



Eugenio Cáceres Contreras

Director de Postgrado de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad San Sebastián y profesor de la Universidad de los Andes.

Director de Educación Superior del Ministerio de Educación (1982-1983); miembro del Consejo Superior de Ciencias del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondecyt (1997-2000); del Consejo de Educación del Fondef (1998-2002) y de la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrados, CONAP (1999-2000); rector de la Universidad del Bío-Bío (1988), vicerrector académico de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (1986).

El financiamiento de la educación superior en la década de los ochenta

En general, el análisis de la educación superior, quizás por su propia realidad, debe efectuarse en términos multidimensionales conjugando todas las variables y elementos que inciden en ella.

En el caso del presente documento, se analiza una sola de sus dimensiones, la del financiamiento estatal y referida a una precisa etapa de tiempo, la década de los ochenta, momento inicial de una nueva manera de entender la educación superior nacional. Es un análisis principalmente descriptivo, que junto con precisar las características del contexto y del diagnóstico sobre el cual se basa, consigna sus bases conceptuales y su diseño original y los vincula con su comportamiento real, identificando los ajustes y modificaciones y sus efectos en las instituciones de educación superior.

De todas maneras, cabe señalar que el esquema general en que se incluye este texto está relacionado con la trilogía de elementos que constituyen el sistema de educación

* Las referencias principales de este artículo están en el documento elaborado por el autor como participante del Foro de la Educación Superior (Fundación Ford, Centro de Estudios Públicos CEP, Corporación de Promoción Universitaria CPU y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, 1990-1992) y publicado en el capítulo "El Sistema de Educación Superior Chileno: La Respuesta de los 80" en el libro "La Educación Superior Chilena: Gestión y Administración Institucional", Foro de la Educación Superior, 1992, y en Serie Educación y Cultura N° 21, FLACSO, 1992.

superior, esto es, la función, la estructura y la forma, definidos cada uno de ellos en los términos convencionales siguientes:

- La "función", entendida como la tarea cultural que le corresponde a la educación superior en relación al medio social en que se inserta, y las consecuentes actividades que le corresponden,
- la "estructura", constituida por las instituciones, las personas o actores y los recursos económicos y físicos y
- la "forma", referida a los conceptos de regulación e institucionalización del conjunto de entidades integradas en un sistema.

I. El contexto

La expresión jurídica de la búsqueda de modernización del sector terciario de la educación chilena se tiene en el conjunto de Decretos con Fuerza de Ley promulgados en el periodo comprendido entre diciembre de 1980 y abril de 1981. Lo anterior sobre la base legal generada por el Decreto Ley 3.541 del 12 de diciembre de 1980 que delegó en el Presidente de la República las facultades para reestructurar las universidades del país por el periodo de un año.

La referencia evidente de esta estructura jurídica es la Constitución del ochenta, que establece como elementos básicos los del "Derecho a la Educación" y la "Libertad de Enseñanza". Junto con precisar que el nivel básico de educación de ocho años era obligatorio, en ese momento, para todos los chilenos, establece como función del Estado "otorgar especial protección al deber y al derecho preferente de los padres de educar a sus hijos", además de "fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación". Y agrega como asunto importante, "es deber de la comunidad nacional contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación".

En contraste, la anterior Constitución de 1925, que también aseguraba a todas las personas el derecho a la educación, para el caso de las universidades expresaba textualmente que "las universidades estatales y particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país", cuestión que se cumplía mediante el financiamiento estatal a todas las instituciones tanto de carácter estatal como privado y en sus sedes centrales y regionales.

Asimismo, interesa destacar como elementos relevantes del contexto en que se plantea la nueva manera de entender la educación superior nacional inserta en el momento político que el país tenía en esa circunstancia caracterizada por:

- La lógica general de desconcentración y de desestatización aplicada en todos los

sectores de la vida nacional con la intención de mejorar la redistribución social del ingreso y del bienestar general.

- La modernización de todos los sectores atingentes al desarrollo social que planteaba radicales ajustes no solo en educación, sino que también en salud, vivienda, trabajo y justicia (reforma previsional, plan laboral, descentralización, regionalización, entre otras medidas).
- La favorable situación económica que recogía los resultados positivos del tratamiento *shock* iniciado post recesión 1975 y la tendencia de crecimiento económico permanente posibilitaban destinar recursos estatales adicionales a usarse directamente por el estado o servir de estímulo a la acción privada.
- La modernización del sector educación cuya profunda descentralización de su nivel básico y medio representaba a futuro, un mayor acceso a la educación terciaria.

II. El diagnóstico

Cabe mencionar como necesaria referencia que el proceso de reforma universitaria de fines de la década de los sesenta representó el paso de una universidad casi estrictamente profesionalizante que centraba su atención en la formación de recursos humanos para el trabajo, a una universidad que buscaba preferentemente concentrar su actividad en la generación y transferencia del conocimiento. Por otra parte, lo que se denominaba "sistema de educación superior" era en realidad más que sistema, un conjunto de ocho instituciones que ya en el periodo 1973-1980, habían realizado un proceso de relativa racionalización académica y administrativa expresada, principalmente, en la concentración de su oferta académica solo en carreras de carácter netamente profesional y no técnico, como se había dado hasta 1973 y en la disminución de su oferta de vacantes, originada en la disminución del aporte fiscal entre otros aspectos.

Simultáneamente, ejercían actividades en el nivel terciario de la educación chilena un conjunto de entidades, algunas de ellas con buen grado de desarrollo y de consolidación que, a través de la dictación de carreras cortas generalmente ligadas al otorgamiento de títulos técnicos, satisfacían una demanda creciente por incorporarse a ese nivel. Estas entidades, en su gran mayoría de carácter privado y con características muy heterogéneas en cuanto organización, tamaño y calidad, no estaban oficialmente reconocidas ni tampoco reglamentada su actividad docente, por lo que se estimaba de urgencia el establecer medidas y condiciones de organización y de trabajo que representaran mínimas regulaciones para su funcionamiento.

En esta referencia, el esquema que plantea la declaración del Ministerio del Interior de enero de 1981 (Ministerio del Interior, 1981), único documento que expresa cierto contenido conceptual y doctrinario acerca de lo que se pretendía establecer y que recogen Luis Eduardo González (1988) y Alfonso Muga (1989), considera aspectos relevantes del diagnóstico realizado por las autoridades educativas de esa época a través de las comisiones anteriormente mencionadas. Entre los principales cabe destacar:

- La mínima diversidad de las opciones ofrecidas a los egresados de la enseñanza media concentradas casi exclusivamente en las instituciones universitarias.
- La escasa garantía de seriedad académica de la oferta existente.
- El exagerado crecimiento cuantitativo de las universidades originado en la simple satisfacción de las presiones sociales que se ejercían sobre ella.
- La mala calidad en la ejecución de la tarea universitaria centrada en la formación de profesionales, acentuándose este aspecto en las sedes regionales en las que, en lo general, se tenía escasa dotación de académicos calificados.
- La prolongación artificial de algunas carreras, originada en el propósito de acceder a asignaciones especiales relacionadas con determinados tipos de títulos profesionales, teniéndose sobredimensionamientos curriculares que en nada mejoraban la formación de profesionales y técnicos.

Entre las que apuntan directamente a los aspectos económico-financieros cabe señalar:

- La fuerte presión de las universidades existentes sobre el Estado para que este aumentara la asignación de sus recursos, casi como alternativa única de implementar los planes de desarrollo institucional.
- Los aportes estatales a las universidades favorecían preferentemente a sectores socialmente privilegiados que son los que en su mayoría accedían a la educación superior.

Interesa, asimismo, destacar la denuncia que en esa misma declaración se hace respecto a la modalidad de financiamiento que hasta ese momento se utilizaba y que textualmente señala que "cada Universidad recibe un aporte determinado del Estado, cuya cuantía es independiente del buen uso que se le asigne y de la calidad que alcance su tarea académica. Cualquier eventual intento por distribuir el presupuesto estatal, según una apreciación de mayor o menor calidad de las diversas universidades, escuelas o carreras que se pretendiese dejar al arbitrio de una autoridad estatal, ya fuere ésta gubernativa o independiente del gobierno, ya unipersonal o colegiada, se prestaría para favorecer criterios discrecionales de la burocracia respectiva, beneficiar injustamente a los centros con mayor poder de presión, desatar pugnas y rivalidades insalvables y, en fin, derivar en un inevitable cercenamiento de la legítima autonomía universitaria"(Ministerio del Interior, 1981).

III. Las bases conceptuales

Es interesante destacar que ya antes de establecerse el nuevo régimen de la educación superior, existía plena conciencia y casi absoluto consenso que las universidades —única alternativa reconocida en el sector terciario de la educación— por lo menos para el caso de Chile, no podían continuar creciendo solo en base a los esfuerzos económicos estatales y que el concepto "universidad para todos" es errado y difícil de convertir en realidad.

Se estima entonces identificar una nueva manera de entender la educación superior ca-

racterizada por los siguientes elementos significativos como referencias teóricas de la definición de las componentes del sistema de educación superior, susceptibles de subsidio por parte del Estado (Cáceres, 1988):

- Su plena consistencia con las referencias constitucionales vinculadas al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.
- El cabal cumplimiento del principio de subsidiariedad del Estado.
- Su inserción en el contexto de la regionalización.
- Promover la coordinación y cooperación entre las instituciones de educación superior y la libre competencia.
- La reasignación de los recursos económicos disponibles al interior del sistema educacional con el propósito de mejorar el cumplimiento estatal de la obligatoriedad de la enseñanza básica que hasta el año 1980 representaba casi un 50% destinado solo al nivel superior y el otro 50% para los niveles pre-escolar, básico y medio.
- Complementar la acción estatal con la participación del sector privado abriendo oportunidades para la instalación de nuevas unidades ejecutoras que generen reales perspectivas de desarrollo y de mejoramiento y la ampliación de la cobertura y de la diversidad de opciones.
- Promover la coordinación y cooperación entre las instituciones de educación superior y la libre competencia entre ellas como instrumentos que incentivan la mejor calidad académica.
- Establecer un sistema de pago de la educación superior, por parte de quienes la reciben, estableciendo como criterios para la fijación de aranceles el costo de la carrera, las expectativas de ingreso de los profesionales egresados y el subsidio que se estimara otorgar a carreras de mayor necesidad o significado social; rebajando así el costo que resultaría de aplicar solo las variables anteriores.

Por otra parte, y más directamente vinculado al financiamiento, cabe indicar que se reconocen los recursos materiales, entre ellos los financieros, como uno de los elementos constituyentes de la estructura del sistema de educación superior, que está estrechamente vinculado a los otros elementos constitutivos del mismo, instituciones, personas y recursos físicos y que por sí solo no tiene sentido su existencia. Por ello, debe entenderse el financiamiento en el contexto del sistema integral y este en su circunstancia precisa en cada etapa de tiempo y relacionada con el medio social en que él se desarrolla (Cáceres, 1986).

La fuerte interrelación entre los elementos componentes del sistema, función de múltiples variables, representa que cualquier modificación a uno de ellos incide en los otros, existiendo una relación sustancial entre el total del sistema y su modalidad financiera. Planteado a la inversa, el financiamiento es una parte integral del proceso educativo e incide en su calidad de ejecución. En todo caso sí interesa destacar que, al revés de los que muchos estiman, el financiamiento no constituye un sistema y que no puede por sí mismo, caracterizar a todo el sistema de educación superior, aun cuando al iniciarse el proceso de cambios en 1981 pareció que así era y se confundió el cambio global con el simple cambio de asignación del recurso estatal.

Definitivamente no es así. Hay ajustes importantes en la manera de entregar el aporte estatal, pero también hay un llamado a la incorporación del sector privado, asumiendo este todos los riesgos pertinentes, entendiendo que la educación superior no podría ni desarrollarse ni mejorar si continuaba como casi exclusiva responsabilidad estatal.

Se considera la educación, y no solo su nivel superior, como un asunto público —bien público con valor público— en que lo público ya no es simple sinónimo de lo estatal sino integración armónica de los esfuerzos estatales y privados, posibilitando así la atención efectiva de los deberes constitucionales, en ese momento obligatoriedad del nivel básico y atención preferente de los niveles medio y superior, junto con la promoción del desarrollo cultural, científico y tecnológico.

Uno de los roles que el Estado ha de cumplir entonces respecto a la educación superior es el de entregarle recursos para el cumplimiento adecuado de sus fines más propios. Esto significa que ella debe subsidiarse, en tanto es una función social que representa un beneficio social y colabora al encuentro del bien común nacional. Si este es esencialmente distributivo y superior a los posibles bienes privados en tanto estos se subordinan a aquél, no hay dudas respecto al cumplimiento por parte de la educación superior de esta condición básica.

Esta colaboración o ayuda es el "subsidio" que el Estado como expresión política de la sociedad nacional, entrega cuando sus grupos componentes no realizan una determinada tarea requerida por el bien común y para que nada falte al cuerpo social en su totalidad. Lo anterior transformado en principio, el de la subsidiariedad, obliga al Estado a asumir aquellas tareas que ninguna otra agrupación puede cumplir, con un límite de acción marcado por la liberación de todas las posibilidades creativas del individuo en su proyección social, asunto que es especialmente relevante en el caso de la educación superior.

Lo anterior se refiere al "porqué" el Estado debe entregar un subsidio a la educación superior, el que se entiende como un impulso a la realización de las acciones que al Estado le importan por su beneficio social y como una contribución a la consecución de los fines propios de las instituciones en sí mismas y también en su conjunto. En el caso que nos preocupa, la tarea más propia es la referida al saber y su proyección al medio social: su creación, ordenamiento y sistematización, su entrega en un proceso de enseñanza-aprendizaje y su difusión general.

Cabe agregar por una parte que si es el Estado el encargado de ordenar, debiera hacerlo buscando la mayor participación posible de los elementos componentes de la sociedad y haciendo factible la actualización del potencial educativo que está presente en la comunidad nacional; por otra parte, un Estado subsidiario es un Estado impersonal que formula y hace cumplir normas generales, iguales para todos los individuos y para todos los grupos y sectores de la vida nacional. En el caso de la educación superior, igualdad para todas las instituciones y para los actores que forman parte de ellas.

Si cabe otorgar subsidio, la natural interrogante posterior es "qué" subsidiar, qué ayudar,

qué impulsar y con qué criterios poder definir la respuesta adecuada.

IV. El diseño original

En el contexto del diagnóstico descrito, puede señalarse que el nuevo esquema planteado para la educación superior nacional, pretendía:

- Frente a las escasas opciones que ofrecían el conjunto cerrado de las ocho instituciones "de origen" y a la duración exagerada de la formación profesional, se abre la alternativa amplia de una diversificación institucional y de carreras, estratificada de acuerdo a los grados y títulos que la ley le permite otorgar a cada una de ellas, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Si bien estas entidades se conciben con delimitados campos de acción en lo pertinente a certificaciones y validaciones de estudios, se plantea como un objetivo importante la permeabilidad y coordinación entre ellas, de manera de posibilitar que los estudiantes que así lo desearan y tuvieran las aptitudes requeridas en cada nivel institucional, pudieran recorrer en términos ascendentes u horizontales las diversas opciones de modo que "un alumno que ingrese a un centro de formación técnica pueda llegar al grado de doctor en una universidad".
- Frente a la baja calidad con que se ejercía, a veces, la labor académica y teniendo presente que por ser la educación superior un "asunto de carácter público" y que por ello se requiere, en consecuencia, cautelar su adecuado funcionamiento, se determina un procedimiento para la creación de las nuevas instituciones privadas con características diversas para cada tipo de ellas. En lo principal, el Ministerio de Educación asume las responsabilidades pertinentes al reconocimiento oficial y a la autorización de funcionamiento para todas las nuevas entidades, mantiene la posterior supervisión de los centros de formación técnica y delega en las instituciones estatales y privadas existentes, la evaluación académica de las universidades e institutos profesionales que se crean a partir de ese momento, a través de un proceso de examinación y se establece, además, un periodo transitorio de cinco años ampliado posteriormente a siete, en que el Ministerio del Interior debe otorgar una autorización previa al de Educación.
- Frente al alto crecimiento de la matrícula en los establecimientos existentes y a la escasa calidad del trabajo académico, en especial el de las sedes regionales en que la casi inexistencia de investigación dañaba seriamente la función de docencia, además de abrir la tipología institucional, se constituyen universidades e institutos profesionales regionales a través del redimensionamiento del tamaño y extensión territorial de las universidades estatales, la de Chile y la Técnica del Estado, con múltiples sedes a lo largo del país. La creación de entidades regionales, incluida en el proceso nacional de regionalización y de descentralización administrativa, debía contribuir al desarrollo y consolidación del proceso global de regionalización junto con generar condiciones de manejo autónomo que debían expresarse en mejoras cualitativas de su labor académica, del mismo modo cooperan con la incorporación del sector privado a las tareas relacionadas con la educación superior, como unidades ejecutoras

del nuevo "sistema", posibilitando así una amplia cobertura y diversidad de opciones a los egresados de la educación media.

- Frente a la presión por mayores recursos estatales, y al hecho que estos favorecían a sectores de la población que no correspondía desde un punto de vista social de redistribución, se modifica sustantivamente la modalidad de financiamiento que se tenía hasta ese momento. Se estableció una distribución que reconocía dos tipos de aporte, el directo y el indirecto, decreciente el primero y creciente el segundo, hasta llegar en un periodo de seis años a un estado de régimen. Lo anterior, representaba aumentar en un 50% el aporte estatal a la educación superior en 1980 (un 1,05% del PGB), incluyendo también el crédito fiscal universitario definido para los estudiantes capaces de menores recursos, junto con incentivar la búsqueda de recursos propios a través del pago de matrículas, aranceles, prestaciones de servicios y otras fuentes.

En todo lo anterior, hay claras referencias de la lógica general de desconcentración y de desestatización que se aplicaba en todos los sectores de la vida nacional de modo permanente y consistente con la clara intención de redistribución social del ingreso y del bienestar general.

En lo específico del diseño relativo al financiamiento, en las dos declaraciones del Ministerio del Interior del 06 y 20 de enero de 1981 y en el DFL N°4 de Educación del 14 de enero del mismo año, se destacan como las características sustantivas de la nueva estructura del financiamiento estatal las siguientes:

1. Aumento del aporte estatal a la educación superior en el periodo 1980-1986, en un 50% considerando como base el monto de recursos asignado en 1980 y su mantención en el tiempo a partir de 1987.
2. Los aportes estatales tendrían una permanente reajustabilidad anual de la base definida correspondiente al total de la variación del IPC, señalándose explícitamente que "se entiende que los porcentajes referidos para los próximos años en relación con 1981, son en moneda real" y que "conviene insistir en que el aporte estatal a la Educación Superior no será en ningún caso disminuido..." (Ministerio del Interior, 1981).
3. Este aporte estatal se distribuirá en:
 - 3.1 *Un Aporte Fiscal Directo* decreciente, ligado al gasto histórico en función del número de alumnos a asignarse a las universidades del Consejo de Rectores y a los institutos profesionales estatales. Se indican como razones para su definición el que "... no podría eliminarse completamente el aporte directo, ya que hay tareas de investigación desarrolladas por las universidades, cuyo elevado nivel científico y cuya utilidad social, no se traduce necesariamente en una captación de los mejores estudiantes" y el que "incide asimismo, en igual sentido, la existencia de diversas actividades de extensión o extrauniversitarias, que las actuales Universidades mantienen y cuya adaptación a la nueva realidad, debe ser gradual y en algunos casos contar con el apoyo financiero del Estado..." (Minis-

terio del Interior, 1981), con lo que se precisaba una clara voluntad de subsidiar la investigación y extensión y no la docencia en su totalidad, acotándose también que "... el aporte estatal directo que subsista...se repartirá entre las Universidades actualmente existentes ya que, de lo contrario, se haría inmanejable el sistema, en razón de lo impredecible del número de nuevas IES no universitarias, que puedan fundarse" (Ministerio del Interior, 1981), variando sus porcentajes de participación entre el 28,1% y el 0,395% del monto total.

- 3.2 *Un Aporte Fiscal Indirecto* creciente, vinculado directamente con el propósito de "introducir elementos competitivos que favorezcan el mejoramiento de la calidad académica" y relacionado con la elección que los estudiantes hacen por una determinada institución a asignarse a todas las universidades e institutos profesionales, estableciéndose que "a dichos fondos optarán indistintamente las universidades actuales, las nuevas que se creen y los institutos de educación superior no universitarios que se formen en conformidad a la ley pertinente que habrá de dictarse para regularlos" y "que se disputará entre los diversos centros de educación superior contemplados por la nueva institucionalidad universitaria" (Ministerio del Interior, 1981). Su cobertura inicial son los 20.000 mejores puntajes Prueba de Aptitud Académica (PAA, actual PSU) según su selección de carreras (sin discriminar el tipo de institución) a las que se le asignan factores de ponderación de 1,0, 1,8 y 2,4.
- 3.3 *Un Crédito Fiscal Universitario* orientado a preservar la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior, "otorgando a todo estudiante cuya realidad económica lo requiera y que cumpla con los requisitos de idoneidad que la ley señala, un crédito a largo plazo y bajo interés" (Ministerio del Interior, 1981), a asignarse a los estudiantes de todas las universidades y a los institutos profesionales estatales para cubrir total o parcialmente los gastos de aranceles, planteándose un retorno a partir del segundo año de egreso con la posibilidad de postergar el pago en casos particulares en una operación crediticia en UTM, con interés del 1% anual y un posible complemento del sistema crediticio normal con aval del Estado.

En la tabla siguiente se muestra cuál era el comportamiento estimado del aporte estatal consignado en el diseño original de la modalidad de financiamiento integrada en el conjunto de medidas que constituían el nuevo entendimiento de la educación superior nacional, considerando, como ya está dicho, que la base 100 era el monto del aporte estatal al nivel terciario en el año 1980. Cabe mencionar, además, que el aporte fiscal indirecto y el crédito fiscal universitario parten de la base 0 a raíz de que en ese año se dio inicio a su implementación.

Tabla 1

Evolución del aporte estatal al sistema universitario, 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1990
Aporte Estatal Total	100	107	115	123	130	140	150	150	150
Aporte Fiscal Directo	100	100	90	75	60	50	50	50	50
Aporte Fiscal Indirecto	0	0	10	25	40	50	50	50	50
Crédito Fiscal Universitario	0	7	15	23	30	40	50	50	50

Fuente: Declaraciones Ministerio del Interior del 06 y 20 de Enero de 1981 y DFL N° 4 del 14 de enero de 1981

V. El comportamiento real

Importa señalar como causa relevante de todas las modificaciones aplicadas al financiamiento estatal a la educación superior —y que debe entenderse en el contexto de la situación nacional en la década que se analiza— que en 1981 el país tenía un crecimiento económico entre el 6% y el 7% de su PGB y que en el año 1982 se tiene un crecimiento negativo del menos 14%, con un comportamiento bastante aleatorio a partir de ese momento, teniéndose una recuperación creciente desde 1986, que no se refleja en el aporte estatal a la educación superior. Esta situación que afectaba a todos los sectores nacionales, tenía que incidir también en las instituciones de educación superior, puesto que no fue posible mantener el diseño original en lo pertinente al monto global de recursos estatales a traspasarles.

La consecuencia directa de esta circunstancia nacional es la reducción significativa del aporte estatal ya que, entre otras medidas, se redujo la dimensión establecida y su reajustabilidad permanente fue congelada a partir del año 1983 a los valores nominales de los aportes entregados en el año anterior. Con esto se afecta seriamente la estabilidad financiera de las entidades que debieron restringir sus perspectivas al corto plazo, lo que no es propio de las inversiones que se efectúan en el sector educación, caracterizadas por una visión de más largo alcance. A partir de ese momento, los aportes se fijan anualmente en la Ley de Presupuesto, condicionados a los recursos fiscales existentes en cada año.

En todo caso, cabe señalar que no existe en todo el periodo 1981-1990, un periodo anual

en que no se hayan efectuado modificaciones al esquema tenido en el año anterior, utilizando la mayoría de las veces el instrumento representado por la dictación de las normas complementarias de la Ley de Presupuesto.

Una muestra significativa de lo anterior es el cuadro preparado por Desormeaux & Koljatic (1990) donde se señala que en el periodo 1980 - 1990, el aporte estatal total a la educación superior ha sido solo de un 39,4% de lo esperado, si se compara con lo establecido en el DFL N° 4 de 1981 con los aportes efectivos entregados, tomando como base el aporte fiscal de 1980. Se esperaba un monto de 150 y se entregaron solo 59,1, cifra que resulta de estimar todos los recursos estatales, aunque siempre se discute si el aporte vía crédito fiscal puede considerarse como tal pero, en todo caso, si se resta el monto aportado por esta vía, de todas maneras se tiene que se ha entregado solo un 44,2% de lo previsto.

Tabla 2

Aporte estatal proyectado y real a la educación superior, 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Aporte Proyectado	100	107	115	123	130	140	150	150	150	150	150
AFD	100	100	90	75	60	50	50	50	50	50	50
AFI	0	0	10	25	40	50	50	50	50	50	50
CFU	0	7	15	23	30	40	50	50	50	50	50
Aporte Real	100	103	112,2	89,2	91,3	80,9	74,4	68,9	72,1	68,4	59,1
AFD	100	96	86,2	59,6	58,7	53,2	47,9	43,7	41,6	37,5	33,4
AFI	0	0	11	11	9,4	8,4	7,8	7,2	7,8	11	10,8
CFU	0	7	14,7	18,3	22,7	18,9	17,7	16,2	15,6	12,5	9,4
FCYT	0	0	0,3	0,2	0,4	0,4	1	1,8	3	5,5	5,6
FDD	0	0	0	0	0	0	0	0	4,1	1,9	0

Fuente: sobre la base de Desormeaux J. & Koljatic M, 1990.

En términos monetarios correspondientes a junio de 1990, los mismos autores señalan que en tanto el aporte contemplado en el DFL N°4 debió haber sido de casi 102.000 millones de pesos, el aporte efectivamente entregado por diversas vías fue de poco más de 40.100 millones de pesos. Asimismo, cabe reiterar que no existe desde el año 1981, un periodo anual en que no se hayan efectuado modificaciones al esquema tenido en el año anterior, utilizando la mayoría de las veces el instrumento representado por la dictación de las normas complementarias de la Ley de Presupuesto.

Interesa ahora, analizar este comportamiento real en la referencia de las dos variables significativas del financiamiento, las del "tamaño" y de la "localización".

En lo que se refiere al "tamaño" de los recursos estatales, el análisis realizado por Arriagada (1989) consigna una serie histórica de datos para el periodo 1960-1988 que se relacionan de la siguiente manera:

- Si se comparan el gasto fiscal en educación con el PGB, el punto más bajo se tiene en 1988 con un 2,73%, similar casi a la cifra de 1960, un 2,86%; los puntos altos están en los años 1972 y 1971 con un 5,72% y un 5,28% respectivamente, otros momentos relevantes se dan en los años 1974 y 1982 con un 4,9%, teniéndose en los años restantes un comportamiento bastante disímil.
- Si se compara el gasto fiscal en educación superior con el PGB, el punto más bajo también está dado por los años 1988 y 1989 con un 0,47%, en tanto el más alto corresponde al año 1972 con un 2,11%, teniéndose una rápida disminución a partir de 1974, en que todavía se tenía un 2,02%.
- Si se compara el gasto fiscal en educación con el gasto fiscal total, el punto más bajo está en el año 1973 con un 10,1%, sube a 15,3% en 1974 y llega a un 17,6% en 1982, decreciendo gradualmente hasta un 12,7% en 1988; el punto alto de la serie se tiene en 1972 con un 18,8%.
- Si se compara el gasto fiscal en educación superior con el gasto fiscal para el sector educación, el punto alto se da en 1974 con un 40,9% y se tiene a partir de ese año una gradual disminución, un 34,4% en 1978, un 28,9% en 1980, un 18,4% en 1984 y un 17,3% en 1988.

Todo lo anterior, podría explicarse por la atención a una cobertura de estudiantes que casi se duplicó entre 1970-1973 lo que afecta al periodo siguiente hasta 1980 en que se mantienen las características generales del aporte estatal a la educación superior, aun cuando se disminuye la cobertura de matrícula. El año 1981 se inicia la política de autofinanciamiento y se da una disminución, durante los años 1974-1987, de la matrícula en un 14%, junto con un fortalecimiento del aporte estatal a los otros niveles educativos.

Por otra parte, si se toma la situación del año 1990, se tiene que junto al recurso estatal aplicado a la educación superior, cercano a los US\$ 175 millones y que incluye los aportes fiscales directo e indirecto, además de los fondos de becas, de gestión, de suplemento, pagarés y los del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, se tiene un gasto de casi US\$ 165 millones originado en el sector privado a través del pago directo de aranceles, dona-

ciones, prestación de servicios y parcialmente la cooperación internacional, sin considerar otros ítems de gastos que no son informados por él como los pertinentes a inversión en bienes de capital que en los momentos iniciales en que se encuentran, son de todas maneras relevantes. Esta relación de casi 1 a 1 es un fiel reflejo de la fuerte participación de los particulares interesados en intervenir en la tarea de la educación superior, oportunidad abierta a partir de 1981 con lo que el esfuerzo financiero integrado de los sectores estatal y privado coloca al gasto total en educación superior en un 1,2% del PGB, más alta que el promedio del orden del 1% tenido en el periodo 1965-1980.

En lo que se refiere a la "localización" del aporte estatal, un cambio relevante es el que se relaciona con la cobertura institucional que se estimaba tener en ese momento inicial y que constituye una de las variables más cambiantes y quizás contradictoria en el comportamiento esperado respecto a la incorporación del sector privado que, posteriormente, se encontró sin estímulo alguno. La cobertura de carácter casi universal para la tipología institucional definida y la oferta de crédito fiscal para los estudiantes se restringe de modo significativo y se diluye la declaratoria inicial que buscaba financiamientos institucionales complementarios y la introducción de un desafío competitivo como un instrumento que incentiva la elevación de la calidad académica y la instalación de un sistema justo en el pago de la educación superior por parte de quien la recibe. Tales ajustes y modificaciones a veces se vinculan solo con las maneras definidas para entregar el aporte fiscal y en otras oportunidades, significaron alterar el concepto doctrinario considerado.

Respecto a los dos objetivos ligados al "desafío competitivo" y al "justo pago por la educación que se recibe", puede indicarse que el primero planteado fue muy mal entendido y que tampoco se logra a cabalidad el segundo. Se denunciaba además, la discrecionalidad del anterior modo de financiamiento y se adoptan decisiones discrecionales en la entrega de aportes especiales, objeto del ejercicio de determinadas presiones.

Otro cambio importante es el que se refiere al sujeto del subsidio estatal. Ya en 1983 no son todas las instituciones de educación superior y se concentra en aquellas que recibían aportes fiscales antes de 1981 y a las que se derivan de estas integradas en el Consejo de Rectores quedando fuera las nuevas entidades (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) por un largo periodo, ya que recién a partir de 1990 recuperan la posibilidad de postular y recibir aporte fiscal indirecto, permaneciendo durante la década fuera de la cobertura del crédito fiscal.

Algunas cifras generales acerca de cómo se reparte el recurso fiscal aplicado a las entidades de educación superior muestran cuáles son los problemas de funciones y de objetivos institucionales y también del sistema total; ellas como sistema, y como entidades constituyentes, podrán ser lo que ellas pretenden ser solo si tienen un adecuado financiamiento, o dicho a la inversa, podrán ser solo lo que su financiamiento les permita ser.

Según un estudio del autor (Cáceres, 1985) que abarca un conjunto de diez instituciones que reciben aporte fiscal, cuatro de origen y seis derivadas, en el año 1984 se entregaba un 77% del aporte fiscal a las ocho instituciones de origen que atendían el 60% de los

estudiantes de pregrado y el 23% restante a las entidades derivadas que atendían el otro 40%. El mismo aporte se repartía entre las corporaciones con carácter público que recibían un 58% con una cobertura de estudiantes de pregrado cercana al 70% y aquéllas de carácter privado que recibían el 42% restante y atendían el 30% de matrícula total.

En el año 1988, las instituciones de origen habían disminuido levemente su participación en la distribución del aporte estatal a un 75,9%, incrementando su cobertura a un 64% de los estudiantes de pregrado, lo que representa que las instituciones derivadas, aumentan su participación en la distribución global de los aportes fiscales a un 24,1% y decrece su cobertura a un 36%. La repartición del recurso fiscal total mantiene la proporción anotada en el año 1984, aunque disminuye la atención de matrícula del sector propiamente estatal a un 61%, con el consecuente aumento del sector privado que recibe aporte estatal, a un 39%.

En el mismo estudio se indica que:

- El aporte estatal representaba en su ingreso total, un amplio rango entre un 28,7% a un 59,7%, lo que muestra la gran sensibilidad que algunas de ellas tienen frente a los cambios que experimenta el aporte estatal.
- Las entidades de origen gastaban un 77% de sus recursos en personal, un 14% en bienes y servicios y un 9% en el resto de las partidas, en tanto las derivadas gastaban un 56%, un 26% y un 18%, respectivamente.
- Ninguna de ellas cubría los gastos en personal con el aporte estatal.
- En términos de funciones institucionales, sus gastos se relacionaban entre un 82% y el 83% con docencia, entre un 11% y un 13,5% con investigación y entre un 4,5% y un 6,5% con extensión.

El análisis de las modificaciones específicas establecidas durante la década para cada tipo de aporte estatal establecido señala como las más relevantes:

1. En el caso del Aporte Fiscal Directo,
 - 1.1 Se alteran a partir de 1988, las participaciones relativas que cada institución tenía desde 1981; esta nueva distribución significó que algunas instituciones disminuyeran su participación, caso de las Universidades de Chile y de Concepción, en beneficio de otras que la aumentaron, caso de las universidades Austral, Católica de Valparaíso y Santa María entre otras.
 - 1.2 También en 1988, se establece su asignación anual vía Decreto Supremo del Ministerio de Educación, con la firma adicional del Ministerio de Hacienda, con lo que se da cabida a que nuevamente los aportes a las instituciones sean producto de negociaciones bilaterales con el consecuente ejercicio de acciones discrecionales que generan condiciones de inestabilidad y condicionan los planes de desarrollo institucional a factores y variables difíciles de manejar.
 - 1.3 A partir de 1989 se entrega el 95% del AFD según la distribución del

año anterior y el 5% restante de acuerdo a un modelo que incluye las variables relacionadas de alumnos de pregrado, cantidad de carreras de pregrado, jornadas académicas completas equivalentes y su formación de postgrado, proyectos de Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) y publicaciones.

- 1.4 La comparación entre el aporte fiscal directo proyectado y el real entregado durante los años 80 se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 3

Aporte fiscal directo proyectado y real, 1980–1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Aporte Fiscal Directo Proyectado	100	100	90	75	60	50	50	50	50	50	50
Aporte Fiscal Directo Real	100	96	86,2	59,6	58,7	53,2	47,9	43,7	41,6	37,5	33,4

Fuente: Transcripción parcial de la información consignada en Tabla 2

2. En el caso del Aporte Fiscal Indirecto, puede indicarse que las correcciones y ajustes, se originan, en parte, en el mal entendimiento de algunas instituciones de las señales referidas a la competitividad del sistema, que incrementaron fuertemente las vacantes de determinadas carreras o en la composición de sus modalidades de ingreso, en términos de las ponderaciones otorgadas a las variables que inciden en él, que son los siguientes:
 - 2.1 En el periodo 1983–1990 se reduce su cobertura a las instituciones del Consejo de Rectores.
 - 2.2 También en ese año se eliminó la ponderación determinada para diversos tipos de carreras profesionales según sus estructuras de costos, quedando todas ellas con carácter homogéneo.
 - 2.3 A partir de 1984 se aplicó una modalidad de distribución, que hasta hoy se mantiene, que consideraba ya no solo a los 20.000 mejores puntajes de la PAA, sino que a 27.500 alumnos (en ese momento casi todos los que ingresaban), definiéndose aportes diferenciados según los puntajes obtenidos, con factores variables de 1, 3, 6, 9 y 12.
 - 2.4 En el intertanto, a partir de 1988 también se definieron especiales condiciones relacionadas con el número de veces que el estudiante que postula ha rendido la PAA, reservándose la distribución de este tipo de aporte estatal solo a los estudiantes que ingresan por vez primera a la educación superior. Con esto se pretende desincentivar los frecuentes cambios de carrera y la deserción, buscando resolver con una medida económica, un problema de neto carácter académico, a través de un mecanismo inconsistente con el criterio de competencia, según comenta Arriagada (1989).

- 2.5 La comparación entre el aporte fiscal indirecto proyectado y el real entregado durante los años 80 se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 4
Aporte fiscal indirecto proyectado y real, 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Aporte Fiscal Indirecto Proyectado	0	0	10	25	40	50	50	50	50	50	50
Aporte Fiscal Indirecto Real	0	0	11	11	9,4	8,4	7,8	7,2	7,8	11	10,8

Fuente: Transcripción parcial de la información consignada en Tabla 2

3. En el caso del crédito fiscal universitario, los ajustes significativos se vinculan a:
- 3.1 Desde 1983 se reduce su cobertura a las instituciones del Consejo de Rectores.
 - 3.2 Su administración, que en un primer momento estuvo en las instituciones que recibían un monto proporcional a lo solicitado, pasa entre 1983 y 1986 el Ministerio de Educación que centraliza su asignación.
 - 3.3 En 1987 se regresa a la entrega de un recurso fijo (Fondo de Crédito Universitario, FCU) a cada entidad definida según el "gasto histórico", quien lo asigna según las variables que estime determinar, entre otras las de rendimiento académico, carrera con disponibilidad de crédito, inexistencia de medidas disciplinarias.
 - 3.4 En el mismo año, se traspasa la responsabilidad estatal de administrar y cobrar las deudas a las instituciones, facultándolas para recaudar las deudas exigibles de modo directo o mediante convenios con empresas de cobranza o con la Tesorería General de la República.
 - 3.5 Su asignación se vincula al acceso de otros beneficios y de transporte.
 - 3.6 La recuperación en el periodo es muy baja lo que representa una menor disponibilidad de recursos y que el plazo estimado (1995) como oportunidad en que el Estado ya no debiera colocar más recursos, no es posible de lograr. Cabe señalar que la carrera con el mayor porcentaje de devolución es la de Psicología (15,32%) y con el menor, la de Químico-Farmacéutico (3,99%) y que otros datos intermedios corresponden a las carreras de Pedagogía (9,38%), Medicina (12,4%), Ingeniería (5,92%), Arquitectura (4,85%) y las paramédicas (8,83%).
 - 3.7 La comparación entre el crédito fiscal universitario proyectado y el real entregado durante los años 80 se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 5
Crédito fiscal universitario proyectado y real, 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crédito Fiscal Universitario Proyectado	0	7	15	23	30	40	50	50	50	50	50
Crédito Fiscal Universitario Real	0	7	14,7	18,3	22,7	18,9	17,7	16,2	15,6	12,5	9,4

Fuente: Transcripción parcial de la información consignada en Tabla 2

VI. El efecto de los cambios en las instituciones del Consejo de Rectores

Frente a la situación descrita, son pocas las instituciones que pueden compensar esta ausencia de aporte estatal, máxime si deben alterar sus perspectivas de desarrollo al cambiar, con frecuencia, el marco económico en que estas se definían.

Se implementan procesos internos de racionalización asimilados a reducción de personal y la consecuente reducción de actividades, búsqueda de otras fuentes de financiamiento a través de la prestación de servicios, rebajas en las remuneraciones de académicos y administrativos, postergación de la renovación necesaria de edificios, de equipamiento y de material documental y de apoyo a las actividades académicas, venta de patrimonio y aumentos excesivos de vacantes y de aranceles. De todas maneras, en muchos casos, ellas son insuficientes para neutralizar la disminución del aporte fiscal y se recurre entonces a empréstitos y endeudamientos que solo postergan la real solución de los problemas y agregan un elemento más de incertidumbre institucional, afectando claramente la calidad de la docencia, investigación y extensión académicas.

Es interesante acotar en este aspecto la incidencia creciente del factor endeudamiento en la estructura global del financiamiento de las instituciones de educación superior que recibían aporte fiscal en 1980. Un año después, según anota Patricio Arriagada (1989), el endeudamiento representaba apenas un 0,3% del financiamiento total y en 1987 se incrementa a un 3,6%, en tanto el aporte fiscal decrecía de un 64,9% a un 42,2%, aumentando la participación relativa de los aranceles de pregrado, de un 15,0% a un 25,5% y de los ingresos propios de un 19,8% a un 28,7%. Es decir, las entidades enfrentan la nueva situación con acomodos internos y búsqueda de recursos pero, en términos insuficientes ya que para el periodo mencionado se tiene una disminución real de recursos de un 22%, según dato del mismo autor.

La aparición de dos componentes nuevos no incluidos en el DFL N° 4 de 1981, el Fondo

Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondecyt, establecido en el DFL N°33 del mismo año, a partir de 1982 y del Fondo de Desarrollo aplicado sólo en los años 1988 y 1989, si bien apuntan a objetivos precisos y sobretodo en el caso del primero que ha representado un gran apoyo al desarrollo científico y tecnológico, son poco significativos en el financiamiento de la educación superior. El primero mencionado se asigna a los investigadores y no a las instituciones y el segundo, de muy breve duración, se aplicó preferentemente a proyectos referidos a su planta física y se estima discutible su inclusión como componente del financiamiento.

Otros datos base, tomados del estudio de Arriagada (1989) y elaborados por el autor (Cáceres, 1985), se presentan como promedios para las instituciones que reciben aporte fiscal, aunque entre ellas se producen diferencias extremas, configurando un cuadro general de comportamiento para el periodo 1981-1987 que se estima válido también para los años posteriores que completan la década. Ellos son:

- Aunque mantiene su participación en el gasto total (un 61,5% en el año 81 y un 60,1% en el año 87, existe una disminución cercana al 23% en el gasto en remuneraciones, aun cuando se tiene un aumento de personal de un 3,2%, influido por el crecimiento del personal no académico que se incrementa en un 8% en tanto disminuyen las jornadas completas académicas en un 5%, asunto en el que inciden fuertemente las instituciones derivadas con la obvia consecuencia de una fuerte disminución en las remuneraciones reales).
- Si se consideran los aportes estatales directo e indirecto, su participación en el financiamiento general de las entidades baja de un 64,9% en el año 81 a un 42,2% en el 87 que, parcialmente, se compensa con un aumento de los aranceles que se incrementan en un 55% en el año 1984 y en un 33% en el año 1987. Cabe señalar que en el año 1986, a nivel de todas las instituciones, los aranceles cubrían el 61% de los gastos de docencia y que su participación en el financiamiento general subió en el periodo 81-87 de un 15% a un 25,5%.
- También en el periodo se incrementan las vacantes ofrecidas, lo que junto a lo anterior, tiene una fuerte incidencia en el crédito fiscal, teniéndose entonces una situación de menor pago directo que existente antes de 1980.
- Se presenta también una situación especial con las carreras "universitarias" cuyos aranceles suelen ser los más altos ya que la matrícula en ellas creció en un 41%, en tanto el crecimiento total fue de apenas un 6,4%. Si se refiere el dato solo al primer ingreso se tiene que la matrícula total disminuyó en un 4,2%, mientras que en las carreras mencionadas creció en un 50,6%, teniéndose un punto crítico en las ingenierías, que aumentan en un 110%.
- Los niveles promedio de remuneración en 1988, expresados en moneda de diciembre de 1990, para las diversas categorías funcionarias que se tienen en las instituciones con aporte estatal, eran de \$ 505.455 para los directivos superiores en un rango entre \$ 530.000 y \$ 300.000, de \$ 262.021 para los académicos de jornada completa en un rango entre \$ 320.000 y \$ 145.000, de \$ 69.847 para los de jornada parcial en un rango entre \$ 155.000 y \$ 30.000 y de \$ 90.157 para el personal no académico en un rango entre \$ 95.000 y \$ 58.000.

- Si se analiza la distribución del gasto por funciones institucionales, en el año 1986 se tenía una situación promedio, conformada por un 60,2% en docencia de pre-grado (con puntos extremos de 97,5% y 41,2%), un 3,6% en docencia de post-grado (con puntos extremos de 13,7% y 0%), un 15,5% en investigación (con puntos extremos de 30,4% y 1,0%), un 5,2% en extensión (con puntos extremos de 10,5% y 0%) y un 15,5% en otras actividades (con puntos extremos de 49,7% y 0%).
- Para el mismo año 1986, comparando los gastos estimados para la docencia de diversas carreras o de áreas de carreras afines con los aranceles promedio cobrados y estimando que la diferencia entre ellos ha de estar subsidiada, sea con ingresos originados en el Fisco o en otras fuentes, se tiene que las carreras en que se da el mayor subsidio son las incluidas en las áreas de ciencias y de artes con un 67,7% y un 67,3%, respectivamente. También se tienen subsidios altos en las carreras del área de salud que presentan un 64,5% si se incluye Medicina y un 50,7% sin esta; las carreras del área pedagógica tienen un 47,6% de subsidio y los menores subsidios están en las carreras de administración y economía que acercan el cobro del costo real y reciben solo un 7,6%, en tanto ciencias jurídicas tiene un 15%.

Cabe señalar otros dos elementos implementados en la década y que son significativos en el esquema de financiamiento vigente:

- Uno de ellos es el incremento importante que tiene el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondecyt, que en el periodo 1982-1990 aumenta casi en 19 veces y representa entre un 15% y un 20% del gasto total que las instituciones que reciben aporte estatal hacen en investigación, teniendo en cuenta, eso sí, que cerca de un 75% de estos recursos se concentra en las universidades de origen que con su mejor capacidad científica instalada, tienen opciones preferentes con proyectos de mejor calidad.
- El otro es la promulgación en la Ley de Presupuesto 1988 de una norma jurídica, que se reglamenta en abril de ese año, que posibilita que las donaciones hechas por contribuyentes de primera categoría a las universidades e institutos profesionales reconocidos por el Estado, puedan rebajarse de los tributos a entregar al Fisco. En el tiempo transcurrido hasta 1990, cerca de cuarenta entidades han recibido aportes de alrededor de \$ 3.500 millones.

Toda esta información, aunque constituida por datos de indole muy diversa, representan, de todas maneras, una situación de deterioro económico que afecta el comportamiento institucional de aquellas corporaciones que reciben aporte fiscal directo, y que no logran adecuar sus conductas internas y externas a la consecución de recursos que les permitan un adecuado desarrollo y el correcto cumplimiento de su tarea más propia.

VII. Y a futuro ¿Qué?

El solo contraste de la teoría con la realidad o el simple relacionar lo que se quiso hacer con lo que efectivamente se hizo, no es suficiente sino se abre una perspectiva a futuro, más

todavía si hoy existen instancias como Aequalis, en que se reflexiona acerca del problema de la educación superior en su integralidad, teniendo presente que el financiamiento es un importante elemento para que, efectivamente, puedan cumplirse los objetivos sociales que ella se propone si se quiere que la sociedad entera se desarrolle en mejor forma.

La asignación del recurso estatal a la educación superior, por ser estos limitados, se plantea como un proceso de toma de decisiones de por sí con carácter antagónico, de afirmación o negación, de aceptación o rechazo y algunas de estas situaciones contradictorias se dan en aspectos tales como:

Si se considera como objeto principal del subsidio a la función investigación, ¿se desestima subsidiar la docencia? o si se afirma subsidiar a las entidades que ya reciben aporte estatal, ¿se deja de lado el apoyo a las nuevas instituciones privadas? o si se radica el propósito del subsidio en la demanda, ¿se está dejando de lado la posibilidad de colaborar con la oferta de educación superior?

La posibilidad auténtica de dirimir este permanente antagonismo la tenemos en la propia historia universitaria, sobre todo en lo que ella se relaciona con la libertad, "espíritu vital de las instituciones chilenas", como marca el discurso inaugural de la Universidad de Chile. Para que la influencia de la libertad que caracteriza la labor de las entidades de educación superior sea real, se requiere necesariamente que existan otras opciones institucionales ya que no se trata de tener esa libertad dentro del ámbito estatal, sino que el pluralismo exista también fuera de él, a través del ejercicio académico de otras corporaciones.

Puede ser que el actual modo de subsidiar la educación superior esté bloqueando el ejercicio de la libertad académica y educacional y esté provocando serias desigualdades. Posiblemente, la misma falta de igualdad que sintieron ciertos grupos sociales —religiosos, filosóficos, regionales o de cualquier tipo— primero cuando no tenían universidad y después cuando la tenían por no tener la colaboración estatal, es la que hoy pueden sentir las corporaciones que aun están fuera de determinadas ayudas que el Estado presta solo a algunas de ellas, especialmente las que se relacionan con los estudiantes.

Con respecto a "qué" debe subsidiarse, existen argumentos en el sentido de priorizar la investigación por el beneficio social que ella representa, superior al beneficio privado implícito y, parcialmente la docencia, en especial en aquellas carreras con definidas orientaciones sociales y las vinculadas a las áreas científicas y humanísticas. Sin duda alguna, debe entregarse subsidios importantes a los estudiantes deficitarios en su situación social y económica y otorgarles posibilidades claras de acceso y de permanencia en la educación superior.

En función de lo anterior, las preguntas que cabe hacerse son entonces del siguiente tipo, entre otras: ¿Es posible retomar los principios que se sustentaban en el momento inicial del nuevo modo de entender la educación superior? Si es difícil la posibilidad de un mayor recurso fiscal, ¿puede pensarse en una reasignación distinta a la que hoy día existe? ¿Cuál será el costo de quitarle a algunos para darle más a otros? Si es propósito del Estado

tener buenas instituciones con carácter regional ¿cómo expresarlo en una determinada manera de subsidiar? ¿Cómo puede romperse la superposición de ese mismo criterio de competitividad por excelencia académica con la gran heterogeneidad que existe entre las diversas corporaciones de educación superior? ¿Cómo puede dirimirse esta situación de competencia por la asignación de fondos para la investigación con la actual tipología institucional y con la actual situación que cada una de las entidades tiene hoy vigente?

Las posibles respuestas que a futuro se entreguen, pueden estar influenciadas por la definición de nuevos usos, más que en las bases que entregan las leyes, los reglamentos o las costumbres.

Así entonces, si la costumbre es subsidiar la docencia, el nuevo uso será el de subsidiar realmente la investigación, en especial aquella que, en definitiva, tiene caracteres de bien público y que se encuentra ligada a la Ciencia y Tecnología y a las Humanidades y al Arte.

Si la costumbre es financiar especialmente a las instituciones de origen, podría estimarse temporalmente un mejor aporte a las entidades derivadas, de modo de fortalecer su carácter universitario y responder a la región en que se insertan.

Si la costumbre es entregar subsidios sin destino específico, ellos debieran ahora vincularse a proyectos particulares determinados según las referencias que el país y las regiones entreguen, subsidiando áreas del conocimiento, profesiones, tecnologías, tipos institucionales y acciones interinstitucionales pertinentes al desarrollo nacional.

Por otra parte, debiera continuarse con el cobro de aranceles que cubran parcial o totalmente el costo de los programas de docencia de pregrado, con lo que, funciones de mayor beneficio social como la investigación y la extensión y la docencia de post-grado podrán recibir subsidio a través del aporte fiscal.

El mayor aporte a las diversas modalidades de crédito fiscal también se plantea como un elemento importante de considerar pues tiene que ver directamente con el propósito de equidad con que se definió el sistema de educación superior. Un mayor aporte que permita aumentar la cobertura, ojalá a todos aquéllos que lo necesitan, independiente del tipo de educación al que aspiran, universitaria, profesional o técnica y cuya distribución se efectúe no a través de las entidades sino que directamente a las personas, por sistemas homogéneos de distribución, definiendo garantías de retorno en todos los casos, sea este de carácter económico o con trabajo social en las condiciones especiales que puedan determinarse.

Asimismo, son relevantes la difusión de las verdaderas condiciones que tiene la devolución evitando así falsas expectativas que atentan contra ella y que el subsidio que el estado otorga implícito en el crédito fiscal, se radique en aquellas profesiones con alta rentabilidad social pero, con bajas expectativas de ingresos futuros. Además, debieran mantenerse los recursos para becas cautelando que ellas se apliquen a estudiantes en situación deprivada, lo que puede garantizarse con adecuadas maneras de distribución.

En todo caso, los ajustes que se realicen en torno a la manera en que se distribuye el aporte estatal, que es el aspecto que interesa, quizás más que la dimensión global de los recursos estatales disponibles, deberán tener siempre una doble referencia: plena claridad acerca de lo que se pretende subsidiar por parte del Estado y garantía de igualdad de oportunidades para similares méritos académicos.

Las preguntas permanentes acerca del "tamaño" de la colaboración estatal a la educación superior íntimamente ligada a la Ciencia y Tecnología y su "localización", siguen plenamente abiertas. La igualdad de oportunidades para todas las instituciones y todos los actores de la educación superior y la ausencia de discrecionalidades continúan siendo las referencias válidas en la búsqueda de las correspondientes respuestas.

Referencias

- Arriagada, P. (1989). *Financiamiento de la educación superior en Chile, 1960-1998*. FLACSO. Santiago - Chile.
- Cáceres, E. (1985). *Recursos financieros para las actividades de las universidades regionales*. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Segunda Revisión Técnica del Programa Académico, "Las Universidades Regionales en Chile". La Serena - Chile.
- Cáceres, E. (1986). *Educación Superior: subsidiariedad y uso del recurso estatal*. Revista Academia N° 13-14. Universidad Metropolitana de la Ciencias de la Educación, UMCE.
- Cáceres, E. (1988). *Bases para el diseño del Sistema de Educación Superior en Chile*. En La educación superior privada en Chile. Antecedentes y Perspectivas. Corporación de Promoción Universitaria, (CPU). Santiago - Chile.
- Desormeaux, J. & Koljatic, M. (1990). *El financiamiento de la educación superior*. En La perspectiva de la libertad. Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo Foro de la Educación Superior.
- González, L. E. (1988). *Privatización y redistribución de la Educación Terciaria en Chile*. En *La educación superior privada en Chile. Antecedentes y Perspectivas*. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago - Chile.
- Ministerio del Interior (1981). *Declaración sobre la nueva legislación universitaria y Declaración sobre el financiamiento universitario*, seis y veinte de enero de 1981 respectivamente.
- Muga, A. (1989). *El sistema educativo de nivel post-medio en Chile: estructura y componentes (1981-1989)*. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Documento de Trabajo N° 32/89. Santiago - Chile.

