



CONSEJO DE RECTORES  
UNIVERSIDADES CHILENAS

PERIODO  
PRESIDENCIAL.  
005064A  
ARCHIVO

# **FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS**

**DOCUMENTO DE TRABAJO PREPARADO POR LA COMISION  
AMPLIADA DEL CONSEJO DE RECTORES**

**JULIO - AGOSTO DE 1992**



## PRESENTACION

Hace algunos meses el Consejo de Rectores encargó a una Comisión Técnica, integrada por Vicerrectores de Asuntos Económicos, una evaluación del actual sistema de financiamiento universitario y la elaboración de una propuesta que asegurase un financiamiento suficiente y equitativo.

Las demandas estudiantiles de reciente ocurrencia motivaron una mayor urgencia en el trabajo de esta Comisión. Es así que en la sesión N° 342 del 10 de Junio del presente año el Consejo de Rectores acordó, con el fin de profundizar su trabajo en el área relativa a los programas de ayuda a los alumnos en el pago de sus carreras, invitar a participar a dos funcionarios de Gobierno y dos representantes estudiantiles; al tiempo que establecía un plazo de 45 días para evacuar un informe cuyas recomendaciones pudiesen ser incorporadas en la Ley de Presupuestos de la Nación para el próximo año 1992.

Este documento contiene los avances logrados en la materia por parte de la Comisión Ampliada. El informe contiene tres partes, estas son las siguientes : un diagnóstico de la actual situación; las bases que deben guiar la política de financiamiento universitario; y las propuestas preliminares de la Comisión Ampliada.

### I. Antecedentes del Financiamiento de los Estudiantes

1.- La matrícula de las universidades que reciben apoyo fiscal era de 117.892 alumnos en 1991. A esta cifra deben agregarse 6.802 alumnos pertenecientes a institutos profesionales con aporte fiscal. Se trata de aproximadamente la mitad de la matrícula del sistema de educación superior chilena. La otra mitad está compuesta por los alumnos de las universidades privadas que no reciben aporte estatal<sup>1</sup> (11.5% de la matrícula total); el resto de los institutos profesionales (11.2%) y los centros de formación técnica (26.4%).

2.- El aporte fiscal a la enseñanza superior cayó sistemáticamente durante los años 80. Los recursos que se entregaron en 1990 representaron dos tercios del aporte efectuado

---

<sup>1</sup>Excluyendo el aporte fiscal indirecto que desde 1990 se hace extensible a estas instituciones.



en 1981.<sup>2</sup> Esta tendencia se quiebra a partir de 1991. Así, para 1992 se presupuesta un aporte que supera en 18.6% al de 1990. En todo caso, los aportes que se recibirán durante 1992 continúan siendo significativamente menores (en 20.8%) a los percibidos en 1981. La caída en el aporte fiscal es aún más sustancial si se utiliza el PGB como base referencial. Entre 1981 y 1992 el aporte fiscal como fracción del PGB cae en 45% (desde 1.14% a 0.63%).

3.- La composición planeada en el aporte fiscal para 1992 es como sigue: un 51% de los total de recursos se entrega a través del aporte directo y un 13.1% como aporte fiscal indirecto (un décimo del cual se destina a las universidades privadas<sup>3</sup>); un 12.4% se asigna a través de fondos concursables para investigación (tres quintos vía Fondecyt y dos quintos a través del Fondef); un 7.9% corresponde al pagaré del crédito; un 7.7% se destina a ayuda directa a estudiantes (becas, ley de reprogramación y programas especiales); un 5.1% se canaliza a través del Fondo de Gestión y el 2.8% restante corresponde a aportes extraordinarios.

4.- En adición al aporte fiscal, las universidades generan ingresos propios a través del cobro de aranceles, la venta de bienes y servicios, endeudamiento, donaciones y otras items. La contribución de los ingresos propios, netos de endeudamiento, al presupuesto de las universidades ascendió durante 1991 al 51%. Así, el aporte fiscal representó el 49% restante.

5.- La conclusión anterior se refiere al conjunto del sistema universitario. La situación que presentan los distintos planteles es, sin embargo, manifiestamente heterogénea. Así, en 1991 la participación en el total de los ingresos de operación (cobro de aranceles y venta de servicios) varía entre el 21% y el 60% para las universidades tradicionales y entre el 22% y el 61% en el caso de las universidades derivadas.

6.- Los ingresos asociados al cobro de aranceles ascendieron, durante 1991, al 22% del ingreso total de las universidades. Esta cifra incluye el pago directo de aranceles y los recursos traspasados a través del pagaré del crédito. El conjunto de universidades tradicionales obtiene un 19.5% del total de ingresos a partir de este ítem. La cifra asciende al 30.2% en el caso de las universidades derivadas.

---

<sup>2</sup> Todas las cifras del texto están expresadas en términos reales. Véase cuadro 1 en el anexo.

<sup>3</sup>A lo largo del informe se entiende por universidades privadas las universidades particulares creadas a partir de 1981.



7.- Durante 1991 hubo aportes gubernamentales destinados al apoyo financiero de los estudiantes por orden de \$ 16.000 millones. Estos se entregaron a través de crédito, recuperación de crédito, becas y aportes extraordinarios. En promedio dos de cada tres alumnos recibe algún tipo de ayuda. El crédito se concede en montos que fluctúan entre el 10% y el 100% del arancel de matrícula.

8.- Los estudiantes universitarios reciben apoyo estatal a través de tres vías. Primero, pagando aranceles de matrícula por un monto inferior al costo de producción de la docencia.<sup>4</sup> Segundo, a partir del subsidio asociado a la tasa de interés y al porcentaje de mora en el crédito universitario. Tercero, a través de los programas directos de ayuda (becas).

9.- Tales subsidios son cuestionables debido a la composición socioeconómica de los estudiantes universitarios. Sólo un 19,2% de estos proviene de hogares pertenecientes a los dos quintiles inferiores de ingreso y podrían, por tanto, ser sujetos aceptables de subsidios fiscales. El 80,8% restante pertenece a hogares de ingresos medios y altos que no forman parte de la población objetivo de los programas sociales del gobierno (veáanse cuadros 2 y 3).

10.- Se ha argumentado que la mayor parte de los estudiantes necesitan, objetivamente, acceder a algún tipo de financiamiento para cubrir el costo de la matrícula. Sólo las familias pertenecientes al quintil superior de ingresos pueden financiar de su presupuesto corriente los actuales aranceles de matrícula. El resto de los alumnos -dos de cada tres- necesita acceder a algún tipo de financiamiento. Al respecto es fundamental hacer una distinción entre financiamiento (que se requiere en la mayoría de los casos) con subsidios (que se justifica sólo en unos pocos). Un problema con el sistema actual de crédito es que provee financiamiento y subsidio en forma conjunta (ver cuadro N° 4).

11.- La recuperación del crédito es lenta e insuficiente. Así, durante 1990 se proyectaba un retorno de sólo el 17,3% del total adeudado para ese año. La cuota que debía pagarse en 1989 había sido cancelada en un 38,2% entre 1989 y 1990. La cuota de 1988 tenía un pago acumulado de 49,8% al año 1990. La revisión de las

---

<sup>4</sup>Si bien no existen estudios de costos que permitan un cálculo exacto puede estimarse en no menos del 50% la fracción del aporte fiscal directo e indirecto que se destinaría a financiar docencia de pregrado.



estadísticas de pago entrega dos elementos útiles para derivar implicancias de política. Primero, el pago realizado durante 1990 es notoriamente inferior al de años anteriores por la presencia de expectativas de reprogramación. Segundo, las características asociadas a la ley de reprogramación de deudores de crédito fiscal tuvieron amplia aceptación habida cuenta la cantidad de personas que aceptaron sus condiciones. Tercero, las universidades que presentan las menores tasas de recuperación no son necesariamente las que egresan profesionales en carreras de baja rentabilidad.

12.- Los estudiantes, por otro lado, fundamentan su crítica y rechazo al actual sistema en lo siguiente:

a) la carga psicológica y monetaria que involucra el contraer una deuda voluminosa y caucionada, lo cual hipoteca posibilidades de desarrollo profesional, familiar y personal;

b) la ineficiencia mecánica del sistema, tanto en la focalización de los recursos como en los procedimientos de evaluación socioeconómica;

c) la necesidad de establecer señales efectivas tendientes a la igualdad de oportunidades que permitan solucionar la inequidad del sistema en su conjunto; y

d) el sistema de crédito universitario limita el financiamiento del fondo solo a la recuperación proveniente de los egresados.

13.- La crítica de las universidades al actual sistema de crédito universitario se centra, por un lado, en la insuficiencia de recursos para atender la demanda de sus estudiantes, lo que obliga a distraer sus fondos operacionales para esta finalidad, y por otro lado, la carencia de instrumentos adecuados para implantar procedimientos de cobranza más eficaces, tales como, la colaboración de Impuestos Internos y Tesorería General de la República, entre otros.

A su vez, respecto al retorno las universidades consideran que es necesario ligar la recuperación con los niveles de ingreso efectivo de los profesionales. Manifiesta preocupación el hecho que en la actualidad el Fondo de Crédito Universitario es afectado por una reducción programada de los aportes fiscales, lo que implica que no se autosostendrá, como estaba planteado.

14.- El Ministerio de Educación ha sostenido que el mecanismo actual de préstamos para el pago de matrículas ( crédito universitario) está en crisis y que se requiere examinar las causas que motivan sus principales fallas y proponer cambios



sustantivos. Entre los aspectos críticos son destacables: que la recuperación es baja y, además, lenta; que la asignación termina por favorecer, también, a sectores de alumnos que no requieren de estas ayudas; que la información a los estudiantes es insuficiente como para que comprendan la naturaleza y sentido de estos programas; que el nivel de requerimientos a los Fondos se expande por factores no necesariamente ligados a la condición socioeconómica de los alumnos atendidos, como son: el aumento de aranceles en términos reales año a año, la ampliación de vacantes y la creación de nuevas carreras por parte de las respectivas Instituciones. Por otro lado, de los antecedentes socioeconómicos disponibles se advierte la conveniencia de proseguir con las becas de matrícula dirigidas a los estudiantes que provienen de hogares de menores medios, aunque redoblando esfuerzos en pos de una adecuada focalización de estas ayudas.

## II Bases conceptuales de Financiamiento a los Estudiantes.

15.- De las variadas fundamentaciones que justifican una política de financiamiento público hacia las universidades es posible resaltar dos : el logro de la equidad en el acceso a la educación superior y la adquisición de bienes públicos en la forma de investigación y cultura. Se trata de razones en esencia diferentes y que requieren tratamiento separado<sup>5</sup>. Por otra parte, la intervención gubernamental debe producirse en forma eficiente y debe inducir a una asignación racional de recursos en la esfera de la educación superior.

16.- La equidad en la educación superior tiene la siguiente significación. Primero, la educación debe ser financiada por quienes se benefician de sus servicios. Segundo, los estudiantes no deben ser discriminados económicamente, lo cual implica que todas las personas que quieran y que tengan las capacidades requeridas puedan cursar estudios superiores, no importando su condición socioeconómica.

17.- Conciliar los citados criterios de equidad requiere las más de las veces que las personas puedan contribuir al financiamiento de la educación en forma diferida: una vez que estén generando ingresos propios. Esta modalidad de financiamiento es, por lo demás, común a toda forma de inversión: pública o privada, social o física.

---

<sup>5</sup>El trabajo de la comisión ha estado centrado en el primer punto.



18.- La postergación del aporte para financiar la educación superior que realice una parte sustancial de sus beneficiarios requiere la presencia del Estado. El puente entre las necesidades actuales de financiamiento de la docencia y la posterior contribución de los beneficiarios puede asumir distintas modalidades: créditos, bonos, impuestos a los profesionales, fondos solidarios, garantía crediticia, etc. En todas ellas se requiere la presencia gubernamental puesto que el mercado no proveerá este puente con la eficiencia y cobertura deseada.

19.- El retorno o contribución que los beneficiarios realicen al sistema de educación superior debe ser proporcional a los ingresos que generen en la vida laboral, ésto supone que el retorno no debe suponer un fuerte gravamen. Al mismo tiempo, debe guardar relación con el apoyo solidario recibido para sus estudios. El primer criterio proporciona un tratamiento adecuado a la incertidumbre que rodea a la decisión de estudiar y a sus resultados. Si el retorno fuese fijo, no proporcional al ingreso obtenido, se discriminaría contra las personas de menores recursos. Estas serían renuentes a adquirir compromisos que no podrían cumplir en caso de fracaso escolar, bajos ingresos laborales o imprevistos diversos. El segundo criterio obedece a razones de eficiencia puesto que se requiere de una vinculación entre retornos y costos para inducir una adecuada asignación de recursos en el ámbito universitario.

20.- El tema de la incertidumbre requiere de una acción gubernamental en el terreno de la información. Es tarea del gobierno asegurar que la información sobre alternativas académicas y expectativas laborales esté disponible para todos los interesados. Ello involucra la provisión directa de información y la acreditación de carreras y universidades que garanticen niveles mínimos de calidad y estabilidad. La provisión de información debe efectuarse a través de organismos que trabajen sobre bases objetivas, libre de consideraciones políticas o corporativas.

21.- Las becas a los estudiantes de menores recursos deben ser la única excepción al principio de no subsidiar a los estudiantes universitarios. Las que, entre otras razones, se justificarían como una manera de premiar a quienes han debido sortear numerosos obstáculos para acceder a la educación superior y como una señal para incentivar a otros a seguir tal camino. En este sentido, una política de becas selectiva es consistente con la apertura de mecanismos de movilidad social. Las becas deben propender a asegurar logros en el paso por la universidad. Pero pensar que un normal desempeño académico está garantizado solo por un apoyo económico para el pago de aranceles no es suficiente; se requiere una disposición activa de las instituciones conducentes a definir



mecanismos integrales de atención a estos estudiantes. Se reconoce la necesidad de establecer un mayor número de becas de mantención que aseguren, a los alumnos provenientes de estratos socioeconómicos bajos, su éxito en el paso por la Universidad.<sup>6</sup>

22.- Los mecanismos que se utilicen para otorgar financiamiento y ayuda estudiantil deben ser justos y transparentes. La ayuda debe ser otorgada a quienes realmente la necesiten a través de criterios simples y conocidos. Igual criterio debe regir a los mecanismos que se utilicen para canalizar el retorno que los profesionales realicen al sistema educacional y, asegurar así, que todos los que deban aportar lo hagan efectivamente. Sólo un sistema que funcione bajo estas bases será aceptado y respetado por sus partícipes.

### III. Algunos Acuerdos, Propositiones y Tareas Pendientes

23.- Reemplazar el actual sistema de crédito universitario por uno distinto sobre la base de un fondo de financiamiento solidario. El nuevo mecanismo implica que la educación sea financiada a partir del aporte que realicen los estudiantes que dispongan de recursos, las personas que se han beneficiado de la enseñanza universitaria y el Estado. Así, quienes puedan pagar al momento de recibir la educación deberán hacerlo. Quienes no cuenten con los recursos necesarios recibirán apoyo para cursar sus estudios superiores. A cambio de este beneficio las personas deberán realizar un retorno en función de los ingresos que generen.

24.- El nuevo sistema es solidario por tres razones. Primero, quienes poseen ingresos -presentes o futuros- financian, en parte, a quienes no los tienen. Segundo, los compromisos se asumen teniendo en consideración el ingreso a recibir en la vida laboral. Tercero, porque el Estado contribuirá a garantizar una efectiva igualdad de oportunidades. Así, las decisiones de estudio y trabajo se realizarán sin una presión financiera.

25.- El futuro retorno de las personas al financiamiento de la educación superior se realizará en función de los ingresos que obtengan en su vida laboral. Ello asegura la tranquilidad necesaria para cursar los estudios superiores así como la

---

<sup>6</sup> Los representantes estudiantiles plantean que las becas sean de mantención y que no existan becas de arancel.



libertad para elegir las alternativas laborales de acuerdo a las preferencias de cada persona.

26.- El retorno futuro se hará en función del ingreso de las personas salidas del sistema y en términos del compromiso solidario asumido por éstas mientras dura su permanencia en la carrera respectiva. Dicho retorno se definirá a partir de las siguientes premisas: el porcentaje máximo del ingreso de las personas destinado a servir este compromiso será de un 5%, siempre que las personas acrediten un ingreso mensual igual o superior a dos ingresos mínimos mensuales, ya que en el caso de ser inferiores a tal nivel quedarán exentas en el año respectivo; las cuotas anuales serán variables en función del ingreso y se abonarán al compromiso respectivo; el período de gracia deberá ser de dos años y se establecerá un plazo máximo de servicio del compromiso, y si, transcurrido dicho plazo el compromiso ha sido servido no en su totalidad, la diferencia será compensada por el Estado<sup>7</sup>.

27.- Asimismo, la comisión sostiene que el Estado debe estructurar un mecanismo conducente a exceptuar, total o parcialmente, del compromiso adquirido a las personas que desarrollen un servicio público debidamente calificado y por tiempos determinados.

28.- El compromiso asumido entre los estudiantes que posterguen el pago de aranceles, por una parte y la sociedad por la otra, quedará formalizado a través de un instrumento jurídico que estipule claramente los derechos y responsabilidades de cada cual. La forma concreta de este instrumento queda sujeta a un estudio más detallado de las materias legales pertinentes.

29.- Se revisarán y ampliarán los actuales mecanismos de selección para el ingreso a las universidades. El objetivo es avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades en la etapa previa del ingreso a la universidad. Ello implica revisar los actuales mecanismos de selección de manera que reflejen capacidades antes que habilidades adquiridas. Se entiende, en todo caso, que la solución definitiva pasa por disminuir la brecha de calidad existente en la educación básica y media.

30.- Se revisarán y unificarán los mecanismos de acreditación socioeconómica y los factores que se utilizan en la concesión de

---

<sup>7</sup> Los representantes estudiantiles plantean que el plazo máximo a que se ha hecho referencia debe ser fijado en 10 años.



ayuda a los estudiantes de las instituciones de Educación Superior con aporte fiscal directo. Los estudiantes deben elegir sus alternativas académicas contando, en forma previa, con la información suficiente respecto a sus formas y posibilidades del financiamiento necesario para los aranceles correspondientes.

31.- Se deberán establecer mecanismos de aplicación común conducentes a que los aumentos de aranceles y de vacantes resueltos por las Instituciones de Educación Superior se enmarquen en decisiones que también consideren su efecto sobre mayores requerimientos en los programas de ayuda a los estudiantes, definiéndose, por tanto, las provisiones correspondientes para asegurar el aumento de disponibilidades del Fondo respectivo.

32.- Se hace indispensable definir, explícitamente, los parámetros a considerar en la asignación de recursos del Estado de carácter compensatorio distintos de aquellos que se establezcan conforme a la ley. Uno de los aspectos a tener en cuenta es el de los cambios en la composición socioeconómico del alumnado de las Instituciones, para lo cual se debiera disponer, por ejemplo, cada tres años, la realización de una encuesta de hogares aplicable a dicho universo.

33.- Es conveniente y necesario garantizar la disponibilidad de recursos públicos suficientes para atender, en forma oportuna y estable, las necesidades de financiamiento del sistema solidario.

Así, la ley que establezca el nuevo sistema debiera contemplar mecanismos conducentes a lo anterior; tomando, como base inicial, los recursos públicos que en el ejercicio presupuestario de 1992, se destinaron a estos fines.

34.- Se deberá contemplar una modificación en las obligaciones de pago de los actuales deudores de crédito universitario, de modo de asimilarlos a los principios contenidos en la Ley de Reprogramación de Deudores de Crédito Fiscal actualmente vigente.

SANTIAGO, JULIO - AGOSTO DE 1992.

RECURSOS A EDUCACION SUPERIOR 1981-1992  
(En miles de pesos de marzo de 1992)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
APORTE FISCALES MINISTERIO DE EDUCACION												
TOTAL DE APOORTE AL SECTOR												
APORTE FISCAL (1)	419,363,445	374,500,371	370,575,531	384,785,681	346,872,837	330,590,921	328,199,602	333,500,209	323,612,787	304,830,665	326,493,891	
APORTES FISCALES A LA EDUCACION SUPERIOR 1981-1991												
APORTES EFECTIVOS POR VIA M. EDUCACION	102,040,296	100,033,146	91,125,872	90,490,304	83,335,518	75,163,329	73,301,715	71,844,441	71,230,966	66,783,131	72,044,516	70,454,243
Item Educación Superior	102,040,296	107,767,679	90,902,797	90,142,850	82,963,140	74,009,760	71,472,344	68,882,518	65,743,053	61,169,019	65,875,664	68,521,114
Aporte Fiscal Directo	95,106,008	83,009,664	60,324,647	59,042,578	54,238,092	48,139,415	46,535,829	41,671,353	37,700,145	34,847,595	38,716,206	41,236,613
Aporte Fiscal Indirecto												
Con Aporte		10,596,855	11,210,187	9,465,411	8,695,181	7,874,008	7,646,897	7,847,779	11,076,437	9,567,059	9,760,526	9,534,433
Sin Aporte										1,330,924	1,223,785	1,101,371
Fondo de Desarrollo								3,815,002	5,475,750			
Pagaré(Crédito)	6,933,488	14,161,160	19,367,963	21,634,862	20,029,867	17,996,337	17,289,618	15,548,384	11,490,721	9,473,137	7,940,692	6,369,825
Aporte Extraordinario										5,950,304	4,358,063	2,300,000
Fondo de Becas											1,490,700	2,981,400
Becas de Reincorporación											238,569	427,350
Pro. reinserción exonerados											357,854	470,122
Fondo Capacidad de Gestión											1,789,269	4,100,000
Otros Item		265,467	223,075	347,454	372,377	1,153,569	1,829,372	2,961,923	5,487,913	5,614,112	6,168,852	9,973,129
FONDECYT		265,467	223,075	347,454	372,377	1,153,569	1,829,372	2,961,923	5,487,913	5,614,112	6,168,852	9,973,129
FONDEF												4,000,000
OTRAS VIAS		0	0	0	0	0	0	1,000,079	1,340,139	1,351,092	1,520,925	2,300,000
DONACIONES(50% aporte Fiscal)(2)												
Inst. con Aporte								928,596	1,170,880	1,030,712	814,066	
Inst. Sin Aporte								71,482	169,259	320,379	706,859	
Ley de Reprogramación												2,300,000
Total	102,040,296	100,033,146	91,125,872	90,490,304	83,335,518	75,163,329	73,301,715	72,844,519	72,571,105	68,134,223	73,565,441	80,794,243
Total Con aporte	102,040,296	100,033,146	91,125,872	90,490,304	83,335,518	75,163,329	73,301,715	72,773,037	72,401,846	66,482,919	71,634,797	79,692,872
Total Sin aporte	0	0	0	0	0	0	0	71,482	169,259	1,651,303	1,930,644	1,101,371
Porcentaje Educ.Superior/Sector Educación (via MINEDUC	25.76%	24.33%	24.42%	21.66%	21.67%	22.17%	21.39%	21.36%	20.64%	23.63%	24.04%	

Nota: Inflator UTM del mes de Marzo de cada año.

Los antecedentes de los años 1991 y 1992 corresponden a gastos presupuestados.



CUADRO 2

COBERTURA EDUCACIONAL (%)

	QUINTIL					TOTAL
	I	II	III	IV	V	
Básica	89.5	90.0	90.6	91.1	91.4	90.2
Media	46.3	56.6	60.9	72.3	79.2	59.5
Superior	4.1	6.6	9.3	15.6	32.2	11.9

Fuente: Encuesta CASEN 1990.

CUADRO 3

¿QUIENES RECIBEN EL CREDITO FISCAL UNIVERSITARIO?

QUINTIL	I	II	III	IV	V	TOTAL
Estudiantes	17.6	18.5	17.8	22.9	23.2	100.0
Monto	25.4	18.2	20.2	18.4	17.8	100.0

FUENTE: Encuesta CASEN 1990.



CUADRO 4

INCIDENCIA PORCENTUAL DEL ARANCEL DE MATRICULA  
SOBRE INGRESOS FAMILIARES

QUINTIL	Profesiones tipo A	Profesiones tipo B
I	91.0	64.8
II	48.0	34.4
III	34.0	24.0
IV	23.6	16.9
V	8.1	5.8

NOTA: Profesiones tipo A son las doce carreras universitarias.  
Profesiones tipo B: otras carreras universitarias.  
FUENTE: CASEN 1990 y avisos de prensa.



CUADRO 5

Recuperación del Crédito Universitario  
(porcentaje acumulado al año 1990)

Instituciones	Cuota adeudada para		
	1988	1989	1990
U. de Tarapaca	59.4%	25.6%	17.1%
U. Arturo Prat	15.9%	19.9%	8.2%
U. Antofagasta	36.9%	41.9%	25.0%
U. del Norte	47.0%	33.3%	11.5%
U. de Atacama	55.9%	25.3%	1.6%
U. de La Serena	49.4%	21.0%	1.1%
U. de Valparaiso	53.3%	45.9%	31.8%
U.T.F. Sta. Maria	41.5%	34.3%	14.0%
U. Catolica de Valparaiso	17.3%	15.5%	12.9%
U. de Playa Ancha	47.6%	32.2%	15.0%
U. de Chile	68.6%	55.0%	24.4%
U. Catolica de Chile	123.4%	68.9%	12.2%
U. de Santiago	52.5%	37.5%	17.8%
U. Metropolitana	67.7%	24.6%	5.0%
U. de Talca	48.4%	25.2%	2.5%
U. del Bio Bio	46.4%	25.9%	15.0%
U. de Concepcion	46.1%	40.5%	41.0%
U. de La Frontera	35.0%	29.0%	29.0%
U. Austral	49.3%	18.6%	4.1%
U. de Magallanes	36.4%	35.0%	34.2%
I.P. de Santiago	45.4%	31.1%	7.4%
I.P. de Osorno	43.1%	26.7%	6.1%
TOTAL	49.8%	38.2%	17.3%

FUENTE: Ministerio de Educación. División de Educación Superior.



CONSEJO DE RECTORES  
UNIVERSIDADES CHILENAS

## ANEXO I

# ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO DE UN FONDO SOLIDARIO PARA PAGO DE ARANCELES DE LOS ESTUDIANTES DE EDUCACION SUPERIOR



## ANTECEDENTES

En sesión extraordinaria del Consejo de Rectores del 31 de julio de 1992, fue presentado el estudio efectuado por la Comisión ampliada sobre financiamiento de los estudiantes que había sido encomendado (a la Comisión Técnica de Vicerrectores Económicos) en la sesión N° 342 del 10 de julio de 1992. Dicho estudio propone reemplazar el actual sistema de Crédito Universitario (C.U.) por un Fondo de Financiamiento Solidario (F.F.S.).

El mecanismo propuesto implica que la educación superior sea financiada a partir del aporte de los estudiantes que dispongan de recursos, de las personas que se han beneficiado de la enseñanza universitaria y del Estado. Así, quienes puedan pagar al momento de recibir la educación, deberán hacerlo. Quienes no cuenten con los recursos necesarios, recibirán apoyo para cursar sus estudios superiores. A cambio de este beneficio, estas personas deberán realizar un retorno cuando egresen en función de los ingresos que generen.

Este nuevo sistema es solidario por tres razones. Primero, quienes poseen ingresos -presentes o futuros- financian, en parte, a quienes no los tienen. Segundo, los compromisos se asumen teniendo en consideración el ingreso a recibir en la vida laboral. Tercero, el Estado contribuirá a garantizar una efectiva igualdad de oportunidades. De este modo, al ser el futuro retorno al financiamiento de la educación superior contingente a los ingresos que las personas obtengan en su vida laboral, se asegura la tranquilidad necesaria para cursar los estudios superiores, así como la libertad para elegir las alternativas académicas de acuerdo a las preferencias de cada persona.

Quedaron pendientes en el trabajo de la Comisión: i) la definición de los mecanismos concretos a través de los cuales se podrían implementar los planteamientos del estudio de la comisión, ii) establecer las modalidades de transición del mecanismo del Crédito Universitario al sistema propuesto y iii) estimar los efectos que estas medidas tendrían sobre el financiamiento público destinado a éstos propósitos.



Los conceptos enunciados en los párrafos anteriores fueron aprobados por el Consejo de Rectores en términos generales, dándosele a la Comisión Técnica de Vicerrectores Económicos, un plazo adicional hasta el 11 de agosto de 1992 para avanzar en la elaboración de propuestas específicas y en el análisis de los impactos económicos de dichas proposiciones. Este anexo complementa, por lo tanto, el documento anterior.

Dada la restricción de plazos de trabajo, la Comisión se vió en la necesidad de hacer supuestos y estimaciones respecto a distintos parámetros que inciden en el análisis. Las estimaciones deben validarse con información que se deberá recoger para este propósito y con modelos más detallados de simulación financiera.

Los resultados se entregan en dos secciones referidas: 1) al presupuesto fiscal de educación superior para el financiamiento de los estudiantes en 1993 y 1994, 2) a los costos en régimen del nuevo sistema.

#### I.- PROPOSICION DE PRESUPUESTO FISCAL DE EDUCACION SUPERIOR PARA FINANCIAMIENTO DE ESTUDIANTES EN 1993 y 1994..

En base a información entregada por el MINEDUC, la Comisión estima que el ingreso devengado por las Instituciones de Educación Superior con Aporte Fiscal Directo ("las Instituciones") por concepto de matrículas en 1992 alcanzaría a \$ 41.700 millones de pesos, con 125.000 alumnos en el sistema. El cuadro I muestra las fuentes de financiamiento para este ingreso:



CUADRO I

INGRESOS DEVENGADOS POR ARANCELES

INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR CON AFD

1992

	\$ millones	%
Pago Directo Estudiantes	19.600	47.0
Fondos Crédito Universitario	4.000	9.6
Ley 19083 Reprogramación CFU	2.100	5.0
Pagaré de Tesorería CFU	6.400	15.3
Becas MINEDUC (10.000)	3.000	7.2
Aportes Suplementarios MINEDUC	2.300	5.5
Aportes de las Instituciones	4.300	10.4
TOTAL	<u>\$ 41.700</u>	<u>100.0</u>

En términos agregados, los estudiantes financiaron \$ 19.600 millones (47.0 %), los Fondos de Crédito Universitario \$ 4.000 millones (9.6%), el Fisco \$ 13.800 millones (33.0%) y las Instituciones \$ 4.300 millones (10.4%). Esta última cifra es una estimación de la comisión de los aportes que hacen las Instituciones en forma de becas, préstamos estudiantiles y morosidad del sistema.

Las cifras del año 1992 nos dan un punto de partida para el análisis de los requerimientos futuros de ayuda financiera para el pago de aranceles en los próximos años.

Considerando los incrementos ocurridos en años anteriores a 1990, en aranceles y vacantes, la Comisión estima que el ingreso devengado de aranceles crecerá 3% por año en 1993 y 1994 alcanzando a \$43.000 millones y \$ 44.300 millones. Es respecto a estas cifras que surge la pregunta crucial, ¿qué monto debiera ser financiado por los estudiantes por desembolso directo (pago contado) y por complemento, cuál es la necesidad de ayuda financiera requerida por los alumnos?



Para dar respuesta a esta interrogante se ha recurrido al estudio encargado por el MINEDUC a la Universidad de Chile en 1991 sobre la situación socio económica del alumnado ("Caracterización socio económica nacional de alumnos de Universidades que reciben aporte fiscal"), basada en una muestra estadística con un nivel de confianza de 95%. Por otra parte, se utilizaron las pautas de otorgamiento de beneficios por grupo socio económico que utilizan las Instituciones representadas en la Comisión, y que se consideran adecuadas para responder a las necesidades de los estudiantes que requieren ayuda en el pago de los aranceles. Estos dos criterios produjeron una estimación de necesidades de financiamiento de aranceles a través de beneficios por \$ 22.100 millones de pesos para 1992. El cuadro siguiente muestra la metodología empleada.

CUADRO II

ESTIMACION NECESIDAD DE AYUDA FINANCIERA PARA PAGO ARANCELES  
1992

G.S.E	# ALUMNOS	RANGO DE BENEFICIOS	PROMEDIO BENEFICIOS	# ALUMNOS EQUIVALENTES	ESTIMACION BENEFICIOS \$
A	421	0	0	0	0
B	3.317	0	0	0	0
C1	18.995	0 - 30%	15%	2.849	\$ 1.025
C2	36.656	30% - 50%	40%	14.662	\$ 5.278
C3	54.658	50% - 70%	60%	32.795	\$ 11.806
D	10.870	100%	100%	10.870	\$ 3.913
E	173	100%	100%	173	\$ 62
	<hr/>			<hr/>	<hr/>
	125.090			61.349	22.084

Para efectos de calcular los beneficios de 1992 se utilizó un arancel promedio de \$ 360 mil pesos. Nuestros cálculos indican que los parámetros de asignación de estos son más favorables para el alumnado que lo efectivamente otorgado en 1991. La asignación propuesta implica una mejor focalización de



los beneficios al no favorecer grupos socio económicos altos (A y B). Este análisis se puede apreciar en el cuadro siguiente:

CUADRO III

COMPARACION DE ASIGNACION DE BENEFICIOS POR GSE

	Asignación estimada	Asignación propuesta
	<u>1991</u>	<u>1992</u>
A	1 %	0 %
B	1 %	0 %
C1	10 %	15 %
C2	33 %	40 %
C3	54 %	60 %
D	66 %	100 %
E	83 %	100 %
% de Población Beneficiada	<u>41 %</u>	<u>49 %</u>

Si se pudiera cumplir una asignación de beneficios para cobertura de los aranceles del alumnado como la propuesta, se incrementará la cobertura expresada en número de alumnos equivalentes (al 100%) como lo muestra el siguiente cuadro:



CUADRO IV

Nº DE ALUMNOS CON BENEFICIOS DE ARANCEL - EQUIVALENTES

1984	73.802
1985	74.500
1986	68.573
1987	62.602
1988	55.100
1989	49.383
1990	50.170
1991	51.790
1992	55.897 (estimado)
1992	61.349 (propuesta)

En resumen, las estimaciones de la Comisión de requerimientos para 1992 consideran que hubiera sido necesaria una ayuda por \$22.100 millones de pesos para 61.349 estudiantes (en una equivalencia de 100% de arancel). Ver cuadro II.

Como contrapartida, esto significa que si el total de aranceles devengados alcanzó a \$ 41.700 millones, se estima que se debió percibir \$ 19.600 millones por pago directo como se señaló en el cuadro I.

Para 1993, hemos estimado que el ingreso devengado de aranceles crece en 3% a \$ 43.000 millones de pesos (en moneda 1992). La comisión estima que el pago directo de los estudiantes también debiera crecer en 3%. Por lo tanto, la necesidad de ayuda a los estudiantes se calcula en \$ 22.900 millones de pesos (moneda 1992).

Al contrastar los recursos disponibles con las necesidades para 1993 surge la siguiente brecha de financiamiento :



CUADRO V

CALCULO BRECHA DE FINANCIAMIENTO  
1993

	<u>\$ millones</u>
Necesidad de beneficios de arancel	\$ 22.900
- Becas MINEDUC ( 15.000)	4.500
- Recuperación C.U.	4.500
- Aporte instituciones	2.600
- Pagares de Tesorería	4.900
- Reprogramación CFU	600
Brecha	<u>\$ 5.800</u>

(en millones de \$ de 1992)

La comisión ha estimado aumentar la recuperación de créditos universitarios en \$ 500 millones de pesos en 1993, como resultado de acciones tomadas para mejorar la recuperación. Como se indicó en la página 4, el financiamiento de los aranceles se efectúa con una contribución de las instituciones por concepto de becas y préstamos para cubrir situaciones de morosidad. De hecho, se cubre el déficit de financiamiento con fondos operacionales y préstamos bancarios. La comisión propone corregir esta situación, a través de una reducción de los aportes institucionales a un 60% de la cifra estimada para 1992, manteniendo las instituciones un importante apoyo a la solución del problema económico de los estudiantes. Por otra parte, las cifras no incluyen el aporte suplementario por \$ 2.300 millones efectuado en 1992 a las instituciones por el MINEDUC.

Utilizando el mismo formato de presentación del cuadro I y extendiéndolo a 1993, se deriva la situación descrita en el siguiente cuadro:



CUADRO VI

PROYECCION FINANCIAMIENTO ARANCELES 1993  
Millones \$ 1992

AÑO	<u>1992</u>	<u>1993</u>
Pago Directo Estudiantes	\$ 19.600	\$ 20.100
Fondos Crédito Universitario	4.000	4.500
Ley 19083 Reprogramación CFU	2.100	600
Pagaré de Tesorería C.U.	6.400	4.900
Becas MINEDUC	3.000	4.500
Aportes suplementarios MINEDUC	2.300	0
Aportes al F.F.S.*	0	5.800
Aportes instituciones	4.300	2.600
Total	<u>\$ 41.700</u>	<u>\$ 43.000</u>

\* Hemos denominado aporte al fondo de financiamiento solidario (FFS) los recursos que debería contribuir el fisco para cubrir la "brecha"

Aunque el aporte al FFS es de \$ 5.800 millones, el total de recursos aportados por el Fisco al financiamiento de estudiantes en 1993, crece en \$ 2.000, millones de pesos de un año a otro, como se puede apreciar en el cuadro siguiente.



CUADRO VII

APORTES DEL FISCO AL FINANCIAMIENTO DE ARANCELES

\$ MILLONES 1992

	<u>1992</u>	<u>1993</u>
Pagaré Tesorería	6.400	4.900
Becas MINEDUC	3.000	4.500
Ley 19083 Rep. C.F.U.	2.100	600
Aportes suplementarios	2.300	0
Aportes F.F.S.	0	5.800
	<hr/>	<hr/>
Total	\$ 13.800	\$ 15.800

La perspectiva para 1994, haciendo el mismo tipo de supuestos se configura de manera similar y aparece detallada en el cuadro siguiente. Sin embargo, la comisión estima que para 1994 ya se habrán integrado los actuales fondos de crédito universitario a los nuevos fondos de Financiamiento Solidario por lo que la recuperación de C.U. será hecha sobre la base del 5% de los ingresos de los actuales deudores.



CUADRO VIII

PROYECCION DEL FINANCIAMIENTO DE ARANCELES

1992 - 1994

MILLONES \$ 1992

	<u>1992</u>		<u>1993</u>		<u>1994</u>	
	<u>\$</u>	<u>%</u>	<u>\$</u>	<u>%</u>	<u>\$</u>	<u>%</u>
Pago directo estudiantes	19.600	47.0	20.100	46.7	20.800	46.9
Fondos crédito Universitario	4.000	9.6	4.500	10.5	5.000	11.3
Ley 19083 Rep. C.F.U.	2.100	5.0	600	1.4	600	1.4
Pagaré de Tesorería	6.400	15.3	4.900	11.4	3.400	7.7
Becas MINEDUC	3.000	7.2	4.500	10.5	6.000	13.5
Aportes suplementarios	2.300	5.5	0	0	0	0
Aportes al F.F.S.	0	0	5.800	13.5	5.800	13.1
Aportes Instituciones	4.300	10.4	2.600	6.0	2.700	6.1
TOTAL	<u>41.700</u>	<u>100.0</u>	<u>43.000</u>	<u>100.0</u>	<u>44.300</u>	<u>100.0</u>

Bajo este escenario, la contribución del Fisco en 1994 sería de \$15.800 millones de pesos (moneda 92), igual al desembolso en 1993.



## II COSTOS EN REGIMEN DEL NUEVO SISTEMA

### 1. OBJETIVOS

- 1.1 El objetivo de este capítulo es estimar el comportamiento de los flujos de "Compromisos Solidarios" que los afiliados deben realizar, según sus ingresos estimados, el plazo de retorno y la comisión por gastos que se establezca.
- 1.2 El segundo objetivo es estimar el comportamiento de los flujos del "Fondo Solidario" producto de los compromisos no captados de los afiliados, según el ingreso estimado para éstos, el plazo y según la comisión por gastos de administración considerada.

### 2. METODOLOGIA DE TRABAJO

Para lograr los objetivos planteados, se definirán supuestos bases que permitan simplificar la situación sin que ello afecte considerablemente la calidad de los resultados.

Se tomará como Compromiso Solidario a realizar por los afiliados al Fondo Solidario, al monto de dinero que cada afiliado mantiene insoluto a partir del año en que comienza a retornar su compromiso.

Se realizará una simulación para cada estrato de profesionales; considerando que anualmente se cancelan comisiones y principal con el 5% de sus ingresos. El Compromiso Solidario insoluto continuará generando comisiones, las que año a año se cancelarán con el 5% de sus ingresos y el resto amortizará su Compromiso, hasta saldarlo completamente.

Si el afiliado, producto de sus ingresos, cancelare antes del plazo máximo otorgado, éste quedará liberado de su compromiso con el Fondo Solidario. Si por el contrario, vencido el plazo, el afiliado no lograre aún cancelar su compromiso, este saldo pasará a ser compromiso del Estado.

Si todos los afiliados cancelaren, al término del plazo fijado, lo



percibido deberá igualar al Apoyo Solidario otorgado a los Estudiantes.

Luego, como resultado de la simulación se conocerá el comportamiento de un afiliado tipo de cada estrato y la proporción de cada estrato en el total del Fondo permitirá conocer su comportamiento y los recursos que el Estado deberá reembolsar al Fondo Solidario para que éste no se descapitalice.

### 3. SUPUESTOS BASES

- 3.1 El total fondos anuales a colocar en "Compromisos Solidarios" es de MM\$ 18.000 para 1993, en moneda de 1992.
- 3.2 El número de alumnos equivalentes del Sistema es de 64.000. (alumnos con 100% de apoyo Solidario).
- 3.3 El número de alumnos afiliados al "Fondo Solidario" permanece constante a través del tiempo.
- 3.4 El "Compromiso Solidario" anual adquirido por cada alumno con el "Fondo Solidario" es, en promedio, de M\$ 281 (Resultante de dividir MM\$ 18.000 por 64.000).
- 3.5 El número de años de estudio por estudiante es en promedio de seis años y el análisis se realizará basado en un "Grupo Equivalente", que ingresa, egresa y comienza a hacer efectivo su compromiso en las mismas fechas.
- 3.6 Se consideran dos años de gracia para comenzar a cumplir con su compromiso solidario a contar del año de egreso. El plazo en que el afiliado comienza a hacer efectivo su apoyo solidario se contabiliza como año 1.
- 3.7 El compromiso solidario afecta el 5% de los ingresos de los profesionales afiliados al "Fondo Solidario".
- 3.8 La distribución del "Grupo Equivalente" de profesionales con compromiso con el "Fondo Solidario" se estratifica en un grupo de



ingresos altos, medios y bajos. Los ingresos de cada estrato se distribuyen de acuerdo al cuadro N° XIV. Este se construyó de acuerdo a los siguientes supuestos: los ingresos de los profesionales aumentan en un 10% anual hasta el año 7 y a partir de este año se estabilizan.

3.9 El "Grupo Equivalente" de profesionales, se compone de la siguiente manera:

El 15% de los profesionales afiliados al "Fondo Solidario" posee, en promedio, una distribución de ingresos altos.

El 50% de los profesionales afiliados al "Fondo Solidario" posee, en promedio, una distribución de ingresos medios.

El 35% de los profesionales afiliados al "Fondo Solidario" posee, en promedio, una distribución de ingresos bajos.

#### 4. VARIABLES BASICAS

4.1 El plazo máximo de efectividad del compromiso solidario.

Para su determinación se sensibilizará la simulación para 10, 15, 18, 20 y 25 años.

4.2 El porcentaje de la comisión que afectará el compromiso.

Para su determinación se sensibilizará la simulación para 1%, 2%, 3%, 4%, 5%.

#### 5. DESARROLLO

Dado que cada afiliado equivalente contrae un compromiso de M\$ 281 anuales (en moneda de 1992) -al octavo año - fecha en que comienza el afiliado a hacer efectiva su solidaridad, el compromiso ascenderá a los siguientes montos, (ver Tabla I) según el porcentaje de comisiones variables a que éste esté afecto.



**TABLA I**

COMISION	MONTO COMPROMISO	MONTO TOTAL COMPROMISOS
%	M\$	M\$
1%	1.781	113.984.000
2%	1.881	120.384.000
3%	1.986	127.104.000
4%	2.097	134.208.000
5%	2.213	141.632.000

(Moneda \$ 1992)

### 5.1 Comportamiento de los Flujos de Compromiso Solidario.

Para el estrato de profesionales de ingresos altos, se tiene el siguiente cuadro resumen de comportamiento, en función del plazo y de las comisiones:

**CUADRO IX**  
**COMPORTAMIENTO DE FLUJOS DE COMPROMISOS SOLIDARIOS PARA**  
**CARRERAS GRUPO ALTO**

COMISION	AÑOS				
	10	15	18	20	25
1%	año 7				
2%	año 8				
3%	año 8				
4%	año 9				
5%	año 10				

Fuente: Hojas de Trabajo Comisión Técnica Vicerrectores (Año en que el afiliado cancela el compromiso)  
(Moneda M\$ de 1992)

Luego se observa que el estrato de profesionales con ingresos altos puede cancelar su compromiso solidario a todas los porcentajes de comisión y dentro del plazo mínimo de 10 años.



Para el estrato de profesionales de Ingresos medios, se tiene el siguiente cuadro resumen de comportamiento, en función del plazo y de las comisiones:

CUADRO X  
COMPORTAMIENTO DE FLUJOS DE COMPROMISOS SOLIDARIOS INSOLUTOS  
PARA CARRERAS GRUPO MEDIO

COMISION	AÑOS				
	10	15	18	20	25
1%	117	año 11	año 11	año 11	año 11
2%	367	año 12	año 12	año 12	año 12
3%	664	año 14	año 14	año 14	año 14
4%	1.015	81	año 16	año 16	año 16
5%	1.428	645	75	año 19	año 19

Fuente: Hojas de Trabajo Comisión Técnica Vicerrectores (Año en que se cancela el compromiso)  
(Moneda M\$ de 1992)

Se observa en este cuadro de Estrato de Profesionales de ingresos medios que el saldo insoluto de un Compromiso Solidario promedio, a 10 años y a una comisión de 5%, sería de M\$ 1.428. Mientras que si el plazo fuera de 15 años y a una comisión de 4% su saldo Insoluto sería muy pequeño ( \$81.000)

Para el estrato de profesionales de ingresos bajos, se tiene el siguiente cuadro resumen de comportamiento, en función del plazo y de las comisiones:



CUADRO XI  
COMPORTAMIENTO DE FLUJOS DE COMPROMISOS SOLIDARIOS INSOLUTOS  
PARA CARRERAS GRUPO BAJO

COMISION	AÑOS				
	10	15	18	20	25
1%	1.043	556	252	43	año 21
2%	1.209	918	650	462	año 25
3%	1.668	1.370	1.169	1.025	668
4%	2.060	1.932	1.843	1.777	1.588
5%	2.517	2.627	2.707	2.767	2.945

Fuente: Hojas de Trabajo Comisión Técnica Vicerrectores  
(Moneda M\$ de 1992)

Se observa que para el estrato de profesionales con ingresos bajos, con una comisión de hasta 4%, se tiende a cancelar parte de su compromiso a mayor plazo, mientras que a una comisión de 5% el compromiso tiende a crecer no pudiendo cancelarlo nunca.

## 5.2 Comportamiento de los Flujos del "Fondo Solidario".

Basado en la composición de los afiliados, según supuestos definidos en el punto 3.9, se estima que existe un 15% de profesionales que pertenece al estrato de altos ingresos, un 50% de profesionales de ingresos medios y un 35% de profesionales de bajos ingresos. En consecuencia, existe para este ejercicio, los siguientes afiliados equivalentes por estrato:

Estrato de profesionales de ingresos altos	9.600
Estrato de profesionales de ingresos medios	32.000
Estrato de profesionales de ingresos bajos	22.400
Total de Profesionales	64.000

Dada la distribución anterior y considerando el comportamiento que tendría cada afiliado equivalente según los Cuadros IX - X y XI; tendríamos el siguiente cuadro consolidado de compromisos insolutos.



CUADRO XII  
COMPORTAMIENTO DE FLUJOS DE FONDO SOLIDARIO INSOLUTO  
AÑOS

COMISION	10	15	18	20	25
1%	27.107	12.454	5.645	963	0
2%	38.826	20.563	14.560	10.349	0
3%	58.611	30.688	26.186	22.960	14.963
4%	78.624	45.869	41.283	39.805	35.571
5%	102.077	79.485	63.037	61.981	65.968

Fuente: Hojas de Trabajo Comisión Técnica Vicerrrectores  
(Moneda Millones\$ de 1992)

Las cifras expuestas en el Cuadro XII representan el saldo insoluto de promedios ponderados por estrato de ingresos del Grupo Equivalente, en moneda de 1992, pero de distintos períodos. Luego, se presenta un cuadro comparativo, el cuadro XIII, con los porcentajes de subsidio a cubrir por parte del Estado; estos se obtienen de dividir los montos actualizados al año 1, para comisiones y plazos variables, con los montos de compromisos totales de ese momento para las distintas comisiones, como se indica en el Pto. 5 (Tabla I pag.15)

CUADRO XIII  
PORCENTAJE DE SUBSIDIO SOBRE EL TOTAL DE COMPROMISOS

COMISION	10	15	18	20	25
1%	21,5%	9,4%	4,1%	0,7%	0,0%
2%	26,5%	12,7%	8,5%	5,8%	0,0%
3%	34,3%	15,5%	12,1%	10,0%	5,6%
4%	39,6%	19,0%	15,2%	13,5%	9,9%
5%	44,2%	27,0%	18,5%	16,5%	13,8%



Este análisis, tal como se expresó en los supuestos definidos en el número 3 ( pag. 13) contempla un "número equivalente" de sesenta y cuatro mil (64.000) afiliados que se mantiene constante a través de todo el desarrollo de este ejercicio de simulación.





CONSEJO DE RECTORES  
UNIVERSIDADES CHILENAS

## ANEXO II

ELEMENTOS CONCEPTUALES Y JURIDICOS PARA  
OPERACIONALIZAR EL FONDO SOLIDARIO PARA PAGO DE  
ARANCELES DE LOS ESTUDIANTES DE LA EDUCACION SUPERIOR



CONSEJO DE RECTORES  
UNIVERSIDADES CHILENAS



UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

DE : AUGUSTO PARRA MUÑOZ, RECTOR UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

A : SEÑORES MIEMBROS COMISION ESPECIAL DE VICERRECTORES DE  
ASUNTOS ECONOMICOS DEL CONSEJO DE RECTORES

CONCEPCION, 5 de agosto de 1992.

---

En la reunión extraordinaria del Consejo de Rectores del día 31 de julio pasado, tomando pie del documento preparado por vosotros, así como del planteamiento efectuado por los estudiantes, hice diversos alcances acerca de vuestra proposición de "reemplazar el actual sistema de Crédito Universitario por uno distinto sobre la base de un fondo de financiamiento solidario" pues, además de compartirla considero que ella permite resolver adecuadamente los problemas de financiamiento de sus estudios por los estudiantes universitarios, así como los de ingreso por aranceles fijados por nuestras instituciones y que constituyen parte fundamental de su financiamiento actual. Con el propósito de contribuir a vuestros trabajos me permito precisar y desarrollar algunos de los comentarios que entonces formulé.

1. SUPUESTOS EN QUE EL SISTEMA SE BASA :

- a) la educación superior es a la vez bien privado y bien público; su mantención y desarrollo exige, por lo mismo, compromiso de sus beneficiarios directos y de la sociedad entera;



- b) el acceso a las instituciones tradicionales y derivadas de educación superior debe estar únicamente basado en la calificación académica de los postulantes;
- c) por un imperativo de equidad, todos los que cumplan los requisitos académicos preestablecidos deben tener acceso a la educación superior independientemente de su capacidad actual de pago. De esta manera se satisface también el interés social en contar con profesionales capaces y altamente calificados;
- d) el apoyo a quienes lo precisan para cubrir total o parcialmente los aranceles de las carreras que cursan se origina en un esfuerzo solidario y no en una relación comercial o en una simple operación de crédito de dinero; tiene, por lo mismo, un fundamento ético y una expresión jurídica;
- e) para las instituciones el sistema debe representar la posibilidad cierta de recaudar un porcentaje próximo al 100 % del arancel a que da origen su población estudiantil, sin perjuicio de las políticas que cada Institución pueda adoptar en la materia (mediante becas de arancel, por ejemplo); por esta vía los ingresos corrientes, representados principalmente por aportes fiscales y aranceles, deberán adquirir estabilidad y continuidad en el tiempo, permitiendo definir adecuadamente las respectivas políticas de desarrollo institucional;
- f) el mecanismo debe ser pensado en función de los estudiantes que acceden al sistema y no del financiamiento de las instituciones, ya que este último será un resultado. Lo contrario pervierte el sentido solidario que se quiere atribuir a la ayuda;
- g) el Estado, como expresión jurídica de la sociedad organizada, está llamado a asegurar la continuidad y eficacia del mecanismo, lo que excluye el que él se retire de su soporte so pretexto de haber completado un esfuerzo temporal para integrar un fondo rotatorio.



Las instituciones por su parte deben actuar como agentes o mandatarias del Estado en todo cuanto sea necesario para la eficaz operación del mecanismo propuesto.

Sin embargo, la introducción de nuevos recursos por parte del Estado deberá estar determinado por parámetros objetivos, estables y que no se vean afectados por las decisiones institucionales en materias de carreras, cupos y aranceles. Con todo, idealmente desde la puesta en marcha del nuevo fondo, debiera realizarse un esfuerzo para hacer posible también los estudios de post grado;

- h) existe la voluntad compartida por gobierno, directivos universitarios y estudiantes; de sustituir realmente el sistema actual basado en la idea de que la educación es sólo un bien privado; que la universidad provee de él a los estudiantes; que estos deben pagar el valor del servicio que reciben; que si carecen de capacidad de pago pueden recibir préstamos, el que debe ser garantizado y pagado por los mecanismos comerciales habituales y en una sola cuota al hacerse exigible, etc. cuyo fracaso y falta de sentido social son para todos evidentes.

## 2. EL FONDO DE FINANCIAMIENTO SOLIDARIO :

- a) en razón de los supuestos anteriores se trata de un fondo público, de carácter nacional y único. Ello no obsta, como se verá, al papel de las instituciones en la aplicación y control de los recursos del fondo ni al que actúen como mandatarios del Estado en la exigibilidad de los aportes, que deben obligatoriamente efectuar al fondo los ex beneficiarios de él cuya capacidad de pago así lo permita.

La existencia de 22 fondos separados, como ocurre hoy, da un alcance preferentemente institucional a la asignación de recursos y compromete el sentido solidario del fondo; igualmente da la imagen de un sistema privatizado antes que descentralizado, lo que no hace justicia a los esfuerzos estatales en la materia;



- b) el fondo debe ser suficiente en su monto; continuo en el tiempo y estable en la disposición de recursos. Su monto inicial deberá dimensionarse, en consecuencia, tomando pie de los criterios objetivos de asignación que se resuelvan y de las necesidades presentes que ellos generan. La ley que crea el fondo deberá contemplar como gasto fijo del Estado ese monto, para cuyo efecto deberán consolidarse, a partir de 1993, los recursos contemplados para Pagarés de Tesorería, así como los que se destinaron durante 1992, debidamente actualizados, a becas, aportes extraordinarios, y los que, con cargo a otras partidas del presupuesto, suplementaron los actuales fondos de crédito, y deberá incrementarse en la cantidad necesaria para asegurar la suficiencia establecida en la forma que ya se refirió;
- c) el fondo se debe alimentar también de los aportes o el retorno que originen sus ex beneficiarios en base a sus ingresos y conforme a las modalidades propuestas por la Comisión;
- d) la operatoria del fondo puede originar en un año determinado excedentes que deberían incrementar los fondos concursables de apoyo a la gestión institucional o déficits que pueden ser cubiertos mediante traspasos de recursos contemplados en el ítem de apoyo a la gestión.

La ineficiencia de las instituciones, expresada en un bajo retorno obtenido de los profesionales egresados de ella, que se produzca en dos años sucesivos, debe ser castigada para que no grave negativamente sobre el resto del sistema.

### 3. OPERATORIA :

- a) Junto con la Prueba de Aptitud Académica o al inscribirla los estudiantes deben suministrar sus antecedentes socio-económicos;
- b) en base a los criterios nacionales, uniformes, preestablecidos a través de la ley que crea el fondo o su reglamento y utilizando para ello herramientas o servicios computacionales se define el monto de la



ayuda anual a que cada estudiante tendría derecho si accede a las instituciones tradicionales o derivadas de educación superior. Esta información se le comunica junto con los resultados de la Prueba de Aptitud Académica, y se recoje en un listado nacional ordenado alfabéticamente, que se pone a disposición de las 22 instituciones.

En estas dos fases la responsabilidad es del Ministerio de Educación, el que deberá estar facultado para contratar los servicios con terceros (eventualmente la Universidad de Chile, por su rol en la P.A.A.).

- c) las instituciones reciben la matrícula de los estudiantes, los certificados que acreditan la ayuda que el fondo les otorgará, previa comprobación en el listado nacional referido y confeccionan la nómina de los beneficiarios matriculados en el año o semestre de que se trate, remitiéndolo al Ministerio de Educación;
- d) el Ministerio determinará el monto que corresponde cubrir a cada Institución, en base a las ayudas comprometidas por el fondo; deducirá de esa suma la recaudación que la institución debe efectuar en el año por concepto de aportes o retornos al fondo y que ella estará facultada para aplicar al pago de los aranceles comprometidos por éste y dispondrá, mediante Decreto, el giro de las diferencias. Ello no obsta a que con base en las asignaciones del año precedente se puedan otorgar anticipos que permitan regularizar las disponibilidades de caja, teniendo lugar, posteriormente, los ajustes que correspondan;
- e) las Instituciones, como mandatarias del Estado, tendrán la obligación de percibir y aplicar los retornos a que haya lugar; de fiscalizar el adecuado cumplimiento de los mismos y de cobrar, judicialmente, en los casos que ello fuere necesario;
- f) si en un ejercicio el retorno excediere al que había sido originalmente determinado por el Ministerio, el excedente deberá ser deducido de los recursos fiscales nuevos que se decreten en el ejercicio siguiente;



- g) si por el contrario se produjere un déficit éste deberá ser cubierto por el fondo una vez determinado; y
- h) el gasto fiscal permanente deberá reajustarse año a año conforme a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.) para garantizar la estabilidad y continuidad del fondo.

#### 4. PAPEL DE LOS DISTINTOS ACTORES COMPROMETIDOS :

- a) el Estado es el titular del fondo y asegura a través del Ministerio de Educación su correcta asignación, su funcionamiento y su eficacia. Al Ministerio corresponde, en consecuencia, tareas de asignación y control;
- b) las Instituciones ejecutan, por cuenta del Estado, la aplicación a nivel individual de los recursos del fondo; asisten al Estado en el control de los antecedentes individuales; perciben y cobran por cuenta del Estado los aportes o retornos comprometidos por los ex-beneficiarios; aplican por cuenta del Estado los recursos recaudados directamente por ellas;
- c) los beneficiarios del fondo se obligan a efectuar aportes proporcionales a sus ingresos y hasta concurrencia de la ayuda recibida al fondo en un período de tiempo que se determinará.

Estos distintos roles dan origen a problemas jurídicos que a continuación se bosquejan.

#### 5. PRINCIPALES PROBLEMAS JURIDICOS A QUE DA ORIGEN EL NUEVO SISTEMA :

- a) Naturaleza del fondo : Se trata, como su nombre lo indica, simplemente, de un fondo público, creado por ley, sujeto a la administración y gestión del Ministerio de Educación, que no da origen a un servicio público



nuevo ni conforma una persona jurídica. El carácter público tiene alcances administrativos, penales y políticos, entre otros.

- b) Carácter en el que intervienen las Instituciones. Ellas actúan como verdaderos agentes del Estado, por mandato legal en la gestión de fondos públicos. Consecuencialmente, deberán quedar afectas, en esta parte al menos, a la obligación de rendir cuentas y al control de la Contraloría General de la República;
- c) Naturaleza, forma y exigibilidad de la obligación de aportar o retornar al fondo :
  - i) la obligación debería tener su fuente en la ley. El que así ocurra no rompe el principio constitucional de igualdad ante la ley, puesto que la obligación tiene un alcance general para todos quienes se encuentran en el supuesto de hecho (haber recibido ayuda), que la propia ley señala;
  - i.i) para una debida configuración de la obligación, la ley debería establecer la exigencia de que los beneficiarios del fondo suscriban ante él o los Ministros de Fe que cada Institución establezca (por ende sin costo ni gestiones extrauniversitarias) una CARTA ACEPTACION Y COMPROMISO, en la que aquel declara aceptar la ayuda que la sociedad le otorga y dar cumplimiento al imperativo legal y solidario de aportar al fondo en proporción a sus ingresos una vez concluidos sus estudios y en la forma y por el tiempo que la propia ley establezca.
  - i.i.i. la Institución al término de los estudios realizados en ella, por el beneficiario efectuará una determinación del monto total de la ayuda recibida por él, expresada en Unidades Tributarias mensuales, la que le será notificada al domicilio registrado, por carta certificada. Si la determinación no fuere objetada ante la propia Institución en el plazo de 15 días, la determinación sería definitiva e inamovible, dando la ley al instrumento en que ella



conste, el carácter de título ejecutivo para los efectos del cobro, cuando haya lugar.

Si la determinación fuera observada, la objeción sería conocida y resuelta en única instancia por el Secretario Regional Ministerial de Educación que corresponda.

Los cambios de Universidades darían lugar a compensaciones interuniversitarias mediante un sistema de cuentas corrientes.

- d) los actuales beneficiarios de crédito universitario deberán contar con la garantía de que retendrán el beneficio, bajo las exigencias establecidas por los Reglamentos particulares de cada Universidad, hasta el término de sus estudios, pero deberá producirse el canje de los Pagarés u otros instrumentos similares utilizados hasta aquí, por la referida CARTA DE ACEPTACION Y COMPROMISO, quedando en todo lo demás sometidos a las nuevas normas; y
- e) los deudores de Crédito Universitario vencido quedarán sometidos a normas transitorias que estimulen el pago y regularización de las deudas en los términos en que lo hizo la Ley de Reprogramación de los Deudores de Crédito Fiscal Universitario.

#### 6. REFORMAS LEGALES A QUE DARIA ORIGEN EL NUEVO SISTEMA.

El nuevo sistema exige la dictación de una Ley especial que cree y regule el fondo. Un Reglamento complementario parece indispensable.

La Ley deberá derogar los artículos 70 a 80 de la Ley 18.591, sus modificaciones posteriores, las normas reglamentarias y orgánicamente toda otra norma referida al financiamiento de estudios universitarios en las Instituciones integrantes del Consejo de Rectores que sea contradictoria con las de la nueva Ley.



CONSEJO DE RECTORES  
UNIVERSIDADES CHILENAS

Finalmente, la Ley deberá contener disposiciones transitorias referidas a los actuales beneficiarios de Crédito Universitario y a la reprogramación de deudores de Crédito Universitario vencido (estas últimas podrán hacerse extensivas a los deudores de Crédito Fiscal que no reprogramaron en su oportunidad.



MINUTA

FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

(Documento de Trabajo preparado por la Comisión Ampliada del Consejo de Rectores)

- 1.- El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas ha estado trabajando, junto a representantes del Sector Estudiantil y del Ministerio de Educación, en la elaboración de una propuesta que permita financiar programas de ayuda a los alumnos en el pago de sus carreras; cuyo resultado se contiene en el documento denominado: **"Financiamiento de los Estudiantes Universitarios"** que hoy tenemos el agrado de entregar a S.E.
  
- 2.- El capítulo I contiene los antecedentes del actual financiamiento de los estudiantes; quedando en evidencia la dramática caída que han tenido los aportes estatales al sistema de Educación Superior entre los años 1981 y 1990, al tiempo que precisa las críticas que el sistema del crédito universitario ha generado al interior de las Universidades, del Ministerio de Educación y del Sector Estudiantil.
  
- 3.- En el capítulo II se señalan las bases conceptuales de financiamiento a los estudiantes y que justifican una política de financiamiento público hacia las universidades como son: el logro de la equidad en el acceso de la Educación Superior y la adquisición de bienes públicos en la forma de investigación y de cultura. Centrando la atención en la equidad, que significa:
  - i) que la educación debe ser financiada por quienes se benefician de sus servicios;
  
  - ii) que los estudiantes no deben ser discriminados económicamente.

Ambos conceptos plenamente compartidos por los diversos actores del quehacer universitario.



4.- En el capítulo III se concluye la necesidad de reemplazar el actual sistema de crédito universitario por uno distinto sobre la base de un "Fondo Solidario", de tal forma que:

- quienes poseen ingresos, presente o futuros, financian en parte a quienes no lo tienen;
- los compromisos se asumen teniendo en consideración el ingreso a recibir en la vida laboral; y
- el Estado contribuirá a garantizar una efectiva igualdad de oportunidades.

Así, las decisiones de estudio y de trabajo se realizarán sin una presión financiera ya que el futuro retorno de las personas beneficiadas por este Fondo se realizará en función de los ingresos obtenidos en su vida laboral, asegurándoles la tranquilidad necesaria para cursar sus estudios y asumir alternativas laborales.

Al mismo tiempo, se anticipa una proposición de retorno al "Fondo" sobre la base de las siguientes premisas:

- el monto a retornar será de un 5% de los ingresos líquidos; siempre que las personas acrediten un ingreso mensual igual o superior a dos ingresos mínimos mensuales, en caso contrario quedarán exentos;
- las cuotas anuales serán variables en función del ingreso y se abonarán al compromiso respectivo;
- deberá contemplarse un período de gracia de a lo menos dos años y establecerse un plazo máximo de servicio de compromiso del orden de los 10 años; y
- finalmente, si transcurrido dicho plazo el compromiso ha sido servido "no en su totalidad"; la diferencia será compensada por el Estado.



En relación a esto último se sostiene que el Estado podría estructurar un mecanismo conducente a exceptuar, total o parcialmente del compromiso adquirido, a las personas que desarrollen un servicio público debidamente calificado y por tiempo determinado.

Finalmente, se hace imprescindible efectuar una modificación de las obligaciones de pago de los actuales deudores de crédito universitario, de modo de asimilarlo a los principios contenidos en la **Ley de Reprogramación de Deudores de Crédito Fiscal Universitario**, actualmente vigente y promulgada por S.E. el 13 de septiembre de 1991.

- 5.- En cuanto a los dos documentos Anexos cabe señalar que éstos apuntan a facilitar el análisis de la viabilidad de la propuesta misma; aún cuando se reconoce que la complejidad del tema no permite al Consejo pronunciarse, de una manera definitiva, en relación a las cifras, los conceptos y los aspectos jurídicos contenidos en ellos.
- 6.- Las instituciones de Educación Superior que conforman este Consejo de Rectores ya están tomando algunas medidas concordantes con lo formulado en este documento con vistas a su aplicación a partir de 1993; particularmente, en lo que a acreditación socioeconómica de los alumnos se refiere.
- 7.- Es sentir del Consejo de Rectores que las recomendaciones hechas en el documento, en la medida en que el Supremo Gobierno las comparta, generen un efecto concreto en el presupuesto público de Educación Superior para el próximo año de 1993.

SANTIAGO, Septiembre de 1992



CONSEJO DE RECTORES  
UNIVERSIDADES CHILENAS

ASISTENTES A ENTREVISTA CON S.E. EL PRESIDENTE DE LA  
REPUBLICA EL DIA 21 DE SEPTIEMBRE DE 1992 A LAS 11:00 HORAS

Con motivo de hacer entrega del documento:  
"Financiamiento de los Estudiantes Universitarios"

D. Ricardo Lagos Escobar  
Presidente del Consejo de Rectores

D. Jaime Lavados Montes  
Rector Universidad de Chile

D. Augusto Parra Muñoz  
Rector Universidad de Concepción

D. Erwin Haverbeck Ojeda  
Rector Universidad Austral de Chile

D. Gustavo Chiang Acosta  
Rector Universidad Técnica Federico Santa María

D. Juan Music Tomicic  
Rector Universidad Católica del Norte

D. Agustín Squella Narducci  
Rector Universidad de Valparaíso

D. Jorge Urquhart Matheu  
Rector Universidad de Tarapacá

D. Alejandro Ormeño Ortíz  
Rector Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación

D. Carlos Lorca Auger  
Secretario General del Consejo de Rectores