eficiente hacerlo directamente.

1.6 La creación de un fondo competitivo de investigación, en base al número de publicaciones registradas internacionalmente, se orienta a subsidiar directamente aquellos gastos ordinarios asociados a la investigación que hoy día se financian a través del Aporte Fiscal Directo. Una alternativa a este planteamiento sería distribuir este mayor volumen de fondos directamente a través de FONDECYT, autorizando a los investigadores a solicitar montos que cubran el costo total de su trabajo de investigación. Sin embargo, este mecanismo generará una gran inestabilidad en el financiamiento interno de las universidades, debido al mecanismo de concursos que se utiliza para distribuir este fondo. La alternativa que proponemos, en cambio, es competitiva, pero estable, ya que entrega recursos a las instituciones (no a los individuos) a base de un indicador que es poco probable que sufra variaciones bruscas año a año. Sugerimos, además, que el indicador específico utilizado en la distribución anual de este fondo sea el número de publicaciones internacionales en los últimos 2 o 3 años.

1.7 La nueva política de financiamiento que se propone se orienta a subsidiar directamente las distintas actividades universitarias. En el caso de la docencia de pregrado, permitirá que las universidades cobren aranceles que correspondan al costo real de esa docencia.

1.8 Observemos que el sistema propuesto subsidia directamente la demanda por docencia de pregrado; será el alumno el que decidirá en qué universidad desea cursar sus estudios. En la medida que los alumnos perciban con claridad la firme voluntad del Estado de cobrar los créditos, ellos escogerán la universidad que ofrezca la carrera a menor costo (entre aquellas de calidad académica equivalentes). Ello obligará a las universidades a hacer esfuerzos por minimizar sus costos de docencia, asignando mejor sus recursos y optimizando su operación. En algunos casos, esta mayor eficiencia podría incluso disminuir los déficit actuales de docencia, con lo que los requerimientos adicionales de crédito podrían ser menores a los estipulados en este trabajo.

1.9 Por otra parte, el sistema propuesto permitiría que las universidades generaran, internamente, esquemas presupuestarios muy claros y transparentes. El subsidio del crédito universitario se entregaría directamente a la Facultad que dicte la carrera respectiva, descontando un porcentaje en razón de las funciones centrales que cada universidad debe realizar en relación a la docencia.

20 Respecto a la investigación, los subsidios recibidos también podrían orientarse directamente a las Facultades respectivas. En el caso del FONDECYT, una fracción de los gastos de *overhead* podrían orientarse a financiar los gastos indirectos que se producen a nivel central y que se relacionan con la investigación. El fondo competitivo se distribuiría directamente en función de las publicaciones que genere cada Facultad (eventualmente aplicando también un impuesto central modesto).

ESTUDIO SOCIAL Y DE OPINION PUBLICA

21 De este modo los recursos se orientarían directamente a las facultades y a los académicos respectivos, que son los verdaderos motores de la actividad universitaria.

Pedro Gazmuri\*\*

\* Este *Puntos de Referencia* se basa en un Documento de Trabajo del mismo autor, publicado recientemente por este Centro, el cual se enmarca dentro del grupo de trabajos encomendados por el "Foro de la Educación Superior" que cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

\*\* Ingeniero Civil Industrial y Magister en Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (1977). Doctor en Ingeniería, Universidad de California, Berkeley, U.S.A. (1980). Profesor del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.