

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR

Novedosos Avances para el Sistema Universitario**JUAN CARLOS MENDEZ**

- Los recursos fiscales reales totales otorgados al sistema de educación superior se han reducido en un 26 % desde 1981 a 1995. En forma simultánea, la participación en el financiamiento del sistema de aquellos ítemes directamente relacionados con la calidad del alumnado y de la enseñanza ha perdido relevancia.
- Se sugiere un aumento del volumen de recursos estatales a este sector, basado en la recuperación de los montos establecidos por el DFL N° 4 de 1981 dispuestos para el año 1996. La proposición es de que en un plazo de dos a tres años se dupliquen los aportes actuales desde 104,25 mil millones de pesos en 1995 a una cifra del orden de 212,96 mil millones de pesos.
- Por otra parte se plantea que el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) —un derecho de propiedad del alumno, que es quien lo genera y quien, con su decisión, define la institución de educación superior receptora de éste— sea comunicado y adjudicado al postulante conjuntamente con el resultado de su Prueba de Aptitud Académica.
- Actualmente, los recursos destinados a crédito y becas se definen con posterioridad al ingreso de los alumnos a las universidades. El peligro de esta asignación es producir una segmentación de universidades para pobres y otras para ricos. Una forma de evitarlo es que el monto de crédito-beca que cada alumno dispone sea publicado —al igual que el AFI— en forma paralela a la Prueba de Aptitud Académica (PAA). El mecanismo para lograrlo sería que el 25% de los alumnos con mejores promedios de notas de cada colegio, liceo o escuela del país llenara el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FACSE) en marzo del año en que se debe dar la PAA.
- El hecho de que un alumno pobre cuente con esta información antes de entrar a una institución de educación superior transforma profundamente la situación en que éste se percibe.

Juan Carlos Méndez es 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.

I. Evolución de los recursos fiscales al sistema: 1981-1995

El 14 de enero de 1981 se promulgó el DFL N° 4 de Educación. En virtud de esta normativa, se pretendía hacer crecer los recursos destinados a la educación superior y, a su vez, cambiar radicalmente las fuentes de financiamiento de las Instituciones de Educación Superior.

En efecto, se preveía que, en cuanto a niveles agregados, los recursos crecerían a una tasa mínima del 6% y máxima del 9%, y que en 1986 los aportes totales fiscales fuesen del orden del 50 al 67% superior a lo que eran en 1980. La forma de lograr tal crecimiento era completamente nueva para nuestro país.

Así, en 1986, un tercio de los aportes fiscales serían aportes directos (lo que se llamaría Aporte Fiscal Directo). Estos se distribuirían al sistema tradicional de Educación Superior¹, en conformidad a las participaciones imperantes en 1980, y tenían el propósito de otorgar un piso estable de financiamiento a dichas instituciones.

Otro tercio del financiamiento fiscal se otorgaría a los 20.000 mejores puntajes de la PAA (Aporte Fiscal Indirecto), lo cual reflejaría, en cierta forma, un crecimiento de los recursos vía mejoramiento en la calidad del alumnado. El tercio restante se otorgaría mediante un sistema crediticio que financiaría la educación de pre-grado de aquellos alumnos de menores ingresos (Crédito Fiscal Universitario), el cual también crecería en el tiempo.

Pero no solamente la composición del financiamiento cambiaba notoriamente, sino que lo tradicionalmente garantizado por el sistema presupuestario se reducía a la mitad. Así, el

Aporte Fiscal Directo contemplado para 1986 en el DFL N° 4 era de exactamente la mitad de lo que había prevalecido en 1980.

El nuevo sistema de financiamiento universitario tenía como principal objetivo premiar a la calidad y tratar de superar las barreras económicas.

Sin embargo, diversas razones llevaron a que en 1986 el aporte total a educación superior fue de un 72% de lo que había sido en 1981. Desde 1981 a la fecha (1995), los recursos fiscales reales totales destinados al sistema de educación superior se han reducido en un 26%. (Véase Gráfico N° 1.)

El Aporte Fiscal Directo, percibido por lo que se denomina instituciones tradicionales de la educación superior se redujo en un 63% real. A partir de 1990 dicho aporte comienza paulatinamente a aumentar llegando en 1995 a ser un 26% superior al de 1990 (60 mil millones de pesos de marzo de 1995). Sin embargo dicha cifra aún es un 10,8% menor de lo que se tenía planeado para 1986 y años siguientes y representa sólo un 46% de lo que era en 1981.

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) decrece un 26% real desde 1982 a 1986 en circunstancias que se tenía planeado, proyectado y prometido que al año 1986 este ítem se multiplicaría por 5 en relación a los niveles de 1982. En pesos de marzo de 1995, el AFI es de 13,8 mil millones, cifra levemente inferior a la de 1982 (5% real) y equivalente sólo a un 23% de lo que se tenía contemplado a través del DFL N° 4 para 1986.

El Crédito Fiscal Universitario que debía ser en 1986 del orden de 6,6 veces lo que era en 1981 fue, en la realidad, de 3 veces el nivel de 1981, es decir, un 37% de lo programado. A partir de 1986 se inicia una franca reducción para alcanzar en 1990 niveles similares a los de 1982.

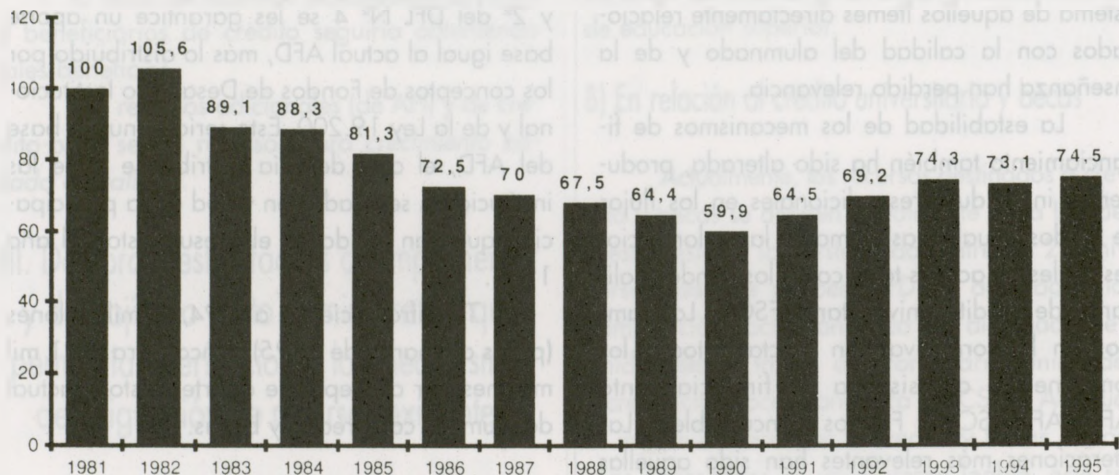
A fines de la década del 80 y comienzos de los 90 aparecieron otras vías de financia-

¹ Compuesto por 25 universidades de carácter público y privado.

GRAFICO 1

APORTES A EDUCACIÓN SUPERIOR 1981-1995

(INDICE 1981=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación-DIPRES.

miento, tales como los Fondos de Racionalización, los Fondos de Becas y Desarrollo y aportes extra presupuestarios, debido a problemas financieros críticos de muchas de las universidades tradicionales.

En síntesis, aparecen nuevas vías de financiamiento que se desvían de una lógica de eficiencia y equidad en la asignación de los recursos universitarios y, más bien, se destinan y dirigen a solucionar problemas puntuales de crisis financieras.

También, a partir de la dictación del DFL N° 4, han cobrado vida plena muchos de los mecanismos financieros que se contemplaron originalmente. El crédito universitario es un ejemplo de ello. En los primeros 5 a 7 años costó definir adecuadamente el nivel y los mecanismos de asignación del crédito. Con posterioridad ha adquirido vida el problema del cobro del mismo. Quizás esto último es lo que más ha pesado en la configuración de los cambios que se han sucedido en el sistema de financiamiento universitario.

Sin embargo, no todo ha ido marcha atrás. En efecto, el sistema de tramos por puntaje para el otorgamiento del AFI ha sido un paso de real trascendencia. Por otro lado, la información con que se cuenta para focalizar el gasto social en los más pobres, y dentro de éstos en los más capaces, es hoy mucho mejor y más poderosa de lo que era en 1980. El FACSE (o Formulario Unico de Acreditación Socio Económico) es otro paso de gran trascendencia informativa, el cual, criteriosamente utilizado, puede ayudar al logro de grandes avances en el campo de la Educación Superior.

II. Propuestas en relación al monto de recursos fiscales a asignar al sistema

La evolución de los aportes estatales al sistema de educación superior indica que éstos, en términos reales, han mermado notoriamente. 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.

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 Concurables). Las alteraciones más relevantes han sido aquellas que afectan a las FSCU y a los Fondos Concurables (FC).

Estos últimos se han concentrado cada vez 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.

Las sugerencias relativas al volumen de recursos que el Estado debería destinar a Educación Superior se basan en la recuperación de los montos establecidos por el DFL N° 4 de 1981, dispuestos para el año 1996.

En términos prácticos, se sugiere en un plazo relativamente corto (dos a tres años) duplicar los aportes actuales a educación superior desde 104,25 mil millones en 1995 a una cifra del orden de 212,96 mil millones. Veamos ahora cómo se distribuiría esta cifra.

A) En relación al AFD

Se sugiere llegar a una estructura en que a las instituciones contempladas en el artículo 1° y 2° del DFL N° 4 se les garantice un aporte base 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.

B) En relación al AFI

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 cinco tramos y los ponderadores actuales.

C) En relación al crédito y becas

Los \$ 45,45 mil millones restantes (para llegar a los \$ 118,13 mil millones) se otorgarían a crédito y becas.

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

	Miles de \$ (marzo 1995)	% del total
Aporte base (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 N° 4.

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*.

III. Dos propuestas fáciles de implementar y de bajísimo costo administrativo que permitirían perfeccionar los mecanismos de asignación de recursos existentes

Hoy día el sistema está capacitado para entregar valiosa información al alumno que egresa de la enseñanza media y a sus padres.

A) En relación al Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

El Aporte Fiscal Indirecto, tal cual fue concebido ha mantenido una de sus principales características. Esta es 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.

Sin embargo, es necesario que el alumno esté consciente de su derecho y capacidad generadora del AFI. Es por esto que se propone que conjuntamente con el resultado de su Prueba de Aptitud Académica se señale el nivel del AFI generado por cada alumno.

Este cambio, por sí solo, es de tal trascendencia que despertaría el interés de parte de alumnos, familiares de éstos e instituciones de educación superior por requerir y entregar real calidad en la enseñanza superior. Este es un

necesario y efectivo subsidio a la demanda con la absoluta libertad de elegir de parte del alumno. Para ello, debe ser comunicado y adjudicado antes de inscribirse en algún establecimiento de educación superior.

B) En relación al crédito universitario y becas

Actualmente, los recursos destinados a crédito y becas se definen anualmente en la Ley de Presupuestos y son distribuidos entre las 25 universidades que reciben AFD de acuerdo a la composición socioeconómica del alumnado definida ésta a través del Formulario Unico de Acreditación socioeconómica (FACSE)². Aunque el intento de focalizar el crédito y becas en los más necesitados es un esfuerzo loable, éste se produce después del ingreso de los alumnos a las universidades. Ello puede generar dicotomías en ellas: se empezará a producir una segmentación automática de universidades para pobres y otras para ricos. Ello es en sí complejo y produce efectos colaterales difíciles de medir.

Lo cierto es que los tres problemas básicos de esta parte del sistema financiero (y que corresponden al monto total y en qué condiciones; a quién otorgarlos; y cuáles serían los mecanismos de recuperación) no han sido resueltos y, por lo tanto, es justamente aquí donde más ambigüedades y distorsiones se han producido.

Es por esto que se propone que quienes egresen de enseñanza media y pertenezcan al primer cuartil (25%) de mejores promedios de notas de cada colegio, liceo o escuela del país llenen el FACSE. Una vez completo este formulario en marzo del año en que se debe dar la Prueba de Aptitud Académica, se procesaría a nivel de todo el país y los alumnos (dentro de

² Al parecer, según fuentes del Ministerio de Educación, los criterios de selección de alumnos que reciben becas también considera el rendimiento académico del alumno.

ese 25% más capaz) serían ordenados de acuerdo a su nivel de pobreza. A los que, dentro de ese 25% sean catalogados como pobres (de acuerdo al FACSE) se les otorgaría una beca básica que sería creciente a mayor promedio de notas y un crédito básico que aumentaría a medida que se incrementa el nivel de pobreza.

Al igual que el AFI, el monto de crédito-beca que cada alumno dispone también debería ser publicado en los medios en forma paralela a la PAA. Sería algo realmente sin precedentes, el que al terminar la educación media, un alumno no solamente conociese su puntaje en la PAA sino también su AFI que premia su puntaje en dicha prueba, y su crédito-beca que premia a los más pobres en su esfuerzo a través de la educación media. Lo anterior es posible de hacer y no solamente es posible, sino que su sola aplicación permitirá, tanto al alumno como

a los familiares de éstos, contar con una información que de verdad les ayudará a tomar una decisión en propiedad. La totalidad de las instituciones de Educación Superior a su vez, se preocuparán de entregar información relevante y fidedigna para poder captar estos alumnos.

Para finalizar, un último comentario. El hecho de que un alumno pobre cuente con la información de su crédito-beca con anterioridad (y no con posterioridad, como sucede hoy) en el momento de ingreso a una institución de educación superior reduciría, en gran medida, el sesgo actual que éste percibe. En la actualidad, un estudiante en estas condiciones podría no postular a una institución que, en términos relativos, dispone de menores recursos para crédito y beca por temor a no lograr financiar su carrera.