

Número 125
Septiembre 1993

LOS RIESGOS Y ERRORES DEL PROYECTO DE FONDOS SOLIDARIOS DE CREDITO UNIVERSITARIO

- El proyecto de ley relativo al sistema de crédito universitario, actualmente en discusión, contiene deficiencias graves que ponen en peligro el sistema de financiamiento de la enseñanza universitaria, y que, además, puede generar presiones insostenibles de mayores recursos sobre el Estado.
- El proyecto atenta contra uno de los conceptos claves del crédito universitario, cual es que sea éste un sistema autofinanciado sobre la base de las recuperaciones que se obtengan de las devoluciones de los préstamos por parte de los profesionales.
- Se establece que los fondos de crédito tendrán como una de sus fuentes de financiamiento los recursos que anualmente se contemplan en la Ley de Presupuestos. No se dimensiona la magnitud eventual de estos nuevos recursos, y, por otra parte, el proyecto genera incentivos perniciosos, tanto en los estudiantes como en las universidades, las que pueden generar una presión permanente sobre el Estado por mayores recursos.
- Respecto del pago del crédito por parte de los egresados, nuestros cálculos preliminares indican que, en promedio, con el mecanismo propuesto, los egresados devolverán sólo un 60% del crédito recibido, lo que significa un subsidio adicional.
- El proyecto deja pendiente la situación de los alumnos que estudian en centros de formación técnica y en institutos de educación superior, quienes en la situación actual no reciben ayuda, ni de crédito ni de becas. Esto constituye una injusticia evidente ya que los estudiantes de estas instituciones son de situación más precaria que los alumnos universitarios.

1 Actualmente se encuentra en discusión en el Senado un proyecto de ley relativo al sistema de crédito universitario, el que introduce modificaciones substanciales a la Ley Nº 18.591 de 1987 que establece normas sobre funcionamiento de los fondos de crédito universitario.

El proyecto contiene, a nuestro juicio, deficiencias graves que ponen en peligro el sistema de financiamiento público de la enseñanza universitaria. A continuación se exponen nuestras principales objeciones al proyecto en sí y a su coherencia con otras vías de financiamiento público a la docencia universitaria.

2 En primer lugar, no está claro cómo se financiará el sistema.

El proyecto propone la creación de un Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), el que estaría constituido por los recursos que anualmente consulte la Ley de Presupuestos y las donaciones y aportes voluntarios que efectúen los profesionales y ex alumnos. Dado que no se establece ningún incentivo tributario específico para las personas o empresas que deseen hacer una donación, lo más probable es que el FSCU quede conformado fundamentalmente con los recursos que se le asignen anualmente en la Ley de Presupuestos.

Respecto de estos recursos, no se hace mención a su cuantía ni a los criterios explícitos que se utilizarán para definirlos. Sólo se anuncia que estos recursos serán distribuidos entre las distintas universidades de acuerdo a la composición socio-económica del alumnado (a través de la creación de un Sistema Unico de Acreditación Socio-Económica, SUASE, el que será puesto en aplicación en cada una de las instituciones).

3 Creemos que este proyecto abre la puerta para que las universidades estén permanentemente solicitando nuevos recursos al Estado. El hecho de que no se establezca ningún criterio para definir el monto de estos nuevos recursos, conjuntamente con el planteamiento de una forma de distribución de los fondos de acuerdo a la demanda,¹ establece un camino muy expedito para golpear las puertas del Estado, con lo cual se corre el riesgo de que el sistema se torne insostenible y fracase. Hay que tener en cuenta que las universidades han estado (y seguirán) permanentemente presionadas por las organizaciones estudiantiles para conseguir más recursos de crédito.

Por otra parte, resulta inexcusable que el Ministerio de Educación no haya realizado una estimación adecuada de la cantidad de recursos adicionales que se requeriría en el futuro para el sistema de crédito. Al respecto, ha transcurrido más de una década de experiencia en materia de crédito universitario; se sabe a cuánto asciende la población de alumnos de cada universidad que accede al crédito; se conocen el valor y la probable evolución futura de los aranceles, etc.

4 Además, es necesario tener presente que desde el año 1990 el Gobierno ha estado entregando recursos extraordinarios a los fondos de crédito de las universidades (Aporte

¹ En el sentido de que una universidad recibirá más recursos para crédito en la medida en que cuente con más alumnos necesitados y viceversa.

extraordinario crédito universitario) de un modo discrecional, sin criterios que sean conocidos por las instituciones. Por lo tanto, existe una experiencia concreta de recursos del Estado (vía Ley de Presupuestos) que han sido aportados discrecionalmente al crédito. ¿Cuánto más se puede esperar para el futuro, en el caso de que este proyecto prospere?

El punto está en que el volumen de fondos que el Estado asigne al sistema universitario por esta y otras vías debe ajustarse a criterios explícitos y conocidos.

5 El sistema propuesto termina con uno de los conceptos claves del crédito universitario, cual es que sea un sistema autofinanciado sobre la base de las recuperaciones que se obtengan de las devoluciones de los préstamos por parte de los profesionales. Aun cuando sea difícil lograr un cien por ciento de autofinanciamiento, se deben hacer todos los esfuerzos para que éste sea el mayor posible.

6 El proyecto atenta directamente contra esta posibilidad pues genera fuertes incentivos que van en la dirección opuesta:

- a) el proyecto no establece ningún mecanismo que obligue a las universidades a ser especialmente eficientes en la cobranza de las deudas de crédito, la que se sabe es de suyo difícil y compleja. En la medida que las universidades no logren una buena recuperación, sus fondos de crédito quedarán más desfinanciados aún, con lo cual volverán a presionar al Estado por más fondos.
- b) el proyecto de FSCU contempla un crédito pactado a un interés real del 4% y con dos años de gracia, cuyo retorno es contingente al futuro ingreso laboral. Pasados los años de gracia el deudor deberá pagar anualmente una suma equivalente al 5% del total de ingresos líquidos que haya obtenido durante el año inmediatamente anterior, por un período de 15 años. Si cumplido dicho plazo quedara un saldo por pagar, éste será condonado.
Los cálculos preliminares, tomando diversas poblaciones estudiantiles, indican que, en promedio, con esta fórmula, los egresados devolverán sólo un 60% del crédito recibido, lo que significa un subsidio adicional, el que también dificulta el financiamiento del fondo.
- c) en relación a los estudiantes, es evidente que existe un incentivo claro a subdeclarar su realidad socio-económica, ya que con ello recibirán más crédito.
- d) en cuanto a las universidades, dado que todo esfuerzo de verificación de la información socio-económica del estudiante es costosa, les resultará más conveniente que su población estudiantil aparezca como de gran precariedad económica, ya que con ello tendrán más argumentos para pedir mayores recursos al Estado al año siguiente.

7 Por otra parte, las universidades podrán sentirse tentadas a aumentar las vacantes ofrecidas; de hecho una de las limitaciones que han tenido hasta ahora para no hacerlo ha sido

justamente la limitación en los fondos de crédito; ahora, con este proyecto, pueden aumentar el número de alumnos, con lo cual generarán una situación de hecho para pedir más recursos de crédito.

Las universidades podrán subir también sus aranceles, con lo cual generarán nuevas demandas de crédito; de hecho tienen buenos motivos para hacerlo ya que se sabe que, salvo contadísimas excepciones, los aranceles actuales no cubren los costos de la docencia.

8 Además, no se sostiene un sistema de becas como el que existe en la actualidad, conjuntamente con un sistema de crédito como el propuesto.

A partir del año 1991 se puso en marcha un sistema de becas (esto es de educación gratuita) que funciona paralelamente con el sistema de crédito. La idea original que se tuvo en mente con las becas era ayudar a estudiantes pobres que cursaban carreras de baja rentabilidad privada y alta rentabilidad social (como por ejemplo las pedagogías y ciencias básicas). Sin embargo, en la actualidad las becas se asignan sólo en función del nivel de pobreza del alumno (véase D.S. de Educación N° 873 del 29 de diciembre de 1992) y del rendimiento académico, que corresponden a los mismos criterios que se ocupan para el sistema de crédito. La coexistencia de ambos sistemas es, entonces, un contrasentido.

Se sabe también que en muchas universidades se ha estado sustituyendo el crédito por becas, y, lo que es más sorprendente aún, una proporción significativa de los alumnos que se benefician de las becas tienen también crédito.

9 Al respecto, desde otro ángulo, podemos preguntarnos también: dado que tanto las becas como el crédito se asignan considerando variables de orden económico, ¿bajo qué criterio se le dará a un alumno un 50% de crédito y a otro un 50% de beca? Se podría decir que el estudiante que recibe un 50% de beca es más pobre que el que recibe un 50% de crédito, pero dicha conclusión se puede contraargumentar preguntándose por qué en vez de recibir un 50% de beca, ese alumno no recibe un 100% de crédito. ¿Cuáles son los criterios que se utilizan para estas asignaciones?

10 Respecto de la falta de subsidios para la formación técnico-profesional:

El proyecto deja pendiente la situación de los alumnos que estudian en centros de formación técnica y en institutos profesionales: en la situación actual éstos no reciben ninguna ayuda, ni de crédito ni de becas. El proyecto no innova al respecto. Esto constituye una injusticia evidente ya que los alumnos de estas instituciones son de mayor precariedad económica que los alumnos universitarios; además existe la intención declarada del Estado de fomentar la formación técnica del país. ¿No hubiese sido más serio que, en vez de definir mecanismos generosos para seguir otorgando recursos a las 25 instituciones del Consejo de Rectores (en que un 55% del total de alumnos pertenece al 40% de ingresos más altos),² se hubiese abordado la situación de aquellos otros alumnos, que es de urgencia resolver?

² Encuesta socio económica del Ministerio de Educación, 1991.

11 Discriminación contra las otras universidades: además de la discriminación mencionada, el proyecto trae una adicional, cual es impedir que alumnos de universidades privadas puedan acceder al crédito. Se argumenta que éstas todavía no están acreditadas en la calidad de la educación que imparten. Cuesta aceptar este argumento, toda vez que existe un sistema de acreditación de universidades privadas vigente, y algunas de ellas ya han logrado plena autonomía. También hay antecedentes objetivos que indican que en estas universidades estudian alumnos de precaria situación socio-económica.

Pedro Gazmuri Sch.*

* Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile Ph.D. en Ingeniería, Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos. Profesor Adjunto del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador Asociado del CEP. Especialista en aspectos relativos al financiamiento de la educación superior.