

OPINIÓN

El proyecto FES, tal como está, encalló

■ Fue presentado inicialmente como si viniera a resolver el nudo del financiamiento universitario en Chile. La verdad es otra: se construye sobre un diagnóstico equivocado, niega los logros del sistema y posee un diseño deficiente.

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER

El proyecto de ley del Gobierno denominado "Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para Estudios de Nivel Superior (FES) y Plan de Reorganización y Condonaación de Deudas Educativas" entró definitivamente en dificultades. Deberá revisarse a fondo si se desea que su tramitación parlamentaria prospere.

La propuesta fue presentada inicialmente como si viniera a resolver el nudo del financiamiento universitario en Chile. La verdad es otra: se construye sobre un diagnóstico equivocado, niega los logros del sistema y posee un diseño deficiente. En breve, no se hace cargo de la complejidad de los problemas que es necesario enfrentar.

Sin duda, la crisis del CAE es un tema que debía abordarse. Sin embargo, es apenas una arista de la grave situación que aqueja al financiamiento de la educación superior; de las universidades en particular.

Los desafíos son varios y profundos: fallas estructurales del régimen de gratuidad que perjudican el funcionamiento de las instituciones; aranceles administrativamente fijados sin atender a los costos reales de las actividades académicas y su futuro desarrollo; un gasto público en I+D exiguu que comienza a frenar el trabajo de las comunidades científicas y a grupos de investigación de alta productividad.

Simultáneamente, el sistema experimenta los efectos paralizantes de una visión burocrática y estandarizada de la excelencia. Esta impone crecientes exigencias a las universi-

dades, sin el respaldo de recursos incrementales. Hay pues una contradicción instalada en el corazón del sistema.

En este contexto, el proyecto FES se ocupa exclusivamente de un lado de la ecuación del financiamiento universitario; esto es, cómo apoyar a los estudiantes (la demanda). En cambio, pasa por alto a las instituciones (la oferta), que desde ya se hallan con su salud financiera estresada, desestabilizando al sistema y amenazando con hacerlo retroceder.

De hecho, la propuesta del Ejecutivo ignora un elemento fundamental del diagnóstico: que nuestro sistema logró desarrollarse vigorosamente entre 1990 y mediados de la década pasada.

Dicho desarrollo se apoyó en un esquema de financiamiento mixto, fiscal y privado, a los estudiantes y a las instituciones, que permitió ampliar el acceso hasta alcanzar una tasa bruta de participación del 100%; consolidar un segmento de provisión de enseñanza técnico-profesional; elevar la calidad académica (hoy casi toda la matrícula está en instituciones acreditadas), y multiplicar la producción científica, ubicando a Chile como líder latinoamericano en productividad por investigador e impacto por publicación.

Estos avances se dieron en el marco de una institucionalidad plural y diversa que asegura la autonomía de los establecimientos con una amplia libertad académica; garantiza su calidad a través de un esquema de acreditación basado en la autorregulación, e impulsa una creciente profesionalización de la academia y de la gestión organizacional.

Hoy esta trayectoria está en riesgo, producto de la incertidumbre financiera, regulaciones crecientemente asfixiantes, y una relación de las instituciones y la comunidad científica con el Estado marcada por la falta de acuerdos técnicos y de objetivos de política compartidos.

Ante este cuadro, el FES ofrece una salida claramente insuficiente y con un potencial de mayor desestabilización. Su foco exclusivo en el financiamiento de la demanda arriesga la sostenibilidad de las instituciones. Además, mantiene las falencias de la gratuidad, no atiende a los costos efectivos del sistema ni crea incentivos para fomentar la investigación. Tampoco compensa los gastos nacidos de las nuevas obligaciones que fuerzan a las instituciones a incrementar su complejidad y a cumplir estándares minuciosamente detallados y burocráticamente controlados.

Al contrario, extiende la gratuidad —con todos sus defectos de diseño— también a los quintiles 7 y superiores, suprimiendo así el copago y desbaratando con ello el esquema mixto de sustentación del sistema. De paso, volvería a las instituciones aún más dependientes de los recursos —siempre escasos— del fisco, obligándolas a sujetar sus decisiones y comportamientos a variables políticas negociadas y redes clientelares, tal como ocurre en otras partes de América Latina. Dejarían de depender de sus propias capacidades, desempeños y méritos para asegurar su independencia y crecimiento, como se espera de una política bien diseñada.

En cuanto al financiamiento de la deman-



“
El FES ofrece una salida claramente insuficiente y con un potencial de mayor desestabilización. Su foco exclusivo en el financiamiento de la demanda arriesga la sostenibilidad de las instituciones.”

da, cabe aplaudir que el FES se sitúe firmemente dentro de la tradición del pago de los estudios por parte de quienes se benefician con ellos. Se reconoce así el retorno privado (premio salarial) que genera el capital humano (título técnico o profesional). Con ello, sin embargo, una mayoría de los estudiantes no podría acceder a la educación superior, al tener que pagar por sí mismos el arancel. El Estado interviene en este punto adelantando dicho pago, el que los beneficiarios devolverán más adelante, una vez graduados.

Esta doctrina fue difundida ampliamente en los años 1990 por la OCDE y el Banco Mundial, pero su impulsor, cuarenta años antes, fue Milton Friedman. Como mecanismo de recuperación del préstamo fiscal, el proponía un impuesto a los graduados (*graduate tax*). Sin embargo, esa idea no llegó a implementarse —salvo excepcionalmente, y por poco tiempo, en Escocia y Etiopía—, siendo reemplazada por un esquema de crédito estudiantil contingente al ingreso de los graduados. Este diseño se aplica hoy en numerosos países.

Cuesta entender por qué el Gobierno prefirió la solución friedmaniana en vez de optar por una modalidad de crédito como ya tenemos y ha sido adoptada internacionalmente. En vez de seguir ese camino, corrigiendo los defectos del CAE, optó por un tributo a los graduados que suscita múltiples reparos conceptuales y técnicos, los más recientes y lapidarios formulados por el Consejo de Rectores (CRUCH).

En suma, la propuesta del Ejecutivo no se hace cargo de los problemas de fondo del financiamiento universitario. Tampoco soluciona la crisis del financiamiento estudiantil. E impone un impuesto cuando lo razonable sería ofrecer un crédito. Es imprescindible, por tanto, rehacer el FES para desencallarlo.