

LA UNIVERSIDAD COMO PROBLEMA ECONOMICO

(SU REGIMEN FINANCIERO BAJO LOS TRES ULTIMOS GOBIERNOS DE CHILE).

CARLOS FRANZ THORUD
Licenciado en Ciencias Jurídicas
y Sociales.
Ayudante del Departamento de
Derecho Económico.

"La tarea de hacer porosa la Uni
versidad al obrero es en mínima
parte cuestión de la Universi -
dad y es casi totalmente cues -
tión del Estado."

José Ortega y Gasset.
"Misión de la Universidad"

PRIMERA PARTE.- CONSIDERACIONES TEORICAS.

1.- INTRODUCCION.-

Como señalara Ortega y Gasset, refiriéndose a la so-
ciedad contemporánea, nuestras instituciones se hallan someti -
das a un hecho inédito y radical que las caracteriza: "el hecho
de las aglomeraciones". Condición despiadada que, por lo mismo,
exige su lugar al reflexionar sobre cualquier aspecto de nues -
tra realidad social.

La presencia de las masas transforma la visión tra-
dicional de muchos asuntos, y, como quiera que esa presencia
conduce por ley inflexible al concepto de escasez, resulta que a
las aglomeraciones les "falta" todo y en medida creciente. De
más está recalcar que la escasez constituye, si se me permite
la metáfora, el alter ego de la economía, su razón de ser y la
vara de medida de su utilidad.

Intentaré hacerme excusar las reflexiones genera-
les que preceden explicando su relación con el objeto de este
artículo, desde dos perspectivas económicas: la enseñanza como
inversión y como consumo.

En primer lugar, la enseñanza como inversión en ca

pital humano permaneció durante largo tiempo indemne -y refractaria- al pensamiento económico. Aunque los mercantilistas ya se preocuparon del "arte y el ingenio" en relación con el crecimiento nacional (y puede recordarse a William Petty que incluso trató de hacer alguna medición de este "Capital") puede afirmarse que para los economistas clásicos el problema ocupaba un remoto lugar en sus prioridades. Debe tenerse en cuenta que, si más tarde, una mente poderosa como la de Adam Smith se refiere a una "industria de la educación", lo hace en el marco global de su pensamiento económico, y de esto resulta que el concepto base para Smith de la división del trabajo debía producir a la postre una baja en la demanda por educación. No obstante, para el lector atento de "La Riqueza de las Naciones" no puede pasar inadvertido el tratamiento analógico que hace Smith entre hombres y máquinas al considerar la adquisición de nuevas habilidades como una inversión. He aquí una notable y clarificadora "raíz" de los trabajos actuales.

Abreviando, y dando por hechas las salvedades que sean necesarias, diremos que la educación permanecerá como una "terra incognita" para la ciencia económica hasta mediados del presente siglo.

Sin embargo, es sintomático que la educación no concitara el interés de los economistas por su importancia intrínseca, sino que fuera "descubierta" en la búsqueda de afanosas respuestas para las lagunas que el concepto clásico de capital (capital físico) mostraba.

La oportunidad propicia llega en la década de 1950 con los trabajos del Profesor Theodore Schultz que culminaron con la aparición de su obra fundamental: "The Economic Value of Education" (*) Schultz observó, entre otros fenómenos, que la renta nacional de los Estados Unidos aumentaba durante este siglo a una tasa muy superior a la suma de horas de trabajo y "stock" de capital reproducible empleadas para producir esa renta. Por otra parte, la voz de alarma había sonado por el yerro casi fantástico de los economistas que predijeron una difícil y lenta recuperación para Europa y Japón después de la Segunda Guerra Mundial.

En ambos casos existía un "factor residual" (desconocido) que explicaba estos efectos: el capital humano. El incremento no explicado de la renta nacional de los Estados Unidos entre 1929 y 1956 representó casi las 3/5 partes del crecimiento total; de aquella proporción más de la mitad pudo atribuirse

(*).- Columbia University Press, 1963.

bui
de
cia
min

ten
a r
cap
tod
J.S
pue
que

con
lac
cio
ia
do
por
ins
man

2.-

te
ren
cac
fin

de
de
pre
bas
do
el
cen
eco

el

(*)

buirse a la educación de la fuerza de trabajo. (*) A partir de entonces el concepto de capital humano cuyo componente esencial es la educación, produjo lo que algunos autores han denominado una "revolución en el pensamiento económico".

No obstante, previamente a otras consideraciones, tengo el deber, por honestidad intelectual, de aclarar que, a mi juicio, la legitimidad de la aplicación del concepto de capital al hombre es un problema que no ha sido resuelto del todo. Para no dejar el campo de la economía puede citarse a J.S. Mill que señaló en alguna ocasión que los habitantes no pueden estimarse como parte de la riqueza de un país porque aquella sólo existe para el servicio de las personas.

Una segunda perspectiva en la cual la educación se convirtió en tema de la teoría económica está directamente relacionada con aquel "hecho de las aglomeraciones" que se mencionara encabezando este artículo. Desde que en el siglo XX la educación es reconocida como un derecho fundamental para todo ser humano y, en la práctica, enormes multitudes son incorporadas a ciclos educativos cada vez más largos, tenemos a la instrucción convertida de hecho en un bien escaso, de alta demanda y, en consecuencia, caro.

2.- CONTRIBUCION ECONOMICA DE LA EDUCACION SUPERIOR.

En nuestro país y durante el período que abarca este trabajo son dos los enfoques que se han ocupado, de preferencia, para el análisis de la contribución económica de la educación superior incidiendo en la toma de decisiones sobre su financiamiento.

Bajo los gobiernos de los presidentes Frei y Allende el lugar de privilegio lo ocupó el enfoque de la previsión de necesidades de recursos humanos. Bajo el actual régimen la preferencia ha sido para los enfoques de rentabilidad sobre la base del análisis costo-beneficio. Uno y otro enfoque han sido funcionales respecto a las políticas económicas globales: el primero respecto a una economía, en mayor o menor grado, centralmente planificada; el segundo, respecto a un modelo de economía neo-liberal entregada a las fuerzas del mercado.

Este último enfoque, que es el más relevante para el objetivo final de este trabajo, parte por considerar a la

(*).- Th. Schultz "Investment in Human Capital" American Economic Review", Vol. 51.

educación como una inversión que el sujeto hace en sí mismo con miras a obtener una futura corriente de renta. La inversión en enseñanza la decide un estudiante porque la estima más rentable (en una hipótesis dada) que otro proyecto (V.G: dedicarse de inmediato al trabajo). Los beneficios de esta inversión son percibidos por el graduado (rentabilidad privada) en la forma de mayores ingresos, y por la sociedad (rentabilidad social) principalmente a través del incremento de la renta nacional.

La rentabilidad social mostraría el beneficio económico que la sociedad reporta de la educación adicional impartida a algunos de sus miembros. Lo habitual es corregir los costos y beneficios privados, expresando el verdadero valor que representan para el país a través de los llamados "precios sombra" o "efficiency prices". De este modo podrían compararse proyectos de inversión social con fines alternativos. (*)

No es ningún misterio que este último enfoque para valorar la contribución económica de la educación superior tiene relación directa con los sistemas libremercadistas. Basta recalcar al efecto que este enfoque del tipo de rendimiento su pone (tratándose de rendimientos sociales) que la productividad marginal de los estudios profesionales (su rentabilidad) queda expresada por el nivel de ingresos correspondiente con que el mercado recompensa a los factores de producción.

El supuesto anterior significa, en la práctica, ignorar notables distorsiones: competencia imperfecta, especialmente en el mercado ocupacional de países subdesarrollados donde existen monopolios profesionales, nepotismo, etc.; fenómenos de desempleo o sub-empleo; existencia de economías externas (Spillovers); incidencia en la corriente futura de ingresos de un estudiante no sólo del nivel educativo sino también de la habilidad personal, el origen social, etc. (**)

Todas estas objeciones y otras que quisiera pero no alcanzo a mencionar, tornan al análisis costo-beneficio de la inversión en educación superior en un instrumento mucho me

(*) .- Para mayores antecedentes sobre el análisis costo beneficio aplicado a la educación puede verse, entre otros, M. Bisag "Economics of Education".

(**) .- Para una interesante muestra de problemas de la especie del nepotismo y correlación origen social-ingresos en nuestro país, véase el trabajo de G. Briones "Educación Universitaria, Movilidad Ocupacional e Ingresos en Santiago de Chile 1981". P I I E 1982.

nos seguro de lo que habitualmente se considera.

Un ejemplo recorrido de las limitaciones de este tipo de análisis podrá ahorrarme muchas disquisiciones: la tasa de rentabilidad de la inversión educativa en estudiantes mujeres o negros (en los EEUU) resulta claramente inferior a la de sus compañeros hombres o blancos por lo que la decisión política indicada por este análisis costo-beneficio sería restringir la inversión en financiamiento de la enseñanza para estos grupos. Una decisión como ésta, aparte de ser inmoral, parece inaplicable.

A este respecto me gustaría recordar las palabras de Alfred Marshall quien se oponía a la aplicación del concepto de capital -y por lo tanto de inversión- al hombre: "Todo lo que se gaste durante muchos años en abrir la educación superior a las masas se vería recompensado si apareciesen más genios como Newton, Darwin, Shakespeare o Beethoven". Si esto es cierto -y yo lo comparto en gran medida- la decisión de cómo y cuánto financiar la Educación Superior no puede quedar entregada a criterios de rentabilidad que son inaplicables a la "Evolución de las Especies" o a la Sinfonía N° 3 OP. 55, "La Heroica". (*)

3.- EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR.

A continuación se entregará una tipología que sistematiza las principales soluciones que se han ideado para el problema del financiamiento universitario. La metodología empleada se basa en el concepto ya clásico de "tipo ideal" concebido por Max Weber; las alternativas concretas subsumidas en los "tipos" fueron tomadas en su mayor parte del trabajo del Profesor Edgardo Boeninger "Políticas Alternativas de Financiamiento de la Educación Superior" (**) y de otras fuentes diversas.

TIPOLOGIA DE SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR (***)

A.- Sistemas de Financiamiento del Tipo Aporte Estatal:

- 1.- Sub-tipo: Aporte Estatal con cargo a ingresos generales del Estado.

(*) .- Para un estudio más detallado de las objeciones al concepto de inversión en capital humano desde la perspectiva del análisis costo-beneficio, véase la obra del autor "Teoría y Práctica del Financiamiento Universitario". Editorial C.P.U., Santiago, 1983.

(**) .- Editorial C.P.U. Serie Diálogos Universitarios.

(***) .- Un desarrollo completo de esta tipología puede encontrarse en mi trabajo "Teoría y Práctica del Financiamiento Universitario".

- 2.- Sub-tipo: Aporte Estatal mediante destinación específica, de determinados impuestos.
 - 3.- Sub-tipo: Aporte Estatal mediante Subsidios.
- B.- Sistemas de Financiamiento del Tipo Ingresos Privados.
- 1.- Sub-tipo: Pago Directo inmediato por los estudiantes a través de Matrícula.
 - 2.- Sub-tipo: Pago diferido por los estudiantes a través de un sistema de préstamos.
 - 3.- Sub-tipo: Ingresos derivados de la venta de servicios.
- C.- Un tipo Mixto: Aporte Estatal de la recaudación generada por un impuesto específico a los profesionales.

En la segunda parte de este artículo se tratará, en sus líneas gruesas la práctica chilena en materia de financiamiento universitario desde 1965 a nuestros días; al hacerlo se desarrollarán algunos de los conceptos teóricos involucrados en los "tipos" de sistema de financiamiento más próximos a lo que ha sido nuestra realidad en este campo.

SEGUNDA PARTE: LA PRAXIS

1.- APLICACION DE UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DEL TIPO APORTE ESTATAL EN CHILE (1965 - 1980).

El "tipo ideal" de Aporte Estatal al financiamiento de la educación superior, se sostiene, en mi opinión, sobre dos principios: brindar amplias y equitativas posibilidades de instrucción superior; y la responsabilidad estadual de tomar a su cargo áreas de inversión económica que los particulares no estarían capacitados para asumir ni interesados en ello.

El concepto asociado habitualmente es la "gratuidad" de la educación para el cual se dan justificaciones principalmente éticas. Por cierto que esta "gratuidad" no es más que una metáfora representativa de los objetivos de equidad envueltos.

La educación superior financiada estatalmente no es gratuita por, a lo menos, tres motivos: El primero, es que se esconde una transferencia del conjunto de los contribuyentes a los usuarios del sistema; sobre este punto evidente ya se ha hecho excesivo caudal. En segundo lugar, la educación superior financiada estatalmente no es gratuita -y esto ya se menciona menos- porque permanecen para el estudiante los fuertes costos de "subsistencia" y "oportunidad"; estos costos son determinantes para las posibilidades de seguir estudios superiores

por los postulantes de estratos socio-económicos bajos. (*) En tercer lugar la educación superior financiada estatalmente no es gratuita porque el estudiante retribuye la inversión efectuada por la sociedad a través del estado en su enseñanza de varias maneras. Este "pago" por la educación que se le impartió inicialmente sin costo se refleja más allá de su "rentabilidad social" -que se limita al incremento de la renta nacional- expendiéndose en la forma de "economías externas" y consecución de prioridades políticas y equitativas. La importancia de estos "beneficios indirectos y economías externas de la educación es indudable, aunque su mensura es muy difícil, lo que ha permitido a no pocos analistas desentenderse completamente de su existencia. Desgraciadamente no puedo abundar sobre estos interesantísimos puntos pero causa asombro que si, por ejemplo, la invisibilidad del átomo no ha detenido a los físicos teóricos, toda una escuela de economistas (empleando el análisis costo-beneficio) exija "poner el dedo en la llaga" para creer.

Desde otro punto de vista un inconveniente relativo del "tipo" de aporte estatal es el que genera el efecto de demanda ilimitada de un bien libre. Es evidente, como se verá, que ello ocurrió en nuestro país en las dos décadas pasadas pero la clave está relacionada en gran parte, a mi juicio, con el manejo de los sistemas de admisión y selección de alumnos.

En mi opinión los reparos más serios que pueden enrostrársele al aporte estatal como sistema de financiamiento son: primero, el desestímulo a la racionalidad administrativa de los recursos, y segundo, que el aporte estatal a las universidades no puede reemplazar a los subsidios directos a los alumnos (becas, ayudas en especie), que serían necesarios para implantar una efectiva igualdad de oportunidades.

A continuación revisaremos en sus líneas gruesas la evolución del financiamiento de las universidades chilenas mediante aporte estatal, entre 1965 y 1980.

El gasto fiscal en educación superior ha mostrado un comportamiento característico bajo los tres gobiernos que abarca el período. Mientras entre 1965 y 1970 su participación en

(*).- Dado que la utilidad marginal de los ingresos no ganados (costo-oportunidad) por los estudiantes de bajo nivel socio-económico es mucho mayor que para estratos superiores, puede afirmarse que la rentabilidad privada de la inversión en educación superior que hacen estos individuos es bastante menor que el promedio, sobre todo si el análisis costo-beneficio del nivel educativo se ha calculado sin hacer esta corrección. T.H. Schultz afirmó que para Estados Unidos más de la mitad de los costos de la educación superior eran costo-oportunidad.

el gasto fiscal total en educación osciló alrededor de un 30%, los años siguientes hasta 1974 muestran una notoria alza en la participación de este sub-sector educativo que le permiten disfrutar de casi la mitad de todos los recursos destinados por el estado a educación. A partir de 1974 se observa una fuerte reasignación de recursos que deja a la educación superior con un porcentaje de recursos menor al que tenía en 1965 (1980 = 29.2%). En 1983 esta proporción se habría reducido a sólo un 28% aproximadamente.

Con los porcentajes dados y si se tiene en cuenta que durante todo el período 65 - 80 el gasto total en educación crece sostenidamente, pueden comprobarse las distintas políticas públicas sobre la materia. Bajo el gobierno del presidente Frei se observa una asignación homogénea, algo menor que 1/3 de los recursos totales, para la educación superior (percibiéndose, en el detalle, una leve reasignación hacia los sectores básico y medio); como veremos esto significa en la práctica una preferencia por los primeros ciclos educativos dada la fuerte expansión que estaba experimentando el aparato de educación superior. Bajo el gobierno del presidente Allende el sector de educación superior pasa a tener una clara preferencia, advirtiéndose que el aumento en los recursos para educación durante ese período se destina primordialmente a las universidades (hay que adelantar que al mismo tiempo se produce un crecimiento explosivo del sistema universitario). Por último, durante el actual régimen, se observa un cambio de prioridades que disminuye al sub-sector de educación superior de la mitad a menos de un 30% de los recursos globales (en beneficio principalmente del ciclo básico; recuérdese que distintos análisis costo-beneficio le daban a este ciclo la mayor rentabilidad social).

Revisemos, ahora, la importancia que los recursos fiscales tuvieron entre 1965 y 1980, en el total de recursos con que contó la educación superior. Para dar mayor exactitud al análisis he reunido en un solo porcentaje los aportes fiscales originados en la Ley de Presupuesto y en Leyes específicas que corresponden al mismo tipo ideal:

Cuadro N° 1.- Importancia relativa de los recursos fiscales en el financiamiento total de la educación superior. (1965-1980).

Cuadro N° 1.- Importancia relativa de los recursos fiscales en el financiamiento total de la educación superior. (1965 - 1980).

Año	%
1965	83.7
1966	81.2
1967	70.4
1968	70.9
1969	74.2
1970	79.2
1971	78.9
1972	87.2
1973	86.9
1974	88.6
1975	76.5
1976	70.3
1977	68.3
1978	69.0
1979	67.4 (*)
1980	68.4 (*)
<hr/>	
% Promedio 65 - 80:	76.3

FUENTES: C.L. LATORRE. "Recursos asignados al sector educación.."
P. ARRIAGADA. "Financiamiento de la educación superior.."

El cuadro transcrito demuestra la fuerte dependencia del sistema universitario respecto de los recursos fiscales. El momento cúlmine se produce en 1974 cuando el sistema obtiene de

(*).- Para estos años he estimado un aporte promedio por leyes específicas de un 2% a falta de datos precisos).

otras fuentes: sólo un 11,4% de sus recursos. A partir de aque-
 la fecha se produce un rápido decrecimiento en el flujo de re-
 cursos fiscales que llegará en 1980 a un 20% menos de aporte es-
 tatal respecto a seis años antes. La intención declarada en es-
 ta materia era restringir los recursos financieros a las univer-
 sidades como parte de la política de restricción del gasto pú-
 blico. Desde un punto de vista de política educacional se adop-
 taba la idea (propia del tipo ideal de financiamiento por ingre-
 sos privados, como veremos) de que el Estado debía aportar sólo
 a las funciones universitarias de investigación y extensión, fi-
 nanciando los alumnos los gastos de docencia. (*) Quiero acla-
 rar que para conseguir esta política se requeriría que los alum-
 nos (vía pago de matrícula) financiasen por lo menos el 61% de
 los costos totales del sistema, ya que tal ha sido el promedio
 histórico del gasto por concepto de remuneraciones de las Uni-
 versidades chilenas, rubro esencial del gasto en docencia. En
 seguida veremos la factibilidad de esta meta para nuestro siste-
 ma.

Puede afirmarse que desde el mismo momento en que
 el actual régimen define su modelo de economía neo-liberal para
 el país la política de asignación de recursos a la educación
 superior se ve afectada, y si bien permanecerá todavía durante
 varios años (hasta 1981) bajo el signo del tipo Aporte Estatal,
 habrá crecientes esfuerzos por buscar una concordancia con la
 política global.

En este marco se buscará aumentar sustancialmente
 el financiamiento mediante ingresos propios de las universidades
 que corresponden más que nada al cobro de matrícula a los estu-
 diantes o sea un tipo de ingresos privados.

Importancia relativa de los ingresos propios en el financiamien-
 to total de la educación superior (1965 - 1980).

1965	13,5%
1966	13,1%
1967	17,6%
1968	16,8%
1969	13,6%
1970	8,9%
1971	12,9%
1972	7,7%
1973	8,3%
1974	8,4%
1975	18,4%
1976	19,2%

(*) - Entre otros, puede consultarse al respecto un documento de Abril de
 1976 emanado del Consejo de Rectores, bajo la firma del Ministro
 de Educación Almirante Arturo Fontecilla, denominado Política Educativa
 Nacional Chilena.

1977	23,2%
1978	25,3%
1979	28,2%
1980	26,9%
% PROMEDIO 65 - 80	16,4%

Fuentes: C.L. Latorre. "Recursos asignados al sector educación.." P. Arriagada. "Financiamiento de la educación superior.."

De nuevo las cifras grafican con elocuencia las distintas políticas públicas. Hasta 1970 las universidades recurren a ingresos propios para financiar aproximadamente un 13% de sus necesidades en promedio. Bajo el gobierno de la Unidad Popular esta fuente declina, proyectándose la tendencia hasta 1974. A partir de esta última fecha los ingresos propios ganan importancia, aumentando en más de un 200% hasta 1980.

Es interesante descomponer este rubro porque el aumento señalado ha inducido a cierta imprecisión a algunos analistas. La verdad es que una parte importante del aumento de ingresos debe ser atribuida no al cobro de matrícula (principal ingreso operacional de las Universidades) sino a la Venta de Activos que entre 1977 y 1980 representa más de un 6% de los ingresos totales (en 1979 de casi 13 mil millones de pesos que fueron los ingresos del sistema, más de 1.000 millones se obtuvieron desprendiéndose de activos).

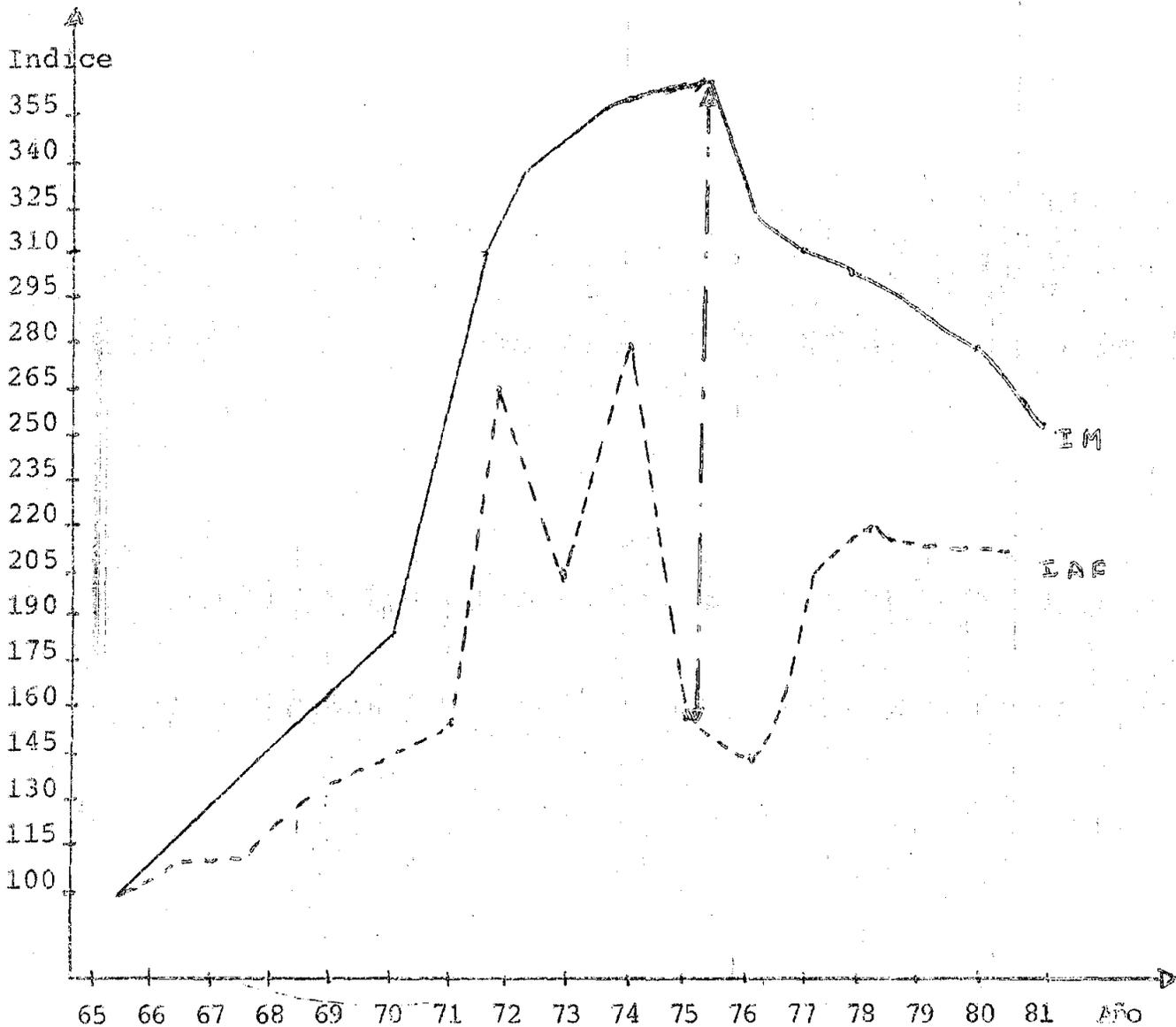
De acuerdo a mis cálculos los ingresos propios del sistema atribuibles directamente a matrícula en el período 1976-1980, fluctúan entre un 15,5% y un 19%. Este magro resultado -si se evalúa de acuerdo a la meta de aproximadamente un 60% de auto-financiamiento- debe atribuirse, en mi opinión, a un diagnóstico que no consideró la existencia de algunas limitaciones estructurales del sistema de educación superior chileno. Pero antes de entrar a ese estudio necesitamos ampliar el análisis de otras dimensiones del sistema de educación superior.

Una forma de acercarse al imprescindible análisis multidimensional consiste en tratar de establecer correlaciones entre variables independientes. Una aproximación, dentro de los límites de este artículo, puede establecerse correlacionando el principal flujo de recursos al sistema, gasto fiscal en educación superior con la variable más ilustrativa respecto a las dimensiones y necesidades del mismo, el contingente de matrícula.

Para hacer esta correlación he reducido a índices las cifras absolutas correspondientes a fin de poder comparar a primera vista la evolución histórica de estas variables, luego he trazado los respectivos vectores obteniendo el cuadro

gráfico que sigue:

EVOLUCION COMPARATIVA DE INDICES DE MATRICULA
Y APOORTE FISCAL A LA EDUCACION SUPERIOR.
(1965 - 1981)



- Indice Matrícula (IM)
- Indice Aporte Fiscal (I.A.F.)
- Campo de Máxima dispersión.

FUENTES: C.L. LATORRE, "Recursos asignados al sector educación.."
P. ARRIAGADA, "Financiamiento de la educación superior.."
Anuarios estadísticos Consejo de Rectores. (Para 1981 la matrícula sería de sólo 95.925 alumnos de no incluirse el contingente de los recién creados Institutos Profesionales, que no son universitarios por definición legal).

Del gráfico anterior se puede extraer conclusiones de gran importancia. Es previo aclarar, sin embargo, que al uniformar con base 100 las curvas de matrícula y gasto fiscal se produce inicialmente una superposición que corresponde sólo a un postulado conceptual. Antes de 1965 el crecimiento del aparato universitario puede considerarse funcional a su situación de recursos y sólo a partir de esa fecha se plantea el financiamiento como un problema; esta es una petición de principios necesaria a la metodología y fines de este trabajo.

Bajo el gobierno del Presidente Frei se observa una correlación estrecha entre el crecimiento de la matrícula y el de los recursos fiscales del sistema. Este período puede calificarse como "Fase de Expansión controlada".

A partir de 1970 la matrícula entra en una "fase explosiva de crecimiento", en tanto que el vector correspondiente al gasto fiscal muestra las graves dificultades financieras que se originaron, apareciendo una amplia brecha entre ambas curvas el año 1973. La matrícula creció un 69% entre 1970 y 1973 en tanto que los recursos fiscales en esos tres años crecieron en un 38%, casi la mitad. El gráfico ilustra con elocuencia los esfuerzos -infructuosos- realizados para financiar un sistema que crecía explosivamente.

Desde comienzos del actual régimen el proceso entra en una "fase decreciente". Ello se comprueba a primera vista observando la declinación de la curva de gasto fiscal. En cuanto al vector matrícula este registra, todavía, un incremento por inercia: en 1974 el crecimiento fue de un 3.8%, en 1975 sólo de un 1.8%. En este punto las curvas han alcanzado su máxima dispersión (353 a 165) dejando un campo o brecha que más que duplica el índice de recursos fiscales. 1975 es un año traumático para el sistema universitario nacional cuyas consecuencias sería miope restringir ya que indudablemente se proyectan en los años venideros.

Entre 1975 y 1981 se aprecia un movimiento convergente de las curvas-índices. Pero es interesante reparar en la dinámica de esta convergencia que se produce, a diferencia de la conducta tradicional, por una disminución sostenida de la matrícula acercándose al vector de recursos fiscales que se ha estabilizado sobre un índice de 220. Esto significa que ahora es el sistema el que es contraído para adaptarlo a una situación de recursos prefijada e inmóvil (precisamente esta política se consagrará, al menos nominalmente, en los cuerpos legales sobre financiamiento universitario de 1980 y 1981 que "congelan" los aportes fiscales). Si proyectáramos el vector de recursos fiscales hasta 1983 observaríamos una fuerte caída en

este año que vuelve a separar drásticamente las curvas.

Ahora estamos en condiciones de revisar aquellas "limitaciones estructurales" del aparato de educación superior chileno a que aludí unos párrafos más arriba.

En primer lugar, la estructura del gasto del sistema, cuyo estudio excede los márgenes de este artículo, indica con toda claridad una rigidez en los costos de la docencia (fundamentalmente remuneraciones) que ha sido reacia a todos los intentos efectuados para flexibilizarla. (*)

A pesar de las "racionalizaciones administrativas", reducciones de personal y otros, el sistema ha respondido con deterioros en el nivel de excelencia académica y no con un cambio en el nivel y estructura del gasto. (**)

En segundo lugar, el contingente y perfil socio-económico de los alumnos significaron una valla efectiva para los objetivos gubernamentales de financiamiento universitario.

A mi juicio dos factores entraron en conflicto sobre este punto. Por un lado, la política de reducción del sistema de educación superior contrajo la matrícula del mismo de 147.049 alumnos en 1975 a 104.247 en 1981 (-29,1% en 6 años), lo que redundó en la práctica en una contracción de la principal fuente de financiamiento mientras, como he dicho, el gasto no podía disminuir en igual medida. Por otro lado, la composición socio-económica del alumnado, fruto de decenios de una política de integrar a las capas medias de la sociedad al proceso universitario, mostró como consecuencia, desde muy luego, una incapacidad crónica para afrontar el costo creciente de las matrículas. En efecto, con un criterio realista y equitativo se implementó a partir de 1977 un sistema de arancel diferenciado de acuerdo al nivel socio-económico del estudiante que se fue perfeccionando año a año; el resultado fue que de un 50,3% del alumnado que quedó en la obligación de pagar el arancel máximo en el primer año se pasó a sólo un 6,5% en 1979. (***)

(*) .- Esta rigidez queda demostrada si se observa que mientras se hacían fuertes reducciones de personal, hubo necesidad de efectuar mejoramiento en los ingresos de la carrera docente (en 1978) para evitar que el sistema cayera a un sub-óptimo intolerable. Para un análisis completo del egreso de la educación superior véase la obra del autor op.cit. supra, capítulo cuarto, sección IV.

(**) .- V.G.: La Universidad de Chile pasó de una relación tradicional de 3 a 4 alumnos por Jornada Académica Completa Equivalente a más de 9 alumnos por jornada en 1978, mientras el gasto en remuneraciones permanecía fluctuante alrededor de un 65% del gasto total.

(***) .- Schiefelbalm, Ernesto. "Antecedentes para el análisis de la política educacional chilena en 1982" P.P. 140.

Esta rigidez de la capacidad de pago por la composición socio-económica del alumnado universitario resulta más notable si se tiene en cuenta que la merma del contingente de educandos se tradujo en una efectiva elevación del perfil socio-económico del mismo en desmedro particularmente de los estratos medios. (*) En otras palabras, el sistema universitario chileno mostró, como característica estructural, una reducida capacidad de pago de sus alumnos, que no lograron aportar, como se ha dicho, más de un 15 a 19% de las necesidades de recursos de sus centros de estudio, en tanto que se les exigía financiar bastante más de la mitad.

2.- APROXIMACION CRITICA A LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR CHILENA. (1976 - 1983).

Para no extenderme en demasía me ocuparé, a continuación, sólo de 4 temas; los más relevantes para que el lector pueda tener esa "visión de conjunto" que tanto se echa de menos dadas la complejidad y ramificaciones del problema que nos interesa.

2.1.- Descripción teórica del tipo de financiamiento mediante ingresos privados.

Al hablarse de financiamiento universitario mediante ingresos privados se alude básicamente al pago de arancel de matrícula por los alumnos, considerándose que éstos deben cubrir los costos de una inversión que redundará en principal beneficio de ellos mismos. Como ya se advirtiera en la primera parte de este artículo esta teoría de financiamiento es consustancial a una precisa orientación económica cuyo signo distintivo es confiar al libre mercado la asignación de los recursos productivos. Así, las distintas carreras de educación superior son consideradas otros tantos ciclos productivos que contarán con el flujo de recursos que determine la libre concurrencia de los factores económicos, sin distorsiones estatales.

Aunque pensar en una total privatización del sistema universitario no pasa de ser un desvarío y así debió reconocerse en nuestro país, manteniendo a la postre un mayoritario aporte estatal, resulta de gran interés estudiar este tipo ideal de ingresos pues él ha constituido el "norte" doctrinario de las reformas que ha sufrido la educación superior.

Para no cansar al lector me limitaré a un repaso de las principales ventajas e inconvenientes que defensores y ad-

(*).- Véase el trabajo del autor op. cit. supra. Capítulo 4 Sección VI C.

versarios señalan para este tipo ideal de financiamiento.

La mayor parte de las ventajas que se alegan tienen que ver con efectos racionalizadores: - se producirá una asignación óptima de los recursos económicos que irían a cada factor educativo (universidad) según su eficiencia.

- Las Universidades a su vez harían un uso más racional de estos recursos pues de ello dependerían los flujos futuros a sus arcas.

- La competencia por los ingresos privados haría aparecer los costos reales de cada carrera.

- El mercado generaría un ajuste automático entre el flujo de recursos humanos altamente calificados y la oferta ocupacional.

Todavía se defienden otras dos ventajas que suelen presentarse como axiomáticas:

- El pago de la educación por sus usuarios pondría fin a la gratuidad de la enseñanza superior que como hemos visto beneficia principalmente a los sectores de altos ingresos, "clientes" habituales del sistema.

- Se abriría la posibilidad de rebajar sustancialmente los aportes estatales (sólo para financiar investigación y extensión) aumentando no obstante el ingreso total mediante el financiamiento privado.

Los adversarios de los sistemas de financiamiento del tipo ingresos privados, sin dejar de reconocer algunas de sus ventajas, controvierten algunas otras y señalan no pocos inconvenientes. En cuanto a los efectos racionalizadores:

- Se responde que para que se produjera una asignación óptima de recursos a la educación superior sería necesario que se cumpliera con ciertas condiciones muy restrictivas y alejadas de la realidad del mercado educacional en nuestro país: plena competencia, transparencia informativa, movilidad de los agentes educativos, etc.

- El efecto de mayor racionalidad administrativa de los recursos de origen privado se limitaría a la función universitaria de docencia (auténtico mecanismo productivo del sistema) en tanto que la investigación y extensión, por las mismas razones de racionalidad administrativa, pasan a ser los "parientes pobres" de las casas de estudio.

- Se señala que la competencia en materia educacional no sólo haría aparecer los costos reales de las carreras, sino que en una situación de escasez crónica de recursos (habitual en nuestro medio como se ha visto) haría desaparecer los estudios más caros, por falta de oferta y demanda, y aquellos de menor "clientela".

- Relacionado con las objeciones anteriores se advierte que el ajuste automático entre mercado educativo y mercado ocupacional está muy alejado de la realidad. Dado que por una parte la decisión educativa del alumno (vista como una inversión) debe proyectarse contra un horizonte excepcionalmente dilatado, con muy poca o nula información confiable, y por otra parte, el mercado ocupacional evoluciona a un ritmo acelerado, se produciría un efecto cíclico de hipertrofia de la oferta educacional en ciertas áreas, ajustada mediante cesantía, emigración o sub-empleo, para pasar a una escasez crítica con altos salarios y así sucesivamente. (*)

Desde otro punto de vista los objetores del tipo de ingresos privados hacen ver que las posibilidades efectivas de financiar sustancialmente la educación superior con estos recursos en países subdesarrollados son muy limitadas, si se quiere mantener un mínimo tolerable de equidad. Veremos especialmente cómo esto se confirma para el caso chileno.

Y llegados al tema de la equidad se presentan objeciones serias que derivan del sustrato teórico de este tipo de ingresos: si la educación superior es valorizada según los mayores ingresos que posibilita, se generan graves discriminaciones contra ciertos estudios mal rentados (arte, pedagogía, etc.) o contra las estudiantes mujeres; partir de la base de que el alumno elige profesión atendiendo sólo a las expectativas de ingreso significa menospreciar las vocaciones, lo que es inequitativo en sí mismo (**); etc.

2.2. Proyectos de reformas y reformas al sistema de educación superior chileno desde 1976:

La voluntad política del régimen militar de llevar a cabo una reforma de la educación superior se manifestó des-

(*) .- Este es el efecto conocido como "teorema de la telaraña", que tuvo una de sus primeras aplicaciones a los ciclos de desequilibrios de los precios agrícolas.

(**).- Una equilibrada exposición de esta crítica, como concepto, puede encontrarse en "La reforma educacional. Carta pastoral del comité permanente del episcopado sobre educación". Mayo de 1981.

de muy temprano. La nueva política económica nacional exigía concordancia en todas las áreas para poder alcanzar sus objetivos convirtiéndose en la principal presión para efectuar esa reforma.

Pero desde un comienzo se pudo advertir que el problema era uno de los más complejos que cabía enfrentar, realizándose diversos estudios, tanto de economistas particulares como del Ministerio de Educación y del Consejo de Rectores. (*) Para delinear las características de la reforma que, en lo financiero, debía adecuarse a la política económica neoliberal que se aplicaba al país.

El primer proyecto de reforma financiera fue anunciado por el Ministerio de Educación en Febrero de 1977; a comienzos de Noviembre del mismo año se le dio forma definitiva y el día 4 de ese mes el entonces Ministro de Educación Almirante Luis Niemann N. pronunció un discurso anunciando los cambios. De las dos reformas más importantes: sistema de préstamos a los alumnos para el pago de sus matrículas (pago diferido) y aumento del valor de éstas, sólo la última llegó a implementarse.

El 2º proyecto, mucho más meditado, pero no menos efímero, fue el D.L. 3.170, publicado en el Diario Oficial de 7 de Febrero de 1980, para ser aplicado a partir de 1981. En dicho cuerpo legal se "congelaba" el aporte estatal a las universidades y se creaba un sistema de pago diferido de las matrículas.

Durante 1980, sin embargo, se advirtió que el nuevo sistema adolecía de defectos tan graves que lo hacían inaplicable. (* *)

En vista de lo anterior se dictó, a fines de 1980, el D.L. N° 3.451, que delegó amplias facultades legislativas en el Ejecutivo para reestructurar el sistema universitario nacional. Entre el 3 y el 20 de Enero de 1981 fueron apareciendo en el Diario Oficial los D.F.L. N° 1 a 4, refiriéndose el primero al régimen general de las universidades y el cuarto al financiamiento de las mismas. La reglamentación del D.F.L. N° 4 apareció más de un año después (12 de Marzo y 5 de Mayo de 1982) por Decretos Supremos de Educación N° 720 y 1.783.

(*)).- V.G. S. Piñera E. "Orientación para una reforma educacional chilena"; o "Política Educacional Chilena" Consejo de Rectores, Op. Cit. SUPRA.

(**).- Véase un documento elaborado por el Consejo de Rectores de fecha 7 de Abril de 1980, que menciona gran parte de aquellos defectos.

2.3. Principios orientadores de las reformas financieras a la educación superior chilena.

Para despejar hasta dónde se pueda las graves confusiones en que se ha incurrido y facilitar una adecuada evaluación de los logros de la reforma financiera con respecto a sus metas, me ha parecido de gran utilidad reunir los principios orientadores declarados por los responsables de la reforma en el curso de sus sucesivas implementaciones.

Estas son:

a) "Corresponde al Estado financiar las inversiones de capital, actividad científica y tecnológica, extensión y comunicación de las universidades". (Política Educacional Chilena, Consejo de Rectores, Abril de 1976.)

b) "Corresponde a los alumnos financiar en general los gastos corrientes asignables a la docencia universitaria" (idem, supra)

c) "No obstante el Estado podría subsidiar algunas carreras estimadas prioritarias". (idem, supra).

d) "No aumentar la carga fiscal (por concepto de Aporte a las Universidades)" (Informe Consejo de Rectores sobre D.L. 3.170, 7 de Abril de 1980).

e) "No obstante, asegurar un crecimiento en el financiamiento a las universidades acorde con el crecimiento estimado para la Economía Nacional". (idem, supra).

f) "Aumentar la contribución de los alumnos al financiamiento de las Universidades" (idem, supra).

g) "... la clave fundamental para abrir el sistema de educación superior a exigencias competitivas reside en permitir y facilitar la creación de nuevas universidades". (Comunicado del Ministerio del Interior sobre nueva legislación universitaria, 6 de Enero de 1981, N° 15).

h) "Las nuevas universidades que se creen optarán al aporte indirecto..." (idem supra, N° 22, letra a)).

i) "Desde luego conviene señalar que es decisión del actual gobierno aumentar el aporte del Estado a la educación superior, en términos reales, como fruto del crecimiento económico que continuará experimentando el país en los próximos años." (idem supra, N° 21.)

j) "... el que los alumnos universitarios paguen el costo de su educación redundará además en mayores ingresos para las universidades..." (idem, supra N° 24).

k) "Introducir el desafío competitivo a nuestra educación superior..." (Comunicado del Ministerio del Interior sobre nueva ley de financiamiento universitario, 20 de Enero de 1981 N° 2, letra a).

l) "Consagrar un sistema justo en el pago de la educación superior, de parte de quien la recibe". (idem supra N° 2, letra b)).

2.4. Crítica a la aplicación de los principios y mecanismos básicos de la reforma al sistema de financiamiento de la educación superior chilena.

Como la crítica a los aspectos más concretos de las reformas introducidas al financiamiento universitario es ya bastante conocida (*) y, por otra parte, el lapso de dos años que lleva en aplicación me parece insuficiente para proyectar tendencias mediante un análisis financiero como el realizado para el período 65-81, pasaré a efectuar una evaluación de la validez de los principios teóricos envueltos en la reforma contrastándolos siempre que sea necesario con sus metas y resultados prácticos, hasta donde la información disponible lo permita.

El nuevo sistema de financiamiento universitario implantado en el país a partir de 1981 es de naturaleza híbrida pues resulta de la combinación de un Aporte Estatal diferenciado -directo e indirecto- e ingresos Privados, generados por un sistema de Crédito Fiscal más el cobro presente de aranceles "reales" de matrícula.

El Aporte Fiscal queda -en teoría- "congelado" o "estabilizado" en el monto a que había llegado en 1980 (casi 13 mil millones de pesos). Esto significa que se consagra para el futuro un monto de recursos fiscales que, como hemos visto, fue, en 1981, apenas superior al que tuvo en 1971, y que era el fruto de una política de fuerte restricción en el gasto en educación superior. (Más adelante veremos cómo el aporte, en realidad, no se mantuvo en este nivel sino que disminuyó)

(*).- Para un estudio completo de este tipo véase la obra del autor, Cap. 5, Secciones II y IV. op. cit. Supra.

Como se sabe, este Aporte Fiscal se desglosa en dos modalidades: directo e indirecto, que debían evolucionar funcionalmente hasta representar cada una un 50% del total en 1985.

Desde luego, la mantención de un Aporte Fiscal de esta naturaleza para la educación superior significa a mi juicio dos consecuencias: un paso atrás en la política oficial mediante el reconocimiento de que sólo un elevado esfuerzo público podría mantener a las universidades sobre una marca imprescindible de decoro; en segundo lugar, significa que los graves problemas financieros derivados de la anterior política de contracción en el gasto en educación superior quedan también "congelados" y su solución es traspasada definitivamente a las universidades, o sea, a los alumnos (a través del pago de matrículas, actual o diferido).

Lo anterior está en concordancia con el principio orientador ya visto de aumentar la contribución de los alumnos a la educación superior (letra f) pero en abierta antinomia con la intención declarada previamente de "aumentar la contribución del Estado a la educación superior en términos reales" (letra i).

No existiendo norma que adscriba necesariamente estos aportes fiscales a alguna función universitaria, el principio de que toca al Estado financiar la investigación y extensión de las casas de estudio (letra a)) no queda garantizado. Lo que es más grave: el efecto depresivo de la "competencia educacional" sobre estas funciones queda sin paliativos de ningún orden.

Por lo que toca específicamente al Aporte Fiscal indirecto no habría originalidad alguna en repetir las múltiples y conocidas críticas que se han hecho. Sí debo recalcar que en él se concretó el principio de "introducir el desafío competitivo a nuestra educación superior" (letra k), buscando un efecto racionalizador de la misma. Desgraciadamente el resultado estuvo más cerca del caos que de la razón. Aparte de la proliferación inorgánica de carreras y cupos (especialmente en aquellas profesiones liberales subsidiadas con un "aporte fiscal indirecto ponderado"), que anunciaba problemas de la especie del teorema de la telaraña, puede achacársele a esta modalidad el consistir en una verdadera anomalía teórica, creada ex-profeso para revestir a un sistema de financiamiento estatal de las características de un modelo de libre competencia por ingresos privados.

El principio orientador de competencia en la educación

ción superior se apoyaba, además, en la creación de nuevas universidades (letra g). Al privarse a los nuevos centros de estudio del Aporte Fiscal Indirecto (*) aquel principio -señalado como uno de los fundamentales objetivos y justificaciones de la reforma- terminó por transformarse más bien en el principal problema de la educación superior. En efecto, las nuevas universidades que se crearan -y se han creado sólo tres hasta la fecha- ya no tendrían interés, bajo los supuestos del nuevo sistema, en competir por captar buenos alumnos, sino solamente alumnos con capacidad de pago.

Como ya dije, la solución al "cuello de botella" financiero en que se encontraba la educación superior chilena hacia 1980 pasó, en el nuevo sistema, a ser de cargo de sus usuarios. Para ello se recurría a dos arbitrios de tipo "Ingresos Privados": el cobro de aranceles de matrícula "reales" y un sistema de pago diferido de los mismos.

El cobro de aranceles de matrícula no tiene un tratamiento orgánico en el proyecto puesto en vigencia en 1981, aún cuando es una de las bases del mismo. Su objetivo declarado es contribuir al principio de "un pago justo de los estudiantes universitarios por la educación que reciben" (letra l). El comunicado del Ministerio del Interior de 20 de Enero de 1981 señaló que dicho objetivo se conseguiría cobrando aranceles "realistas". Para ello se aludió a tres criterios centrales de fijación de aquellos valores: costos de cada carrera; expectativas de ingresos de cada carrera; subsidios a algunas carreras estimadas prioritarias. Sin embargo, el D.F.L. N° 4 de 1981, encargado de legislar esta materia, no consagró más que la obligación, para las universidades, de calcular un "costo real" de las distintas carreras(**) con lo que, a pesar del comunicado, los aranceles podrían alzarse sin correspondencia con los ingresos futuros de los alumnos (pudiendo generarse desiguales esfuerzos para el servicio de un eventual crédito fiscal), ni con los subsidios recibidos por algunas carreras (consistentes en el Aporte Fiscal Indirecto ponderado cuya contingencia dificultaba todo cálculo previo).

Por otra parte ya hemos visto la limitación estructural de nuestro sistema de educación superior en cuanto a incapacidad de pago del alumnado. Al subir los aranceles a niveles "reales" quedaron muy por encima de las posi-

(*).- Por el Art. 2° N° 1 del D.F.L. N° 30 de 19 de Noviembre de 1981.

(**).- Art. 8°, inciso 2°

lidades económicas de la gran mayoría de los estudiantes. La solución al déficit de arrastre del sistema -limitación es - estructural- no podía estar en un aumento de los ingresos propios por recaudación de aranceles.

En este punto encontramos la cuarta modalidad de financiamiento de la educación superior implementada a partir de 1981, que es la más interesante: el Crédito Fiscal Universitario. Este es un sub-tipo de financiamiento por Ingresos Privados mediante un sistema de pago diferido de los aranceles de matrícula por los estudiantes a través de créditos de larga amortización que se comienzan a pagar una vez que el graduado se incorpora al mercado de trabajo, con un plazo de gracia.

El origen de los sistemas de pago diferido se encuentra en las experiencias llevadas a cabo en Estados Unidos y el Norte de Europa (Inglaterra y Escandinavia). Aunque algunos de estos sistemas se canalizan a través del mercado financiero corriente, la inmensa mayoría son manejados estatalmente como una forma adicional de subsidio a los estudiantes (además, de becas de subsistencia, planes de hogares, etc). El objetivo primordial con que se crearon estos sistemas y que los caracteriza teóricamente, es igualar las posibilidades de acceso a la educación superior; no fueron concebidos como una solución al déficit de recursos de la misma. Por ello el interés del préstamo es casi siempre simbólico, e invariablemente se limita la recuperación a un porcentaje máximo de los ingresos del futuro graduado. De hecho, la aplicación de este mecanismo en otros países ha demostrado que los retornos son difíciles de obtener y no exceden en mucho a los costos de operación.

Aparte de su característica de equidad el sistema de pago diferido tiene ventajas de eficiencia propias de un tipo de ingresos privados: incentiva un uso y aprovechamiento más racional de los recursos por parte de universidad y alumnos.

En nuestro país el D.F.L. N° 4 en su título II creó un sistema de pago diferido de aranceles de matrícula cuya aplicación es restringida pues fue limitado a un máximo de un 50% del aporte fiscal de 1980, para 1986 y en adelante.

Los objetivos buscados al crear este mecanismo de pago diferido pueden encontrarse en la recopilación de principios orientadores del apartado anterior. En primer lugar

se trataba de "consagrar un sistema justo en el pago de la educación superior de parte de quien la recibe". (letra l).

Este es el mismo objetivo buscado al cobrar aranceles "reales". No debe confundirse este principio con la característica de "equidad" del mecanismo de pago diferido, ya que en el primero la "justicia" está referida simplemente a que el que recibe educación debe pagar por ella. Si se aceptaran como sinónimos los conceptos anteriores el objetivo de "justicia" o "equidad" aparece todavía vulnerado por varias imperfecciones del crédito fiscal universitario:

a.- Al no fijarse un porcentaje máximo de los ingresos del graduado destinados a la amortización este mecanismo discrimina gravemente contra los profesionales que perciben bajas rentas promedio (V.G.: profesores) o ni siquiera la tienen asegurada (V.G.: artistas) ya que para ellos el sacrificio para pagar el crédito será mayor (igual discriminación sufren las profesionales mujeres; recuérdese que en la Universidad de Chile, por ejemplo, más de la mitad de los alumnos son mujeres: 51% en 1977)

b.- Por su naturaleza el Crédito Fiscal Universitario no puede cubrir los costos de subsistencia y oportunidad que son gravitantes para alumnos de menores ingresos. A mi juicio, la necesidad que aquí aparece de diseñar un sistema generalizado de becas es uno de los mayores desafíos que enfrenta el financiamiento de la educación superior chilena.

c.- Esta obligación de pagar los créditos aún para los estudiantes que deben retirarse sin completar sus estudios (que el comunicado del Ministerio del Interior justifica porque "dificultará que resurjan quienes iban a la universidad con meros fines de agitación o proselitismo político") envuelve caracteres inequitativos. Cuesta justificar esta disposición como no sea que se haya olvidado que en nuestro país apenas la mitad de cada promoción universitaria llega a titularse. (*)

d.- Debe recalcar que, con todas sus ventajas de mayor equidad, este mecanismo discrimina contra los grupos de menores ingresos en forma efectiva: por su menor propensión y acceso al crédito; porque está comprobado que los graduados de origen socio-económico bajo perciben menores rentas promedio, etc.

(*).- Schiefelbeim, Op. Cit. Supra, tabla 34 B. pp. 198.

En segundo lugar, el Crédito Fiscal Universitario se adoptó para tender al principio de "aumentar la contribución de los alumnos al financiamiento de las universidades" (letra f) y "asegurar un crecimiento en el financiamiento a las universidades acorde con el crecimiento estimado para la economía nacional" (letra e).

Aquello se lograría porque "... el que los alumnos universitarios paguen el costo de su educación redundará además en mayores ingresos para las universidades...". (letra f) De los tres principios indicados se obtiene que la adopción del sistema de pago diferido para nuestro país se hizo pensando en solucionar con estos ingresos privados el grave déficit que la merma de recursos fiscales produjo en el aparato universitario. Estos principios señalados para el crédito fiscal universitario se traducen en una seria contradicción pues los mecanismos de pago diferido por sus características teóricas, por su origen y posibilidades de aplicación (especialmente en países sub-desarrollados), no constituyen una salida para el déficit en las finanzas universitarias, a menos que se acepte que involucran un fuerte subsidio estatal, o sea lo contrario de los principios reseñados.

En efecto, las dificultades y demora en la recaudación (*), el subsidio que de hecho va involucrado, los costos de administración, etc., reducen los recursos que cabe esperar de la devolución de los préstamos. El reconocimiento del mayor desembolso de recursos estatales que este sistema debería significar (en forma definitiva) y no sólo inicialmente) altera todo el régimen de principios con que fue concebido.

Como culminación de este trabajo veremos la aplicación financiera, promediando el año 1983, del sistema cuya crítica se ha efectuado.

Para 1983 la ley de presupuestos del sector público destinó como aporte fiscal a la enseñanza superior alrededor de 15.800 millones de pesos (Artículo 2 Ley 18.188).

De aquella cifra sólo 12.761 millones de pesos constituyen en rigor un aporte fiscal, pues el resto corresponde a fondos del crédito universitario que es esencialmente un tipo de ingresos privados.

Los tres pilares básicos del sistema de financiamiento

(*) S. Piñera, op. cit. supra, citando a M. Selowsky, señala que no antes de 12 años podría financiarse a sí mismo un sistema de préstamos.

miento (descontando a los ingresos propios por cobro de matrícula) quedan representados, para 1983, de la siguiente manera:

- Aporte Fiscal Directo	10.614 millones de \$	
- Aporte Fiscal Indirecto	1.961	"
- Crédito Fiscal Universitario	3.255	"

El aporte fiscal directo se reparte entre las 24 universidades e instituciones de educación superior de modo que un 53,94% del total queda en la región metropolitana con sus 5 centros de estudio, en las proporciones definidas por el reglamento y que ya hemos visto. Esto significa de hecho una limitación para el objetivo de regionalizar el aparato universitario que bien podría estar indicando un fenómeno de estratificación cualitativa de los centros de enseñanza según la ubicación geográfica.

El aporte fiscal indirecto que, como se sabe, está sujeto a la contingencia del número de mayores puntajes captados por cada universidad, haciéndolas competir por estos, muestra que una vez más la región metropolitana se lleva la mitad (49,78%) de los fondos dejando en difícil posición a las universidades de provincia y confirmando un problema previsible: la desigualdad en las "condiciones de partida" de esta competencia educacional altera sus resultados.

El crédito fiscal universitario significa para 1983 un monto que el Estado adelanta por cuenta de los alumnos a quienes les es concedido, del orden de un 20,6% de los fondos totales que por estas vías recibirán las universidades. Con todo, y de acuerdo a datos parciales, se generó un déficit de aproximadamente un 20% de las necesidades en esta materia (un 75% de la matrícula total, más de 80.000 alumnos, pudieron postular a este sistema de pago diferido). Debe tenerse muy en cuenta que el déficit ya mencionado (y que es el reconocido oficialmente) puede mostrar una notable distorsión si se considera que el monto global solicitado por cada universidad no refleja necesariamente, de acuerdo a la mecánica del D.F.L. 4 y su reglamento, sino a aquellos postulantes "admitidos" a solicitar crédito por las universidades y hasta el monto que estas consideren acorde con los requisitos necesarios para pedir el préstamo. El déficit, en realidad, podría ser mucho mayor.

El lector debe recordar, en lo que seguirá, los comentarios efectuados sobre la cuarta vía de ingresos de este sistema, el cobro de aranceles de matrícula, por lo que revela su implementación entre 1974 y 1980, y especialmente en lo

que respecta a su característica de limitación estructural debido a la incapacidad de pago del alumnado.

Como ya se ha perfilado en las páginas de este trabajo bajo una de las dificultades habituales para el sistema de educación superior, en su aspecto financiero, durante los últimos años ha sido la incertidumbre creada por los continuos cambios, "medidas" y remedios contra estas "medidas".

La aplicación del sistema de financiamiento universitario que acabamos de ver para 1983, dista mucho de corresponder al espíritu y letra de la reglamentación original. Probando este aserto veremos como la legislación dictada en 1981 para nuestro rubro, a través de pequeñas pero cruciales derogaciones, ha ido tomando un carácter "semántico", formal, desmentida por los hechos. Estas derogaciones son, principalmente, : El artículo 10 de la Ley 18.134 que "suspendió" la reajustabilidad automática de los aportes contenidos en el D.F.L. 4, fijando sus montos y valores al 30 de Junio de 1982; el artículo 25 de la Ley 18.188 sobre presupuestos del sector público, que redujo el aporte fiscal indirecto para 1983 de 75 a 45 unidades tributarias mensuales; el artículo 42 de la Ley 18.196 que derogó las ponderaciones del aporte fiscal indirecto para ciertas carreras estimadas prioritarias.

Si en 1983 se hubiesen aplicado las normas contenidas en el D.F.L. 4 y sus reglamentos tal como fueron dictadas, el sistema universitario chileno habría recibido, de acuerdo a nuestros cálculos, los siguientes ingresos (que se entregan en un cuadro comparativo con la situación real):

CUADRO COMPARATIVO SOBRE ASIGNACION DE FONDOS AL SISTEMA UNIVERSITARIO EN 1983, ENTRE D.F.L. 4 Y SU APLICACION REAL .
(D.F.L. MODIFICADO) (millones de \$)

	D.F.L. 4	Aplicación real
Aporte fiscal directo	14.297	10.614
Aporte fiscal indirecto	4.214	1.961
TOTAL APORTE FISCAL	18.511	12.575
Crédito Fiscal Universitario	4.385	3.255
TOTAL INGRESOS	22.896	15.830

La corrección de las cifras para calcular el aporte proyectado por el D.F.L. 4 se ha efectuado de acuerdo a este y sus reglamentos. Se estimó una variación del índice de

precios al consumidor, entre Noviembre de 1980 y Mayo de 1983, de un 50% aproximado; usando este último mes como pivote para compensar los reajustes mensuales devengados y por devengar durante 1983. Del mismo modo, para efectos del aporte fiscal indirecto se empleó el valor de la unidad tributaria en Junio de 1983: \$ 2.809.

Como puede observarse en el cuadro elaborado existe una diferencia entre lo proyectado por el D.F.L. 4 de 1981 y su aplicación en 1983 de 7.066 millones de pesos; o sea, las universidades chilenas recibirán durante 1983 sólo un 69,1% de los recursos que el Estado se comprometió a entregarles dos años antes.

Pero lo anterior, con toda su inquietante importancia, no es lo más grave. Como se recordará el D.F.L. 4 consagró un aporte fiscal diferenciado a las universidades que quedaba "estabilizado" o "congelado" en el monto recibido durante 1980, expresado "en moneda del mismo valor adquisitivo", para los años siguientes. Aunque, como se declaró, con esto se pretendía asegurar el financiamiento de las universidades e incluso acrecentarlo, lo cierto es que se "congelaba" un aporte que había sufrido fuertes reducciones y generado un déficit casi crónico en las finanzas universitarias (que se trató de cubrir mediante aranceles subidos que los alumnos, como hemos visto, fueron incapaces de afrontar). De hecho, sin embargo, el aporte fiscal a las universidades no sólo se mantuvo en el nivel de 1980 (que en cifras corregidas a 1983 debía ser de más de 19.000 millones de pesos) sino que cayó hasta el extremo de ser inferior, incluso en cifras nominales, al de 1980 (que fue de 12.709 millones de pesos). Vale la pena detenerse en este punto y recalcar las cifras por su significación porcentual: en términos reales las universidades chilenas recibirán en 1983 un aporte fiscal inferior en un 33% aproximadamente al que tuvieron en 1980.

De esta manera, el crédito fiscal universitario que debía significar un aumento efectivo en los ingresos de las casas de estudio (a pesar de sus limitaciones teóricas que ya hemos visto) y una compensación del grave déficit de arrastre, se ha transformado más bien en el providencial y relativo "salvavidas" para el sistema de educación superior. Aunque de acuerdo al proyecto original contenido en el D.F.L. 4 las universidades debieron haber recibido este año 4.385 millones de pesos, y recibirán en realidad sólo 3.255 millones (un 25,8% menos) estos recursos, en definitiva de carácter privado, se han vuelto indispensables.

El crecimiento anual de los recursos destinados al

crédito fiscal universitario hasta llegar a un 50% del aporte fiscal de 1980 en el año 1986 se determinó atendiendo a un crecimiento de la economía que se estimaba de entre un 7 a un 10% anual para estas fechas. Además, el comunicado del Ministerio del Interior, sobre la materia, da a entender que el monto de aquellos fondos se fijó pensando en un gran aumento de la masa de alumnos por la creación de nuevas universidades (# 13 del comunicado). Causa alarma pensar que de no ser por estos dos gruesos errores de prognosis, las universidades y sus alumnos estarían enfrentando problemas aún más graves.

En suma, durante 1983 las universidades chilenas recibirán del fisco (sea en forma directa, sea por cuenta de los alumnos que piden crédito) un total de 15.830 millones de pesos, lo que implica un deterioro, en términos reales, respecto de 1980, de 2.681 millones de pesos.

En sólo tres años el sistema universitario nacional ha sufrido una merma global de recursos de aproximadamente un 15%. En los seis años anteriores (1974-1980) ya había caído el aporte en un 20%, como hemos visto. (*)

TERCERA PARTE. CONCLUSIONES.

Hemos visto, de modo sumario, el desarrollo de los proyectos de reforma de los últimos años, sus sucesivas implementaciones y fracasos.

Aunque estos ensayos han permitido una sofisticación y perfeccionamiento del sistema que se ha defendido como el más apropiado para nuestra educación superior, no cabe duda que el impasse en que se ha mantenido a las universidades durante estos años, anunciando soluciones defectuosas que justificaran males transitorios y que ni siquiera contribuyen a los principios declarados, creó más problemas que los que se buscaba solucionar. Para decirlo en términos alegóricos mientras nuestra educación superior permanece enredada en un nudo gordiano pende sobre ella la amenaza inestable de continuas reformas como una espada de Damocles.

(*) .- El aporte de 1983 debe incrementarse en aproximadamente 477 millones de pesos, por aplicación de los artículos 12 y 16 de la Ley 18.224, que deberán destinarse a un reajuste del 5% en las remuneraciones del personal, a partir del 1° de Julio de 1983 (para efectuar el cálculo se ha estimado que la entrega de los fondos por concepto de Crédito Fiscal Universitario se realizó después de esa fecha).

En efecto, de los antecedentes que en forma somera he tratado de sintetizar en este artículo, aparecen tres momentos críticos para nuestras universidades: la expansión descontrolada producida entre 1970 y 1973; la contracción traumática del año 1975; y la crisis del sistema en actual aplicación que perfila a 1983 quizá como el momento más difícil de la última década.

El análisis económico-financiero realizado en este trabajo no debiera ocultar la realidad política, social y humana de la que a veces las cifras parecen un eufemismo. El hecho de que en el presente año el Ministerio de Educación haya debido recurrir a la venta de algunos edificios y otros activos para tratar de cubrir las urgentes necesidades de bienestar social de los alumnos universitarios; o el hecho de que más de un 60% de los estudiantes de la Universidad de Chile estuviera en mora de pagar su matrícula el año pasado, son realidades que justifican un estudio con perspectivas más amplias en la búsqueda de soluciones.

Nunca debiera perderse de vista que lo universitario es un asunto inserto en el núcleo mismo de los problemas sociales. Por ello no es casual que las fechas antes citadas coincidan con los grandes hitos históricos, económicos y políticos que ha sufrido el país en los últimos años. Tanto si la universidad es el "espíritu crítico de una sociedad", como si es el ente más alto "de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura" de un país, lo que ella padezca será el padecimiento de la nación cuya inteligencia representa. Y a la inversa, en una universidad sana, abierta y activa, como dijera el profesor Jorge Millas (a quien nunca echaremos en falta lo bastante) es donde, "mejor que en ningún otro medio, podemos ensayar las formas superiores de la libertad que el mundo de hoy tan dramáticamente necesita".