

Estudio de Caso N° 43

ANALISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Agosto 2000



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Casilla 86 - D, Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

En las últimas décadas se ha diversificado el financiamiento universitario, desarrollándose por agregación pero, sin claridad sobre sus criterios. El objetivo de este estudio es evaluar la asignación de recursos de las Universidades Tradicionales, agrupadas en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, constituidas tanto por universidades estatales, como por universidades privadas con aportes fiscales. Para ello, se recolectó, clasificó y procesó la información contenida, en documentos del Ministerio de Educación, del Consejo de Rectores, cotejando la información con los Decretos conjuntos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Hacienda. Este estudio permitió recopilar, reconstruir y procesar toda la información sobre los recursos asignados entre 1981 y 1998. Esta información muestra claramente una caída general de los aportes fiscales a las universidades tradicionales de un 19% en términos reales y una diferencia entre los aportes otorgados a las universidades estatales y a las universidades privadas con aportes fiscales, en especial de sus componentes más importantes, el Aporte Fiscal Directo y las Ayudas Estudiantiles. Entre las conclusiones que este estudio arroja, está la necesidad de establecer las responsabilidades del Estado para con las universidades estatales. En el estudio se muestra también que el Aporte Fiscal Directo ha crecido más en las universidades privadas que en las universidades estatales. Igual situación se presenta con las ayudas estudiantiles, con la sola excepción del año 1997. Se postula que no existe razón para estas diferencias. Se plantea que el problema no es sólo de recursos sino de criterios y políticas, por lo que se recomienda una revisión global del sistema de financiamiento universitario.

I. DESCRIPCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS APORTES FISCALES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÍODO 1981-1998

El sistema de educación superior chileno está constituido por tres niveles: centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades, con un total de 252 instituciones¹. El sistema universitario está formado por las universidades tradicionales (25 instituciones constituidas antes de 1981) o derivadas de ellas, agrupadas en el Consejo de Rectores, además de 41 universidades privadas sin aportes fiscales, creadas con posterioridad a la Ley de Reforma Universitaria de 1981. Al interior del sector de las 25 universidades tradicionales se encuentran las seis universidades católicas, las tres universidades privadas no católicas y las 16 universidades estatales.

La siguiente es la evolución del número de instituciones de educación superior, excluidos los establecimientos de enseñanza superior de las Instituciones de la Defensa Nacional:

CUADRO 1: INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

TIPO	1980	1986	1990	1992	1993	1996	1998
Universidades	8	23	60	67	70	67	66
Tradicionales	8	22	22	25	25	25	25
Estatales	2	16	16	16	16	16	16
Privadas con aportes	6	6	6	9	9	9	9
Privadas sin aportes	0	1	38	32	35	32	41
Institutos profesionales	0	23	81	76	76	72	66
Centros de Formación Técnica	0	132	161	143	142	128	120
Total Sistema	8	178	302	286	288	261	252

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, Y ANTECEDENTES PROPIOS.

Las universidades tradicionales agrupadas en el Consejo de Rectores captaron en 1998 el 48% del estudiantado de educación superior y un 69% de los estudiantes del sistema universitario. Las universidades estatales captan, aproximadamente, al 60% de los alumnos que ingresan a las carreras de pregrado de las 25 universidades tradicionales y a más del 50% de los estudiantes que ingresan a una carrera universitaria con más de 700 puntos en la Prueba de Aptitud Académica, PAA.

Hasta 1981, la educación superior se financiaba con un aporte global directo a través de leyes de presupuesto anual y con aportes indirectos originados en diferentes leyes especiales. Con la reforma de 1981 se estipularon los siguientes mecanismos de financiamiento:

- Aporte Fiscal Directo. Se distribuía según su participación relativa al año 1980.
- Aporte Fiscal Indirecto, distribuido según la captación de los mejores puntajes de la PAA.
- Crédito Fiscal Universitario, destinado a financiar a los estudiantes de menores recursos.

¹ Datos a diciembre de 1998, División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

Originalmente se planificó que estos componentes tendrían evoluciones distintas, tomando como referencia el aporte total efectuado en 1980 para, al cabo de cinco años, estabilizarse en ponderaciones iguales dentro del presupuesto total. La evolución prevista sería la siguiente:

CUADRO 2: EVOLUCIÓN PREVISTA

TIPO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Aporte Fiscal Directo (AFD)	100	100	90	75	60	50	50
Aporte Fiscal Indirecto (AFI)		7	10	25	40	50	50
Crédito Fiscal Universitario (CFU)			15	23	30	40	50
Total	100	107	115	123	130	140	150

FUENTE: LEHMAN, CARLA (1990).

Como veremos, dicha previsión no se cumplió y causó problemas de financiamiento a las instituciones de educación superior durante la década de los '80. A continuación, se describen los componentes del sistema de financiamiento universitario y las modificaciones legales de que fueron objeto entre 1981 y 1998. Los aportes fiscales analizados se refieren a los percibidos por las universidades del Consejo de Rectores en el período 1981-1998 según las leyes de presupuestos.

1. APORTES INSTITUCIONALES

1.1 Aporte Fiscal Directo (AFD)

Creado por el DFL N° 4 de 1981 y destinado a financiar la investigación científica y tecnológica, así como la extensión universitaria. Se estableció que este aporte sería decreciente y en 1986 equivaldría al 50% del aporte fiscal directo de 1980 y a un tercio del total de los aportes fiscales a distribuir. El monto de cada año se repartiría entre las instituciones acreditadas según un porcentaje de participación establecido en el DS N° 1.783 de 1982. Los montos para cada universidad fueron los siguientes:

UNIVERSIDAD	PORCENTAJE
Universidad de Chile	28,100
Universidad de Santiago de Chile	7,981
Universidad Técnica Federico Santa María	3,985
Universidad de Concepción	9,730
Universidad Católica de Chile	14,195
Universidad Católica de Valparaíso	4,983
Universidad Católica del Norte	6,126
Universidad Austral de Chile	4,805
Universidad de Tarapacá	0,965
Instituto Profesional de Iquique (actual U. Arturo Prat)	0,466
Universidad de Antofagasta	2,449
Universidad de la Serena	1,631
Universidad de Valparaíso	2,951
Universidad de Talca	1,214
Instituto Profesional de Chillán (actual sede U. del Bío Bío)	0,669
Universidad de la Frontera	1,963
Instituto Profesional de Osorno (actual U. de los Lagos)	0,748
Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago (actual UMCE)	3,280
Instituto Profesional de Santiago (actual U. Tecnológica Metropolitana)	0,392
Universidad de Atacama	0,678
Universidad del Bío Bío	0,819
Instituto Profesional de Valdivia (actualmente parte de la U. Austral)	0,598
Universidad de Magallanes	0,633
Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Valparaíso (actual U. de Playa Ancha)	0,633
Total	100,00

El criterio de distribución del AFD se modificó a partir de 1989 (Ley N° 18.768). Se estableció que el monto total del AFD se fijaría anualmente en la Ley de Presupuestos del sector público. Respecto de la forma de distribución, un 95% se entregaría a las instituciones en la misma proporción que el aporte total recibido por ellas el año inmediatamente anterior. El 5% restante se distribuiría de acuerdo con un modelo de asignación de recursos que contempla como variables relevantes el nivel y progreso académico de cada institución. Los parámetros utilizados en el cálculo del 5% variable del AFD son:

- Número de alumnos de pregrado.
- Número de profesores medidos como Jornadas Completas Equivalentes (JCE).
- Número de carreras de pregrado.
- Número de Jornadas Completas Equivalentes con grado académico de magíster y doctor.
- Número de proyectos Fondecyt.
- Número de publicaciones de corriente principal (ISI).

Las variables calculadas a partir de esos parámetros y las ponderaciones utilizadas en cada caso, así como las modificaciones efectuadas en 1991 y 1998 son las siguientes:

CUADRO 3: MODIFICACIONES A LOS PONDERADORES

TIPO	DESDE 1989	DESDE 1989	DESDE 1998
Nº de alumnos de pregrado/Nº de carreras	15%	25%	1%
Nº de alumnos de pregrado/Nº de JCE	20%	2,5%	15%
JCE con grado de magíster y doctor/Nº de JCE	30%	12,5%	24%
Nº de proyectos Fondecyt/Nº de JCE	15%	20%	25%
Nº de publicaciones ISI /Nº de JCE	20%	40%	35%
Total	100%	100%	100%

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1997.

El procedimiento de cálculo utilizado para la asignación del 5% debe realizarse de acuerdo con la siguiente secuencia, según el artículo 3º del Decreto Nº 128 de 1991:

- “A partir de los datos básicos indicados (...) se realizará el cálculo de los cinco coeficientes por institución mediante las divisiones correspondientes.
- Obtenidos cada uno de los cinco coeficientes por institución, se procederá a calcular la media aritmética y la desviación estándar de los cinco coeficientes.
- Bajo el supuesto de que cada uno de estos cinco coeficientes es una variable aleatoria cuya distribución se aproxima asintóticamente a una normal, se procederá a corregir cada uno de ellos conforme al procedimiento de estandarización de una distribución normal. Con tal objeto a cada uno de los cinco coeficientes obtenidos en el punto 1, se le restará la media aritmética correspondiente obtenida en el punto 2 y la diferencia resultante se dividirá por la desviación estándar respectiva, generándose así cinco nuevos coeficientes para cada institución.
- Con el propósito de que el rango de valores para cada uno de dichos coeficientes, correspondientes teóricamente al 95% de la probabilidad acumulada de una distribución normal estándar, esté situado en un tramo de valores positivos solamente, se procederá a sumar 2 a cada uno de esos cinco coeficientes y, enseguida, con el objeto de que el rango resultante de dichos valores se ubique entre 0 y 1, se procederá a dividir cada uno de los resultados anteriores por 4.
- Estos resultados deberán ser objeto de una nueva transformación, utilizando esta vez una función exponencial que es característica de un crecimiento biológico. Dicha transformación

tendrá por objeto cumplir la finalidad de la ley de incentivar el nivel y progreso académico de cada una de las instituciones. Para ello, a los valores obtenidos en el punto 4 se les restará un parámetro igual a 1,4, la diferencia resultante se elevará al valor de un exponente igual a 5, y a este nuevo resultado se le aplicará la función exponencial con base "e".

- Previamente, para realizar las operaciones siguientes se deberá asignar un parámetro a cada uno de los coeficientes señalados (...), de manera que refleje su importancia relativa sobre una base que sume 1. Estos parámetros se fijarán anualmente por Resolución del Subsecretario de Educación.
- Los cinco coeficientes por institución corregidos, obtenidos en el punto 5, se sumarán ponderadamente, ocupando como ponderación los parámetros de importancia relativa antes mencionados, lo que generará un valor único para cada institución.
- Finalmente, se obtendrá el porcentaje de asignación de los recursos del 5% para cada institución como el resultado de dividir el valor por institución obtenido en el punto 6 por la suma de este valor para el conjunto de las instituciones, todo ello multiplicado por 100".

Con este modelo el Ministerio de Educación distribuye anualmente el 5% del AFD. El impacto y las consecuencias de esta distribución se analizarán más adelante.

1.2 Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

El Aporte Fiscal Indirecto, AFI, se creó a partir del DFL N° 4 de 1981. Este se distribuiría entre las 25 instituciones del Consejo de Rectores, según el número de los 20 mil mejores postulantes² que ingresen a ellas. Su monto sería el equivalente a 30 UTM por alumno hasta alcanzar a las 150 UTM en 1985 y años siguientes, para terminar siendo un tercio de los aportes fiscales en 1986 y cinco veces mayor al AFI de 1982.

En diciembre de 1987, la Ley N° 18.681 modificó la distribución del AFI al tomar como base a los alumnos con los 27.500 mejores puntajes de la PAA matriculados en el primer año de estudios, en el año inmediatamente anterior³. Luego, la Ley N° 18.768, de diciembre de 1988, dispuso que a contar de 1990 este beneficio se extendiera a los institutos profesionales y centros de formación

² Entendidos como mejores puntajes en la Prueba de Aptitud Académica.
³ Esto significa que las universidades buscan recibir a los mejores puntajes de la PAA siempre que sean recién egresados de la enseñanza media. Un alto puntaje en la PAA de un estudiante de promociones anteriores no otorga a la universidad beneficios por este concepto.

técnica, además de las universidades del Consejo de Rectores y privadas. Esta modificación pretendía estimular la competencia entre las distintas instituciones para captar a los mejores estudiantes.

La metodología para distribuir este aporte ha arrojado en los últimos años los siguientes resultados (desde el punto de vista de los puntajes) en cada uno de los cinco tramos definidos entre los 27.500 mejores. A manera de ejemplo, en 1996 y 1998, los resultados por grupo fueron:

CUADRO 4: PUNTAJES POR TRAMO 1996-1998

AÑO	GRUPO 1		GRUPO 2		GRUPO 3		GRUPO 4		GRUPO 5	
	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.
1996	567,5	593	593,5	620,5	621	650,5	651	687,5	688	811,5
1998	575,5	602,5	603	632	632,5	663,5	664	702	702,5	811,5

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1997.

Resulta de la mayor importancia para una institución captar los mejores alumnos, ya que el aporte varía significativamente entre un tramo y otro. Así, para 1998 el aporte en dinero en cada tramo fue el siguiente:

CUADRO 5: APORTE POR TRAMO, 1998

GRUPO	AFI POR ALUMNO EN PESOS
1	\$ 96.018
2	\$ 288.053
3	\$ 576.105
4	\$ 864.158
5	\$ 1.152.210

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1997.

1.3 Fondo de Racionalización y Desarrollo

En 1988 se instituyó un Fondo de Racionalización y Desarrollo destinado a incentivar la racionalización administrativa de ciertas universidades y a promover el desarrollo de las universidades regionales derivadas. A este fondo se concursaba sobre la base de proyectos específicos. Sin embargo, estuvo vigente sólo en 1988 y 1989.

1.4 Reforma tributaria

En 1990 los aportes fiscales para educación superior recibieron un suplemento de 4 mil millones (pesos del año) gracias a la reforma tributaria de ese año.

1.5 Ley N° 19.200

Hasta 1991, la composición del sistema de remuneraciones del personal de las universidades estatales consideraba un gran número de asignaciones no imponibles, con graves perjuicios de carácter previsional. A partir de 1992 se estableció para el sector público que las impositivas del personal se realizaran sobre el total de las remuneraciones brutas percibidas. Además, se creó una asignación para compensar la diferencia que se produciría en el sueldo líquido de cada funcionario. Con el propósito de compensar también a las universidades estatales, se destinaron recursos tomando como base el costo de la medida sobre la planilla de remuneraciones de cada institución. Sin embargo, la ley estableció una asignación diferenciada por años: para el primero equivalente a un 90% de la diferencia; para el segundo año de un 60%; para el tercer año de un 30%; para el cuarto año de un 15%, y para los años siguientes el costo total tendría que ser asumido por cada institución.

1.6 Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales

En noviembre de 1994 se publicó la Ley N° 19.345, que hace aplicable al sector público la Ley N° 16.144, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. La ley obliga a las universidades estatales a tomar un seguro ante una mutual que cubra a cada funcionario de los riesgos. El costo establecido como cotización es del 0,9% de la planilla total de remuneraciones de la universidad.

2. AYUDAS ESTUDIANTILES

2.1 Crédito

Fondo de Crédito

Creado a partir del DFL N° 4 de 1981, como Crédito Fiscal Universitario, financiaba a los estudiantes que no disponen de recursos para pagar de inmediato el beneficio privado de la enseñanza

superior, crédito que se reintegraría a largo plazo y con bajo interés. A partir de 1982, el crédito se asignó a las universidades en relación con el número de alumnos que lo solicitaran. En enero de 1987 se introdujeron algunos cambios, a través de la Ley N° 18.591, que creó un Fondo de Crédito Universitario en cada una de las universidades del Consejo de Rectores, formado en cada institución por los siguientes elementos:

- a. Los pagarés universitarios correspondientes a los deudores de Crédito Fiscal que el Estado traspasaría a cada universidad anualmente con montos fijos establecidos y que serían reajustados en la Ley de Presupuestos de cada año.
- b. Los pagarés de crédito universitario firmados por los propios alumnos a partir de los empréstitos otorgados desde 1987 en adelante. La asignación de las ayudas debía ser reglamentada por cada institución, y se consideraron para este efecto elementos generales como rendimiento académico (40%) y condición económica (60%).

En ambos casos, la responsabilidad de los cobros fue traspasada a cada institución.

Finalmente, en 1994, a través de la Ley N° 19.287, se produjeron cambios para incorporar a los fondos las donaciones de profesionales y ex alumnos. También se establecieron cambios en las formas de devolución de dichos créditos. Estos serían exigibles después de dos años desde el egreso de la institución o, si por cualquier causa, el beneficiario no se matriculaba por dos años consecutivos en alguna. El deudor deberá pagar anualmente una suma equivalente al 5% del total de los ingresos percibidos en el año anterior. Si transcurrido un plazo de 12 años desde que la deuda se hizo exigible y habiendo cumplido el deudor con todas sus obligaciones, queda algún saldo, este se condonará. Sin embargo, la ley no contempla compensación alguna a las instituciones por este hecho.

Ley N° 19.083

Esta ley, publicada en septiembre de 1991, contiene normas sobre reprogramación de deudas del Crédito Fiscal Universitario. Estableció nuevas modalidades de pago y condiciones, entre ellas, que la deuda devengará un interés del 1% anual pagada en diez cuotas anuales; ningún deudor estará obligado a pagar cada año más del 5% de los ingresos percibidos durante el año anterior, y se condonan los intereses moratorios de los deudores que se acojan a dicha reprogramación.

Las instituciones de educación superior que apliquen respecto de dicho crédito lo dispuesto en

la ley recibirán, para los fondos respectivos, un aporte fiscal equivalente al 65% del monto de las condonaciones establecidas. El 35% restante debe ser asumido por cada institución.

2.2 Becas Ministerio de Educación

En 1991 se creó un programa de becas destinado a financiar los estudios superiores de los estudiantes con méritos académicos y situación socioeconómica deficitaria. Los beneficiarios de este programa son los estudiantes matriculados en universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. El mérito académico se mide con un puntaje de PAA mayor a 500 puntos o un promedio de notas de la enseñanza media superior a 5,5.

Este programa, complementario al Crédito Universitario, permite resolver la demanda de ayudas estudiantiles de los estudiantes de primeros años que no es absorbida eficientemente por las universidades, a través del crédito universitario, ante el aumento del riesgo de incobrabilidad que éstos presentan debido al mayor abandono que hay en los primeros años. Este programa estableció 5 mil becas de 30 UTM por alumno para 1991; 10 mil becas para 1992; 15 mil becas para 1993, hasta llegar a 20 mil becas para 1994. En 1997, ante el aumento del valor de los aranceles universitarios, el monto subió a 40 UTM.

De acuerdo con instrucciones impartidas por el Ministerio de Educación, para asignar estas becas se prioriza a aquellos estudiantes con mayor necesidad de financiamiento al provenir de familias de escasos recursos y con rendimiento académico satisfactorio, medido en los primeros años a partir de los mecanismos de selección de la universidad, y en los cursos superiores con el criterio de haber obtenido un promedio de notas igual o superior al alcanzado por todos los alumnos de la misma cohorte en la carrera correspondiente.

3. OTRAS BECAS

3.1 Programa de Reparación

En febrero de 1992 se publicó la Ley N° 19.123 que estableció becas de reparación a hijos de víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la violencia política, consignados en el Informe de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. El programa incluye beca de matrícula y arancel anual, además de un subsidio mensual de 1,24 UTM de libre disponibilidad para el alumno.

3.2 Becas Juan Gómez Millas

Programa de becas creado en 1998 para estudiantes que se matriculen en universidades del Consejo de Rectores o en instituciones privadas de educación superior que gocen de plena autonomía. Dicho programa otorga mil becas, de un millón de pesos cada una, para financiar estudios de alumnos meritorios provenientes de colegios municipalizados y de establecimientos subvencionados que hayan obtenido un promedio de notas en la enseñanza media o en 4º año de enseñanza media superior o igual a 6,0 y un puntaje en la PAA mayor o igual a 600 puntos.

3.3 Becas Estudiantes de Pedagogía

Programa de becas creado en 1998 destinado a financiar los estudios de alumnos meritorios que presenten una situación socioeconómica deficitaria y que ingresen a carreras de pedagogía en universidades del Consejo de Rectores o en instituciones privadas de educación superior que gocen de plena autonomía. Los requisitos son los mismos que los definidos para las becas Juan Gómez Millas.

3.4 Becas para hijos de profesionales de la educación

Programa de becas creado en 1999, destinado a financiar estudios superiores a hijos de profesores que trabajen en colegios municipalizados, fiscales o subvencionados. El monto de la beca asciende a \$ 500 mil anuales por alumno. Los requisitos para obtenerla son los mismos que para las anteriores.

4. FONDO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

4.1 Fondo Tradicional

El Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) es un fondo concursable dirigido a las universidades que reciben aporte fiscal directo. Su objetivo es contribuir a mejorar su capacidad académico-docente, su gestión en aspectos organizacionales, financieros y operacionales, y su calidad académica. Los

recursos disponibles se otorgan conforme a proyectos cuyos objetivos y metas se pueden contrastar en el corto plazo con los resultados alcanzados. Los recursos para el FDI provienen del presupuesto fiscal, contemplado en la partida 09 del Ministerio de Educación. Éstos operan desde 1991, año en que se realizó sólo un concurso dirigido a las universidades derivadas regionales. A partir de 1992, el FDI se abrió a todas las universidades del Consejo de Rectores.

4.2 Convenios de Desempeño

Este programa, creado en 1998, está destinado a suplir las dificultades que las universidades con aportes fiscales enfrentan para realizar proyectos de mediano plazo, cuya ejecución no puede materializarse a través del Fondo Tradicional por la envergadura de sus costos y las limitaciones de ejecución que éste presenta. En 1998 albergó recursos por \$ 4.100 millones y para 1999 contaba con \$ 10.900 millones⁴.

⁴ *Corresponde al componente más cuantioso del Programa Mece-Superior.*

II. ANÁLISIS DE LOS APORTES FISCALES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÍODO 1981-1998

1. APORTES FISCALES TOTALES

Los aportes totales, MM\$ 161.791 en 1981, decrecen a MM\$ 75.662 en 1990, año que exhiben el nivel más bajo. Esta caída se revierte a contar de 1991 para alcanzar en 1998 a MM\$ 149.695, cifra que corresponde sólo a un 93% del total de los aportes⁵. El siguiente cuadro sintetiza la evolución de los aportes más importantes:

CUADRO 6: EVOLUCIÓN DE APORTES (EN MILLONES DE PESOS DE 1998)

TIPO DE APORTES	1981	1982	1989	1990	1991	1998
AFD + AFI	161.971	135.706	70.627	62.411	73.162	98.932
Crédito + Becas M. de Educación		20.530	16.639	13.251	20.299	38.924
FDI					2.683	11.940
Total	161.971	156.236	87.266	75.662	96.144	149.695

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Los aportes institucionales, la suma del AFD y el AFI, presentan la caída más importante (61%), pasando de MM\$ 161.791 en 1981 a MM\$ 62.411 en 1990. A partir de 1991 comienza una lenta recuperación hasta alcanzar en 1998 a MM\$ 98.832. De todas formas, ésta no logra el nivel que dichos aportes tenían en 1981 y a la fecha representan sólo el 61% de los recursos que, por esta vía, recibía el sistema universitario. La caída en el período 1981-1998 es de un 39%.

Los recursos para ayuda estudiantil (crédito y becas) han tenido un comportamiento más irregular. Presentan una caída de MM\$ 20.530 en 1982 (año de inicio) a MM\$ 13.251 en 1990, y que corresponde a un 35%. A partir de 1991 se produce una recuperación de dichos aportes hasta alcanzar, en 1998, a MM\$ 38.924, crecimiento que corresponde a un 90% en comparación con 1982.

El Fondo de Desarrollo Institucional presenta un crecimiento a partir de 1991, año de inicio, de MM\$ 2.683 a MM\$ 11.940 en 1998, que alcanza a un 445%.

Los objetivos de gasto de cada uno de estos aportes son, a su vez, muy diferentes. Los recursos obtenidos por las universidades a partir del FDI se destinan a ejecutar proyectos específicos de inversión, concursados ante el Ministerio de Educación, y sobre los cuales esta cartera realiza el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

⁵ Cifras en pesos de 1998.

Los recursos otorgados mediante becas y crédito están destinados exclusivamente a otorgar ayudas estudiantiles para pagar aranceles. Sin embargo, no suponen una mayor disponibilidad de recursos para las universidades. A ellas, en términos financieros, les es indiferente si los aranceles los pagan los estudiantes, las familias o el Estado, en tanto la cantidad de recursos que efectivamente ingresa sea la misma.

Ambas partidas, becas y crédito, además del FDI, constituyen ingresos afectados: los recursos obtenidos por estas vías sólo pueden destinarse al pago de aranceles en los dos primeros casos, y a la ejecución de los proyectos adjudicados en el tercer caso. La única partida cuyo ingreso no está afectado es la partida de aportes institucionales.

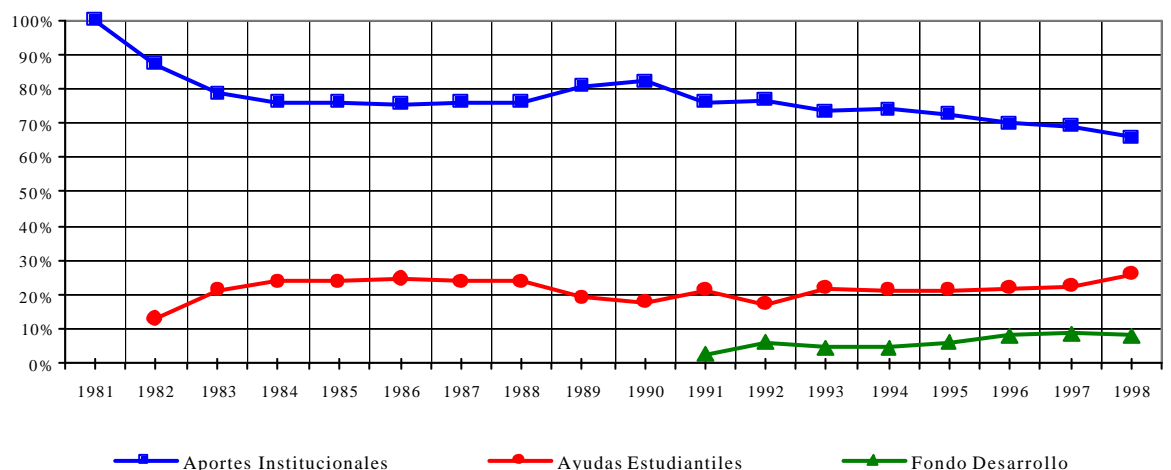
CUADRO 7: PARTICIPACIÓN DE APORTES

TIPO DE APORTE	1981	1982	1989	1990	1998
Aportes institucionales	100%	87%	81%	82%	66%
Ayudas estudiantiles		13%	19%	18%	26%
FDI					8%
Total anual	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Sin embargo, la participación de los tres tipos de aportes es significativamente diferente, como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE CADA TIPO DE APORTE FISCAL EN EL TOTAL ANUAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El FDI tiene una participación creciente en el total de recursos, pasando de un 2,8% en 1991 a un 8% en 1998. Las ayudas estudiantiles crecen entre 1982 y 1987 de un 13% a un 24% para caer, en 1990, a un 18%. A partir de 1991 comienzan a recuperarse para ubicarse, en 1998, en un 26% del total de los recursos. Los aportes institucionales presentan una evolución más compleja. Luego de la fuerte caída de su participación, entre 1981 y 1984, producto de la creación del crédito fiscal, se estabilizan entre 1984 y 1987 en el 76%, y entre 1989 y 1990 crecen a un 81%. Desde 1991 continúa la caída de su participación, que alcanza, en 1998, a un 66% del total de los aportes.

El aporte más importante sigue siendo el aporte institucional, la suma del AFD y el AFI. Con este ingreso las universidades deben programar sus presupuestos y ejecutar sus gastos. Con esta partida financian remuneraciones, establecen programas de desarrollo académico y ejecutan políticas de perfeccionamiento, actividades de investigación y programas de extensión. Además, con esa misma partida deben ejecutar sus programas de inversión en equipamiento e infraestructura física, que presentan deficiencias significativas y variadas entre las distintas universidades.

2. APOORTE FISCAL DIRECTO

El Aporte Fiscal Directo (AFD) aunque es el más importante de los aportes fiscales que se distribuyen a través del Ministerio de Educación, es el que presenta la caída más significativa. Entre 1981 y 1990 se produce una disminución de MM\$ 161.791 a MM\$ 47.167, lo que implica una caída del 71%. A partir de 1991, esta situación se revierte lentamente y en 1998 se alcanza un monto total de MM\$ 82.499. No obstante, los montos totales de AFD de 1998 representan sólo un 50,9% del AFD de 1981. El siguiente cuadro muestra una síntesis de esta evolución:

CUADRO 8: EVOLUCIÓN APOORTE FISCAL DIRECTO

UNIVERSIDADES	1981	1982	1990	1998
Estatales	100%	35%	29%	53%
Privadas	100%	32%	26%	48%
Total	100%	34%	28%	51%

FUENTE: LEHMANN, CARLA (1990).

Si efectuamos este análisis por tipo de institución, distinguiendo universidades estatales y privadas con aportes, podemos observar lo siguiente:

- a. En el período 1981-1990 se observa en las universidades estatales una caída de los aportes, de MM\$ 90.039 a MM\$ 27.451 (disminución de 70%). El promedio por institución, en 1981, era de MM\$ 6.305. El mínimo correspondía a la Universidad Tecnológica Metropolitana, con MM\$ 607, y el máximo a la Universidad de Chile, con MM\$ 46.539. Esto significa que la Universidad Tecnológica Metropolitana recibía en 1981, por concepto de AFD, el 1,3% del presupuesto de la Universidad de Chile. En 1990, el promedio por institución era de MM\$ 1.886. El mínimo correspondía a la Universidad Tecnológica Metropolitana, con MM\$ 313, y el máximo a la Universidad de Chile con MM\$ 11.839. Esto significa que la Universidad Tecnológica Metropolitana recibía en 1990, por concepto de AFD, el 2,6% del presupuesto de la Universidad de Chile.
- b. En el período 1981-1990, las universidades privadas con aportes disminuyen sus recursos de MM\$ 71.752 a MM\$ 19.716 (una caída de 73%). En 1981, el promedio por institución era de MM\$ 11.958. El mínimo correspondía a la Universidad Técnica Federico Santa María, con MM\$ 6.449, y el máximo a la Universidad Católica con MM\$ 22.971. Esto significa que en 1981 la primera recibía, por concepto de AFD, el 28% del presupuesto de la segunda.
- c. En el período 1990-1998 se observa en las universidades estatales un incremento del 75% de sus aportes, de MM\$ 27.451 a MM\$ 48.103. En 1998, el promedio por institución era de MM\$ 3.289. El mínimo correspondía a la Universidad Arturo Prat, con MM\$ 733, y el máximo a la Universidad de Chile, con MM\$ 19.197. Esto significa que la Universidad Arturo Prat recibía en 1998, por concepto de AFD, el 3,8% del presupuesto de la Universidad de Chile.
- d. En el período 1990-1998 las universidades privadas con aportes aumentan sus recursos en un 74%, de MM\$ 19.716 a MM\$ 34.395. En 1998, el promedio por institución era de MM\$ 3.821. El mínimo correspondía a la Universidad Católica del Maule, con MM\$ 311, y el máximo a la Universidad Católica, con MM\$ 10.581. Esto significa que la Universidad Católica del Maule recibía en 1998, por concepto de AFD, el 2,9% del presupuesto de la Universidad Católica⁶.

⁶ Es necesario precisar que en 1992, tres de las sedes de la Universidad Católica se transformaron en universidades autónomas, denominadas respectivamente Universidad Católica del Maule, Universidad Católica de la Santísima Concepción y Universidad Católica de Temuco. La Universidad Católica de Chile traspasó a las nuevas universidades los montos correspondientes al aporte fiscal.

Sin embargo, como ya se señaló, el Aporte Fiscal Directo se distribuye sobre la base de dos criterios: el 95%, que repite la participación del total obtenido por cada universidad el año inmediatamente anterior, y el 5% restante distribuido sobre la base de los indicadores ya explicados.

El efecto del 5% variable ha determinado que la participación original, establecida en 1981, haya variado sustancialmente en algunos casos. Como demostración de la importancia de este mecanismo de distribución, se puede observar que las participaciones de algunas universidades han presentado las siguientes modificaciones:

CUADRO 9: EJEMPLO DE VARIACIÓN DE PARTICIPACIÓN

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ANUAL EN TOTAL AFD	1981	1988	1993	1997	1998	VARIACIÓN PERÍODO 1981 - 1998
U. de Chile	28,1	27,23	24,10	23,60	23,3	- 4,8 %
U. de Valparaíso	2,98	3,07	2,90	2,80	2,7	- 0,28%
U. de Talca	1,21	1,30	2,04	2,97	3,3	2,09%
U. Técnica Metropolitana	0,39	0,42	0,82	1,10	1,2	0,81%

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1997.

Es importante recordar que el AFD representa el mayor aporte de origen fiscal destinado a la gestión universitaria y no requiere una cuenta específica del gasto. Aunque se ha insistido oficialmente, a través de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, que no existe un vínculo entre el AFD y las remuneraciones; es importante reconocer que de acuerdo con los Balances de Ejecución Presupuestaria 1995, publicados en el Anuario del Consejo de Rectores, los aportes fiscales en el sistema universitario financian alrededor de un 32% de los presupuestos universitarios, donde un 54% aproximadamente corresponde a remuneraciones. Es decir, los aportes fiscales financian alrededor de un 59% de las planillas de remuneraciones.

Estos datos explican porqué los aumentos de remuneraciones del sector público, que se replican en las universidades, generan un problema financiero de proporciones que obviamente se agudiza cuando el crecimiento de este aporte es inferior al incremento de las remuneraciones del sector público.

Parece necesario, entonces, analizar lo que ocurre con el actual modelo de distribución del AFD, en especial sobre su componente del 5%. Un análisis más profundo requeriría conocer el

comportamiento histórico de cada institución en cada una de las variables consideradas. Sin embargo, no es posible mientras no exista conocimiento objetivo y transparente en relación con los datos utilizados. Con todo, resulta pertinente realizar algunos comentarios sobre el actual desarrollo del proceso.

2.1 Análisis de los parámetros

Los parámetros utilizados en el cálculo del 5% variable del AFD son:

a. Número de alumnos de pregrado

La información utilizada proviene de los datos del Ministerio de Educación, la que es alimentada cada año con los datos que emanan de las propias universidades y que no resultan del todo confiable. Este parámetro es de especial importancia al momento de comparar el tamaño de las instituciones. Sin embargo, no queda claro porqué sólo se consideran los alumnos de pregrado y no también los de posgrado, si se toma en cuenta que la formación de posgrado es una función privativa de las universidades.

b. Jornadas Completas Equivalentes Totales

Esta información se solicita cada año a cada institución. El único mecanismo de control podría ser la simple comparación con los datos de años anteriores, pero puede mejorarse con metodología adicional debido a la importancia de este parámetro (está incluido en 4 de los 5 indicadores, y su ponderación alcanza a 99% en el esquema actual). Sobre este parámetro no existe consenso en relación con un valor promedio considerado como óptimo. Sin embargo, y tal como hoy se usa, lo ideal es tener el menor número de JCE contratadas. Parece haber un cierto contrasentido, ya que si se premia la contratación de un menor número de JCE también significa contar con menor disponibilidad de horas para otras actividades distintas de la docencia directa.

Por otro lado, ¿requieren todas las carreras un promedio similar de horas contratadas? Parecería más razonable discriminar a los académicos adscritos a unidades donde la educación de calidad implica necesariamente grupos pequeños de estudiantes, como Medicina y Odontología, por ejemplo.

c. Jornadas Completas Equivalentes con grado académico

Al igual que en el caso anterior, la información sobre JCE con grado proviene de las propias instituciones y también se premia tener el menor número de JCE contratadas. Pero no hay distinción sobre la calidad de los grados de magíster o doctor ni tampoco congruencia entre el perfeccionamiento

adquirido y las líneas de desarrollo privilegiadas por las distintas disciplinas. Asimismo, coinciden dos circunstancias que distorsionan la adecuada utilización de este indicador: en las carreras donde se requiere de docencia directa dirigida a pequeños grupos, sus costos son sustancialmente más altos debido al mayor número de horas académicas que es necesario contratar. Además, en algunas áreas, en especial la de la salud, no existe una cultura de perfeccionamiento de posgrado. Más bien la especialización profesional se alcanza por la vía de actividades de postítulo no conducentes a la obtención de grados académicos.

d. Número de carreras de pregrado

El número de carreras de pregrado es una de las variables más complejas de obtener. Cualquiera sea la fuente de este dato, resulta imprescindible aunar criterios para la contabilización. Por un lado, un mismo programa ofrecido en más de una modalidad (sede, ingreso en II semestre, vespertino, etc.) tiene como resultado un mayor número de estudiantes, probablemente por encima del mayor número de horas de JCE complementarias. Está claro que este parámetro ofrece dificultades. Sin embargo, es posible unificar criterios para contabilizar entradas o salidas: carreras con matrícula en primer año y/o en cursos superiores, carreras ofrecidas en distintos horarios o sedes, etc. Por la vía del Consejo de Rectores se podría llegar a criterios uniformes.

e. Número de proyectos Fondecyt y de publicaciones de corriente principal (ISI)

La información sobre proyectos Fondecyt y publicaciones ISI la entrega Conicyt. Al ser la única y permanente fuente de esta información, se asume que ha adoptado criterios uniformes para evitar la doble contabilidad de los proyectos. En todo caso, es evidente que este dato no hace más que fortalecer a las instituciones donde históricamente se ha invertido y será difícil obtener mayor competencia real. Finalmente, existen áreas de trabajo (como medicina) donde las publicaciones se insertan en otras fuentes de información, pero no son consideradas en esta medición de productividad.

2.2 Variables y Ponderaciones

Las variables que se calculan a partir de los parámetros indicados, y las ponderaciones utilizadas, fueron modificadas en 1991 y luego en 1998, y son las siguientes:

CUADRO 10: MODIFICACIONES DE VARIABLES

	DESDE 1989	DESDE 1991	DESDE 1998
Nº de alumnos de pregrado/Nº de carreras	15%	25%	1%
Nº de alumnos de pregrado/Nº de JCE	20%	2,5%	15%
JCE con grado de Magíster y Doctor/ Nº de JCE	30%	12,5%	24%
Nº de proyectos Fondecyt/ Nº de JCE	15%	20%	25%
Nº de publicaciones ISI / Nº de JCE	20%	40%	35%
Total	100%	100%	100%

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVSIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1997.

Las JCE resultan ser el parámetro más importante al estar incluidas en cuatro de las cinco variables. Sin embargo, las variables 4 y 5, que miden la “productividad” en investigación y publicaciones de la planta académica, han resultado ser cada vez más importantes en la ponderación. La tercera variable se refiere a la “calidad” de la planta académica, aspecto que condicionaría las posibilidades de obtener buenos resultados en las actividades de investigación y publicaciones. Entre estas tres últimas variables se ha concentrado entre el 65% y el 84% de las ponderaciones.

La modificación de ponderación de la primera variable parece restar importancia al nivel de actividad que muestra este indicador o se desea contrarrestar la tendencia de crecimiento de las oportunidades de ingreso de los estudiantes a planes comunes masivos. Sin embargo, hay un mayor nivel de actividad cuando hay más estudiantes y cuando se destinan esfuerzos para aumentar los índices de retención, actividad de preocupación vital en las universidades.

El número de estudiantes por JCE tiene dos lecturas relevantes que de alguna manera se contraponen: según este indicador la institución es eficiente si los académicos atienden al mayor número de estudiantes. Por lo tanto, los cursos masivos, cada vez más lejanos al consenso de óptimo, en el concepto moderno del proceso de enseñanza aprendizaje, se alientan según este indicador.

Por otra parte, se obtienen resultados positivos en este indicador si hay un menor número de JCE contratadas. Ello no fomenta que las instituciones contraten horas para el desarrollo de investigación o para suplir a académicos en etapa de perfeccionamiento, actividades que no tendrán efectos directos en el financiamiento si previamente no se invierten recursos.

En el caso de la proporción de JCE con grado académico, se trata de un indicador claro que permite reconocer, después de un proceso generalmente largo, el nivel de perfeccionamiento sistemático

alcanzado por los académicos. No parece razonable objetar su importancia cuando hablamos de universidades donde las actividades van más allá que la docencia de pregrado. Asimismo, si una universidad es débil en esta materia y como consecuencia obtiene pobres resultados en proyectos y publicaciones, el impacto de estos indicadores trae consigo un progresivo menor acceso a recursos de AFD. Por tanto, la institución no dispondrá de recursos para fortalecer la actividad de perfeccionamiento. Con ello se entra a un círculo vicioso muy difícil de superar, lo que probablemente ha ocurrido en muchas de las instituciones.

En relación con la productividad académica, es razonable pensar que el número de proyectos y de publicaciones son indicadores claros para medirla. No obstante, estos resultados son producto de decisiones de largo plazo que no hacen más que mostrar y acentuar las diferencias de generación entre las instituciones, tal como ocurre con los concursos nacionales de investigación.

Dentro de las señales que distorsionan el mecanismo de distribución del 5% variable, se encuentra la de privilegiar la realización de actividades de investigación y publicaciones (previa obtención de grados superiores de sus académicos) en desmedro de la docencia. Con ello, una institución meramente docente, pero de gran nivel, para mejorar su acceso a recursos fiscales no tiene más alternativa que incursionar en investigación, previa destinación de recursos a un largo proceso de perfeccionamiento de sus académicos.

En general, si se acepta un cierto grado de generalización, se puede adelantar que las universidades más tradicionales son las más poderosas en las variables 3, 4 y 5. Aunque poseen las mayores plantas académicas, lo que implica mostrar malos resultados en la variable 2, una proporción importante de los académicos cuenta con posgrados, lo que arroja un alto valor en la variable 3 y permite un mayor éxito en Fondecyt y en publicaciones, medidos en las variables 4 y 5, cuya ponderación aumentó en 1991 y se ha mantenido en un 60% después de la última modificación.

En cambio, las universidades en desarrollo presentan, en primer lugar, disparidades. Por ejemplo, algunas mantienen estructuras académicas heredadas del sistema tradicional y no se han podido mejorar en todos los casos. Sin embargo, no ofrecen resultados importantes en materia de proyectos y publicaciones, entre otras razones, porque no cuentan con infraestructura de apoyo. Otras han centrado sus esfuerzos en mejorar la calidad del cuerpo académico. En todo caso, la mayoría tiene grandes problemas para alcanzar los niveles de productividad en investigación y publicaciones que caracterizan a las universidades más tradicionales, lo que limita su capacidad para mejorar los

indicadores utilizados para distribuir el 5% del AFD.

Una discusión sobre la distribución original del AFD total (la aplicada a partir de 1981), no parece relevante dada la importancia que ha adquirido el componente del 5% en las modificaciones de la distribución original. Parece más adecuado centrar la discusión sobre si las modificaciones se han producido en el sentido deseado.

2.3 Efectos del 5% variable en la participación en el Aporte Fiscal Directo

Como resultado de un proceso que incluye la estandarización de las variables y un desplazamiento entre 0 y 1 para aplicar una función exponencial, cuyos coeficientes son 3 y 1,9, se obtienen los valores para cada una de las cinco variables, de las cuales resulta la proporción que cada institución llevará en el 5% variable del AFD.

Las proporciones de 1998, y lo que significaron desde el punto de vista del crecimiento respecto a 1997, se reproducen a continuación:

CUADRO 11: VARIACIONES DE CRECIMIENTO

PARTICIPACIONES	U. DE CHILE	U. DE TALCA	U. TÉC. MET.	U. VALPARAÍSO	SISTEMA
5% AFD	17,1%	10,0%	2,90%	1,0%	
95% AFD	23,6%	3%	1,10%	2,80%	
100% AFD	23,3%	3,3%	1,20%	2,70%	
Crecimiento 1997-1998	5,8%	19,9%	15,9%	3,70%	7,2%

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1997.

Como resultado del proceso descrito, las instituciones presentan comportamientos distintos en relación con el AFD. Si bien con los datos entregados sólo es posible comparar resultados 1997-1998, la verdad es que demuestran tendencias de varios años.

En el caso de la Universidad de Chile es evidente que tanto la situación inicial de participación, definida en 28,1% en 1981, así como las modificaciones a la ponderación de las variables que favorecen a las universidades más tradicionales, le ha permitido atenuar los efectos de un detrimento constante en su participación en el total del AFD. Las demás universidades tradicionales presentan análoga situación.

Para la Universidad de Talca, en cambio, el 5% variable le ha permitido remontar una cifra inicial de participación que la situaba entre las más bajas del sistema. Lo mismo ocurre con la Universidad Tecnológica Metropolitana. No obstante, ambas universidades aún no alcanzan buenos resultados en proyectos y publicaciones. En todo caso, es natural que se requiera de un período mayor de espera en su desarrollo.

3. APOORTE FISCAL INDIRECTO, AFI

La Ley N° 18.768 dispuso que a contar de 1990 el AFI se extendiera a los institutos profesionales y centros de formación técnica, además de las universidades del Consejo de Rectores y privadas, que captan alumnos de entre los 27.500 mejores puntajes de la PAA. Sin embargo, alrededor del 81% de estos estudiantes ingresa a universidades del Consejo de Rectores y éstas captan cerca del 85% del AFI.

El Cuadro N° 12 muestra la evolución de la participación en el número de alumnos con AFI, tanto en instituciones del Consejo de Rectores como privadas sin aportes, para el período 1991-1998:

CUADRO 12: COMPARACIÓN DE AFI

AÑOS	CONSEJO DE RECTORES		INSTITUCIONES PRIVADAS	
	% Alumnos AFI	% Recursos AFI	% Alumnos AFI	% Recursos AFI
1991	84,7%	88,9%	15,3%	11,1%
1992	85,4%	89,6%	14,6%	10,4%
1993	85,8%	89,0%	14,2%	11,0%
1994	84,0%	88,2%	16,0%	11,8%
1995	83,5%	87,4%	16,5%	12,6%
1996	83,5%	86,9%	16,5%	13,1%
1997	83,8%	86,9%	16,2%	13,1%
1998	82,0%	85,2%	18,0%	14,8%

FUENTE: ROJAS, F. (1999).

Las instituciones privadas sin aporte fiscal en 1991 captaban al 15,3% de los alumnos con derecho a AFI, y recibieron el 11,1% de los recursos por este concepto⁷. En 1998 captaron el 18%

⁷ Para calcular el AFI de un año se considera el ingreso de los alumnos en el año inmediatamente anterior; es decir, el AFI de 1998 corresponde a la matrícula de 1997.

de los alumnos y el 14,8% del AFI. Si bien el crecimiento del número de alumnos ha sido lento, se observa que el 75% de éste corresponde a los dos últimos años, lo que estaría indicando un cambio brusco en la tendencia. Este hecho se puede explicar de múltiples maneras. Por ejemplo, las políticas de crédito impulsadas por el Estado para el sector privado o el mayor número de instituciones autónomas que han abierto programas que atraen alumnos con buenos puntajes, como Medicina, Odontología, etc.

Al analizar los montos globales del AFI podemos ver que entre 1982 y 1990 se produce una disminución de los recursos de MM \$15.363 a MM \$13.384, lo que representa una caída del 13% en este aporte. A partir de 1991, el monto global tiende a mantenerse y en 1998 se registra un total de M\$ 13.920, que representan un 90% del AFI de 1982.

CUADRO 13: EVOLUCIÓN APORTE FISCAL INDIRECTO

UNIVERSIDADES	1982	1989	1990	1998
Estatales	100%	98%	75%	84%
Privadas	100%	116%	98%	102%
Total	100%	106%	85%	92%

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1997.

Si realizamos este análisis por tipo de institución, distinguiendo universidades estatales y universidades privadas con aportes, podemos observar lo siguiente:

- a. En el período 1982-1990 se observa en las universidades estatales una caída de los aportes, de MM\$ 8.934 a MM\$ 7.107 (disminución de 21%). En 1982, el promedio por institución era de MM\$ 623. El mínimo correspondía a la Universidad Arturo Prat, con MM\$ 24, y el máximo a la Universidad de Chile con MM\$ 2.883. Esto significa que en 1982 la Universidad Arturo Prat recibía, por concepto de AFI, el 0,83% del presupuesto de la Universidad de Chile. En 1990, el promedio por institución era de MM\$ 444. El mínimo correspondía a la Universidad de Magallanes, con MM\$ 42, y el máximo a la Universidad de Chile con MM\$ 2.577. Esto significa que la Universidad de Magallanes recibía en 1990, por concepto de AFI, el 1,6% del presupuesto de la Universidad de Chile.
- b. En el período 1982-1990 las universidades privadas con aportes disminuyen sus recursos de MM\$ 6.429 a MM\$ 6.274, lo que corresponde a una caída de 2,4%. El promedio por institución era, en 1982, de MM\$ 1.071. El mínimo correspondía a la Universidad Católica

del Norte, con MM\$ 329, y el máximo a la Universidad de Concepción con MM\$ 1.673. Esto significa que en 1982 la Universidad Católica del Norte recibía, por concepto de AFI, el 20% del presupuesto de la Universidad de Concepción.

- c. En el período 1990-1998 se observa en las universidades estatales un leve incremento de sus aportes, de MM\$ 7.107 a MM\$ 7.331 (aumento de 3%). El promedio por institución, en 1998, era de MM\$ 458. El mínimo correspondía a la Universidad de Atacama, con MM\$ 35, y el máximo a la Universidad de Chile con MM\$ 3.005. Esto significa que en 1998 la Universidad de Atacama recibía, por concepto de AFI, el 1,1% del presupuesto de la Universidad de Chile.
- d. En el período 1990-1998 las universidades privadas con aportes aumentan levemente sus recursos de AFI pasando de MM\$ 6.274 a MM\$ 6.586 (incremento de 4,9%). El promedio por institución, en 1998, era de MM\$ 731. El mínimo correspondía a la Universidad Católica de Temuco, con MM\$ 79, y el máximo a la Universidad Católica de Chile, con MM\$ 2.716. Esto significa que en 1998 la Universidad Católica de Temuco recibía, por concepto de AFI, el 2,9% del presupuesto de la Universidad Católica de Chile.
- e. En resumen, luego de una caída poco significativa en 1991, las universidades estatales han recuperado parcialmente su participación en el monto global de AFI obtenido, el cual siempre ha sido superior al 50% del total.

4. AYUDAS ESTUDIANTILES

Las ayudas estudiantiles constituyen el aporte fiscal que ha experimentado un crecimiento mayor en el período 1982-1998. Desde 1982 se han creado distintos instrumentos de apoyo al financiamiento a los estudiantes descritos en el capítulo I: el Fondo de Crédito y los suplementos para crédito, la Ley N° 19.083, las Becas Ministerio de Educación, los Programas de Reparación, las Becas Juan Gómez Millas, las Becas para Estudiantes de Pedagogía, y las Becas para Hijos de Profesionales de la Educación. Por la importancia de los montos, centraremos nuestro análisis solamente en el Fondo de Crédito y los suplementos para Crédito y en las Becas Ministerio de Educación.

Si realizamos un análisis de los montos globales de las ayudas estudiantiles podemos ver que entre 1982 y 1990 se produce una disminución de los recursos de MM\$ 20.530 a MM\$ 12.645, lo que representa una caída del 38%. A partir de 1991, esta situación se revierte significativamente y en

1998 se alcanza a los MM\$ 38.582. El crecimiento porcentual de los montos llega a un 87% en comparación con 1982.

CUADRO 14: EVOLUCIÓN AYUDAS ESTUDIANTILES

UNIVERSIDADES	1982	1989	1990	1998
Estatales	100%	82%	62%	205%
Privadas	100%	80%	61%	164%
Total	100%	81%	62%	188%

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1999.

Si realizamos este análisis por tipo de institución, distinguiendo universidades estatales y universidades privadas con aportes, podemos observar lo siguiente:

- a. En el período 1982-1990 se observa en las universidades estatales una caída de los aportes, de MM\$ 11.953 a MM\$ 7.433 (disminución de 38%). En 1982 el promedio por institución era de MM\$ 747. El mínimo correspondía a la Universidad de Magallanes, con MM\$ 131, y el máximo a la Universidad de Chile, con MM\$ 3.015. Esto significa que en 1982 la Universidad de Magallanes recibía, por concepto de ayudas estudiantiles, el 4,4% del presupuesto de la Universidad de Chile. En 1990 el promedio por institución era de MM\$ 464. Nuevamente el mínimo correspondía a la Universidad de Magallanes, con MM\$ 177, y el máximo a la Universidad de Chile con MM\$ 1.813. Esto significa que en 1990 la Universidad de Magallanes recibía, por concepto de ayudas estudiantiles, el 9,8% del presupuesto de la Universidad de Chile.
- b. En el período 1982-1990 las universidades privadas con aportes disminuyen sus recursos de MM\$ 8.577 a MM\$ 5.212 (disminución de 39%). En 1982 el promedio por institución era de MM\$ 1.429. El mínimo correspondía a la Universidad Católica del Norte, con MM\$ 755, y el máximo a la Universidad Católica de Chile, con MM\$ 2.409. Esto significa que en 1981 la Universidad Católica del Norte recibía, por concepto de ayudas estudiantiles, el 31% del presupuesto de la Universidad Católica de Chile.
- c. En el período 1990-1998 se observa en las universidades estatales un incremento de sus aportes, de MM\$ 7.433 a MM\$ 24.555 (un aumento de 230%). En 1998 el promedio por institución era de MM\$ 1.534. El mínimo correspondía a la Universidad de Magallanes, con MM\$ 500, y el máximo ahora a la Universidad de Santiago, con MM\$ 3.940. Esto significa

que en 1998 la Universidad de Magallanes recibía, por concepto de ayudas estudiantiles, el 12,6% del presupuesto de la Universidad de Santiago.

- d. En el período 1990-1998 las universidades privadas con aportes aumentan sus recursos de MM\$ 5.212 a MM\$ 14.027 (un incremento de 169%). En 1998, el promedio por institución, era de MM\$ 1.558. El mínimo correspondía a la Universidad Católica del Maule, con MM\$ 604, y el máximo ahora a la Universidad de Concepción, con MM\$ 3.450. Esto significa que en 1998 la Universidad Católica del Maule recibía, por concepto de ayudas estudiantiles, el 17% del presupuesto de la Universidad de Concepción.
- e. En resumen, en el período las universidades estatales han aumentado su participación en la distribución de ayudas estudiantiles en un 5%.

5. FONDO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Hasta 1991, la estructura del presupuesto fiscal no contemplaba recursos específicos para desarrollo en las instituciones. En ellas tampoco existía la disponibilidad o la convicción de destinar recursos para financiar el crecimiento. El desarrollo del FDI y su crecimiento en el período ha solucionado una dificultad sustancial del presupuesto fiscal de educación superior: la falta de financiamiento específico destinado a inversión. En 1991 el monto de este fondo ascendía a \$ 2.509 millones y en 1998 llegó a \$ 11.939 millones (en pesos de 1998), lo que significa un crecimiento de 376%.

CUADRO 15: EVOLUCIÓN FONDO DESARROLLO INSTITUCIONAL

UNIVERSIDADES	1991	1992	1997	1998
Estatales	100%	174%	371%	365%
Privadas	100%	689%	1.324%	1.196%
Total	100%	243%	498%	476%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Si bien el FDI contempla criterios para evaluar, jerarquizar y adjudicar proyectos, en el hecho los recursos se han asignado casi históricamente, con porcentajes de participación muy similares a los utilizados para distribuir el Aporte Fiscal Directo. Si se analiza la distribución de este aporte por

tipo de institución, distinguiendo entre universidades estatales y universidades privadas con aportes, podemos observar lo siguiente para el período 1991-1998:

- a. En las universidades estatales hay un aumento de los aportes, de MM\$ 2.174 en 1991 a MM\$ 7.937 en 1998 (crecimiento de 365%). En 1991 el promedio por institución, entre las que tuvieron acceso a este aporte, era de MM\$ 154. El mínimo correspondía a tres universidades, con MM\$ 125, y el máximo a otras cinco instituciones. Esto significa que el monto mínimo recibido representaba el 71% del máximo.
- b. Las universidades privadas con aportes crecen en los recursos del FDI, pasando de MM\$ 334 en 1991 a MM\$ 4.001 en 1998 (incremento de 1.196%). El promedio por institución, entre las tres que tuvieron acceso en este subgrupo, era de MM\$ 111. El mínimo correspondió a la Universidad Católica del Norte, con MM\$ 85 y el máximo a la Universidad Austral con MM\$ 148.

El concurso de 1991 se dirigió sólo a las universidades derivadas (15 instituciones). Por lo tanto, es relevante revisar lo ocurrido en 1992, cuando todas las universidades del Consejo de Rectores accedieron a este Fondo:

- a. En 1992 el promedio por institución fue de MM\$ 250. El mínimo correspondió a la Universidad de Atacama, con MM\$ 111, y el máximo a la Universidad de Chile, con MM\$ 1.157. Esto significa que en 1992 la Universidad de Atacama recibió, por FDI, el 9,6% del presupuesto de la Universidad de Chile.
- b. En 1998, el promedio por institución fue de MM\$ 513. El mínimo correspondió a la Universidad Tecnológica Metropolitana, con MM\$ 350, y el máximo a la Universidad de Chile, con MM\$ 1.615. Esto significa que en 1998 la Universidad Tecnológica Metropolitana recibió, por FDI, el 22% del presupuesto de la Universidad de Chile.
- c. Durante el período 1992-1998, las universidades privadas con aportes crecen en los recursos del FDI, pasando de MM\$ 2.304 a MM\$ 4.001 (crecimiento de 74%). En 1992 el promedio por institución era de MM\$ 256. El mínimo correspondió a las universidades Católica del Maule y de la Santísima Concepción, con MM\$ 63, y el máximo a la Universidad Católica de Chile, con MM\$ 521. Esto significa que en 1992 las dos universidades católicas derivadas recibieron, cada una, el 12% del presupuesto de la Universidad Católica de Chile por concepto de FDI.
- d. En 1998, las universidades privadas con aporte recibieron un total de MM\$ 4.001. En 1998, el promedio por institución en este subgrupo fue de MM\$ 444. El mínimo correspondió a

la Universidad Católica de la Santísima Concepción, con MM\$ 192, y el máximo a la Universidad de Concepción, con MM\$ 696. Esto significa que en 1998 la Universidad Católica de la Santísima Concepción recibió el 28% del presupuesto de la Universidad de Concepción por concepto de FDI.

- e. En resumen, las variaciones en la distribución de los aportes del FDI tuvieron una variación significativa entre ambos grupos de universidades. Las universidades privadas crecieron muy por encima de lo que lo hizo este aporte en términos globales, restando esta participación a las universidades estatales.

Los porcentajes de participación por universidad no varían significativamente de año en año, lo que refleja que estos recursos no se asignan según los criterios preestablecidos. Esto es una debilidad al no existir una correspondencia entre los criterios de evaluación y de asignación. No obstante, dadas las diferencias, tanto de regionalidad como de capacidades y recursos de las distintas universidades, esta forma de asignación contribuye al desarrollo y equidad de aquellas universidades que por su nivel de desarrollo y/o ubicación geográfica presentan mayores carencias. Si el FDI fuese absolutamente concursable éstas probablemente no lograrían acceder a sus recursos.

Si bien se trata de un fondo de carácter semiconcursable, en la medida que la distribución efectiva de los recursos sigue una línea histórica, su existencia y trayectoria ha permitido crear, al interior de las universidades, capacidad, conocimiento y experiencia en la elaboración y presentación de este tipo de proyectos, lo que las ha colocado en una posición más favorable frente a otras fuentes concursables.

Asimismo, esta situación ha posibilitado que las universidades establezcan una cartera de proyectos para buscar, en una etapa posterior, otras fuentes de financiamiento. Ello ha roto una conducta tradicional: solicitar recursos y luego establecer su destino. Ahora se trata de gestionar recursos para financiar proyectos específicos, seleccionados por el Ministerio de Educación en virtud de criterios relevantes para el cumplimiento de las metas generales del Estado.

Dado que los recursos asignados en estos concursos deben ejecutarse dentro del año presupuestario correspondiente, las universidades han debido fortalecer sus capacidades para una administración ágil y eficiente. En muchos casos tienen centros de costos independientes, lo que a la larga incide en un nuevo estilo de gestión que influye y condiciona toda la gestión universitaria.

A partir de este instrumento, la mayoría de las universidades ha ejecutado concursos internos para seleccionar los proyectos. Esto permite ofrecer a las distintas unidades académicas, facultades, institutos y escuelas la experiencia de elaborar este tipo de iniciativas y, además, crea una sinergia significativa al incentivar que los proyectos presentados sean coherentes con los distintos planes de desarrollo de las propias unidades y con el plan global de la institución.

Dado que la División de Educación Superior realiza el seguimiento de los proyectos y que los montos se entregan en etapas sucesivas, es posible evaluar el destino de los recursos y el cumplimiento de los objetivos propuestos. El beneficio adicional de esta distribución es un paso significativo para una eventual asignación de recursos sobre la base de resultados en un sector tan difícil y complejo como la educación superior.

Esta forma de asignar recursos permitió introducir en 1998 un nuevo fondo, el Mece-Superior. Por su carácter concursable se pensó que generaría críticas y rechazos desde el sector universitario. Sin embargo, fue recibido con beneplácito porque en él se vio una oportunidad para realizar proyectos de mayor envergadura.

En conclusión, el FDI es un fondo semiconcursable, debido a que la distribución de sus recursos sigue una línea histórica, asociada a la distribución del Aporte Fiscal Directo. Sin embargo, su carácter concursable está dado porque la evaluación de los proyectos, dentro de cada universidad, se realiza según los criterios de evaluación establecidos por el Fondo. Por cada universidad se seleccionan aquellos proyectos que se ajusten efectivamente a los objetivos y criterios prefijados. Ello ha posibilitado que el FDI aparezca, ante el sistema universitario tradicional, como una instancia creíble y pertinente de asignación de recursos. Con el transcurso de los años se ha constituido en una instancia de apoyo a los programas de inversión de las distintas universidades. A la vez, es uno de los componentes con mayor legitimidad y transparencia dentro del sistema de financiamiento universitario.

Respecto de su carácter semiconcursable, si se considera a una institución cualquiera, ella muestra una muy pequeña varianza en el porcentaje de participación del FDI, cuestión que a primera vista resulta un tanto extraña al tratarse de un instrumento concursable anual. Sin embargo, esta misma característica es la que ha permitido a las propias instituciones un mejor escenario de planificación de inversiones. Los porcentajes promedios de adjudicación, que originalmente se asimilaron a la participación institucional en el Aporte Fiscal Directo, de alguna manera permiten establecer características diferenciadoras entre las instituciones. De otra forma, y de haber sido absolutamente

concurrible, lo más probable es que se habría producido una mayor concentración de recursos en las universidades más grandes, donde hay más capacidades de gestión, en particular por su experiencia en otros tipos de concursos.

Quizás si los concursos no premiaran la excelencia de los proyectos, sino las mayores necesidades de las distintas instituciones, el Estado tendría dificultades para legitimar una decisión de tal naturaleza ante instituciones más poderosas, donde las necesidades mínimas están resueltas y los proyectos se dirigen a perfeccionar capacidades ya existentes. La actual forma de distribución de recursos y su carácter semiconcurrible ha permitido satisfacer otro criterio significativo: la reducción de desigualdades entre universidades de distinto tamaño y localización regional.

III. COMENTARIOS FINALES

En estas últimas décadas el esquema de financiamiento universitario se ha caracterizado por la constante diversificación de sus fuentes. Sin embargo, éste se ha desarrollado más bien por agregación y sin criterios claros para establecer, eliminar o modificar distintos instrumentos.

El estudio ha considerado como información inicial el año 1981, cuando se reformó el sistema universitario y se crearon nuevos instrumentos de financiamiento. Además, sólo a partir de esa fecha es posible contar con datos reales de asignación de recursos.

La agregación de los distintos aportes utilizados en este trabajo es la que regularmente se realiza en el sistema universitario. En él se distinguen los instrumentos entre aquellos dirigidos al financiamiento de las actividades corrientes de una institución (AFD y AFI); los aportes destinados al financiamiento de los estudiantes (ayudas estudiantiles) y los recursos destinados al financiamiento de proyectos específicos de inversión (Fondo de Desarrollo Institucional). Asimismo, se ha distinguido entre universidades estatales y privadas con aporte para conocer de qué manera les afectan estas decisiones.

Este trabajo ha mostrado la evolución de dichos aportes en el período en estudio. El caso de los Aportes Institucionales reviste importancia por su cuantía y relevancia en los presupuestos corrientes de las instituciones. El hecho de no estar ligados directamente a actividades específicas al momento de ser adjudicados por el Estado hace de ellos el instrumento que facilita y fortalece la autonomía universitaria. Si bien en 1981 el 100% de los recursos fiscales provenía del Aporte Fiscal Directo, en 1998 éstos correspondían sólo al 66%. Así, el Estado ha determinado que las instituciones sólo pueden contar con esa proporción de recursos para ser manejado de manera independiente. Por lo tanto, la inestabilidad en el flujo y su significativa caída en el período producen un efecto no despreciable en la gestión de los presupuestos universitarios.

A través de las Ayudas Estudiantiles el objetivo trazado por el Estado es lograr la equidad en el sistema de educación superior universitaria. En tal sentido, es relevante que los mayores esfuerzos realizados para aumentar los recursos fiscales se hayan orientado por este criterio. No obstante, si su incremento ha implicado disminuir los aportes institucionales, entonces resulta que la búsqueda de la equidad ha sido financiada, al menos parcialmente, por las universidades.

De alguna manera lo ocurrido con el Fondo de Desarrollo Institucional ha seguido el mismo patrón que el de las ayudas estudiantiles. El objetivo del Estado ha sido fortalecer los índices de inversión de las universidades a partir de sus prioridades institucionales. Sin embargo, estos recursos

se han incluido en los presupuestos fiscales a costa de los aportes institucionales. Entonces, hoy día el Estado tiene más injerencia en el gasto de las universidades a través de financiar o no determinadas actividades.

Aun cuando los aportes para ayudas estudiantiles han crecido en 65% y los recursos destinados al Fondo de Desarrollo Institucional aumentaron en 187%, la partida más importante (la suma del AFD y el AFI) ha caído en un 37%. Asimismo, si tomamos en cuenta la participación del AFD y del AFI en el total de recursos, vemos que los aportes al sistema han caído en un 19%. En pesos de 1998, el sistema universitario tradicional recibe el 81% de los recursos que percibía en 1982. Hoy día las universidades deben operar con dosis cada vez mayores de creatividad, esfuerzo y austeridad. Existen importantes déficit de infraestructura física y humana que deben ser resueltos si se desea situar a las universidades en un nivel acorde con el grado de desarrollo del país. Por su naturaleza y funciones, las universidades deberían ubicarse en el sector de punta de la economía, que lidera y dinamiza el proceso de desarrollo.

Estos déficit son más marcados en el sector estatal de las universidades, en especial, en el de las universidades estatales derivadas que no han contado con los recursos necesarios para sustentar sus respectivos planes de desarrollo, con la agravante de que iniciaron su vida autónoma en un período caracterizado por una fuerte contracción del gasto fiscal en general y de los aportes fiscales a la educación superior en particular.

Las universidades necesitan un marco definido y estable en materia de financiamiento para desarrollar con eficiencia las labores de docencia, investigación y extensión. Por otra parte, el país requiere formar profesionales y desarrollar la ciencia, la tecnología y la cultura. Hay que establecer una coincidencia de objetivos de política, donde las universidades esperan que el Estado financie adecuadamente las actividades propias del interés público, a través de mecanismos estables y transparentes. Por su parte, el Estado espera que las universidades generen conocimiento y cultura pertinentes para el país mediante el uso eficiente y responsable de los recursos fiscales.

Es importante entender a cabalidad el vínculo entre Estado y universidades, que no se reduce a que las últimas acudan al Estado para solicitar recursos financieros. La racionalidad es más bien inversa. Una sociedad requiere para su desarrollo generar y difundir conocimiento y cultura, actividades que poseen un alto componente de bien público. Al Estado le corresponde, por tanto, asegurar la provisión de tales servicios. Además, es natural que recurra a las universidades, ya que éstas se han

especializado en dichas actividades. En este sentido, el financiamiento público a las universidades es una alternativa natural, pero no incondicional, y queda sujeta a la eficiencia y pertinencia de las labores que allí se realicen.

Ya en 1993, en una propuesta presentada por el Consejo de Rectores⁸ se establecía que una política pública de financiamiento debía sustentarse en cinco ejes:

a. Estabilidad. Con el fin de asegurar la estabilidad del sistema universitario, el Estado debe comprometer una base mínima de recursos financieros.

b. Crecimiento. Para mantener la capacidad del sistema universitario para contribuir a las futuras necesidades de desarrollo del país, los recursos aportados por el Estado al sistema deben evolucionar en una tasa similar al crecimiento de la economía.

c. Eficiencia. Con el propósito de garantizar la eficiencia en el uso de los fondos públicos, la asignación de recursos debe privilegiar la vinculación con resultados evaluables, cuidando que no se afecte la base mínima que cada institución posee en el sistema.

d. Calidad. Con la finalidad de estimular la calidad y capacidad de innovación del sistema universitario, los recursos deben destinarse preferentemente a desarrollar el capital humano de las instituciones y a fortalecer la infraestructura científico-tecnológica que el país requiere.

e. Desarrollo nacional armónico. Como parte de las políticas de descentralización y desarrollo espacial armónico del país, y con el fin de generar nuevas oportunidades de crecimiento, es necesario incorporar incentivos de regionalidad en los mecanismos de financiamiento del sistema universitario.

En ese mismo documento se sostenía que el análisis sobre el financiamiento universitario debía centrarse en la naturaleza de bien privado o bien público de las diversas actividades que realizan las universidades. Bienes privados son aquellos cuyos beneficiarios son claramente identificables. En cambio, los bienes públicos benefician a toda la sociedad antes que a determinadas personas porque la cantidad que consume una persona no influye en la cantidad que puede consumir otra, y, además, no se puede excluir a nadie del consumo. Así, los bienes con un carácter predominantemente privado

⁸ Véase Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (1993).

deben ser financiados por quienes se benefician de él. En cambio, hay actividades que pertenecen a la categoría de bien público, o que poseen atributos que ameritan el financiamiento fiscal.

En suma, las razones que justifican el financiamiento hacia las universidades pertenecen a dos categorías. En primer lugar están aquellas que tienden a la consecución de un bien público; es decir relacionadas con el desarrollo del conocimiento y la cultura (investigación, posgrado, extensión, etc.). En segundo término, aquellas relacionadas con el logro de la equidad (becas y crédito); esto es, la oportunidad de que los estudiantes capaces y de escasos recursos accedan a la educación superior. Así, parte del gasto público en educación superior es gasto en inversión (investigación y desarrollo), mientras que otra parte es gasto social (inversión en equidad). Por lo mismo resulta inadecuado evaluar el gasto en educación superior en competencia con los programas del área social, ya que su función principal está en otra parte.

La modalidad que se utilice para transferir recursos públicos a las universidades es un determinante principal de su comportamiento. En este sentido, parte importante de la política pública hacia las universidades se materializa a través de los esquemas de financiamiento.

Como se señaló, el AFD promedio por institución es, en cada año, mayor en las universidades privadas con aportes que en las universidades estatales. Igual situación se da con las ayudas estudiantiles, con la excepción de 1997, año en que el promedio de las universidades estatales supera levemente al de las universidades privadas con aportes. Sin embargo, esta situación se "corrige" a partir de 1998, cuando los aportes promedios por institución se mantienen más bajos en las universidades estatales.

Dada la estrategia de desarrollo que implementa el país cabe preguntarse si los recursos fiscales son suficientes para fortalecer el servicio que ofrecen las universidades estatales. Cabe preguntarse, además, si éstas universidades reciben las compensaciones adecuadas por parte del Estado por las externalidades positivas que genera el desarrollo de sus actividades, como subproducto de sus funciones, y que por lo general no se toman en cuenta al carecer de valores de mercado.

Del mismo modo que una industria que genera contaminación ambiental (externalidad negativa) en su proceso de producción debe compensar a los damnificados con un pago equivalente o asumir los costos de descontaminar; en el caso de las universidades estatales se pueden considerar externalidades positivas los beneficios asociados con la contribución de sus egresados al desarrollo social, económico y cultural del país, o, del mismo modo, el efecto de las investigaciones de sus

académicos y que benefician a la sociedad⁹. El mismo análisis se puede extender a las actividades de asistencia médica y odontológica que realizan las universidades estatales en beneficio de sectores más desposeídos, por debajo de su costo marginal y sólo por razones de beneficio social. La lista puede ser larga y no por ello es reconocida ni menos compensada por el Estado.

Es importante preguntarse si el Estado debe dispensar alguna atención preferente a sus propias universidades. Está claro que no volverán los tiempos en que el Estado las financiaba por completo. Sin embargo, hoy día las universidades estatales reciben, en promedio, un financiamiento cercano al 35% de sus presupuestos. Con una agravante: además de competir por financiar el 65% restante están limitadas por regulaciones muy restrictivas, originadas precisamente en el período en que no competían con nadie y tenían cerca del 100% de su financiamiento asegurado¹⁰.

Es necesario, además, tener presente que las fuentes y recursos de la educación han estado sujetos a una recurrente inestabilidad durante los últimos 15 años. La situación muestra que las universidades estatales reciben menos aportes fiscales promedio, tanto en el período 1981-1989, como en el período 1990-1998 para el AFD. Esta situación se repite en los aportes para ayudas estudiantiles, con la sola excepción de 1997, aunque la situación se revierte para los siguientes años.

Tal vez sea menester preguntarse cuál es la razón de estas diferencias y en qué se basa el Estado para establecerlas y/o mantenerlas. No es razonable justificarlas por la distribución histórica porque sería incongruente con los grandes cambios que ha experimentado el sistema. Tampoco puede aceptarse como justificación el desarrollo de actividades afines a la docencia o su nivel de complejidad porque entonces estaríamos aceptando que se financiaran con recursos de operación corriente, cuando la implementación de nuevos instrumentos indica que poseen financiamiento específico. Como consecuencia, sólo las instituciones que tuvieron la oportunidad de alcanzar niveles de complejidad en la época del "Estado benefactor" podrán continuar realizándolas. De este modo, las universidades estatales y, en especial aquellas universidades que se derivaron en 1981, habrían nacido demasiado tarde¹¹.

Una de las más graves fallas de mercado que se ha producido a raíz de la reducción de los aportes fiscales a las universidades estatales, es que éstas han debido concurrir al mercado para ofrecer servicios. Al respecto se presentan dos problemas. Por un lado, no se han hecho las

⁹ Véase Lepeley, M.T. (1996).

¹⁰ Véase Lavados, J. (1996).

¹¹ Véase Castro, J, y N. Pinto (1997).

correcciones necesarias para operar en el mercado en términos equitativos. A las universidades estatales se las obliga a financiar una significativa parte de sus presupuestos operacionales en condiciones claramente desfavorables. Sus contratos, a diferencia de sus competidores, deben ser visados por la Contraloría General de la República donde demoran el tiempo suficiente para mermar su competitividad.

Uno de los cambios que se prevén dice relación con la posibilidad de conseguir una mayor flexibilización de la gestión en las universidades estatales, al establecer un sistema más racional de control. Para culminar con éxito esta tarea, el Consorcio de Universidades Estatales¹² ha señalado la conveniencia de impulsar un proyecto de ley en tal sentido. Simultáneamente, el Consorcio se ha vinculado directamente con la Contraloría General de la República para que ésta, en el marco de su actual Ley Orgánica, pueda eximir desde ya a determinados actos de las universidades del Estado del trámite de toma de razón, reemplazándolo por un control ex post, junto con elevar los montos máximos de algunos actos económicos que también están afectos a dicho trámite.

A la vez está en proceso de discusión en el Congreso un proyecto de ley de modernización de las universidades estatales. Fue presentado por el Ejecutivo en 1995. En la ceremonia en que el Presidente de la República firmó dicho proyecto, el entonces Ministro de Educación, Sergio Molina, señaló: "La experiencia de estos años indica que es necesario modernizar a las universidades estatales, definiendo y consolidando sus roles y flexibilizando sus normas de funcionamiento, a fin de que puedan operar en igualdad de condiciones con las demás universidades. Asimismo, se debe asumir integralmente la nueva realidad que representan las universidades regionales, es fundamental acometer la tarea de modernizar la gestión de las universidades estatales, equiparándolas, en la medida que su distinta naturaleza jurídica lo permita, con el resto de las universidades con las que deben competir, especialmente en lo relativo a agilidad administrativa y rapidez en la implementación de sus decisiones de gestión"¹³.

De una adecuada respuesta a este problema depende que las universidades del Estado queden en una situación de igualdad respecto de las demás universidades que reciben aportes directos del Estado y puedan desarrollar una gestión verdaderamente eficiente. La modernización de las universidades estatales depende de manera importante de instrumentos jurídicos de los que hasta ahora carecen y

¹² Instancia que agrupa a las 16 universidades estatales que integran el Consejo de Rectores.

¹³ Discurso de Sergio Molina, Ministro de Educación, en la Ceremonia en que el Presidente de la República envió al Congreso el Proyecto de Ley de Modernización de las Universidades Estatales, Santiago, 25 de julio de 1995.

que deben concedérseles en el marco de la política global de modernización del Estado ¹⁴ .

Por otro lado, las universidades se han visto obligadas a intervenir en un mercado que las aleja peligrosamente de lo que se supone que el Estado y la sociedad esperan de ellas, al transformarlas en instituciones más preocupadas de incrementar sus recursos que de aumentar el saber y el conocimiento. Esto resulta fatal para la universidad, en especial para sus programas de pregrado. Mientras académicos e investigadores buscan contactos y recursos fuera de la universidad, en las aulas ayudantes e instructores imparten docencia más para suplir las ausencias de los profesores que como parte de su propia formación.

Es necesario reconocer que en el período 1991-1998 se ha observado una lenta recuperación de los aportes fiscales a la educación superior. Es cierto, además, que existen algunas señales optimistas como el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación. ¿Permitirá este programa diferenciar al subsector estatal del resto del sistema?, ¿se fijarán reglas claras y estables que permitan reorientar los objetivos de estas instituciones?

Durante la década de los '80 la educación superior no estuvo en la agenda pública ni menos en la agenda política. Los actores universitarios la transformaron en un tema de discusión interna a inicios de los '90. Recién en 1997, los estudiantes la incorporaron definitivamente a la agenda pública, pero sólo en 1998 logró pasar a la agenda política. Se transformó, abruptamente, en un problema.

Estos años han estado marcados por señales confusas de los organismos públicos hacia el sector. No es posible seguir revisando, de manera intermitente, uno u otro de los componentes, según vayan cobrando actualidad. Se requiere una revisión global del sistema y no un ajuste parcial. El problema no es sólo de recursos, sino que también de política, no tanto de políticas deficientes sino que de ausencia de auténticas políticas.

¹⁴ Véase Squella (1996).

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BASSO, P. y E. GONZÁLEZ (1997). "Análisis de las Políticas de Financiamiento a la Educación Superior 1981-1995", en *Informe sobre la Educación Superior en Chile, 1997*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- BASSO, P. y E. GONZÁLEZ (1996). "Fuentes y Usos de los Recursos Fiscales para la Educación Superior 1981-1995", en *Informe sobre la Educación Superior en Chile, 1996*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN (1986). *Informe sobre la educación superior en Chile*. Flacso, Santiago.
- CASTRO, J. y N. PINTO (1997). "Algunos Elementos para el Análisis de las Fuentes y Usos de los Recursos Fiscales para la Educación Superior 1981-1995: Universidades Estatales", en *Informe sobre la Educación Superior en Chile, 1997*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (1990). *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa*. Santiago.
- CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS (1992). *Propuesta de Financiamiento de los Estudiantes Universitarios*. Santiago.
- CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS (1993). *Propuesta de Financiamiento Universitario*. Santiago.
- COX, CRISTIÁN (Ed.) (1990). *Formas de Gobierno en la Educación Superior: Nuevas Perspectivas*. Colección Foro de la Educación Superior, Santiago.
- DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR (1995). *Desafíos de la Educación Superior Chilena y Políticas para su modernización*. Documento de Trabajo N° 38/95. CPU, Santiago.
- DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR (1997). "Información Estadística de la Educación Superior". *Informe sobre la Educación Superior en Chile, 1997*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- GAETE, HÉCTOR (1997). *Chile: Los Recursos del País al Sistema de Educación Superior y su Distribución Regional*. Universidad del Bío Bío, Concepción.
- LAVADOS, JAIME (1996). "Las Universidades y el Estado: algunos antecedentes para la discusión", en *Rol y Destino de las Universidades Estatales, una interrogante que recién comienza*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- LAVADOS, IVÁN (1991). *Financiamiento de la Educación Superior*. Documento de Trabajo N° 43/91. CPU, Santiago.

- LEHMANN, CARLA (Ed.) (1990). *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. Colección Foro de la Educación Superior, Santiago.
- LEMAITRE, MARÍA JOSÉ (Ed.) (1990) *La Educación Superior en Chile: un Sistema en Transición*. Colección Foro de la Educación Superior. Santiago.
- LEPELEY, MARÍA TERESA (1996). "Los Desafíos de las Universidades Estatales en el Tercer Milenio", en *Rol y Destino de las Universidades Estatales, una interrogante que recién comienza*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- MASSAD, CARLOS (1991). "El desarrollo económico y el desarrollo de la educación superior", en *Tendencias del Desarrollo y Cambio en la Educación Superior*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- MUGA, ALFONSO (1994). *Políticas Públicas en la Educación Superior. Financiamiento Estatal, nivel y mecanismos de asignación aplicados: experiencia reciente (1990-1994)*. Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso.
- PÉRSICO, PABLO (Ed.) (1990). *Educación Superior Chilena: Gestión y Administración Educacional*. Colección Foro de la Educación Superior. Santiago
- PURYEAR, J. y JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER (Eds.) (1994). *Education, Equity and Economic Competitiveness in Americas: An Inter-American Dialogue Project*. Organización de Estados Americanos, Washington.
- ROJAS, FERNANDO (1999), "El Aporte Fiscal Indirecto: ¿un instrumento para incentivar la competencia?", *Calidad de la Educación, Consejo Superior de Educación*.
- SANFUENTES, ANDRÉS (1990). *Políticas Económicas para la Universidad*. Ilades, Santiago.
- SQUELLA, AGUSTÍN (1996). *Relación entre Universidades y Estado*. Reunión Internacional de Rectores y Presidentes de Universidades Estatales, Santiago.
- SQUELLA, AGUSTÍN (1996). "Régimen Jurídico y Modificaciones a la Legislación sobre Universidades Estatales", en *Rol y Destino de las Universidades Estatales, una interrogante que recién comienza*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- VON BAER, HEINRICH (1996). "Visión Regional de las Universidades Estatales", en *Rol y Destino de las Universidades Estatales, una interrogante que recién comienza*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.

V. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.
César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).
Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.
Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.
Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.
Patricia Noda Vide.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.
María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?
Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.
Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.
Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.
Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.
Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.
Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.
Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.
Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.
Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.
Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.
Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.
Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERIN-TENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PRE-VISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Mâ, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Gúemez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999**Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmarí Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACION JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.