

PRESUPUESTO DE EDUCACION SUPERIOR: IMPROVISACIÓN Y DISCRIMINACIÓN

- Si bien la excusa del Gobierno para enviar sus indicaciones fue favorecer a los estudiantes de bajos ingresos que quedarán fuera de la gratuidad, las modificaciones del presupuesto dejan en evidencia que lo que se está haciendo es cambiar los criterios para la asignación de recursos, desde indicadores objetivos hacia una elección arbitraria que favorece a las mismas instituciones que más presión ejercen sobre el Gobierno, especialmente las estatales.
- El oficialismo ha tratado de mostrar en su discurso la intención de asistir a los alumnos excluidos de la gratuidad (particularmente aquéllos de Educación Superior Técnico Profesional), sin embargo, la realidad muestra que 6 de cada 10 pesos del incremento en los recursos debido a las indicaciones presentadas por el Ejecutivo irá a las mismas instituciones que sí serán incluidas en dicha reforma.

PRINCIPIO LYD:

Rol subsidiario del Estado.

Durante las últimas semanas hemos sido testigos de la improvisación y falta de transparencia en la discusión en torno al Presupuesto 2016 para Educación Superior. Todo comenzó cuando el Gobierno, amparado en razones principalmente ideológicas -a estas alturas nadie puede decir que lo que se buscó fue ayudar a los más desaventajados o fomentar la calidad de la educación superior- introdujo una nueva asignación para financiar la gratuidad parcial en un grupo reducido de instituciones de educación superior el año 2016. Dicha iniciativa, sin embargo, motivó los reparos de quienes serían los aparentes beneficiados, en tanto se dieron cuenta de que no había recursos suficientes ni siquiera para sustituir lo que hoy reciben.

Desde entonces, el Ejecutivo ha participado en una serie de negociaciones con rectores, representantes de las instituciones de educación superior, y parlamentarios de su coalición, para luego ingresar dos paquetes de indicaciones tanto en la Comisión Mixta como en la Cámara de Diputados. Ninguno de los cambios propuestos, sin embargo, ha logrado resolver el problema de fondo en cuanto a la imposibilidad de cumplir con un compromiso de campaña que se hizo de forma liviana, sin pensar en las consecuencias y dificultades que tendría, y que tiene defectos en su origen, más allá de la gradualidad en su implementación.



En el documento a continuación revisamos el presupuesto ingresado originalmente, los cambios que ha introducido el Ejecutivo y los conflictos en torno a este debate que aún no concluye.

PRIMER INTENTO: DISCRIMINACIÓN E INCERTIDUMBRE

El proyecto de Ley de Presupuestos presentado a comienzos de octubre introdujo una nueva asignación del \$ 536.620 millones para financiar el acceso gratuito a educación superior, de los cuales \$ 177.834 millones fueron recursos frescos, mientras que el resto provenía de la disminución de 53,4% en el presupuesto para Becas y de 92% del Crédito del Fondo Solidario.

Se estableció que dichos recursos se entregasen en función del número de alumnos pertenecientes a los 5 primeros deciles y de un *arancel regulado* fijado por el Ministerio de Educación (MINEDUC) en base a los *aranceles de referencia* promedio entre programas similares. En caso que el *arancel regulado* fuese inferior al *arancel real* cobrado, se financiaría hasta un 20% más por sobre el arancel regulado.

Esta gratuidad parcial estaría disponible para las instituciones que suscribieran un convenio con el MINEDUC, comprometiéndose a no realizar cobros adicionales a sus alumnos provenientes del 50% de menores ingresos del país. Dichas instituciones, sin embargo, fueron elegidas “a dedo” por el Gobierno, y bajo requisitos desiguales:

- Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH).
- Universidades privadas fuera del CRUCH, acreditadas por al menos 4 años, que no tuvieran entidades con fines de lucro entre sus propietarios, y que incluyeran en sus estatutos el derecho a la participación con derecho a voz o voto en algún órgano de la administración de algún representante estudiantil o del personal no académicoⁱ.
- Instituciones de Educación Superior Técnico Profesional con acreditación vigente, que estuviesen constituidas como persona jurídica sin fines de lucroⁱⁱ.

En consecuencia, tal como muestra el Gráfico N° 1, la discriminación escogida por el Gobierno tendría el potencial de favorecer a apenas 37% de los estudiantes pertenecientes al 50% de menores ingresos que asiste a educación superior. Peor aún, si agregamos el hecho de que 7 de cada 10 jóvenes del 50% de menores ingresos del país ni siquiera logran llegar a la educación superior, la mayoría debido a restricciones previas al pago de un arancelⁱⁱⁱ, tenemos que la gratuidad finalmente favorecerá a apenas el 11% del total de jóvenes pertenecientes al 50% de menores recursos. El 89% restante, en cambio, seguirá siendo postergado.

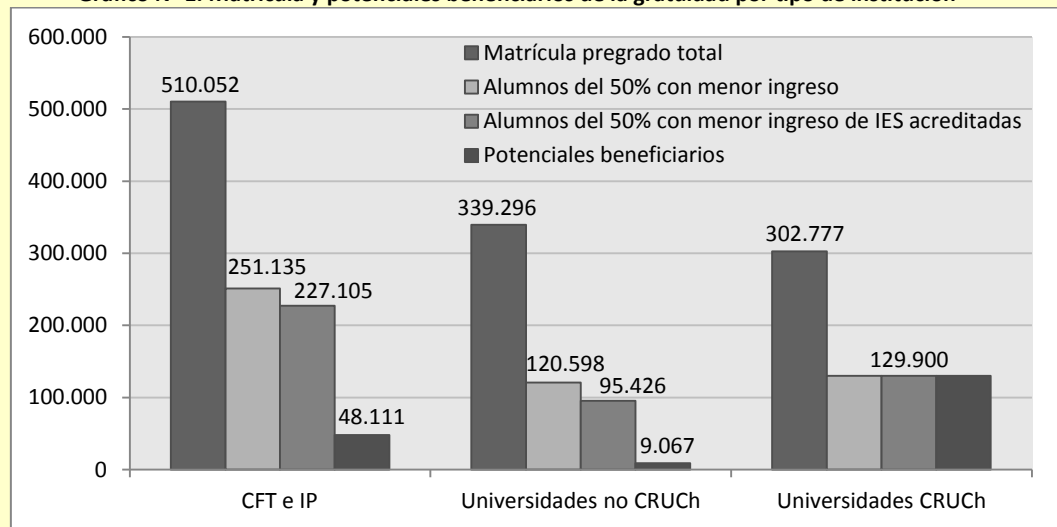
Esta evidente discriminación provocó críticas inmediatas, pero además surgieron reparos a la fórmula elegida por el Gobierno, por la falta de claridad en cuanto a los

La discriminación escogida por el Gobierno favorecería a apenas 37% de los estudiantes pertenecientes al 50% de menores ingresos que asiste a educación superior. Peor aún, la decisión de avanzar hacia una política de gratuidad deja afuera a 7 de cada 10 jóvenes pertenecientes a los grupos más vulnerables de la población.

recursos que recibiría cada institución y por la posibilidad de que varias se vieran desfinanciadas. Del mismo modo, se cuestionó que el Gobierno buscase imponer a través del financiamiento nuevas regulaciones en relación al funcionamiento de las instituciones, especialmente en aspectos que interfieren con su propia autonomía.

37% DE LOS ESTUDIANTES PERTENECIENTES A LOS 5 PRIMEROS DECILES DE INGRESO PODRÍAN BENEFICIARSE CON LA GRATUIDAD

Gráfico N° 1. Matrícula y potenciales beneficiarios de la gratuidad por tipo de institución



Fuente: Elaboración LyD a partir de Matrícula CNED 2015 y CASEN 2013.

Pues bien, las críticas por el trato desigual hacia alumnos igualmente necesitados, así como la posibilidad de que algunas instituciones, particularmente del CRUCH, pudiesen verse perjudicadas con menos recursos, imposibilitaron el apoyo oficialista necesario para aprobar el presupuesto en la Subcomisión, y fue necesario que el Gobierno introdujera indicaciones de cara a su paso por la Comisión Mixta.

SEGUNDO INTENTO: REASIGNANDO LOS RECURSOS A LOS MISMOS DE SIEMPRE

Para lograr la aprobación en la Comisión Mixta, el Ejecutivo ingresó un primer paquete de indicaciones que buscaron aumentar y reasignar recursos para hacerse cargo de las principales críticas emitidas por sus propios parlamentarios. Lo cierto es que los cambios propuestos dejan de manifiesto que el objetivo nunca ha sido poner en el centro a los estudiantes que requieren de mayor apoyo económico, sino que el Gobierno actúa como si estuviese capturado por las instituciones del CRUCH, especialmente estatales, aun cuando estas últimas son de menor calidad que otras que no pertenecen a esta suerte de cartel. De hecho, tal como se muestra en el Cuadro N° 1, los indicadores disponibles en cuanto a acreditación e investigación



ubican a las universidades estatales por debajo de las universidades privadas del CRUCH y también por debajo de universidades privadas fuera del CRUCH que participan en el sistema de admisión único vía PSU.

Si bien el **oficialismo** ha tratado de mostrar en su **discurso** la intención de **asistir** a los **alumnos** **excluidos** de la **gratuidad**, **6 de cada 10 pesos** del incremento de los recursos producto de las **indicaciones** irá a las mismas **instituciones** que sí serán **incluidas** en dicha **reforma**.

UNIVERSIDADES ESTATALES TIENEN PEORES INDICADORES DE CALIDAD QUE PRIVADAS DEL CRUCH Y QUE PRIVADAS FUERA DEL CRUCH SUSCRITAS A LA PSU

Cuadro N° 1. Acreditación promedio y publicaciones por tipo de institución

| Tipo Universidades | N° IES | Acreditación promedio | Publicaciones WOS/Doctor | Publicaciones WOS promedio |
|--------------------------|--------|-----------------------|--------------------------|----------------------------|
| CRUCH | 25 | 4,8 | 0,96 | 11 |
| 1) Estatales CRUCH | 16 | 4,4 | 0,90 | 12 |
| U.Chile | 1 | 7,0 | 1,60 | 1.519 |
| Demás estatales | 15 | 4,3 | 0,85 | 7 |
| 2) Privadas CRUCH | 9 | 5,6 | 1,07 | 43 |
| PUC | 1 | 7,0 | 1,60 | 1.450 |
| Demás privadas | 8 | 5,4 | 1,00 | 32 |
| CRUCH sin U.Chile ni PUC | 23 | 4,7 | 0,90 | 7 |
| Privadas PSU no CRUCH | 8 | 5,0 | 0,88 | 13 |

Fuente: Elaboración LyD a partir de información del CNED: Acreditación 2015 e Investigación 2013.

*Publicaciones WOS = world of science. Doctor = Jornadas equivalentes de docentes doctores.

En el Cuadro N° 2 se resumen las reasignaciones presupuestarias realizadas a través de las indicaciones del Ejecutivo. En total se redujeron algunas líneas para liberar \$ 14.748 millones, pero a su vez, se incrementaron otras en \$ 22.886 millones, requiriéndose en el neto un mayor gasto de \$ 8.138 millones adicionales a la ley original. Del aumento total, 39% va dirigido a aumentar la beca Nuevo Milenio para alumnos de Educación Superior Técnico Profesional, 25% a incrementar el Aporte Basal para Universidades Privadas del CRUCH, 24% a aumentar los recursos para el Convenio Marco Universidades Estatales y 12% a financiar un nuevo Aporte al Fomento de la Investigación al que podrán postular las universidades que no pertenezcan al CRUCH pero que suscriban a la gratuidad.

Así, si bien el oficialismo ha tratado de mostrar en su discurso la intención de asistir a los alumnos excluidos de la gratuidad (particularmente aquéllos de Educación Superior Técnico Profesional), la realidad muestra que 6 de cada 10 pesos del incremento en los recursos debido a las indicaciones irá a las mismas instituciones que sí serán incluidas en dicha reforma.

Peor aún, dado que se fijan además nuevos requisitos para las instituciones de Educación Superior Técnico Profesional cuyos alumnos reciben beca Nuevo Milenio, el aumento en sus recursos se vuelve casi impracticable. En primer lugar, se prohíbe



un incremento real de los aranceles, y en segundo lugar, se establece un aumento en el monto anual que entrega esta beca, que actualmente es de \$ 600.000 anuales, a \$ 700.000 mil para aquellos beneficiarios que pertenezcan a los 5 primeros deciles de ingreso. Esto último, sin embargo, sólo sería válido para instituciones que suscriban con el MINEDUC un convenio que las comprometa a ajustar su naturaleza para constituirse como persona jurídica sin fines de lucro. Evidentemente lo anterior fue rechazado inmediatamente por las instituciones implicadas^{iv}, en la medida que se les estaría exigiendo “firmar un cheque en blanco” y se les estarían imponiendo nuevas restricciones que no dicen relación con criterios de calidad, dejando abierta la puerta para futuros nuevos requerimientos que vulneren su autonomía.

61% DEL INCREMENTO DE RECURSOS PRODUCTO DE LAS INDICACIONES IRÁ A LAS INSTITUCIONES QUE SON FAVORECIDAS CON LA GRATUIDAD

Cuadro N° 2. Cambios en el presupuesto de Educación Superior debido a las indicaciones del Ejecutivo

| (Millones de \$ 2016) | Presupuesto Ley original | Cambios por Indicaciones | Presupuesto Ley con indicaciones |
|---|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| Aporte Fiscal Indirecto | 25.496 | -12.748 | 12.748 |
| Becas Educación Superior | 248.591 | 9.028 | 257.619 |
| Basal por Desempeño Universidades CRUCh | 16.774 | 5.732 | 22.506 |
| Bonificación retiro personal no académico Ues.Estatales | 13.965 | -2.000 | 11.965 |
| Convenio Marco Universidades Estatales | 25.722 | 5.426 | 31.148 |
| Aporte para Fomento de Investigación | 0 | 2.700 | 2.700 |

Fuente: Elaboración LyD a partir de la ley de presupuesto inicial y las indicaciones del Ejecutivo.

Paradójicamente, en paralelo a las universidades inicialmente favorecidas con la gratuidad, no sólo se le entregan más recursos, sino que también se les disminuyen las exigencias, pues se estableció que aquéllas que estén suscritas al sistema único de admisión vía PSU quedarán eximidas de la obligación que se estableció en el proyecto original respecto a no aumentar sus nuevos matriculados por sobre 2,7% respecto al año 2015.

Del mismo modo, con la disminución del 50% del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) queda de manifiesto el trato arbitrario y sesgado del Gobierno, que favorece y ablanda las exigencias para un lado, y las endurece para el otro. Hay aquí gran inconsecuencia. Por un lado se critica el AFI por su supuesta regresividad, en la medida que éste se entrega en función del puntaje PSU^v. Pero por el otro lado se están destinando recursos a la gratuidad de la educación superior, que de por sí es una política regresiva en tanto hoy la cobertura de educación superior está sesgada hacia los sectores con más ingresos de la población, y más aún, si ésta se aplica al conjunto de



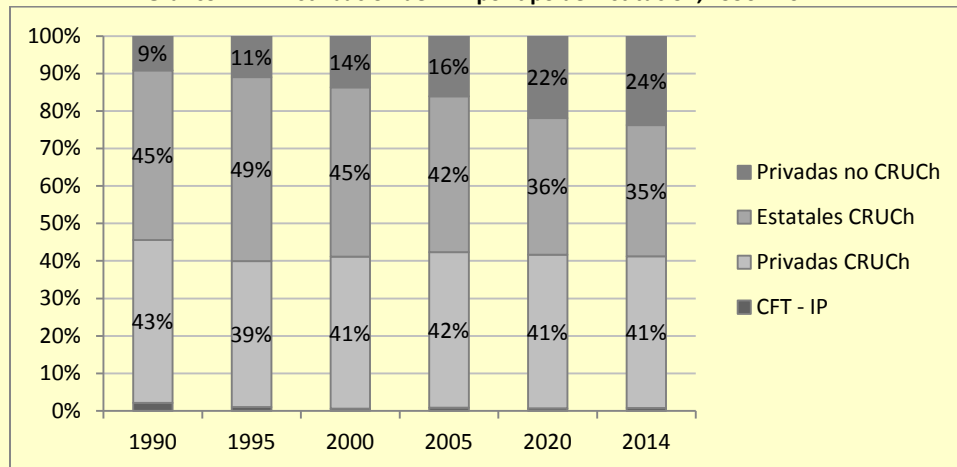
universidades que hoy recibe a los alumnos más aventajados del sistema escolar (que también son los que tienen mejor PSU).

Al revisar la distribución del AFI (Gráfico N° 2), es posible encontrar una explicación del actuar del Gobierno. Mientras el año 1990, 45% de los recursos fueron a universidades estatales y sólo 9% a universidades privadas fuera del CRUCH, la tendencia en el tiempo ha sido un traspaso de alumnos con buenos puntajes (y por ello de recursos) desde las primeras a las segundas, de tal forma que el año 2014 los porcentajes anteriores pasaron a ser 35% y 24% respectivamente. La evolución desfavorable a las universidades estatales convierte al AFI en un blanco obvio.

Mientras el año 1990, 45% de los recursos del AFI fueron a universidades estatales y sólo 9% a universidades privadas fuera del CRUCH, el año 2014 la tendencia había sido un traspaso de alumnos con buenos puntajes (y por ello de recursos) desde las primeras a las segundas, de tal forma que los porcentajes anteriores pasaron a ser 35% y 24% respectivamente.

LA PROPORCIÓN DE ALUMNOS DE BUEN PUNTAJE QUE ELIJE UNIVERSIDADES ESTATALES CAE SOSTENIDAMENTE EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

Gráfico N° 2. Distribución del AFI por tipo de institución, 1990 - 2014.



Fuente: Elaboración con datos del SIES. Se excluyen recursos otorgados a instituciones de las FFAA, que son porcentajes despreciables.

Tenemos en suma que la disminución en el AFI afecta principalmente a instituciones privadas fuera del CRUCH que en su mayoría no se beneficiarán de las asignaciones que como contrapartida crecerán producto de las indicaciones y que reciben a un porcentaje importante de los alumnos más vulnerables. En cambio, los recursos liberados beneficiarán a las instituciones suscritas a la gratuidad, que como ya vimos se llevan la mayor parte de los nuevos incrementos otorgados por el Ejecutivo, aun cuando éstas no necesariamente son las que atienden a más alumnos vulnerables.

TERCER INTENTO: PAVIMENTANDO EL CAMINO PARA UNA FUTURA REFORMA

A pesar de que la Comisión Mixta aprobó el Presupuesto para Educación Superior con las modificaciones ingresadas a última hora por el Ejecutivo, éste se vio en la

necesidad de introducir nuevas indicaciones en la Cámara de Diputados y en el Senado, de tal forma de lograr consenso entre los suyos. En términos generales, se hicieron pequeños ajustes a los cambios ya aprobados en la Mixta, pero además, se dividió el programa Educación Superior en dos, de tal forma de separar explícitamente las asignaciones que quedarán disponibles exclusivamente para universidades estatales. La única explicación posible para esta distinción es poder pavimentar el camino para, en el futuro, darles un tratamiento diferente (más favorable), extendiendo por ejemplo, la gratuidad exclusivamente a los estudiantes de estas instituciones, tal como ya han propuesto algunos parlamentarios oficialistas.

CONCLUSIÓN

Si bien la excusa del Gobierno para enviar sus indicaciones fue favorecer a los estudiantes de bajos ingresos que quedarán fuera de la gratuidad, las modificaciones del presupuesto dejan en evidencia que lo que se está haciendo en realidad es cambiar los criterios para la asignación de recursos, desde indicadores objetivos (como el puntaje PSU, guste o no) hacia una elección arbitraria que favorece a las instituciones que más presión ejercen sobre el Gobierno, especialmente las estatales.

Esta discriminación no se sustenta en criterios de calidad ni de equidad^{vi}. A estas alturas es claro que el Gobierno está utilizando el financiamiento estudiantil, que supuestamente debiera ir orientado a apoyar a los alumnos con dificultades económicas, como un instrumento para reformar la organización de todo el sistema de educación superior y de mantener el apoyo de grupos de presión. Argumentos relativos al derecho a la educación, a la justicia social o a la calidad de la educación, que inicialmente fueron utilizados para justificar la reforma del Gobierno, ya no tienen espacio en esta discusión, en que la pelea y las negociaciones apuntan exclusivamente a apoderarse de una mayor cantidad de recursos públicos.

ⁱ Según se informó, serían tres las universidades que cumplirían con dichos requisitos: Universidad Diego Portales, Alberto Hurtado y Católica Silva Henríquez.

ⁱⁱ Posteriormente se agregó el requisito de acreditación mínima de 4 años. Según nuestra revisión, serían 7 las instituciones que calificarían: IP y CFT Duoc UC, IP y CFT de ENAC, CFT CEDUC, IP Agrario Adolfo Matthei.

ⁱⁱⁱ Según CASEN 2013, apenas 9% de quienes no asisten a educación superior argumentan en dificultad económica, mientras que el resto habla de la necesidad de trabajar (para financiar otras urgencias previas como gastos familiares y personales), maternidad, o falta de expectativas en cuanto a seguir estudiando. Ver Serie Informe Social Nº 150, LyD.

^{iv} Así lo expresó el presidente de Vertebral, Gonzalo Vargas, agrupación de instituciones de Educación Superior Técnico Profesional en distintos medios de comunicación.

^v El AFI se distribuye entre las instituciones de educación superior en que se matriculan los alumnos con los 27.500 mejores puntajes PSU.

^{vi} Ver por ejemplo Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº1208.