

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR*

Juan Carlos Méndez

A partir de un análisis de los montos y fuentes de financiamiento de la educación superior en Chile, en este trabajo se propone un mecanismo para fortalecer el subsidio a la demanda en el campo de la educación superior. Éste consiste en comunicarle al postulante, junto con los resultados obtenidos en la PAA, el monto del AFI (Aporte Fiscal Indirecto) que él ha sido capaz de generar. A su vez, y por otro lado, del primer cuartil de mejores alumnos de cada curso, de cada plantel de educación media, medido a través de las notas obtenidas en la enseñanza secundaria, se seleccionarán los más pobres en conformidad al Formulario de Acreditación Socioeconómica, cuyos resulta-

JUAN CARLOS MÉNDEZ G. Master of Arts en Economía, Universidad de Chicago. Ph.D. (c), Universidad de Chicago. Ingeniero Agrónomo y Magister en Economía Agraria, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Economía de la Universidad de los Andes.

* Agradezco al Rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Juan de Dios Vial Correa, al Prorector, Juan Ignacio Varas Castellón, y al Director de Desarrollo Académico, Marcelo von Chrismar, por haber depositado en mí su confianza al encomendarme este estudio que fue realizado durante el tercer trimestre de 1995. Los errores que pueda contener son, naturalmente, de mi exclusiva responsabilidad.

Sobre el tema del financiamiento de la educación superior existen acabados estudios. El presente trabajo, sin desconocer la validez y los aportes de otros que lo han precedido, se centra exclusivamente en las disposiciones jurídicas que han normado la materia en referencia, y por ello no se incluyen otras citas que no sean leyes, decretos supremos y decretos dictados por las respectivas casas de estudios.

Estudios Públicos, 61 (verano 1996).

dos se procesarían al término del 4to año de enseñanza media. Mediante este mecanismo, se establecería un crédito-beca para dichos alumnos capaces que carecen de los recursos económicos necesarios para ingresar a la enseñanza superior.

De esta manera, al concluir la educación media, el alumno dispondría de la siguiente información: puntaje obtenido en la PAA; monto del AFI que ha sido capaz de generar; y monto de la beca-crédito, de acuerdo a su rendimiento académico en la enseñanza media y escasez de sus recursos económicos. Con esta información —se concluye—, cada alumno procederá a postular libremente a las instituciones de educación superior que le parezcan más adecuadas, con capacidad efectiva de financiar sus estudios. Para ello, los recursos asignados a educación superior deben aumentar respecto de los niveles actuales.

Introducción

En el presente trabajo se analiza la evolución de los niveles y la composición de las distintas fuentes de financiamiento de lo que en Chile se denomina el sistema universitario. Asimismo, se analizan las modificaciones que han afectado a estas fuentes de recursos, así como las dificultades en la asignación de los recursos tanto entre las instituciones educacionales como al interior de ellas.

Primeramente, sin embargo, es preciso remontarse al 14 de enero de 1981, fecha en que se promulga el DFL 4, y con el cual cambia radicalmente el sistema de financiamiento de las instituciones de educación superior en Chile. En efecto, el DFL 4 sustituyó el antiguo sistema de financiamiento a cargo del Estado, basado exclusivamente en un aporte fiscal directo (AFD) a las instituciones de educación superior (básicamente universidades), y que se establecía anualmente, en términos globales, en la Ley de Presupuestos de cada año. Ese aporte era posteriormente distribuido entre las instituciones, en conformidad a la participación que habían tenido en los últimos años (lo cual, a la fecha de dictación del DFL 4, correspondió a las participaciones relativas que habían percibido en el año 1980). El DFL 4, en síntesis, estableció un nivel total de aportes equivalente al aporte total de 1980, en pesos de diciembre de dicho año, el que hasta 1986 crecería a una tasa del orden del 6,5% al 8,9%, anual geométrico, en términos reales. Dicho aporte total contemplaba tres fuentes de financiamiento: un Aporte Fiscal Directo (AFD), que en términos relativos sería en 1986 del orden de 1/3 del aporte total y cuya distribución entre las instituciones se efectuaría en conformidad

a la participación que éstas tenían a 1980; un Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que se otorgaría a los primeros 20.000 puntajes de la Prueba de Aptitud Académica que se inscribiesen en cada una de las instituciones, alcanzando en 1986 (a nivel del sistema) una participación relativa de 1/3 del aporte total, y, finalmente, un Crédito Fiscal Universitario (CFU), el que en forma creciente hasta 1986 alcanzaría el otro tercio del aporte fiscal total y cuya asignación entre las universidades se efectuaría en conformidad a los requerimientos de crédito presentados y solicitados por el alumnado, constituyéndose, quienes recurriesen a tal crédito, en deudores del Fisco a una tasa real del 1% anual con plazos de pagos de 10 años y dos años de gracia con posterioridad al egreso.

Al poco tiempo de haberse dictado el DFL 4, se efectuaron modificaciones que alteraron en forma sustancial los niveles totales del aporte fiscal total (reduciéndolo significativamente: ver Anexo A: Cuadros N° 2 y 3 y Gráficos N° 1 y 2), afectando a sus tres componentes AFD, AFI y CFU. Junto con estas reducciones, se dictaron normas que cambiaron las pautas de distribución y asignación de cada uno de estos componentes, tanto entre Universidades (AFD y CFU) como dentro de cada universidad (CFU) y entre alumnos (AFI).

Las modificaciones a la normativa se han sucedido periódicamente hasta hoy (1995), afectando en forma más significativa a aquella parte correspondiente al CFU y en forma menor —en cuanto sistema de distribución— al AFI. El AFD ha sido alterado en sus mecanismos de distribución entre las instituciones de educación superior (de las contempladas en el artículo 1° y 2° del DFL 4) en una forma intermedia. Sin perjuicio de lo anterior (y como lo muestran los Cuadros N° 2 y 3 y los Gráficos N° 1 y 2 del Anexo A), los recursos fiscales asignados a las instituciones de educación superior aún no alcanzan los niveles totales reales del año 1981. En efecto, al 8 de marzo de 1995 los recursos totales ascienden a \$ 104.252.383 miles versus \$ 139.969.140 miles en 1981: es decir, son un 74,5% de lo que fueron en 1981 (ver Anexo A: Cuadro N° 1 y Gráfico N° 1).

Es más, las modificaciones no sólo han alterado los niveles, sino también los sistemas de asignación (mejorando algunos y empeorando otros) y los incentivos que se tuvieron en consideración cuando se diseñó el nuevo sistema financiero de las instituciones de educación superior, entre los cuales se pueden señalar los siguientes: dar un piso mínimo asegurado de financiamiento (AFD); entregar incentivos para captar los mejores alumnos (AFI); permitir el cobro de aranceles más elevados, entregando apoyo financiero para subvenir parte de tales mayores costos (CFU), con el propósito de hacer sentir en cada alumno parte del costo directo de la educación. Algu-

nos de estos incentivos se han alterado positivamente (en términos de asignación, mas no en monto), como es el caso del AFI (y cuyo análisis se entregará en la sección III), en tanto otros como el CFU han desvirtuado totalmente algunos de sus fines dadas las reprogramaciones, mecanismos de asignación y virtuales condonaciones que se han producido (especialmente en las Leyes N° 19.083 y 19.287).

En el año 1988, se instituye una forma adicional de financiamiento que recibe el nombre de Fondo de Racionalización y Desarrollo. Este fondo, básicamente concursable, fue posteriormente absorbido y forma parte de lo que hoy se conoce como Fondo de Becas y Desarrollo. Partió siendo un 5,5% del total de los aportes al sistema y en 1995 asciende al 24,4% del total (ver Anexo A: Cuadro N° 6). Una parte sustantiva de dichos recursos es concursable por proyectos (en 1995 alrededor del 6%), otra es “concursable por situación económica de los alumnos” y corresponde al Fondo de Becas (alrededor del 8,17%), y una última parte corresponde a los aportes a los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (alrededor del 10,2%) establecidos en el artículo 71 bis, letra (a), de la Ley 19.287, los que también son asignados entre las instituciones de educación superior en virtud de la situación socioeconómica de los alumnos. Lo cierto es que este Fondo de Becas y Desarrollo es poco menos de la mitad del AFD, casi el doble del AFI y del orden de 7,2 veces los recursos destinados anualmente, en forma directa, por el Fisco a la componente Crédito Universitario (ver Anexo A: Cuadro N° 2). Definitivamente, la estructura de financiamiento prevista en el DFL 4 es hoy muy diferente, siendo el AFD alrededor del 59% (AFD más Ley 19.200); el AFI un 13,3%; el flujo de recursos para CFU alrededor del 13,57% (crédito más la parte correspondiente de crédito del Fondo de Becas y Desarrollo); y un 14,16% correspondiente a becas más proyectos concursables (ver Anexo A: Cuadro N° 2 ya citado, y Anexo B: Ley de Presupuestos del Año 1995). Lo anterior señala claramente la importancia que han adquirido los fondos concursables por proyecto y por condición socioeconómica y la pérdida de participación relativa que han tenido los fondos del AFI y del CFU.

A continuación se presentan 6 secciones, la primera de ellas analiza lo que ha sucedido con los aportes totales y con su estructura a través del tiempo (desde 1981), comparándose lo que preveía el DFL 4. La segunda sección analiza la evolución del AFD, sus cambios en la normativa y algunos aspectos de distribución entre las instituciones de educación superior. La tercera sección analiza la evolución del AFI, las ampliaciones de cobertura que éste ha tenido, así como los cambios en la normativa de asignación por alumno. La cuarta sección analiza el Crédito Fiscal Universitario, todas las modificaciones que ha tenido (que han sido las más numero-

sas), los desincentivos que se han ido originando, los intentos de focalización y su eventual repercusión en el sistema universitario. La quinta sección analiza los aportes concursables, los incentivos regionales que tiene, la procedencia de estos incentivos, los mecanismos de focalización de becas y su efecto en el desarrollo del sistema universitario. Finalmente, la sexta sección presenta las principales conclusiones y sugerencias.

I. APORTES FISCALES TOTALES: ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN

1.1 Breve advertencia

Las cifras que se presentan en el Cuadro N° 2 (en miles de pesos de marzo de 1995) corresponden a las cifras en pesos de cada año (bajo el supuesto de estar en pesos promedio de cada año), inflactadas o deflactadas (según corresponda) por IPC a fin de transformarlas en pesos de marzo de 1995. Lo riguroso hubiese sido deflactar o inflactar la ejecución presupuestaria de los aportes. Sin embargo, tales antecedentes no han podido obtenerse. En todo caso, son cifras que corresponden exactamente a las utilizadas por el Mineduc y Dipres en sus series. Estas cifras no consideran otros aportes o ingresos percibidos por el sistema universitario, tales como los correspondientes a leyes especiales (Lotería de Concepción y otras, por ejemplo), ingresos por servicios cautivos de parte de algunas universidades (PAA, certificaciones de calidad y otras), Ley 18.681 de Donaciones, fondos provenientes de Fondecyt, Fondef, Fondart y otros. Estas series corresponden a lo que es propio y general de todo el sistema universitario¹.

1.2 Análisis

A excepción del año 1982, entre 1981 y 1990 el sistema universitario experimentó en sus aportes una disminución sostenida de un 40%. En efecto, los aportes totales en pesos reales disminuyeron desde 139,97 mil millones a 83,9 mil millones, y sólo a partir de 1991 los aportes crecieron

¹ En los cuadros N°s 7 y 8 —del Anexo A— se detallan, desde 1982, los recursos del presupuesto anual Fondecyt (en \$ de marzo de 1995) y los recursos totales del primer y segundo concurso del Fondef en US\$. Estos recursos no son exclusivos para las instituciones de educación superior y, a su vez, en ambos casos (Fondecyt y Fondef), las instituciones deben aportar contrapartes significativas en recursos.

sostenidamente (a excepción del año 1994) hasta alcanzar en 1995 un nivel de 104,25 mil millones. Esta última cifra representa el 74,5% de lo que fue el total de aportes del año 1981.

En el intertanto, el país creció entre 1981 y 1995 a una tasa promedio geométrica anual del 4,15% (suponiendo un crecimiento del 6,5% en 1995), lo cual se ha traducido en una caída significativa de la participación del gasto fiscal en educación superior respecto del PIB. Lo que era la participación en 1981 se ha transformado, en 1995, en un 42,16% de dicha participación en el PIB. Así, a pesar del crecimiento del 4,6% promedio anual que han tenido los aportes totales a partir de 1991, hoy día la participación en el PIB de esos aportes a la educación superior es inferior a la mitad de lo que fue en 1981. La primera conclusión que se extrae de esta tendencia es que el sistema de educación superior ha experimentado, durante más de una década, no sólo una pérdida relativa de participación sino que también una fuerte contracción presupuestaria, a pesar de los aumentos experimentados en los últimos cinco años, puesto que aún no se recupera el nivel de 1981, año en que el número de establecimientos era menor, los salarios reales eran inferiores que los actuales y el alumnado del sistema era también menos numeroso que el actual. Sin lugar a dudas, el grado de restricción financiera que ha afectado a los planteles de educación superior ha sido significativo y es probable que ello no se haya compensado con aumentos provenientes de recursos propios (tales como aumento en aranceles y venta de servicios), leyes especiales o aportes de terceros (originados principalmente por la Ley 18.681 o Ley de Donaciones), o fondos especiales tales como Fondecyt y otros². En efecto, si se supone, *en forma extrema*, que los \$ 139,97 mil millones del año 1981 eran los únicos recursos con que contaba el sistema (situación irreal, pues existían muchas de las leyes especiales, así como otras fuentes de ingresos, entre ellas, los aranceles y ventas de servicios y aportes de terceros) para que éste hubiese mantenido su participación en el PIB, los recursos para el sistema en 1995 deberían ser \$ 247,3 mil millones, de los cuales sabemos que \$ 104,5 mil millones provienen del aporte fiscal, lo que significa que la diferencia *adicional* de \$ 143,05 mil millones debería haber provenido de otras fuentes tales como leyes especiales, aranceles, servicios, aportes de terceros, y otros. Esta cifra,

² Los recursos de Fondecyt (Anexo A, Cuadro N° 7) son para investigadores, quedan para la institución parte de los bienes que componen la investigación y, a su vez, debiendo la institución aportar tiempo y otros recursos para el investigador. Los recursos Fondef (Anexo A, Cuadro N° 8), les significan a las instituciones un 40,5% de contraparte y los desembolsos de estos recursos son por todo el período de ejecución de los 99 proyectos. Es decir, varios años. Los beneficiarios, a su vez, no son exclusivamente instituciones de educación superior.

por tanto, aparece muy improbable. Es más, en 1981, los recursos diferentes a los aportes estatales eran del orden de un 30 a 35 por ciento, lo cual indica que el volumen de recursos que hubiese mantenido la participación de 1981 de los planteles de educación superior en el PIB sería (en 1995) mayor a los \$ 247,3 mil millones.

Caben pocas dudas, por consiguiente, de la fuerte disminución experimentada en los presupuestos de la educación superior. En forma referencial se puede señalar, además, que lo que originalmente contempló el DFL 4 preveía unos aportes totales del orden de los \$ 222,5 mil millones (ver Anexo A: Cuadro N° 3) *para el año 1986*. Independientemente de que no se cumplió con tales planes, lo que sí sucedió es que el antiguo sistema de financiamiento fue sustituido por otro que prometió mayores recursos y que, probablemente, las universidades tomaron en consideración, al menos en parte, para la elaboración de sus planes y presupuestos.

Es verdad que las cifras de los aportes efectivos totales no incluyen las recuperaciones de los créditos fiscales universitarios (posteriormente créditos universitarios y créditos del Fondo Solidario de Crédito Universitario), y por lo tanto hay una subestimación de éstas. Sin embargo, si el total de recursos de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario fuese del orden de los \$ 150 mil millones (según Decreto de Hacienda N° 534, del 27 de agosto de 1988, el total del valor del Fondo era de \$ 57.935 mil millones, el que al reajustarlo a una tasa media del orden del 15% anual se traduce en \$ 154,1 mil millones de 1995), el flujo anual adicional de recursos sería del orden de los \$ 11,7 mil millones (al 2% durante 15 años), si la recuperación de los créditos *fuese total*. Sin embargo (y como lo veremos en la sección IV), la situación es radicalmente diferente y difícilmente se puede concebir una cifra de flujo anual de pagos de dichos créditos como la señalada. No existen (o por lo menos no tenemos) cifras confiables sobre el porcentaje de recuperación y es probable que el promedio de la recuperación esté muy por debajo de lo que ha sido para la Pontificia Universidad Católica (aproximadamente un 40% de las colocaciones). En síntesis, si bien hay una subestimación, esta recuperación no sería mayor (en términos de flujo anual) a \$ 4,4 mil millones, en el mejor de los casos. Lo anterior significa que los aportes totales fiscales (señalados en el Anexo A: Cuadro N° 2) son una buena aproximación de lo que ha sido la evolución efectiva de la tendencia de los recursos fiscales destinados al sistema de educación superior.

Un sistema de financiamiento que se preveía debería estar basado en una estructura de largo plazo, dividida en tres tercios —el primero, constituido por un aporte fiscal directo basal, distribuido en conformidad a las participaciones de las instituciones imperantes en 1980, con el propósi-

to de otorgar un piso estable de financiamiento; el segundo, constituido por el AFI, destinado a incentivar la captación de los mejores alumnos y, por lo tanto, a reflejar en cierta forma un crecimiento vía mejoramiento en la calidad del alumnado; y, el tercero, un sistema crediticio que hiciese sentir al alumnado tanto el costo de la educación superior como la disponibilidad de recursos para que aquellos de menores ingresos pudiesen financiar estos mayores costos que emergerían del sistema (ver Anexo A: Cuadro N° 6)—, se ha transformado, en la realidad, en un mecanismo de financiamiento altamente complejo, arbitrario, plagado de subsidios y desincentivos al pago de los créditos y al otorgamiento de los mismos, como lo analizaremos más adelante.

Tal vez ha sido justamente esta complejidad que se ha ido generando en los mecanismos de asignación de recursos lo que ha permitido que los aportes totales hayan sufrido tamaño reducción desde 1981 a 1990 (del orden del 40% en términos reales). Las premisas sobre la capacidad de recuperar créditos provenientes de los Fondos de Crédito Universitario no se han dado, al parecer, en los porcentajes y niveles que originalmente se previeron, y, en consecuencia, la recuperación de dichos recursos financieros se sobreestimó. Las mismas leyes de reprogramación han producido una erosión de estos flujos, los que a la postre se han transformado en un subsidio al alumno y a la institución que ha otorgado estos créditos. Subsidios que, en último término, no se traducen en aumento de recursos. Por otro lado, los montos totales del AFI experimentaron una importante reducción hasta 1988. En 1989 tuvieron un fuerte incremento respecto de 1988 (ver Anexo A: Cuadro N° 2 y Gráfico N° 4), y a partir de esa fecha se inició una paulatina disminución, alcanzando en 1995 un nivel correspondiente al 95% de lo que fueron en 1981 y del 90% en relación a 1982. A su vez, el número de instituciones que participa de este financiamiento ha ido aumentando desde que se dictó el DFL 4, y en consecuencia el sistema cuenta hoy aun con menos recursos *por alumno* de lo que muestran las series. La creación de otras fuentes de financiamiento, como lo son los fondos concursables y los fondos de becas, han emergido como instrumentos tanto o más significativos que el AFI y el Crédito Universitario, tomados individualmente. Los mecanismos de asignación son complejos y por ello mismo la planificación del presupuesto de estos recursos por parte de cada institución tiene un margen adicional de incertidumbre (asunto que se analiza más adelante). Son todas estas complejidades lo que tal vez ha permitido reducir los niveles totales de financiamiento al sistema universitario y lo que ha generado, además, distorsiones significativas.

II. EL APOORTE FISCAL DIRECTO:

FUNDAMENTOS CARACTERÍSTICOS Y EVOLUCIÓN

El AFD constituía, hasta el año 1980, la médula del sistema de financiamiento estatal de las universidades, que en el caso de algunas se complementaba con leyes especiales (algunas de montos no despreciables), pero que el nuevo sistema de financiamiento del DFL 4 omitió conscientemente tomarlas en consideración. Lo cierto es que los cambios que se postulaban al sistema de financiamiento universitario señalaban claramente dos direcciones: cambio en la estructura de financiamiento (como ya se analizó en la sección I) y *aumento* en el nivel total de recursos. En el contexto de estas dos direcciones, el AFD era el único ítem de la nueva estructura que iba a tener una clara disminución, tan clara que así lo señalaba el artículo 2° del DFL 4, proyectando recursos de AFD para 1985 que serían el 50% de lo que eran en 1980 (ver Anexo A: Cuadro N° 3 y Gráfico N° 3; y Artículo 2° del DFL 4). Sin embargo, dentro de este claro contexto de disminución, había también una clara indicación de *estabilidad mínima* en estos aportes. En efecto, esta estabilidad mínima estaba dada por dos elementos. El primero se basaba en la propia cota mínima del AFD (50% de lo que era en 1980) y el segundo señalaba que a nivel de cada universidad este AFD se distribuía en conformidad a lo que habían sido las participaciones de 1980 (y así lo sancionó el D.S. de Educación N° 1.783 del 5 de mayo de 1982). De esta forma, a cada universidad (o establecimiento de educación superior derivado de ellas) se le otorgaba un volumen basal mínimo de recursos estatales, independiente de la calidad del alumnado y del costo de los aranceles de estos planteles. Era, por así decirlo, el piso mínimo con que contarían las universidades, el cual sería decreciente hasta 1985, fecha en la cual se estabilizaba a la mitad de lo que era originalmente. Es obvio que si los recursos totales iban a crecer y disminuía el AFD, los otros componentes (AFI y CU) deberían crecer no sólo para contrapesar las reducciones del AFD sino, también, para entregar mayor cantidad de recursos a un sistema (el de Educación Superior) que se había postulado como uno que iba a *mantener (al menos) su participación en el PIB del país*.

Lo cierto es que el AFD se había concebido como un piso mínimo, estaba establecido en pesos reales de diciembre de 1980, tal cual lo señala el artículo 1° del D.S. 1.783 de Educación del 5 de mayo de 1982. Sin embargo, el 31 de diciembre de 1987, la Ley 18.681 modificó definitivamente lo que se aportaría para AFD, señalando que a partir de 1988 la cifra sería la que se estableciese en la Ley de Presupuestos de cada año. Si se observa lo que postuló el DFL 4 y lo que sucedió en la realidad (Anexo A: Gráfico N° 3) hasta el año 1986, encontramos que las cifras son casi totalmente

coincidentes. En efecto, el AFD previsto por el DFL 4 era de \$ 66,47 mil millones en 1986 (Anexo A: Cuadro N° 3), y el que se asignó efectivamente fue de \$ 66,03 mil millones (Anexo A: Cuadro N° 2). Es decir una diferencia menor al 1% entre ambas cifras, después de 5 años de operatoria del AFD, acorde con el DFL 4. Es justamente a partir de la modificación introducida por la Ley 18.681 (del 13 de diciembre de 1987) que se produce una erosión cada vez mayor en el AFD, alcanzando en 1990 la cifra de \$ 47,8 mil millones versus la que hubiese primado con el artículo 2° original del DFL 4, de \$ 66,47 mil millones (lo cual en el plazo de cuatro años se tradujo en una caída total adicional del 28,1%). A poco andar, en diciembre de 1987, se vuelve a modificar el artículo 2° del DFL 4 mediante el artículo 50 de la Ley 18.768. Allí se establece que el 95% de los recursos se distribuirá *entre* las universidades en conformidad a lo que en el año precedente había sido la distribución del AFD, y el 5% restante en función de un “modelo” que en forma directa premiaría el número de alumnos por carrera, por jornada académica completa; el número de jornadas académicas de magister y doctor por jornada académica completa; el número de proyectos Fondecyt por jornada académica completa; el número de publicaciones por jornada completa. Con lo anterior ya no sólo se imprimió incertidumbre al piso del AFD (dado lo señalado por la Ley 18.681), sino que también se añadió incertidumbre a lo que serían las pautas de distribución entre las *instituciones de educación superior*. En otras palabras, se derogó lo que señalaba el D.S. 1.783 de Educación del año 1982.

Lo cierto es que el “modelo” señalado en el artículo 50 de la Ley 18.768 ha sido imposible de tenerlo a mano para ser analizado. A su vez, caben serias interrogantes de si tal discrecionalidad que se imprimió tanto a los niveles totales del AFD (Ley 18.681) como a las pautas de distribución entre universidades terminaron asignando eficientemente los recursos al interior del sistema universitario, o si más bien fue una herramienta adicional para superar problemas presupuestarios de algunas instituciones de educación superior (al respecto sería de toda conveniencia tener la distribución entre instituciones para cada uno de los ítemes, a partir del año 1981). Es incuestionable que los recursos del AFD han sido fuertemente erosionados durante los últimos 8 años y, en especial, entre 1987 y 1990. La recuperación a contar de 1990 no alcanza aún los valores mínimos del año 1986 (de \$ 66,47 mil millones).

Por todo lo anterior, resultaría conveniente revisar los mecanismos de asignación entre instituciones y el nivel actual total del AFD. Es aconsejable para el sistema y las instituciones que este AFD se mantenga bajo las características de un aporte *basal, mínimo, estable*. La estabilidad debería

estar dada en términos reales (UTM por ejemplo), volviendo a una participación constante entre instituciones. Esta participación bien podría ser la prevaleciente al año 1995 o bien la que prevalecería a 1986 según el D.S. 1.783, y el nivel al que se pretendió en el D.S. 1.783. Es decir, \$ 66,47 mil millones, siempre que tal mecanismo de asignación (participaciones del D.S. 1.783) y nivel total no se traduzca en caída real para ninguna institución de educación superior receptora de AFD. Es a ese nivel que se sugiere estabilizar, en términos reales, el AFD. Por ello es importante contar con la distribución de este AFD entre todas y cada una de las instituciones de educación superior a partir de 1981.

Si las participaciones no han sufrido alteraciones muy sustantivas, lo que estamos proponiendo significa un aporte adicional al AFD del sistema del orden de los \$ 6,40 mil millones y derogar el mecanismo de distribución del 95% y 5% contemplado en la Ley 18.768, ateniéndose a una pauta conocida y establecida³, tal como la que operó desde 1981 a 1988 a través del D.S. 1.783.

Cualquier monto adicional de recursos debiera ser entregado en base a la calidad y a la internalización del costo de la educación superior. Asuntos, ambos, que son tratados en las secciones inmediatamente siguientes.

III. EL APOORTE FISCAL INDIRECTO: FUNDAMENTOS, CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN

3.1 Análisis y evolución del AFI

El aporte fiscal indirecto (AFI), tal cual fue concebido, ha mantenido una de sus principales características. Ésta consiste en que el AFI es un *derecho de propiedad del alumno*. Es él quien lo genera y es él quien, con su decisión, define la institución de educación superior receptora. Tal característica debe ser mantenida así, como la forma de medir la cobertura y asignación de los alumnos generadores de AFI. Es decir, alumnos que dan la PAA por primera vez y que se encuentran dentro del primer cuartil (27.500 mejores puntajes en la PAA). Lo cierto es que el AFI pretendió entregar un aporte basal de 30 UTM en 1982, el que aumentaba a 150 UTM por alumno (de los primeros 20.000 puntajes) para 1985. Estas UTM por

³ Los aportes correspondientes a la Ley 19.200 son aportes directos entregados a las instituciones de educación superior (artículo 1° y 2° del DFL 4), en virtud de la bonificación por previsión y salud establecida por dicha ley, que vence en 1996.

alumno eran referenciales, puesto que dependiendo de la carrera a la cual ingresase el alumno se multiplicaba el monto por 2,5 (medicina y odontología), 1,8 (bioquímica e ingenierías) y 1 (pedagogía, derecho, ingeniería comercial, periodismo, etc). De hecho, en 1982, el AFI fue de 14.535.755 miles de pesos de mayo de 1995 y el AFI referencial era de 11.964.459 miles de pesos de marzo de 1995 (ver Anexo A: Cuadros N° 2 y 3). Eso significaba que el factor promedio fue de 1,215. Así, por ejemplo, las 30 UTM de 1982 fueron efectivamente 36,45 UTM promedio por alumno de las 20.000 mejores PAA. Se pensaba entonces que para 1985 el AFI promedio por alumno fuese del orden de 182,25 UTM, lo cual corresponde a la relación 1 a 5 que debía primar en 1985 versus 1982 (ver Art. 3° del DFL 4).

Definitivamente, los recursos que se pretendió entregar vía AFI eran cuantiosos y, por lo tanto, era muy importante el procurar atraer a los mejores alumnos, medidos a través de un sistema relativamente objetivo, como lo es la PAA (lo que no significa que sea perfecto; pero al menos es el menos imperfecto de los indicadores generales). Así, las universidades debían dedicarse a focalizar su captación de alumnos en aquellos que efectivamente generasen un alto nivel de AFI. Pocas dudas caben que mejores alumnos son una de las condiciones para lograr mejores universidades y centros de educación superior.

Este mecanismo de “premiar” por calidad (AFI) sufrió tres grandes modificaciones: nivel, cobertura y distribución. El nivel empeoró significativamente, al tiempo que mejoraron los criterios de cobertura y distribución.

El nivel del año 1982 señala que el AFI *por alumno* fue de 726.788 pesos de marzo de 1995, dada la cobertura de 20.000 alumnos y los factores por carrera establecida en el Art. 3° del DFL 4. Sin embargo, en 1995, en pesos de marzo de dicho año, el AFI por alumno es de \$ 502.841, dado los 27.500 alumnos y las cifras efectivas que aparecen en el Cuadro N° 2 del Anexo A, es decir, un 69% de lo que era dicho premio por calidad en 1982. Ciertamente, el sistema de financiamiento no ha entregado, “en propiedad”, recursos crecientes a los alumnos para que éstos los asignen a aquellas universidades o institutos de educación superior que estimen como los mejores. De haberse mantenido lo que se pretendía en términos de AFI en el DFL 4, el monto de recursos por dicho concepto en 1995 debería ser, en pesos de marzo de dicho año, de 72,68 mil millones, comparado con los 13,83 mil millones que se entregaron en 1995. De hecho, la cifra efectiva del año 1995 es tan exigua que los alumnos no alcanzan a percibir que ellos son efectivamente parte sustantiva y significativa del financiamiento potencial de todo el sistema universitario y, además, que ellos tienen en propiedad estos recursos y pueden hacer beneficiarios de éstos a universidades privadas y a las que están señaladas en

los artículos 1º y 2º del DFL 4 (las llamadas tradicionales). En 1995, el AFI promedio por alumno (de haberse entregado el volumen de recursos que originalmente se planteaba) hubiese sido de \$ 2.642.865. Ahora bien, dada la forma novedosa e ingeniosa en que se modificó el sistema de asignación por alumnos, generando 5 tramos (del 1 al 5) y factores de 1, 3, 6, 9 y 12, en que los alumnos del tramo 5 equivalen a 12 veces el alumno del tramo 1, el incentivo por captar mejores alumnos sería, definitivamente, enorme, pues un alumno del tramo 5 (aquel que se ubica entre los 5.500 mejores puntajes de la PAA del país) estaría generando un AFI de \$ 5.115.222 versus un alumno del tramo 1 que generaría sólo \$ 426.268, si los niveles de AFI *originalmente planteados* se hubiesen respetado. Sin embargo, los niveles son hoy de aproximadamente \$ 81.103 para el tramo 1 y \$ 973.242 para el tramo 5.

3.2 Sugerencias

Estamos ciertos que niveles de AFIs como los que se postularon originalmente se traducirían en un fuerte incentivo por mejorar la calidad. Para ello es preciso que el alumno tome conciencia de su capacidad generadora de AFI. Esto se lograría señalando, *conjuntamente con los resultados de la PAA, el nivel de AFI generado por cada alumno*. Esto es absolutamente fácil de realizar y basta con el compromiso de mantener el AFI total en UTM (el AFI a ser asignado al sistema), para que, en virtud de lo señalado por las normas de distribución del AFI, *cada alumno* conozca no solamente su puntaje PAA sino también el AFI que le genera a cualquiera institución del sistema. Este solo cambio es de tal trascendencia que despertaría el interés de los alumnos, de sus familiares y de las instituciones de educación superior por requerir y entregar real calidad en la enseñanza superior. Es un subsidio real y efectivo a la demanda, en el que el alumno tiene absoluta libertad para elegir. Para ello, éste debe ser comunicado y adjudicado *antes de que el alumno se inscriba* en un establecimiento universitario. Es un derecho que se tiene por estar dentro de los primeros 27.500 mejores puntajes en la PAA y que puede ser ejercido sólo si posteriormente el alumno se inscribe en un establecimiento de educación superior. El monto del subsidio a la demanda, sin embargo, se conoce antes. Éste, además, traería aparejada la necesidad de corregir las graves distorsiones que se han producido y que permanecen en el sistema de crédito universitario, como lo veremos más adelante. Lo anterior significa que el nivel de AFI, para todo el sistema, debiese ser del orden de los 72,68 mil millones de pesos de marzo de 1995 y debería fijarse en UTM. Ello significa inyectar al sistema, por este concepto, recursos adicionales por 58,85 mil

millones. Con ello sólo estamos llegando a lo que para 1986 postuló originalmente el DFL⁴.

Decíamos que los cambios en cobertura incorporados a la normativa del AFI, así como en la asignación de éste, habían sido pasos positivos. En efecto, el 1 de diciembre de 1983 se modificó el artículo 3° del DFL 4 y los factores por carrera fueron sustituidos por tramos del 1 al 5 de los 20.000 mejores puntajes y ponderados por factores de 1, 3, 6, 9 y 12, los que permanecen hasta hoy día. Esta modificación es y fue la fundamental para estar en condiciones de asignar, antes del ingreso al establecimiento de educación superior, el AFI con nombre y apellido a cada alumno de aquellos 20.000 mejores PAA. En el antiguo sistema, con factores por carrera, el AFI sólo podía ser asignado una vez que el alumno se hubiera matriculado en la carrera. Además, la Ley 18.264 derogó el promedio móvil de tres años que tenía incorporado el DFL 4 en el cálculo del AFI para cada alumno *a nivel de cada* institución, lo cual era un impedimento adicional para asignar, antes de inscribirse en la institución, el AFI a nombre del alumno. Así, originalmente, el DFL 4ataba el subsidio a la demanda con cierto subsidio a la propia institución. Definitivamente, la Ley 18.264 otorgó en plenitud el derecho de propiedad a cada alumno (de los 20.000) de acuerdo a su puntaje en la PAA. Fue un paso positivo, sin lugar a dudas, por lo que falta muy poco para indentificar el AFI a nivel de alumno más que a nivel de institución de educación superior, que es lo que sucede hoy día.

El 29 de diciembre de 1989, a través de la Ley 18.768 en su artículo 51, la cobertura fue ampliada de 20.000 a 27.500 alumnos y se incorporó dentro de ésta a los Centros de Formación Técnica. Ambas modificaciones son positivas y permiten una mayor libertad de elección a los alumnos. Esta última ampliación de la cobertura de instituciones destinatarias (Centros de Formación Técnica) es lo suficientemente importante en términos de subsidio a la demanda para aquellos alumnos de altos puntajes en la PAA y con niveles de AFI como los propuestos en los párrafos anteriores. Esto significaría que, conocido por el alumno tanto su puntaje de la PAA como *su* AFI, éste, al acercarse a las instituciones podrá negociar alguna alternativa complementaria, *otorgada por la propia institución*, para financiar parte de sus estudios. Significa, además, que el sistema lleva inserto el incentivo para disminuir los plazos en la obtención del título y que, a igualdad de PAA, se está premiando relativamente más a las carreras más cortas. Asunto, este último, nada de despreciable en términos de costo alternativo de la educa-

⁴ Llegar a este nivel en un determinado período de tiempo es algo a analizar por las autoridades. Lo que parece poco cuestionable es proceder, a la brevedad, a aumentar el nivel y cambiar la forma de comunicar este beneficio, que es del alumno y no del plantel universitario.

ción superior a nivel de cada alumno. En otras palabras, se está disminuyendo el costo individual de invertir en capital humano.

En síntesis, tres recomendaciones respecto del AFI: la primera es mantener la cobertura y sistema de tramos actual; la segunda es aumentar el nivel actual del sistema en \$ 58,85 mil millones (pesos de marzo de 1995) adicionales, lo cual significa alcanzar lo que en 1981 se postuló para 1986. La tercera es que *conjuntamente* con la PAA se deba señalar el monto de AFI, en UTM, que le corresponda a cada uno de los 27.500 mejores puntajes. Para esto último se sugiere congelar (en los próximos 5 años), en términos reales, en el equivalente a \$ 72,68 mil millones de marzo de 1995, el AFI sistema. Dado lo anterior, entregar el monto de AFI por alumno en forma simultánea con los puntajes obtenidos en la PAA es un trámite cuyo costo administrativo es despreciable. Esta última sugerencia es la de mayor significado, pues hará sentir a alumnos, familiares e instituciones que la orientación de las instituciones de educación superior debe tener como norte la calidad del alumnado, que la eficiencia en el uso del tiempo es de capital importancia (un premio a la disminución de extensiones inútiles en la duración de las carreras) y que, además, permite que el alumno tenga una mayor libertad de elección, pues el AFI puede aplicarse a todo tipo de instituciones de educación superior reconocidas por el Estado (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica).

IV. EL CRÉDITO UNIVERSITARIO: CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN

4.1 Análisis y evolución del crédito fiscal universitario

Antes de señalar las leyes que han gobernado el denominado Crédito Universitario, es necesario señalar que los problemas de esta parte del sistema de financiamiento fueron emergiendo en conformidad a cómo los diversos componentes de la realidad del Crédito Universitario fueron tomando vida. Así, por ejemplo, los problemas de asignación entre universidades y al interior de las universidades cobran fuerza a partir de 1982 hasta la fecha. La recaudación de las colocaciones, producto de este crédito, comienzan a vislumbrarse en 1986 y 1987 dando origen a un cambio legal sustantivo. Posteriormente, en 1990, se dicta una Ley de reprogramación, y en 1994 se crean nuevos fondos denominados “Fondos Solidarios de Crédito Universitario”. Lo cierto es que los tres problemas básicos de esta parte

del sistema financiero (correspondientes a la determinación del monto total y sus condiciones, a quién otorgarlos y cuáles serían los mecanismos de recuperación) no han sido resueltos y, por lo tanto, es justamente aquí donde se han producido más ambigüedades y distorsiones.

El Título II del DFL 4 norma sobre los montos de créditos, mecanismos de asignación, beneficiarios y cobro. Uno de los aspectos básicos que es necesario reconocer es que a quien se le otorga un crédito debe mantenerse este beneficio hasta el final de la carrera, en tanto las circunstancias que ameritaron tal beneficio no hayan cambiado significativamente. Lo cierto es que el mecanismo de crédito universitario se inició en 1981, en un nivel total equivalente al 7% del aporte al sistema universitario de 1980, en pesos de diciembre de dicho año y expresado en UTM. Dicho total, en virtud del artículo 4° transitorio del DFL 4, se debía repartir *inicialmente* entre las universidades, en conformidad a la participación que éstas hubiesen tenido en el aporte estatal total a diciembre de 1980. El solo hecho de haber entregado este volumen de recursos para crédito, y que las universidades y otras instituciones de educación superior los hubiesen asignado en 1981, se traducía en un stock latente de crédito para 1982 que podía, fácilmente, significar un piso mínimo equivalente a lo del año 1981 —ello, sin haber otorgado un peso de crédito a nuevos beneficiarios— en 1982. De ahí que la pirámide crediticia indicaba que el monto total del crédito (del flujo de recursos anuales para crédito) debía subir a razón de 1, 2, 3, 4, 5, 6. Por esa razón, el Art. 6° del DFL 4 contemplaba factores de 0.07; 0.15; 0.23; 0.3; 0.4 y 0.5 del aporte fiscal directo de 1980 en los años 1981, 1982, 1983, 1984, 1985 y 1986, respectivamente. Y por esa razón se terminaba con un volumen de flujo anual estabilizado de crédito, en 1986, de \$ 66,45 mil millones de pesos de marzo de 1995 versus los 9,5 mil millones con que se partía en 1981. La relación prevista en 6 años era prácticamente 1 a 7, y en ese nivel de flujo de \$ 66,45 mil millones se estabilizaba el sistema, suponiendo que los que egresaban y/o se eliminaban del sistema universitario y que habían sido beneficiarios de crédito eran equivalentes al nuevo flujo que ingresaba y que se beneficiaba de este crédito. Eso sucedía alrededor del año 6 ó 7 de iniciado el sistema. En 1986 (en que la comparación DFL 4 versus realidad resulta químicamente pura), el crédito en términos de flujo ascendía, en realidad, a 24,7 mil millones (ver Anexo A: Cuadro N° 2). Es decir, un 37% de lo programado (ver Anexo A: Cuadro N° 3 y Gráfico N° 5). En esta parte del sistema de financiamiento, alejamientos tan significativos de la realidad versus lo programado significó que los recursos, a partir de 1983, fueron básicamente los necesarios para *mantener* el stock inicial de crédito. Es

razonable aseverar que (tal cual se dio el flujo de recursos para los años 83, 84, 85 y 86) los becados fueron prácticamente el stock inicial y un flujo muy poco significativo de nuevos alumnos se adjudicó el crédito. Dado que el monto de flujo anual no varió significativamente, un cambio (aumento) en el número de alumnos asignatarios de crédito tendría que haberse traducido en una disminución del crédito por alumno. Lo definitivo es que las cifras efectivas no dan para pensar en aumentos de alguna trascendencia en los beneficiarios entre 1983 y 1986. Aún más, entre 1987 y 1995 el análisis es incluso más difícil de hacer y tal vez más impreciso. Definitivamente, una vez que se aceptaba la existencia del crédito universitario, debía aceptarse, por definición, el crecimiento de éste, en montos *significativos* por unos 5 ó 6 años desde el momento en que se originaba el primer flujo de beneficiarios. Pero lo anterior no aconteció y desde 1983 no hubo, en forma sustantiva, “nuevos beneficiarios” del crédito. Lo que sí ocurrió fue la aparición de potenciales problemas, pues el volumen de crédito fue acumulándose en las mismas cápit as y (a medida que se alcanzaba el fin de carrera) la presión por condonaciones, prórrogas y reprogramaciones crecía. Eso fue lo que sucedió entre 1987 y 1990. Terminó imponiéndose la reprogramación, el perdonazo y un subsidio individual (al beneficiario) e institucional no contemplado.

Los distintos cuerpos legales que han regulado el Crédito Universitario son:

- a) DFL 4 del 14 de enero/1981;
- b) Ley 18.591 del 3 de enero/1987: Crea Fondos de Crédito Universitario y deroga todo el Título II del DFL 4;
- c) Ley 19.083: o Ley de Reprogramación del Crédito Universitario del 12 de septiembre de 1991;
- d) Ley 19.287: del 4 de febrero/1994. Crea Fondos Solidarios del Crédito Universitario y establece el Sistema Único de Acreditación Socioeconómica.

Sin embargo, ninguno de los cuerpos legales mencionados ha logrado superar el problema de asignación y posterior cobro de este crédito. En efecto, el problema de asignación entre instituciones se ha silenciado, dando a cada institución una participación muy similar a la que se ha tenido en el AFD. Tal aseveración la ratifican el Decreto Supremo de Hacienda 720 del 12 de mayo de 1982, la Ley 18.224 de junio de 1983 y la Ley 18.473 de Presupuestos de 1986, que señala una distribución del aporte a los Fondos de Crédito Universitario igual al indicado en el Art. 72 de la

Ley 18.591, lo que permanece así hasta 1990, fecha en la cual se dicta la Ley 19.083 (el gran perdonazo).

Pero el punto que debe destacarse es que por más de 14 años las autoridades de Educación y Hacienda no han podido encontrar un mecanismo claro de asignación entre las instituciones de educación superior. Sin embargo, al interior de esas instituciones sí han surgido mecanismos de asignación entre alumnos y mecanismos de cobros que el Fisco, al menos, ha tratado de fomentar y reconoció como superiores hasta el año 1990. Tanto es así que la Ley 18.591 (que derogó todo el Título II del DFL 4 y lo sustituyó por la creación de Fondos de Crédito Universitario) delega en las propias instituciones la administración, la *asignación* y cobro de estos recursos. Fue así como en la Pontificia Universidad Católica se dictó el Decreto de Rectoría N° 33 del 7 de marzo de 1988, que reglamenta el Crédito Universitario. Es justamente a través del traspaso en dominio de estos fondos inembargables, de la delegación de su administración y cobro que el Fisco deja en absoluta autonomía a las instituciones para pactar con sus alumnos las condiciones que estimen necesarias, así como para establecer internamente los mecanismos de asignación entre alumnos. Definitivamente, dicha ley fue un paso positivo que superó los problemas de administración al interior de las instituciones y de adjudicación de estos recursos entre sus alumnos. Mas no superó el problema de asignación entre las universidades. De hecho, en junio de 1985 se dictó el Decreto 376 que pretendió asignar centralizadamente el Crédito Universitario en virtud de puntajes asignables por ingreso familiar, número de integrantes del grupo familiar, número de estudiantes en educación superior y estar o no pagando pensión. Hasta donde llega nuestro conocimiento, tal normativa, si bien promulgada, jamás fue puesta en ejecución por los planteles de educación superior.

En 1990 se dicta la Ley 19.083, con la que se otorgan una serie de facilidades para efectuar la reprogramación total de los Créditos Universitarios. Se condonan intereses morosos, se permiten descuentos normados en la propia ley. En síntesis, a nuestro entender, se produce una erosión monumental en la cartera de colocaciones del sistema, lo cual se tradujo en una desvalorización no contemplada en los fondos de Crédito Universitario. Así, no solamente se deterioran las colocaciones vigentes, sino que las provisiones que hay que efectuar, por probabilidad mayor de no recuperación, también aumentan. Pero lo más importante es que todo el esfuerzo por tratar de asignar, colocar y cobrar el crédito quedó reducido a una mínima expresión debido a la magnanimidad y errada dirección de la Ley 19.083. En efecto, una parte sustantiva de las colocaciones se transformó en subsidio para el alumno y para la institución que administraba el crédito. El subsidio fue mayor

mientras mayor era el porcentaje de deuda vencida y de irrecuperabilidad de dichos créditos. De esta forma, se premió directamente a quienes tenían peor historial como pagadores y como administradores. Lo paradójico de todo este asunto es que constituye un subsidio al que se le imprime un costo de administración adicional al necesario para focalizar el subsidio: se le imprime el costo de administrar un crédito que, a la postre, no se cobrará.

En 1994, en febrero, se dicta la Ley 19.287 que crea los Fondos Solidarios de Crédito Universitario. Nuevamente el problema se centra en el esfuerzo por focalizar la ayuda crediticia y se crea el Sistema Único de Acreditación Socioeconómica del alumnado. Sin embargo, cualquier intento por focalizar debe partir por reconocer el actual stock de crédito, tal cual lo señala el artículo 20 de la Ley 19.287. En materia administrativa (al menos en términos de facultades para las instituciones y los administradores), la Ley 19.287 establece la posibilidad de celebrar convenios o instituir sociedades de recaudación y cobranza entre sí o con terceros. Esto, a nuestro entender, salva parte del costo, no despreciable, que tenía para las instituciones el hecho de haber estado imposibilitadas de efectuar cargo alguno por concepto de administración, cobranza, recaudación o convenios producidos o generados por las colocaciones del Fondo (Art.18 Ley 19.287). Pero, en lo esencial, el Sistema Único de Acreditación Socioeconómica camina hacia una distribución del “nuevo flujo” de requerimientos crediticios y de becas (como lo veremos inmediatamente) tanto entre las universidades como entre los alumnos, de acuerdo al ranking que éstos ocupan en el ordenamiento de los indicadores del Sistema Único de Acreditación Socioeconómica.

Es más, el crecimiento de los recursos para fines crediticios (artículo 71 bis letra (a)), como los recursos para becas, provendrán de la distribución que emerja del Sistema Único de Acreditación Socioeconómica.

Lo anterior, en forma paulatina, pero persistente, generará dicotomías en las instituciones de educación superior. Se producirá automáticamente una segmentación entre universidades para pobres y otras para ricos. Ello es de sí complejo y con efectos colaterales difíciles de medir.

4.2 Sugerencias

Los intentos de focalizar el crédito en los más necesitados, midiendo tal necesidad a través del Sistema Único de Acreditación, es un esfuerzo loable. Sin embargo, lo importante es medir tal característica en aquellos *más capaces* y antes de ingresar a los planteles universitarios, de suerte que sea *el alumno quien se sienta dueño* de los recursos, los que por su condi-

ción (de capacidad y de pobreza) se están colocando *indirectamente* a disposición de las instituciones.

Lo anterior es fácil de lograr y consiste en utilizar el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica en la etapa inmediatamente anterior a la entrada a la institución de educación superior. Esto es, en la enseñanza media. Quienes egresen de la enseñanza media y estén, a su vez, dentro del primer cuartil de mejores promedios de *cada* colegio llenarán el Formulario de Acreditación Socioeconómica (FACSE) en el mes de marzo del año en que darán la Prueba de Aptitud Académica. Posteriormente, el formulario será procesado a nivel de todo el país. Los alumnos que estén dentro del 25% más capaz serán rankeados de acuerdo a su nivel pobreza, y se les otorgará una beca básica y un crédito básico para ser usados en las instituciones de educación superior. La beca básica debería consistir en un monto que fuese creciente dependiendo del promedio de notas (algo muy similar al AFI), y el *crédito en función de su condición de pobre dentro de un universo de capaces* (definiendo como capaces aquellos alumnos que forman parte del 25% superior del alumnado de cada colegio).

De esta forma los alumnos, al momento de optar por una universidad o institución de educación superior o carrera dentro de ellas, contarían con la información del AFI que ellos les están generando al establecimiento; con la beca que de pleno derecho tienen; con el crédito que disponen por ser capaces y pobres. Este crédito debería otorgarse a tasas de mercado para que efectivamente no sea un subsidio. La beca es, por esencia, una aproximación al costo alternativo que tendrían de no haber estudiado, y ésta se les otorga, y es mayor, mientras mayor sea el promedio de notas de la enseñanza media (con el propósito de no discriminar por el hecho de que los colegios particulares pagados tienen mejor rendimiento en la PAA). El crédito es la decisión consciente de incurrir en el costo de la educación. Es un crédito a plazo largo y sin subsidio que puede ser (y de seguro lo será) complementado por aportes directos de las instituciones de educación superior, ya sea en la forma de becas complementarias o créditos complementarios.

¿Cuántos recursos adicionales colocar en este programa de becas y créditos? La sugerencia es llegar, al menos, a lo que preveía el DFL 4 en términos de crédito, y que el adicional (\$ 66,47 mil millones menos lo actual en crédito y becas que estimamos en 21.000 mil millones) de \$ 45,47 mil millones se entregue a este programa de identificación de *becarios capaces-pobres* y *beneficiarios de crédito-capaces-pobres*. Es en ese universo donde hay que buscar, dentro de los capaces, los pobres. Es una injusticia introducir pobres incapaces al sistema de educación superior y endeudarlos.

Sería algo sin precedente, en verdad, el que al terminar la educación media un alumno no sólo conociese su puntaje en la PAA y su AFI, sino

también su beca en función del esfuerzo realizado en la educación media, y su derecho a crédito por estar dentro de los más capaces (dentro del 25%) del país, medido por su propio colegio.

Con esos recursos *reales*, el alumno estaría en condiciones de llegar a golpear las puertas de la educación superior. Esto significa que el alumno es el propietario de los recursos. Es él quien elige la institución de educación superior, la carrera y el nivel máximo de endeudamiento que está dispuesto a incurrir. Estamos ciertos que con esta información, coetánea al egreso de la educación media, el alumnado realmente estará en condiciones de exigir una mejor calidad y no será ésta una labor que deba asumir ningún burócrata. Es subsidio a la demanda y libertad de elección en el más amplio sentido de la palabra.

¿Qué sucede con los recursos actualmente comprometidos en créditos y en becas? La solución es respetar lo actualmente asignado y solamente asignar lo adicional (los 45,47 mil millones) en base a la nueva normativa. Lo ya asignado, asignado está. El nuevo sistema tiene como gran corolario el que el alumno (y su grupo familiar) sabrá qué significa él para una institución de educación superior, y con qué cuenta él para realizar sus estudios superiores. Sabrá el costo del tiempo y la magnitud de su beca. Sabrá que el Estado lo apoya *independientemente* del plantel educacional que elija. Es, en otras palabras, un ciudadano con derechos económicos claramente asignados. Su desempeño en la enseñanza media es decisivo, independiente del colegio (gratuito o pagado) en que haya estado y tiene la posibilidad de iniciar una competencia más sana y con menores distorsiones en la educación superior. La única gran diferenciación será el AFI, el cual, al parecer, tiene una alta correlación con la característica de colegio pagado o gratuito. Pero al fin de cuentas el AFI es por una sola vez, en tanto la beca y el crédito no lo son. Así, los alumnos pobres-capaces buscarán buenas universidades, como las buenas universidades buscarán alumnos capaces, los cuales si son pobres tendrán, al menos, cómo hacer frente a los requerimientos económicos directos de la educación superior.

V. LOS APORTES CONCURSABLES⁵

5.1 Análisis

Estos aportes forman parte del Fondo de Becas y Desarrollo y en el año 1995 representan, en pesos promedio año 1995, la cifra de 6.359 miles

⁵ Como se señaló en la sección I, existen otros fondos concursables tales como Fondecyt, Fondef y Fondart. Los montos de los dos primeros se indican en los Cuadros N° 7 y

de millones (ver Anexo B: Ley de Presupuesto 1995; y Anexo A: Cuadro N° 2). De estos recursos existe un 20% con destino específico hacia aquellas universidades que se derivaron de las existentes en 1980 (ver partida 01, Capítulo 20, Programa 01, glosa 01C, Ley de Presupuestos 1995), de suerte que efectivamente quedan concursables 5.087 mil millones. Ahora bien, de éstos, el destino básico es gestión administrativa y creación y mejoramiento de infraestructura docente con alta vinculación regional (artículo 12 del Decreto 988 de Educación, 27/12/94).

Todo lo anterior se traduce en fondos concursables altamente dirigidos hacia universidades regionales y derivadas. Ello ha tenido resultados adversos para las grandes universidades, debido a la participación del resto de las universidades en estos fondos. Así, del total de estos fondos, el monto obtenido por la Pontificia Universidad Católica ha descendido desde un 8,6% en 1992 a un 6,4% en 1995, en tanto que del AFD es aproximadamente el 14,04%. Los mecanismos de asignación de estos fondos no dejan de ser complejos y en cierto modo arbitrarios. Basta ver las prioridades establecidas en los artículos 5° y 7° así como la conformación del Comité de Selección establecido en el artículo 9°.

5.2 Sugerencias

A estas alturas, tal vez lo más apropiado sería integrar los montos históricos de estos aportes a lo que ha correspondido al AFD y que ambos formen el aporte basal del sistema de instituciones de educación superior, y en montos totales por institución (aportes concursables más AFD) equivalentes a los prevalecientes en 1995, de suerte de mantener la participación relativa de cada institución. El monto total de AFD del orden de 66,47 miles de millones (ver sección II), más los 6,36 miles de millones de aportes concursables transformados en aporte basal, configurarían un nuevo AFD. Es decir, un

8 (Anexo A). Los fondos del Fondef, a su vez, se otorgan por un período máximo de 4 años, y dado que han existido dos concursos, el plazo total de desembolso es de cinco años. De estos fondos, el Estado aporta 62,9 millones de dólares, de suerte que el flujo anual es del orden de 12,58 millones de dólares de flujo adicional. Este flujo adicional, a su vez, no es exclusivamente para las instituciones de educación superior. En términos anuales, lo anterior representa del orden de los 5.032 millones de pesos de marzo de 1995, el cual es un 4,83% del total de lo aportado por el Estado (ver Cuadro N° 2 del Anexo A, 5.032 dividido por 104.252 millones de pesos) y que se compara con los 4.563 millones de pesos que la Subsecretaría de Educación transferirá, según convenio, a la Universidad de Chile (ver nota b) del Cuadro N° 2 en el Anexo A.

AFD por un total de 73,8 mil millones de pesos de marzo de 1995. Dicho total se debería distribuir en las participaciones que actualmente les está correspondiendo. A su vez, dichas participaciones deberían tener una permanencia mínima de 5 años (así como el AFD), fijarse en UTM a nivel de los 73 mil millones de pesos de marzo de 1995 señalados anteriormente.

Los aportes de la Ley 19.200 deberían integrarse al AFD y los aportes de la Ley 19.083 (de reprogramación) a los aportes de flujo de crédito.

Con todos estos recursos, lo que se produce es un salto de 104,25 mil millones en 1995 a una cifra del orden de los 212,96 mil millones; descompuesto en:

AFD: 73,83 mil millones (AFD : 66,47 + 1 de la Ley 19.200
+ 6,36 concursables);

AFI: 72,68 mil millones;

Crédito-Becas: 66,45 mil millones.

El aporte basal sería de: 73,83 por AFD

21,00 por aporte actual a crédito y becas
94,83

La diferencia entre este monto de 94,83 mil millones y los 212,96 propuestos (118,13 mil millones) serían recursos a distribuir entre AFI (72,68 mil millones) y crédito-beca por la diferencia (entre los 118,13 mil y 72,68 de AFI), es decir 45,45 mil millones de crédito-beca adicional. Esto último significaría que un alumno pobre de buen puntaje en la PAA (tramo 5) tendría la siguiente información:

- Su PAA; su AFI por \$ 5.115.222; beca-crédito por \$ 1.652.727, si el total de las 45,45 mil millones adicionales se repartiese igualmente entre 27.500 estudiantes capaces que clasifican como pobres ⁶.

Obviamente, con esta información el alumno tendrá en sus manos un importante poder de negociación y podrá ser captado por las mejores instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica).

⁶ La cifra de 27.500 estudiantes capaces que clasifican como pobres constituye sólo un supuesto y, por tanto, no corresponde al universo de 27.500 alumnos que generan AFI, de acuerdo a lo establecido en la ley.

VI. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

6.1 Conclusiones

La evolución de los aportes estatales al sistema de educación superior indica que éstos han mermado notoriamente, en términos reales. Ello, a pesar del aumento que dichos aportes han experimentado entre 1991 y 1995. La estructura de financiamiento, así como el sistema mismo, ha sido alterado en forma sustantiva. En efecto, la participación en el financiamiento del sistema de aquellos ítemes directamente relacionados con la calidad del alumnado y de la enseñanza han perdido relevancia, tanto respecto de lo que preveía el DFL 4 como de lo que ha sucedido en la realidad. El sistema financiero se ha ido encaminando, cada vez con mayor potencia, hacia la priorización de las regiones y de una focalización ex post de la condición socioeconómica del alumnado. Situación, esta última, que puede conducir a una peligrosa segmentación de la educación superior entre establecimientos para “pobres” y otros para “ricos”. Tal tendencia tiene repercusiones que trascenderán en el largo plazo y que pueden conducir a profundizar las diferencias entre unos y otros estratos socioeconómicos antes que a paliar tales diferenciales iniciales.

La estabilidad de los mecanismos de financiamiento también ha sido alterada, produciendo incertidumbres adicionales en los flujos de fondos anuales, así como en las valorizaciones reales de activos tales como los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (FSCU). Los cambios en la normativa han afectado todos los componentes del sistema de financiamiento (AFD, AFI, FSCU y Fondos Concursables). Las alteraciones más relevantes han sido aquellas que afectan a las FSCU y a los Fondos Concursables (FC).

Estos últimos se han concentrado cada vez más con mayor fuerza en la característica regional de los establecimientos, así como en los problemas propios (administrativos y de gestión) de dichos planteles. Lo anterior produce una focalización de recursos que aleja el financiamiento desde los mejores establecimientos de educación superior hacia aquellos con características regionales y que padecen de mayores problemas de conducción, premiándose, a través de esta priorización, los errores de gestión presentes o pasados.

A su vez, el sistema de asignación de los FSCU, dentro de un universo de alumnos *ya inscritos* en los planteles de educación superior, produce una concentración del crédito universitario en universidades en las cuales no necesariamente se encuentran los pobres más capaces. Puede ser que se focalice en los pobres pero no necesariamente en aquellos que, con una medición ex-antes, son los que más posibilidades tienen de aprovechar en plenitud la educación superior y ser capaces, con posterioridad, de servir los

créditos que se han colocado a su disposición. Adicionalmente, algunas leyes, tales como la Ley 19.083, han producido una fuerte erosión de estos recursos premiando a los morosos y a aquellas instituciones que han tenido el peor historial de recuperación, convirtiendo al crédito, a la postre, en un subsidio con costos administrativos, en su asignación y cobro, que no tienen racionalidad económica y que para el sistema se traducen en un costo adicional no despreciable, impuesto por la administración de estos recursos a través del gasto derivado de los Centros de Administradores de los FSCU. Además, la normativa (Ley 19.083 y Ley 19.287) ha ido erosionando la capacidad de asignación de estos recursos entre los alumnos de cada institución y ha ido alterando la asignación entre las distintas instituciones de educación superior, premiando más bien la captación de pobres que la captación de alumnos capaces, pero de escasos recursos económicos. Asunto este último que debería ser la esencia del sistema de financiamiento crediticio.

6.2 Sugerencias

Se sugiere llegar a una estructura en que a las instituciones contempladas en el artículo 1° y 2° del DFL 4 se les garantice un aporte basal igual al actual AFD, más lo distribuido por los conceptos de Fondos de Desarrollo Institucional y de la Ley 19.200. Esto sería la nueva base del AFD, el cual debería distribuirse entre las instituciones señaladas en virtud de la participación que han tenido en el presupuesto del año 1995.

Tal cifra asciende a \$ 94,83 mil millones (pesos de marzo de 1995) e incorpora \$ 21 mil millones por concepto de aporte al stock actual de alumnos con crédito y becas.

Se sugiere que el crecimiento sobre la cifra señalada se otorgue en virtud de indicadores más objetivos de calidad y sea extensivo *a todo el universo de instituciones de educación superior*. La cifra por este concepto sería de \$ 118,13 mil millones, de los cuales por AFI se sugiere que se otorguen \$ 72,68 mil millones, manteniendo el sistema de asignación de 5 tramos y los ponderadores actuales. La gran diferencia es que el AFI sería conocido por el alumno en forma coetánea con la PAA. Es decir, se asigne ex-antes de inscribirse en los establecimientos de educación superior. Este monto de dinero es de propiedad del alumno, y debe ser conocido previamente por éste, quien lo transferirá a la institución de educación superior en la cual se inscriba.

Los \$ 45,45 mil millones restantes (para llegar a los \$ 118,13 mil millones) se otorgarían a un universo de pobres elegidos dentro del primer cuartil de mejores promedios de notas de la enseñanza media de todos y cada

uno de los establecimientos de educación media del país. El mecanismo de asignación, *dentro de este universo*, estaría basado en el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FACSE). Serían justamente los pobres de ese universo de capaces los que tendrían el derecho a crédito-beca de parte del Estado. Serían ellos los propietarios de estos fondos, quienes, con esos recursos más el AFI, previamente conocidos por cada uno de ellos, se acercaría al establecimiento de educación superior que estimasen como el más conveniente a sus necesidades, tanto por calidad como por duración de la carrera. Así, al rendir la PAA, y en forma simultánea con el resultado de ésta, cada alumno conocería su AFI, su crédito y su beca. Lo anterior significa que en marzo del año en que se rinda la PAA, los mejores alumnos de la enseñanza media de cada colegio (el 25% de mejores alumnos) recibirían el FACSE y éste se procesaría una vez conocidos los resultados de las notas de dicho año escolar. El Ministerio de Educación procesaría los resultados y conjuntamente con el resultado de la PAA comunicaría los niveles de crédito-beca que cada uno de ellos tendría en función de sus notas y de la característica de pobreza que emerja del FACSE⁷.

Los fondos estatales totales estarían distribuidos más o menos de la siguiente forma :

	Miles de \$ (marzo 1995)	% del total
Aporte basal (nuevo AFD)	94,83	44,52%
AFI	72,68	34,13%
Crédito-beca	45,45	21,35%
TOTAL	212,96	100,00%

La cifra de \$ 212,96 mil millones es similar a lo que se hubiese llegado con lo que originalmente postuló, para 1986, el DFL 4 (ver Anexo A: Cuadro N° 3).

El stock de alumnos actualmente becados y beneficiarios de crédito seguiría obteniendo tales beneficios.

Los recursos adicionales (de AFI) y de crédito-beca serían recursos para *crecimiento basado en calidad*, conforme a lo que se sugiere en los párrafos anteriores.

⁷ A su vez, las instituciones de educación superior podrían perfectamente complementar, con recursos propios, la beca o crédito de estos estudiantes conforme a sus propias condiciones y plazo. El crédito, en todo caso, debería otorgarse a tasas de mercado, tanto el que proporciona el Estado como el que otorga la institución de Educación Superior.

ANEXO A:
Evolución 1981-1995

CUADRO N° 1
APORTES A EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995
(Miles de \$ de cada año)

CUADRO N° 2 APORTES A EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995
(Miles de \$ de marzo de 1995)

	Aporte Fiscal	Aporte Indirecto	Fondo de Racionaliz. Desarr.	Fondo de			Fondos de becas y desarrollo				Pagaduría (Crédito)	Ley N° 19.209	Ley N° 19.083	Total
				Fondo de Becas	Becas de Reincorpor.	Aporte Supl.	Fondo Des. Instituto.	Programa						
								Reins. Exon.						
1981	130.458.442										9.510.698			139.969.140
1982	113.864.735	14.535.755									19.424.928			147.825.418
1983	82.747.594	15.377.064									26.567.123			124.691.781
1984	80.988.974	12.983.747									29.676.639			123.649.360
1985	74.398.639	11.927.220									27.475.060			113.860.919
1986	66.033.056	10.800.812									24.685.657			101.519.525
1987	64.833.409	10.489.284									23.716.248			98.038.941
1988	57.160.785	10.764.835	5.233.056								2.127.789			94.486.465
1989	51.713.461	15.193.599	7.511.111								15.761.875			90.180.046
1990	47.800.605	14.948.812					8.162.060				12.994.346			83.905.823
1991	53.107.196	15.067.229		2.044.800	327.247		5.977.975	2.454.349	490.870	11.295.241	10.892.283			90.361.949
1992	56.564.450	14.589.181		4.089.600	586.198		3.154.921	5.623.989		14.099.576	8.737.518	2.880.580		96.871.305
1993	57.553.357	14.569.283		6.126.056	1.098.735		7.945.038	4.972.558	644.868	6.777.119	5.411.189	3.805.508		98.171.104
1994	56.667.068	14.125.073		6.111.098	861.116		1.452.168	4.826.420		21.03.808	4.560.189	2.972.716	883.445	102.267.545
1995	60.061.019	13.828.141		7.934.298	587.788		10.639.844	6.240.661		25.402.591	2.712.193	1.453.463	795.036	104.252.383

Nota:

a) Incluye aportes Ley de Presupuestos de cada año y aportes adicionales en los años respectivos.

b) En 1995 las cifras excluyen \$ 5.463 millones de pesos promedio 1995 de convenios de la Universidad de Chile con el Ministerio de Educación, contemplados como Transferencias en la Subsecretaría de Educación.

c) Las cifras expresadas en pesos de Marzo de 1995 corresponden a las cifras en pesos de cada año (se suponen en pesos de junio de cada año). A partir de junio de cada año se inflacion por IPC y se llevan a pesos de marzo de 1995. Todas las cifras corresponden a las elaboradas por el Ministerio de Educación-DIPRES, excepto las del año 1995, las que corresponden a la Ley de Presupuesto, suponiéndolas en pesos de junio, y se deflactaron por 1,019 (inflación de 1,9% acumulada en los meses de abril a junio de 1995) para llevarlas a pesos de marzo de 1995.

Fuente: Ministerio de Educación-DIPRES.

CUADRO N° 3 EVOLUCIÓN DE RECURSOS A SER APORTADOS POR EL FISCO CONTEMPLADA EN EL D. F. L. 4 DEL 14 DE ENERO DE 1981
(En miles de \$ de marzo de 1995)

Año	A.F.D.	A.F.I.		C.F.U.	Total 1	Cambio % T1	Total 2	Cambio % T2
		1	2					
1980	132.938.442				132.938.442		132.938.442	
1981	132.938.442			9.305.691	142.244.133	7,00%	142.244.133	7,00%
1982	119.644.598	11.964.459	17.946.690	19.940.766	151.549.823	6,54%	157.532.054	10,75%
1983	99.703.832	27.917.073	41.742.671	30.575.842	158.196.746	4,39%	172.022.344	9,20%
1984	79.763.065	47.857.839	71.786.759	39.881.533	167.502.437	5,89%	191.431.357	11,30%
1985	66.469.221	59.822.299	89.600.510	53.175.377	179.466.897	7,14%	209.245.108	9,30%
1986	66.469.221	59.822.299	89.600.510	66.469.221	192.760.741	7,40%	222.538.952	6,35%

Nota: Elaborado a partir de:
a) Lo establecido en los artículos 1º, 2º, 3º, 5º y 6º del D. F. L. 4;
b) 1: Supone AFI con factor mínimo de 1 (artículo 3º D. F. L. 4);
2: Supone AFI con factor promedio de 1,5 (artículo 3º D. F. L. 4);
c) Total 1= AFD+AFI 1+C.F.U.; su crecimiento geométrico anual es 6,4% del 80 al 86;
Total 2= AFD+AFI 1+C.F.U.; su crecimiento geométrico anual es 8,9% del 80 al 86;
d) Abreviaciones:
AFD: Aporte Fiscal Directo;
AFI: Aporte Fiscal Indirecto;
C.F.U: Crédito Fiscal Universitario.

Fuente: Elaborado por Juan Carlos Méndez, Claro y Asociados.

CUADRO Nº 4 EVOLUCIÓN DE RECURSOS A SER APORTADOS POR EL FISCO, CONTEM-
PLADA EN EL D. F. L. 4 DEL 14 DE ENERO DE 1981

Año	A.F.I	A.F.I.		C.F.U.	Total 1	Cambio % T1	Total 2	Cambio % T2
		1	2					
1980	Do				Do		Do	
1981	Do			0,07Do	1,07Do	7,00%	1,07Do	7,00%
1982	0,90Do	0,09Do	0,135Do	0,15Do	1,14Do	6,54%	1,185Do	10,75%
1983	0,75Do	0,21Do	0,314Do	0,23Do	1,19Do	4,39%	1,294Do	9,20%
1984	0,60Do	0,36Do	0,54Do	0,30Do	1,26Do	5,89%	1,440Do	11,30%
1985	0,50Do	0,45Do	0,674Do	0,40Do	1,35Do	7,14%	1,574Do	9,30%
1986	0,50Do	0,45Do	0,674Do	0,50Do	1,45Do	7,40%	1,674Do	6,35%

Nota:

a) Elaborados a partir de los artículos 1º, 2º, 3º, 5º y 6º del D. F. L. 4;

b) AFD: Aporte Fiscal Directo; AFI: Aporte Fiscal Indirecto; CFU: Crédito Fiscal Universitario;

c) Do: 6.678.320 UTM (Unidades Tributarias Mensuales). Corresponde a los \$ 12.708.843 miles de pesos de diciembre de 1980, dividido por el valor de la UTM de diciembre de \$ 1.903. Los \$ 12.708.843 miles son los establecidos en el artículo 1, letra c del Decreto 1.783 del 5 de mayo de 1982;

d) 1: Supone AFI con factor mínimo de 1 (artículo 3º D. F. L. 4);

2: Supone AFI con factor promedio de 1,5 (artículo 3 D. F. L. 4);

Total 1 es suma de AFD+AFI+CFU. Su crecimiento geométrico anual promedio es 6,4% del 80 al 86;

Total 2 es suma de AFD+AFI2+CFU. Su crecimiento geométrico anual promedio es de 8,9%.

Fuente: Elaboración de Juan Carlos Méndez, Claro y Asociados.

CUADRO Nº 5 APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR (ÍNDICE 1982=100) 1981-1995

	Aportes Fiscales Directo (1)	Aporte Fiscal Indirecto (2)	Créditos (3)	Fondos Concursables (4)	Becas (5)	Proyecto Reinserción Exonerados (6)	Total
1981	114,57		48,96				94,69
1982	100,00	100,00	100,00				100,00
1983	72,67	105,79	136,77				84,35
1984	71,13	89,32	152,78				83,65
1985	65,34	82,05	141,44				76,98
1986	57,99	74,31	127,08				68,68
1987	56,06	72,16	122,09				66,32
1988	50,20	74,06	109,80	36,00			63,92
1989	45,42	104,53	81,14	51,67			61,00
1990	41,98	102,84	108,91	0,00			56,76
1991	46,64	103,66	86,85	16,88	16,32	3,38	61,13
1992	49,68	100,37	76,05	38,69	32,17	4,44	65,53
1993	54,07	100,23	80,84	34,21	49,70		70,38
1994	54,08	97,29	66,95	33,20	59,96		69,18
1995	54,02	95,13	72,83	42,93	58,63		70,52

(1) Incluye el Aporte Fiscal Directo y los aportes de la Ley Nº 19.200.

(2) Incluye tan sólo el ítem Aporte Fiscal Indirecto.

(3) Incluye los pagarés, los aportes suplementarios al crédito universitario y los aportes de la Ley Nº 19.083.

(4) Incluye el Fondo de Racionalización y Desarrollo y el Fondo de Desarrollo Insti.

(5) Incluye el fondo de becas de reincorporación.

(6) Sólo incluye el proyecto de reinserción de exonerados.

Nota: los índices para los fondos concursables también tienen como base 1982=100. Para su elaboración se calculó usando una regla de tres, en la que se considera que el índice para el año 1988 será proporcional al porcentaje que representen dichos fondos sobre el total. Es decir: 74,06 es el índice para los AFI 88, y dichos AFI representan el 11,39% del total de aportes. Por lo tanto, como los fondos concursables representan el 5,54%, el índice para los Fondos Concursables al año 88 es 36,021.

Fuente: Elaboración Claro y Asociados.

CUADRO N° 6 PARTICIPACIONES RELATIVAS DE CADA ÍTEM SOBRE EL TOTAL DE APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995

Aporte Fiscal	Aporte Fiscal	Fondo de Racionaliz. Desarr.	Fondo de becas y desarrollo				Pagados (Crédito)	Ley N° 19.200	Ley N° 19.083
			Becas de Reincorp.	Becas de Fondo Supl. Cred. Univ.	Fondo Des. Instituto..	Total			
					Programa				
					Reins. exon.				
1981	93,21%						6,79%	1	
1982	77,03%	9,83%					13,14%	1	
1983	66,36%	12,33%					21,31%	1	
1984	65,50%	10,50%					24,00%	1	
1985	65,38%	10,48%					24,14%	1	
1986	65,04%	10,64%					24,32%	1	
1987	65,13%	10,70%					24,17%	1	
1988	60,50%	11,39%	5,54%				22,57%	1	
1989	57,34%	16,85%	8,33%				17,48%	1	
1990	56,97%	17,82%		9,03%		9,73%	15,49%	1	
1991	58,77%	16,67%	2,26%	0,36%	6,62%	2,72%	12,05%	1	
1992	58,39%	15,06%	4,22%	0,61%	3,26%	5,81%	9,02%	1	2,97%
1993	55,52%	14,00%	5,89%	1,06%	7,64%	4,78%	19,36%	1	3,66%
1994	57,31%	13,83%	7,93%	0,59%	7,39%	4,72%	20,64%	1	0,94%
1995	57,61%	13,26%	7,61%	0,56%	10,21%	5,99%	24,37%	1	2,91%
							2,60%	1	0,86%
							1,39	1	0,76%

Fuente: Elaboración Claro y Asociados.

CUADRO N° 7 PRESUPUESTO ANUAL FONDECYT

Año	Miles \$ cada año	Miles \$ marzo 1995
1982	39.000	372.879
1983	40.000	288.964
1984	75.425	457.171
1985	102.568	460.099
1986	400.000	1.526.395
1987	738.400	2.367.886
1988	1.431.586	3.975.308
1989	3.000.000	7.171.225
1990	3.774.000	7.229.384
1991	5.171.540	7.998.819
1992	5.973.129	8.071.412
1993	7.264.022	8.688.270
1994	8.295.126	8.801.462
1995	11.510.746	11.308.671

Nota: La conversión a \$ de marzo de 1995 fue realizada, suponiendo los pesos de cada año en \$ de junio y luego inflatando desde junio, del año respectivo, a marzo de 1995. En 1995 se deflactó la cifra nominal de dicho año por 1,019 (inflación del 1,9% acumulada en los meses de abril, mayo y junio de 1995) para expresarla en pesos de marzo de 1995.

Fuente: Conicyt.

CUADRO N° 8 FONDEF MONTO TOTAL DE RECURSOS DE PROYECTOS APROBADOS POR ÁREA PRIORITARIA (Primer y Segundo Concurso)

Área prioritaria	Número proyectos	Montos (millones de US\$)			
		FONDEF	Instituciones	Empresas	Total
Agropecuaria	23	14,4	10,3	4,0	28,7
Forestal	17	12,6	5,7	1,8	20,1
Informática	5	3,4	10,9	0,8	15,1
Manufactura	12	5,4	3,4	2,2	11,0
Minería	25	14,4	8,7	8,5	31,6
Pesca	11	7,5	4,9	2,1	14,5
Multiárea	6	5,2	12,2	0	17,4
Total	99	62,9	56,1	19,4	138,4

Nota (1): Tipo de cambio utilizado:
Primer Concurso: 355,00 \$/US\$ (junio 1992);
Segundo Concurso: 404,07 \$/US\$ (30 junio 1993).
Nota (2): El desembolso de estos recursos tomaría aproximadamente cinco años máximo.

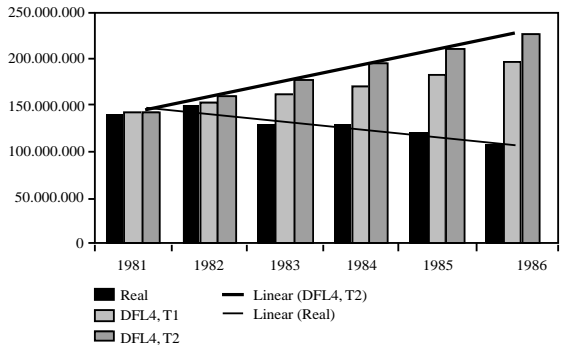
Fuente: FONDEF-CONICYT (junio, 1995).

GRÁFICO Nº 1 COMPARACIÓN ENTRE EL APOORTE TOTAL EFECTIVO Y EL CONTEMPLADO EN EL DFL4



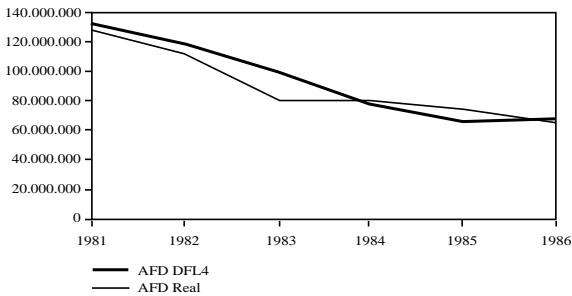
Fuente: Elaboración Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 2 COMPARACIÓN ENTRE EL APOORTE TOTAL EFECTIVO Y EL CONTEMPLADO EN EL DFL4



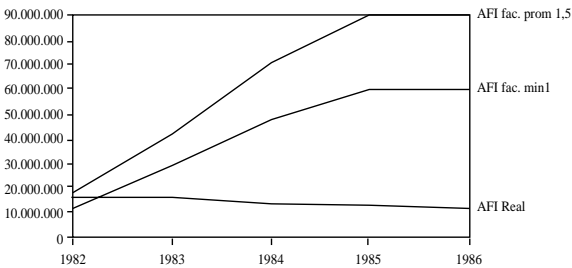
Fuente: Elaboración Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 3 COMPARACIÓN ENTRE EL AFD EFECTIVO Y EL AFD CONTEMPLADO EN EL DFL4
(en pesos de marzo 1995)



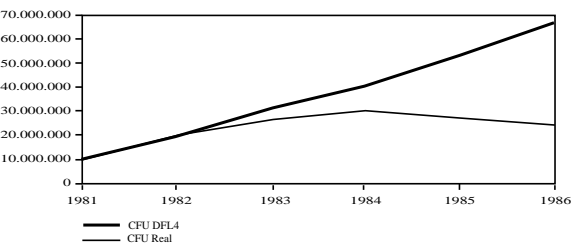
Fuente: Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 4 COMPARACIÓN ENTRE EL AFI REAL Y EL AFI DEL DFL4
(en pesos de marzo 1995)



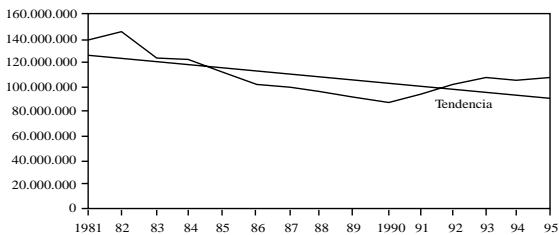
Fuente: Claro y Asociados

GRÁFICO Nº 5 COMPARACIÓN ENTRE EL CFU EFECTIVO Y EL CFU DFL4
(en pesos de marzo de 1995)



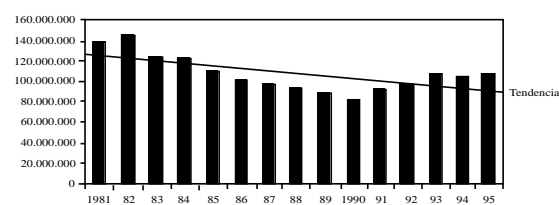
Fuente: Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 6 APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995
(En pesos de marzo de 1995)



Fuente: Elaboracion Claro y Asociados.

GRÁFICO Nº 7 APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995
(En pesos de marzo de 1995)



Fuente: Elaboracion Claro y Asociados.

ANEXO B
Ley de presupuestos 1995

Ministerio de Educación: Educación Superior

Sub-título	Ítem	Denominaciones	Glosa N°	Moneda nacional Miles \$
09	91	Ingresos		101.900.463
		Aporte Fiscal		101.900.463
		Libre		101.900.463
25	33	Gastos		101.900.463
		Transferencias corrientes		99.239.725
25	33	Transferencias a Otras Entidades Públicas		99.239.725
		Aporte Art. 2° D. F. L. (Ed.) N° 4, de 1981		58.396.472
		Aporte Art. 3° D. F. L. (Ed.) N° 4, de 1981		14.090.876
		Fondo de Becas y Desarrollo de la Educación Superior	01	24.461.217
50	90	Aplicación Ley N° 19.083		810.142
		Aplicación Ley N° 19.200		1.481.018
		Servicio de la Deuda Pública		2.660.738
		Deuda Pública Interna		2.660.738
	005	Servicio y Amortización Pagares Universitarios	02	2.660.738

Glosas

- 01
- La distribución de este Fondo, entre las instituciones de Educación Superior que se señala en el Art. 1° del D. F. L. (Ed.) N° 4, de 1981, se efectuará por uno o más decretos del Ministerio de Educación, los que deberán ser suscritos, además, por el Ministro de Hacienda.
- Incluye:
- a)
- \$ 8.085.050 miles para el programa de becas de matrícula que será regulado por Decreto Supremo del Ministerio de Educación suscrito, además, por el Ministro de Hacienda, que deberá dictarse antes del 31 de diciembre de 1994. Su distribución entre las instituciones de Educación Superior se efectuará antes del 31 de marzo de 1995, de acuerdo al procedimiento que se indica en el párrafo primero de esta glosa.
- Para la selección de los alumnos beneficiarios de este Programa deberá considerarse en particular el nivel socioeconómico del alumno y su rendimiento académico.

- b) \$ 9.417.978 miles conforme a lo dispuesto en la letra a) del artículo 71 bis de la Ley N° 18.591. La distribución de estos recursos se efectuará antes del 31 de marzo de 1995.
 - c) \$ 6.359.233 miles para financiar Proyectos de Desarrollo Institucional que se adjudicarán a través de un Sistema de Concursos. Los criterios y procedimientos de estos concursos se establecerán por Decreto Supremo del Ministerio de Educación, suscrito además por el Ministro de Hacienda, que se dictará antes del 31 de diciembre de 1994. Se considerarán como criterios de adjudicación, especialmente, la calidad y pertinencia de los proyectos, su impacto en el mejoramiento de la capacidad académica y de gestión de las instituciones, y su vinculación regional. Por aplicación de este mecanismo, a lo menos \$ 1.271.846 miles se destinarán para reforzar la infraestructura académica o de gestión de las universidades derivadas de las existentes al 31 de diciembre de 1980 y de aquellas universidades regionales no beneficiadas con ingresos provenientes de la aplicación de leyes especiales.
- 02 De acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del artículo 71 de la Ley N° 18.591, fíjase, a contar del 1° de enero de 1995, el porcentaje de reajuste en un 8%. La cantidad correspondiente a dicho reajuste está incluida en el monto de este ítem. ☐