

INEFICIENCIAS EN EL SISTEMA ACTUAL DE FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

- Aunque el sistema de financiamiento universitario introducido en 1981 apunta en la dirección correcta, no ha logrado aún todos los objetivos que se propone.
- El sistema de crédito universitario adolece de diversos problemas: administración inestable, por distintas instancias, ineficiencia en su cobro a los profesionales, falta de claridad en los criterios de asignación, fondos insuficientes, etc.
- Por otra parte, no existe una medida de efectividad en la asignación del aporte fiscal directo a la investigación universitaria; un 50% de este aporte se utiliza para financiar los déficit de docencia.
- Las proposiciones parten de tres principios básicos: subsidio directo a las actividades universitarias; reformulación del sistema de crédito universitario, y apertura de los subsidios a todas las universidades del sistema.
- Se propone que un organismo autónomo administre y asigne el crédito universitario, aumentando al mismo tiempo los fondos disponibles, incluyendo financiamiento internacional.
- Se propone además la eliminación del Aporte Fiscal Directo e Indirecto, y creación de un Aporte Fiscal a la Investigación, cuya asignación se base en el número de publicaciones internacionales que genere la institución.
- Se postula la creación de un sistema nacional de información universitaria sobre aspectos como costos de docencia, aranceles, volumen de investigación, ubicación de los egresados en los mercados profesionales, etc.

I. Introducción

1 El sistema de financiamiento universitario introducido en 1981 apuntó en la dirección correcta, ya que terminó con un esquema de educación universitaria gratuita o semi gratuita (que era y sigue siendo socialmente injusto, dadas las tremendas y urgentes necesidades sociales de los más pobres), y puso fin a una fórmula de financiamiento basada en aportes globales a las universidades, sin mayores criterios de equidad en la asignación de los recursos ni de efectividad en el uso de los mismos.

2 El nuevo esquema se basó en una asignación de recursos según las funciones que desarrollan las universidades: docencia, investigación y extensión; se definió un Aporte Fiscal Directo (AFD), cuyo objetivo era subsidiar las actividades de investigación y extensión, en su componente de bien público, que, como tales, deben ser financiadas por el Estado; un fondo de crédito universitario, que posibilitaría el cobro de aranceles que representarían el costo real de la docencia de pre-grado y aseguraría el acceso a la universidad de estudiantes talentosos de escasos recursos, y un Aporte Fiscal Indirecto (AFI), cuyo objetivo era también complementar el subsidio a la docencia de pre-grado, pero mediante un mecanismo competitivo orientado a la demanda por estudios superiores. (Un análisis más detenido de los efectos del AFI, que no haremos aquí, permite concluir que este aporte se ha constituido más bien en un subsidio a la oferta.)

3 Sin embargo, el nuevo sistema de financiamiento no ha logrado aún todos los objetivos que se propuso, debido a tres razones:

- i) su aplicación no se llevó a cabo tal como fue pensada originalmente (especialmente en cuanto a la incidencia porcentual que tendría, progresivamente, cada uno de los ítems de financiamiento mencionados; y a la limitación, durante bastante tiempo, a la entrada de nuevas instituciones al sistema);
- ii) por fallas en la implementación de algunos de los nuevos mecanismos de financiamiento (especialmente el crédito universitario);
- iii) por fallas intrínsecas del diseño original propuesto.

4 El objetivo de este artículo es identificar las deficiencias más importantes del sistema de financiamiento universitario y proponer algunas medidas que permitirían corregirlas. Concretamente, nos interesa analizar el financiamiento de la docencia de pre-

grado (AFI, crédito universitario y el programa de becas que ha puesto en marcha el gobierno actual) y el impacto del Aporte Fiscal Directo; especialmente nos interesa estudiar las ineficiencias implícitas en estos instrumentos de financiamiento y las distorsiones que ellos han introducido en el sistema.

II. Financiamiento de la docencia de pre-grado

5 Un principio económico básico indica que los que se benefician de la educación universitaria deben pagar los costos asociados a dicha enseñanza. En algunas situaciones existen beneficios privados y públicos asociados a dicha educación, por lo que corresponde que su costo sea financiado en parte por el estudiante (por el beneficio privado que obtiene de su profesión) y en parte por el Estado (por el beneficio público asociado). Si la persona es de escasos recursos al momento de cursar sus estudios universitarios, es deber del Estado organizar e instituir un sistema de préstamos (esto es, crédito universitario) que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la universidad. Un caso interesante de analizar es el de profesiones de baja rentabilidad privada y alta rentabilidad social, como por ejemplo profesiones en que el Estado, como principal empleador, fija salarios comparativamente bajos. Estas actividades son socialmente necesarias pero de baja rentabilidad privada, por lo que es imprescindible un subsidio público, pero sólo para aquellos egresados que efectivamente enfrentan una situación profesional de bajos salarios. No cabría un subsidio, por ejemplo, para una egresada de enfermería que ocupara un alto cargo ejecutivo en una ISAPRE, con una excelente remuneración. (En este caso, su rentabilidad privada personal sería muy superior al costo de su carrera, y correspondería por tanto que financiara el 100% de ella.)

6 Es evidente que el destino ocupacional de una persona no es predecible cuando ella estudia, por lo que es válido aplicar una política general de cobro no subsidiado de la enseñanza. Los aranceles de las carreras deberían reflejar, con la mayor exactitud posible, el costo real de dicha docencia; si son inferiores, significará un subsidio permanente a todos sus egresados, incluyendo a los que obtengan una alta rentabilidad privada de su profesión. Si el arancel es superior al costo, se estará cobrando por dicho servicio un valor mayor que los recursos involucrados en proveerlo. El subsidio estatal sólo tiene sentido para el caso de alumnos pobres que acceden al crédito universitario y que posteriormente enfrentan una situación laboral de remuneraciones modestas, que les impide retornar el valor equivalente al costo de sus estudios. Por ello, es también dudosa la justificación de un programa de becas (esto es, enseñanza gratuita) para estudiantes de escasos recursos.

7 Podemos observar que el concepto de crédito universitario responde a un principio de equidad social; cualquier sistema alternativo de préstamo no reembolsable (o de gratuidad parcial o total) es inequitativo, y genera subsidios que no tienen justificación: hay que pensar que, en la generalidad de los casos, la educación superior provee a los estudiantes de capacidades que les permitirán generar altos niveles de ingresos en su futura vida laboral. En el caso chileno, las estadísticas más recientes indican que en el 90% de los casos los profesionales universitarios pertenecen al 40% más rico de la población.

8 Con todo, han existido variados problemas en la implementación del sistema de crédito universitario en Chile que le han restado efectividad; los más importantes son:

- Inestabilidad en su administración debido al traspaso sucesivo de esta función entre distintas instancias estatales (Ministerios de Educación y de Hacienda, Tesorería General de la República) y posteriormente su traspaso definitivo a las universidades.
- Ineficiencia en el cobro del crédito a los profesionales, debido en parte a la inestabilidad administrativa ya mencionada; también hay que decir que mientras fue función del Estado la cobranza del crédito, éste no utilizó toda la información y mecanismos a su disposición para tal efecto (por ejemplo, el uso efectivo de la información de la Tesorería General de la República y de Impuestos Internos hubiese permitido identificar con precisión a los profesionales que efectivamente no estaban en condiciones de pagar su deuda; esta información hubiera sido también extremadamente útil para identificar en forma efectiva a las familias de pocos ingresos, cuyos hijos eran merecedores de crédito). Por otra parte, las universidades no disponen de ninguno de estos mecanismos ni de acceso a esta información. Esta ineficiencia en el cobro ha producido además una demanda artificial de crédito. (Los alumnos perciben que, a la larga, terminarán evitando el pago de su deuda.)

Existen estudios cuantitativos que indican que, para la gran mayoría de las carreras universitarias, asumiendo escenarios relativamente pesimistas en cuanto a los ingresos de los profesionales respectivos, los pagos del crédito corresponden a un valor que oscila entre un 5 y un 7% del ingreso. La falta de información adecuada de los ingresos de los profesionales permitió que se consagraran verdaderos mitos en relación al carácter de "incobrables" de los créditos, lo que en parte explica las recientes reprogramaciones y condonaciones masivas que el Estado implementó al respecto.

- Criterios complejos en la asignación del crédito: la gran mayoría de los sistemas utilizados para decidir cuál es el monto de crédito que le corresponde a un alumno, utilizan un sistema de puntajes relativos, sobre la base de ponderaciones (esencialmente arbitrarias) de un gran número de variables socio-económicas; estos sistemas son poco transparentes para el alumno y para sus apoderados; esta situación se agravó aún más cuando la responsabilidad de la asignación se traspasó a las universidades, ya que cada una implementó sus propios esquemas, con lo cual alumnos de igual calidad académica y equivalente nivel de pobreza están recibiendo distintos montos de crédito.
- Falta de criterios objetivos para la asignación del crédito: los sistemas de puntajes relativos no permiten contestar la pregunta de fondo: ¿cuánto es el monto de crédito que un alumno realmente necesita? En el mejor de los casos, sólo logran distribuir equitativamente un cierto fondo de crédito que la universidad dispone, el que ha sido definido previamente en forma más o menos arbitraria. Se sabe que, por diversas razones, la cantidad de crédito disponible por alumno es distinta para cada una de las universidades, y los estudiantes toman en cuenta este factor al momento de escoger la institución en la que se matricularán; esto representa una falta de equidad en el acceso (i.e. sólo los alumnos pudientes son realmente libres para escoger la universidad en que desean estudiar).
- Ausencia de mecanismos explícitos que limiten el monto máximo que un profesional debe pagar anualmente: aunque, en principio, el subsidio al crédito universitario sólo se justifique en algunos casos (tal como ya mencionáramos), es evidente que un estudiante que inicia su vida universitaria enfrenta un nivel de incertidumbre respecto a su futuro estudiantil y profesional, que le hace muy difícil asumir a cabalidad el riesgo implícito de contraer un préstamo. Por ello es muy conveniente disminuir este riesgo, limitando las cuotas de pago a un cierto porcentaje de su ingreso como futuro profesional. Sólo recientemente se han implementado estos mecanismos, por lo que durante casi una década este factor generó en el estudiantado un motivo adicional de rechazo del sistema.
- Fondos insuficientes de crédito, lo que ha impedido que las universidades cobren aranceles que representen el costo real de la docencia. En algunas carreras, los aranceles no alcanzan a cubrir ni el 50% del costo, con lo cual se genera toda suerte de subsidios equívocos, con lo que además se ha obligado a las universidades a recurrir a otros fondos (concretamente el AFD) para financiar los déficit de

docencia, con lo cual se ha desvirtuado gran parte del sentido del nuevo esquema de financiamiento.

- Efecto distorsionador del programa de becas impulsado por el gobierno: desde hace 2 años, el gobierno ha puesto en marcha un sistema de becas, orientadas a alumnos de escasos recursos que siguen carreras de alta rentabilidad social y de mercados profesionales modestos. Este año se duplicaron los recursos respecto del año 91 y se asignaron 10.000 becas completas, con las que se beneficiaron aproximadamente 16.000 alumnos.

Un sistema de becas de este tipo genera subsidios equivocados. Pero más allá de ello, hay también un efecto negativo en cuanto a las señales que está percibiendo el sistema. Estas becas, que se han venido incrementando año a año, han creado un confuso esquema de financiamiento de la docencia que combina: educación gratuita (i.e. alumnos con 100% de beca), arancel diferenciado (alumnos con un porcentaje de beca inferior al 100%), crédito universitario (en un porcentaje variable entre 0 y 100%, dependiendo de las características socio-económicas del alumno) y becas más crédito (alumno con beca inferior al 100% y que también postula al crédito).

Esta combinación de un sistema de crédito con abiertas dificultades y de un sistema creciente de becas, administrados en forma combinada entre el Ministerio de Educación y las universidades respectivas, puede interpretarse inequívocamente como que la voluntad del Estado es caminar progresivamente a la educación gratuita. Este comentario debe analizarse en la perspectiva de un sistema de crédito que claramente no está validado ante la opinión pública, y de un cuadro político en el que fuerzas relevantes fueron (y algunas lo siguen siendo) abiertamente contrarias al sistema.

La situación anterior genera una inestabilidad que debe ser resuelta en el corto plazo.

III. Efecto del aporte fiscal directo

9 Los montos de AFD a cada una de las universidades se determinaron, en 1981, de acuerdo a los porcentajes históricos de distribución de los fondos fiscales al sector. A partir de ese año, la distribución del AFD entre las universidades se ha mantenido prácticamente constante (salvo variaciones marginales). Uno de los objetivos básicos del AFD es subsidiar la investigación con características de bien público y uno de los productos naturales de esta

actividad son las publicaciones de nivel internacional. Sin embargo, no existe ninguna asociación entre el AFD que una universidad recibe y el número de publicaciones que genera; por el contrario, existen universidades que han aumentado significativamente sus publicaciones internacionales y sin embargo su AFD es disminuido; y también ocurre el caso inverso.

Es decir, no existe una medida de efectividad en la asignación del AFD, en cuanto a subsidio a la investigación. Que una universidad desarrolle o no investigación no incide en el monto de AFD que recibe.

1 0 Por otra parte, si uno analiza la estructura de gastos de las universidades que reciben AFD, se observa que, en promedio, sólo un 40% del AFD está orientado a financiar la investigación; un 50% de este aporte se está utilizando para financiar los déficit de docencia (los que se generan debido a que los aranceles son muy inferiores a los costos de la docencia, situación que sólo puede modificarse en la medida que existe mayor crédito universitario).

Si quisiéramos mirar el sistema universitario como un mercado, vemos que no existe un sistema de precios adecuado en relación a las distintas carreras de pre-grado que éstas ofrecen, ya que los aranceles no reflejan los costos asociados a estas actividades ni menos las diferencias objetivas de calidad en el servicio ofrecido.

1 1 El subsidio simultáneo a la docencia y la investigación, así como los efectos cruzados entre carreras, ha llevado a que el aporte fiscal directo termine constituyéndose en un factor neutralizador de las transformaciones que deberían producirse al interior de las universidades. En particular, ha impedido que estas instituciones se especialicen en aquellas actividades en que tienen mayores ventajas comparativas (por ejemplo, otorgando atención preferente a la investigación respecto de la docencia de pre-grado, o priorizando algunas carreras de pre-grado en relación a otras).

1 2 Lo anterior tiene también un efecto negativo en lo referente a las definiciones presupuestarias al interior de cada universidad. En la medida que los subsidios del Estado no están dirigidos directamente a cada una de las actividades universitarias, la asignación de recursos entre las distintas unidades académicas se torna compleja, sujeta a todo tipo de presiones de poder, ausente de criterios explícitos y de medidas de efectividad, etc.

IV. Algunas proposiciones concretas

- 13 Nuestras proposiciones se basan en 3 principios básicos:
- i) Subsidio directo a las actividades universitarias, principalmente docencia de pregrado e investigación, que permita, por una parte, cobrar aranceles realistas y definir un sistema de precios claro y competitivo en la docencia, y que además incentive transformaciones internas en las universidades en cuanto a su especialización en actividades y áreas con ventajas comparativas, generando una dinámica interna apropiada en cada institución en cuanto a asignaciones presupuestarias por Facultades, medidas de efectividad en los logros obtenidos por cada una de ellas, etc.
 - ii) Reformulación de la estructura actual del sistema de crédito universitario a través de la creación de un nuevo esquema de organización que permita definir estándares únicos (del rendimiento académico y de la situación socio-económica del alumno) y criterios claros y debidamente difundidos de asignación de este beneficio, y que permita entregar el crédito directamente al alumno (y no a través de un fondo asignado previamente a las universidades respectivas).
 - iii) Apertura de los subsidios estatales a la docencia e investigación a todas las universidades del sistema, incluyendo las no tradicionales que hayan cumplido con los trámites que exige la ley para constituirse.

14 Por otra parte, en nuestro planteamiento asumimos que el Estado sigue invirtiendo la misma cantidad de recursos en el sector universitario; es decir nuestras proposiciones sólo significan una reasignación de recursos al interior del sistema. Un punto pendiente, que no abordamos aquí, es si los recursos estatales para el sector son suficientes o no.

Concretamente proponemos lo siguiente:

- i) Creación de un organismo único autónomo altamente profesional, encargado de asignar y administrar el crédito universitario para todos los estudiantes del país que tengan derecho a optar a este subsidio. Para efectos de credibilidad pública, pensamos que en el corto plazo este organismo debería ser público.

- ii) Eliminación del Aporte Fiscal Directo y del Aporte Fiscal Indirecto como subsidios ordinarios de financiamiento de las universidades, y reorientación de estos fondos a los 2 objetivos siguientes:
 - 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.
 - iv) Creación de un Aporte Fiscal a la Investigación (en nuestra estimación, y bajo el supuesto de que no se incrementen los montos globales que el Estado asigne al sector universitario, este aporte debería corresponder a un 40% del AFD actual) y asignación de este fondo a base del número de publicaciones internacionales que genere cada institución (para efectos de estabilidad, se podrían considerar las publicaciones acumuladas en los 3 años anteriores). A este aporte deberían concurrir también las universidades no tradicionales.
 - v) Creación de un sistema nacional de información universitaria que registre y difunda, con la mayor claridad y precisión posibles, antecedentes cuantitativos respecto de los costos de docencia de las distintas carreras que ofrece cada universidad y a sus aranceles, al volumen de investigación y su costo, a la ubicación de los egresados en los respectivos mercados profesionales, etc. Este aspecto es particularmente importante si se desea que los estudiantes tomen una decisión informada respecto de la universidad en que realizarán sus estudios (especialmente los que reciben crédito universitario).
- 15 La creación de un organismo autónomo de crédito, de carácter 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) Además, el carácter público de este organismo le daría una mayor credibilidad y respaldo político al sistema de crédito universitario, y comprometería directamente al Estado en la administración de este subsidio público.
- e) La incorporación de nuevas fórmulas de préstamos para estudiantes, administradas por este organismo, como por ejemplo: créditos menos subsidiados para familias no tan modestas, créditos en condiciones abiertamente de mercado, combinación de esfuerzos con la banca privada, etc. También es posible pensar en incorporar subsidios adicionales, de carácter regional, para profesionales que opten por instalarse en provincias, etc.

1 6 El sistema 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 7 Es necesario recalcar que las condiciones del crédito serían las mismas para todo tipo de carreras. De este modo, el sistema sólo haría discriminaciones a posteriori, cuando el egresado deba comenzar a cancelar su crédito, y lo haría en favor de los profesionales de menores ingresos. Si el mercado laboral de una determinada profesión no ofreciera buenas alternativas de remuneración, operaría automáticamente el tope máximo del 10% del ingreso disponible.

1 8 Por otra parte, el Estado debería crear un número reducido de becas dirigidas a alumnos de alto rendimiento académico, constituyéndose así en premios de excelencia, independientemente del nivel de pobreza del alumno y sus expectativas de ingreso futuro. El resto del esfuerzo subsidiador debería orientarse al crédito universitario.

1 9 En todo caso, si el Estado decidiera insistir con un sistema de becas para alumnos de escasos recursos, sería muy aconsejable que éstas fueran administradas por el mismo organismo del crédito universitario; que se definieran también criterios claros y universales para su asignación y, sobre todo, que se despejara la incertidumbre y las señales confusas actuales en cuanto a cuál va a ser el esquema de financiamiento de la docencia de pre-grado en el futuro.

2 0 Una posible objeción al esquema propuesto es que las universidades necesitan de aportes institucionales estables, como una base para su financiamiento. Al respecto cabe hacer

notar que el Aporte Fiscal a la Investigación se distribuiría a base del total de publicaciones acumuladas durante un cierto periodo (por ejemplo 3 años); este indicador no debería sufrir variaciones importantes de un año a otro, por lo que es razonable pensar que constituiría un mecanismo de financiamiento estable (y competitivo) para las universidades.

Pedro Gazmuri Schleyer*

ESTUDIO SOCIAL DE OPINIÓN PÚBLICA
— CEPAL/OPS — AGOSTO 1992

- 1. El estudio social de opinión pública es un instrumento fundamental de diagnóstico de la situación social, económica y cultural de un país, que permite identificar los problemas y necesidades de la población y orientar las políticas públicas.
- 2. El estudio social de opinión pública es un instrumento de diagnóstico de la situación social, económica y cultural de un país, que permite identificar los problemas y necesidades de la población y orientar las políticas públicas.
- 3. El estudio social de opinión pública es un instrumento de diagnóstico de la situación social, económica y cultural de un país, que permite identificar los problemas y necesidades de la población y orientar las políticas públicas.
- 4. El estudio social de opinión pública es un instrumento de diagnóstico de la situación social, económica y cultural de un país, que permite identificar los problemas y necesidades de la población y orientar las políticas públicas.
- 5. El estudio social de opinión pública es un instrumento de diagnóstico de la situación social, económica y cultural de un país, que permite identificar los problemas y necesidades de la población y orientar las políticas públicas.
- 6. El estudio social de opinión pública es un instrumento de diagnóstico de la situación social, económica y cultural de un país, que permite identificar los problemas y necesidades de la población y orientar las políticas públicas.
- 7. El estudio social de opinión pública es un instrumento de diagnóstico de la situación social, económica y cultural de un país, que permite identificar los problemas y necesidades de la población y orientar las políticas públicas.
- 8. El estudio social de opinión pública es un instrumento de diagnóstico de la situación social, económica y cultural de un país, que permite identificar los problemas y necesidades de la población y orientar las políticas públicas.

* Profesor del Departamento de Ingeniería de Sistemas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Asesor Centro de Estudios Públicos.