

ANÁLISIS PROYECTO LEY DE PRESUPUESTO 2017: PROGRAMAS RELACIONADOS A EDUCACIÓN SUPERIOR

**Documento preparado en base al Proyecto de Ley de Presupuesto 2017
aprobado por el Congreso Nacional el 30 de noviembre de 2016**

Unidad de Estudios

Consortio de Universidades del Estado de Chile

Santiago, Diciembre de 2016.

Contenido

1	RESUMEN EJECUTIVO.....	2
2	PRINCIPALES MODIFICACIONES	3
2.1	Presupuesto EDUCACIÓN SUPERIOR – PROGRAMA 30	3
2.1.1	GRATUIDAD	5
2.1.2	Sanciones por incumplimiento de obligaciones establecidas en la GLOSA	6
2.1.3	GRATUIDAD A LOS INSTITUTOS PROFESIONALES Y CENTROS DE FORMACIÓN TÉCNICA ESTATALES 2017.	7
2.1.4	BECAS Y CRÉDITOS.....	7
2.2	Presupuesto EDUCACIÓN SUPERIOR – PROGRAMA 29	12
2.3	Presupuesto CONICYT	14
3	CONCLUSIONES	16

1 RESUMEN EJECUTIVO

La tramitación de la Ley de Presupuesto para el año 2017 se inició en medio de la discusión política surgida a partir del Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior y al igual que en 2015, se abrió paso junto a la amenaza política que significó aprobar la glosa de Gratuidad después del fallo del Tribunal Constitucional.

Los actores políticos más relevantes en la discusión: VERTEBRAL, CUP, CRUCH, G9, AUR y CUECH vieron plasmada su impronta frente a la reforma en los programas 30 y 29 del Ministerio de Educación. La Ley de Presupuesto 2017 avanzaba en los mismos términos planteados en la reforma, materializando la dificultad por equilibrar las demandas de mayor regulación y límite al sector privado al mismo tiempo que se buscaba fortalecer a las universidades del Estado, principalmente a las regionales estatales.

En este escenario las universidades estatales entendieron que el objetivo final era fortalecerse al mismo tiempo que regular la oferta privada desregulada, que lucra y que presenta en promedio, bajos estándares de calidad. Por ello, la propuesta de las estatales era reasignar recursos de líneas intensivas en recursos al fortalecimiento de estas instituciones, tanto en su nivelación (mejorar niveles de acreditación) como en la ampliación de su matrícula. El discurso también se concentró en la necesidad de aumentar la transparencia y rendición de cuentas por los recursos públicos recibidos por todas las universidades, sean éstas públicas o privadas.

La búsqueda de un acuerdo entre el Gobierno y el sector político de la derecha para aprobar la partida del Ministerio de Educación entregó como resultado no solo relativizar la necesidad del Sistema Único de Admisión (que administra el CRUCH), sino que también se abrió la puerta de un mayor financiamiento a la oferta privada desregulada en términos de lucro (no existe hasta hoy la Superintendencia en Educación Superior). En este contexto, se extendió la participación de las becas Bicentenario (privativas hasta ese momento solo a las universidades del CRUCH) con exigencia de años de acreditación y puntaje mínimo PSU (450).

Por otro lado, los recursos del CAE se repusieron para continuar financiando el sistema actual. Todo lo anterior, dificultando el crecimiento de la gratuidad por cuanto el incentivo de las instituciones privadas para adscribir a ella será reemplazado por una tendencia a incrementar las becas (que no exigen un control de precio como si lo exige la gratuidad en su fórmula “arancel regulado más un 20% sin copago a ser financiado por los estudiantes”).

Se generan entonces 2 tipos de financiamiento a la demanda: Gratuidad más crédito solidario o CAE y Becas sin límite de copago más crédito solidario o CAE

Las universidades estatales, que en un diseño original dada su naturaleza jurídica eran “gratuitas por ley”, comienzan a ser igualadas a las instituciones privadas en relación al cumplimiento de los cuatro años de acreditación. Adicionalmente, estas instituciones verán en el mediano plazo limitada su posibilidad de expansión de matrícula, por cuanto la oferta privada contará con recursos similares, pero sin límite de co-pago a los estudiantes que matriculen en sus aulas con una regulación débil. Además, los recursos prometidos para el fortalecimiento de las universidades estatales son hasta ahora sólo compromisos. Cabe señalar que por Convenio Marco las universidades estatales tienen una asignación de recursos de \$3.300 millones menos que en 2016 y en la línea fortalecimiento de universidades estatales son compensadas con \$3.500 millones adicionales.

No obstante aquello, las universidades estatales avanzaron en un reconocimiento a su misión, identidad e impronta en el desarrollo del país. Se logró posicionar el respaldo por parte del Estado a aquellas instituciones con baja acreditación (recursos especiales para su superar esta condición) y la necesidad fortalecimiento y ampliación de matrículas de las universidades estatales. Ambos elementos se encuentran en el Programa 29 de la partida del Ministerio de Educación en el entendido que estas instituciones son de todos los chilenos.

2 PRINCIPALES MODIFICACIONES¹

Las asignaciones para Educación Superior se encuentran principalmente en 2 programas correspondientes al Capítulo 01 Subsecretaría de Educación Superior, de la Partida 09 del Ministerio de Educación. Los programas corresponden a Educación Superior (30) y Fortalecimiento de la Educación Superior Pública (29). El Programa 30 contemplaba recursos por M\$1.979.862.246 al inicio de la tramitación del proyecto de Ley y finalizó en M\$1.987.957.561 y el 29, por M\$245.892.485 aumentó durante la discusión a M\$249.392.485 (Relación 89/11).

Este documento presenta en mayor detalle el Programa 30 (de mayor cuantía) separando los aportes dirigidos a la oferta o Basal No concursable, los aportes a la oferta concursable y el Financiamiento a la Demanda. El Programa 29 lo presentamos íntegramente como quedó establecido en el Proyecto de Ley.

También incorpora las principales modificaciones a CONICYT.

Todos los recursos consideran el inflator definido por el Ministerio de Hacienda (para el año 2017) y por lo tanto, las variaciones 2016-2017 son reales.

2.1 Presupuesto EDUCACIÓN SUPERIOR – PROGRAMA 30

Como presentan los totales las Tablas N°1 y N°2, el financiamiento a la oferta del Programa 30 asciende a M\$ 140.105.324 decreciendo respecto a 2016, principalmente por efecto de la división del AFD en su equivalente (programa 29) y por la eliminación del AFI. En oposición, el financiamiento a la demanda (incluido gratuidad) finalizó con M\$1.715 millones, con un crecimiento real de un 18% respecto a 2015. La relación entre el financiamiento a la oferta es a partir de 2017 8 / 92 si la gratuidad se estima como financiamiento a la demanda y 48 / 52 si ésta se considera financiamiento a la oferta.

Tabla N°1. FINANCIAMIENTO PROGRAMA 30 A LA OFERTA BASAL NO CONCURSABLE	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016- 2017 final	COMENTARIOS
AFD	222.678.340	93.615.208	-58,0%	En 2017 corresponde a úes. G9.
BASAL POR DESEMPEÑO	28.467.096	31.927.210	12,2%	
Gasto corriente	23.181.268	25.223.989	8,8%	
Bienes de capital	5.285.828	6.703.221	26,8%	
Fortalecimiento CRUCH	1.166.009	1.390.500	19,3%	
Gasto corriente	699.606	1.390.500	98,8%	
Bienes de capital	466.404	-		
Aporte para Fomento de la Investigación	2.781.000	3.914.000	40,7%	
TOTAL	255.092.445	130.846.918	-48,7%	
TOTAL SIN AFD	32.414.105	37.231.710	14,9%	

¹ El inflator 2016-2017 estimado por el Ministerio de Hacienda es 3,0%. Las variaciones 2016-2017 son reales.

La principal disminución en estas asignaciones se debe a la separación del AFD en su parte correspondiente a las universidades no estatales del CRUCH (que se asigna en el Programa 30) y aquella que corresponde a las universidades estatales (que se incorpora como línea presupuestaria en el Programa 29). Ambas sumadas no presentan incremento real respecto a 2016. Sin considerar el AFD, los fondos no concursables a la oferta crecen en un 14,9%.

Tabla N°2. APORTES INSTITUCIONALES CONCURSABLES PROGRAMA 30	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016-2017 final	COMENTARIOS
AFI	13.130.490	-	-100,0%	AFI estimado Ues. Estatales M\$ 9.211.288 total. El 50% asciende a M\$ 4.605.644
FDI MECESUP UES CRUCH	11.770.778	3.994.104	-66,1%	Relación 70/30 (úes. CRUCH y úes. privadas) cambia 73/27
Gasto corriente	7.561.990	3.012.658	-60,2%	
Bienes de capital	4.208.788	981.446	-76,7%	
FDI MECESUP UES PRIVADAS	3.863.286	3.476.826	-10,0%	
Gasto corriente	2.440.208	2.627.818	7,7%	
Bienes de capital	1.423.078	849.008	-40,3%	
APOYO INNOVACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR	2.998.537	704.932	-76,5%	
Gasto corriente	1.944.547	601.932	-69,0%	
Bienes de capital	1.053.990	103.000	-90,2%	
EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL	1.083.044	1.083.044	0,0%	Financia convenios desempeño ues G9 desmejoradas
Gasto corriente	931.532	931.532	0,0%	
Bienes de capital	151.512	151.512	0,0%	
TOTAL	32.846.136	9.258.906	-71,8%	

APORTE A LA OFERTA (BASAL Y CONCURSABLE) Tablas N°1 y N°2	378.552.765	140.105.324	-63%
--	--------------------	--------------------	-------------

En general, como financiamiento a la oferta no concursable, la mayor parte de los recursos corresponden a las universidades no estatales del CRUCH y a las privadas que adscriben a GRATUIDAD. Para éstas últimas, el “Fondo de la Investigación” crece en 40,7% respecto al año 2016.

Respecto a los fondos de orden basal pero concursables llama la atención la eliminación del AFI en términos de recursos, los que se reasignan en otras líneas presupuestarias. Cabe señalar que el año pasado los recursos del 50% del AFI incrementaron las líneas presupuestarias “Basal por Desempeño” y “Convenio Marco”. Esta situación se verifica en el presupuesto 2017 nuevamente, aunque no en su totalidad.

La mayor parte de las líneas concursables disminuyen, salvo el Fondo “Educación Superior Regional” que se mantiene en términos de recursos para el año 2017. Cabe señalar que los últimos años, la mayoría de estos recursos han sido adjudicados a las universidades regionales no estatales del CRUCH.

En el caso de las líneas de Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) y Fondos de Apoyo a la Innovación en Educación Superior (INNES) consideran solo recursos ya comprometidos, es decir los recursos necesarios para cubrir las cuotas de los convenios vigentes correspondientes a 2017.

De acuerdo a la presentación del Mineduc las líneas “Educación Superior Regional (ESR)” y “Fondo de Fortalecimiento (FF)” se transforman para efectos de financiar convenios de desempeño con aquellas Universidades del CRUCH que requieren de un mayor esfuerzo para el mejoramiento de sus condiciones.

Además, la Jefa de la Divesup durante la presentación efectuada en la cuarta subcomisión especial mixta de presupuestos, señaló que los recursos fortalecimiento instituciones de educación superior, tienen que ver con una lógica de fortalecimiento a las instituciones regionales para que puedan incrementar calidad y fomentar pertinencia, y fortalecer instituciones universitarias que han tenido una mayor dificultad en el desarrollo y fortalecimiento, asignando recursos adicionales.

2.1.1 GRATUIDAD

Respecto a la asignación por GRATUIDAD, se crea una nueva línea para los institutos profesionales y centros de formación técnica sin fines de lucro por M\$228.907.846. Considerando la disminución de la GRATUIDAD para Universidades en un 2,7%, los recursos en total crecen un 40,2% respecto a 2016. Ver Tabla N°3 a).

Tabla N°3 a) FINANCIAMIENTO A LA DEMANDA PROGRAMA 30	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016- 2017 final	COMENTARIOS
APORTE POR GRATUIDAD UNIVERSIDADES	533.476.976	518.994.279	-2,7%	Regulación de 450 puntos al 80% de los estudiantes de la Universidad. La limitación del 2,7% para crecimiento (es excepcional para planes con objetivo de desarrollo regional con autorización Min. Hac.)
APORTE POR GRATUIDAD IPS Y CFTS	-	228.907.846	100,0%	
TOTAL GRATUIDAD	533.476.976	747.902.125	40,2%	

GRATUIDAD A LAS UNIVERSIDADES 2017

En el caso de las universidades la glosa hace un reconocimiento de 3 tipos de instituciones: Estatales, privadas del CRUCH y privadas que adscriben a gratuidad en general.

Respecto de las dos últimas se establecen los siguientes requisitos:

- 1) 4 años o más de acreditación (al 23 de diciembre de 2016)
- 2) En caso de tener controlador o controladores, estos sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro

En el caso de las **universidades estatales** éstas deberán cumplir con los 4 años o más de acreditación. En forma excepcional, se establece que las universidades que al 31 de diciembre de 2016 cuenten con una acreditación institucional inferior, deberán alcanzarla en el próximo proceso de acreditación. Si el próximo proceso de acreditaciones se realiza dentro de los 12 meses inmediatamente siguientes a la entrada en vigencia

de la ley de presupuestos, se entenderá postergada esta obligación hasta el proceso de acreditación subsiguiente.

Tratándose de las dos nuevas universidades estatales la exigencia de acreditación institucional deberá cumplirse en el proceso de acreditación siguiente a la expiración del plazo de 7 años contados desde el nombramiento del primer rector.

Las universidades que otorgan GRATUIDAD deberán cumplir que al menos el **80% de los estudiantes matriculados para el año 2017 en 1er año en licenciaturas no conducentes a título o carreras profesionales con licenciatura cumplan con un puntaje ponderado promedio igual o mayor a 450 puntos entre la PSU de lenguaje y Comunicación, la PSU de matemáticas, el puntaje NEM y el puntaje de Ranking de notas.**

Se elimina referencia al Sistema Único de Admisión como requisitos de las universidades privadas que adscriban al sistema de gratuidad.

La fórmula del arancel regulado se mantiene para los 3 tipos de universidades y se establece que será reajustado de acuerdo al IPC de los 24 meses anteriores al 1 de noviembre de 2016. Las carreras que no presenten aranceles en el año 2015, se asumirá aquel que se defina para 2016 o 2017, según corresponda.

En el caso de la limitación de matrícula, podrá autorizarse (Mineduc-DIPRES) un incremento superior al 2,7% si éste obedece a decisiones institucionales adoptadas antes del 31 de diciembre de 2015 o derivadas de requerimientos de crecimiento que le haya sido formulado por la CNA como resultado del último proceso de acreditación institucional **o por el resultado del proceso de participación de la institución en el programa PACE**. El límite inicial del 10% de la matrícula total de estudiantes nuevos del año anterior fue eliminado durante la tramitación de la Ley de PPTO.

Adicionalmente y en forma excepcional, se permitirá **aumento de matrícula sobre el límite del 2.7%, en los casos convenidos con el MINEDUC y las universidades que adscriban a gratuidad que tengan como objetivo apoyar el desarrollo estratégico del país y sus regiones, y que sean autorizadas previamente por el Ministerio de Hacienda.**

2.1.2 Sanciones por incumplimiento de obligaciones establecidas en la GLOSA

Se establece una **sanción para aquellas instituciones que no cumplen los límites de matrícula**, consistente en un descuento de los recursos transferidos a la institución en la misma proporción adicional al límite establecido. Adicionalmente, la Universidad deberá mantener las condiciones de exención de cobro y matrícula a todos los estudiantes que califican y que mantengan las condiciones para acceder a GRATUIDAD.

En caso que la institución no de cumplimiento a las normas relativas a:

1. La ponderación PSU de puntaje mínimo de 450,
2. La exención del pago de matrícula y arancel, o
3. Las obligaciones establecidas a las universidades no estatales del CRUCH y fuera del CRUCH.

Se podrá sancionar a estas instituciones excluyéndolas del financiamiento de GRATUIDAD para el año siguiente respecto de los estudiantes que por primera vez cumplan los requisitos para acceder a GRATUIDAD.

Se agrega como sanción que aquellas universidades que tengan menos de un 80% de estudiantes matriculados con puntaje ponderado inferior a 450 puntos, tendrán un descuento en su cuota de gratuidad en proporción a los estudiantes que matriculen en exceso con ese puntaje.

2.1.3 GRATUIDAD A LOS INSTITUTOS PROFESIONALES Y CENTROS DE FORMACIÓN TÉCNICA ESTATALES 2017.

En el caso de los IPs y CFTs privados que cumplan los requisitos al 23 de diciembre de 2016

- 1) 4 años o más de acreditación
- 2) Organizados como personas jurídicas sin fines de lucro. Tratándose de Ips o CFTs con fines de lucro éstos deberán depositar a más tardar el 15 de diciembre de 2016 los estatutos de constitución de una nueva persona jurídica sin fines de lucro en los que debe constar acuerdo unánime de los socios o accionistas en orden a transformarse en una persona jurídica sin fines de lucro, debiendo establecerse en dichos estatutos la fecha en la cual la nueva persona jurídica entrará en funcionamiento, la cual no podrá exceder del 31 de enero del 2018.
- 3) En caso de tener controlador o controladores, estos sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro
- 4) Que cuenten con un sistema de admisión transparente, objetivo y pertinente que no implique discriminaciones arbitrarias y que favorezca a estudiantes egresados de los establecimientos de EM Técnico-Profesional y a los trabajadores del área.

2.1.4 BECAS Y CRÉDITOS.

En general el ítem becas que naturalmente debiera disminuir sostenidamente y proporcionalmente a los recursos asignados a Gratuidad, que se verificó en 2016 (ejemplo Beca Bicentenario que se asigna exclusivamente a universidades del CRUCH que se redujo en un 87%), en 2017 no mantiene esta tendencia.

Tabla N°3b) BECAS Partida Educación Superior PROGRAMA 30	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016- 2017 final	COMENTARIOS
BECAS DE ES (TOTALES)	285.167.160	229.485.783	-19,5%	
a) Bicentenario	35.148.919	74.804.006	112,8%	Incremento de 3.500 becas son Ues. Privadas extra CRUCH con 4 años de acreditación. Se establece compromiso similar hasta 2018
b) Juan Gómez Millas	54.912.775	36.211.490	-34,1%	Efecto del aumento Beca Bicentenario (REBAJA EN M\$3.876.069)
c) Nuevo Milenio	127.759.474	77.505.288	-39,3%	Aumenta en M\$ 3.084.825 tras la negociación en la comisión mixta que resolvió discrepancias en torno al proyecto de ley de presupuestos.
d) Hijos de Prof. de la Educac.	4.980.390	3.718.113	-25,3%	
e) Vocación de Profesor	16.037.008	11.922.873	-25,7%	

f) De Reparación (Valech)	4.566.125	3.674.884	-19,5%	
g) Excelencia Académica	23.824.186	14.274.667	-40,1%	
h) Nivelación Académica (ex propedéutico)	3.200.568	10.000	-99,7%	
i) Beca de Articulación	4.975.436	3.031.850	-39,1%	
j) Beca de reubicación alumnos Universidad del Mar	9.762.278	4.332.612	-55,6%	

Tabla N°3 c) BECAS Partida Educación Superior PROGRAMA 30	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016- 2017 final
OTRAS BECAS ES	4.294.905	4.294.905	0.0%
Pasantías de Técnicos de NIVEL SUPERIOR	3.632.038	3.632.038	0,0%
BECA Idioma	-	-	0,0%
Cursos de Idiomas para BECAS CHILE	181.754	181.754	0,0%
Semestre en el Extranjero Beca Vocación de Profesor	481.113	481.113	0,0%
TOTAL BECAS ES	289.462.064	233.780.688	-19,2%

En efecto, la beca Nuevo Milenio se reduce en un 34,1% y la Beca Bicentenario aumenta en un 112,7%. Por lo tanto, mientras la gratuidad no sea universal, el ítem becas aparentemente tendrá que complementar la política de gratuidad, mediante la cobertura de estudiantes hasta el 7mo. decil tratándose de las becas Bicentenario, Juan Gómez Millas, Nuevo Milenio, Nivelación Académica (ex propedéutico), Reubicación (ex Universidad del Mar) y Articulación. Asimismo, la cobertura se mantiene hasta el 8vo. decil en el caso de las becas Hijos de Profesionales de la Educación y Excelencia Académica. También se mantiene la cobertura sin requisito socioeconómico, pero si académico en el caso de la Beca Vocación de Profesor. (Ver Tabla N°3 b).

BECA BICENTENARIO Aumenta en M\$8.876.069

Se establecen nuevos requisitos para las instituciones que otorguen estas becas. En este sentido, las instituciones al 31 de diciembre de 2016, deben estar acreditadas por 4 años o más; tener, al menos, el 80% de los matriculados para el año 2017, en primer año en licenciaturas no conducentes a título, o carreras profesionales con licenciatura, cuenten con un puntaje ponderado promedio, igual o mayor a 450 puntos ponderados.

Se establece un máximo de becas para estudiantes que se matriculen en primer año en universidades no incluidas en el Artículo 1 del DFL 4 de 1981.

Tratándose de universidades estatales, se establece el mismo criterio utilizado para gratuidad. Esto es, en forma excepcional, se establece que las universidades que al 31 de diciembre de 2016 cuenten con una acreditación institucional inferior, deberán alcanzarla en el próximo proceso de acreditación. Si el próximo proceso de acreditaciones recae dentro de los 12 meses inmediatamente siguientes a la entrada en vigencia de la ley de presupuestos, se entenderá postergada esta obligación hasta el proceso de acreditación subsiguiente.

Tratándose de universidades estatales nuevas la exigencia de acreditación institucional deberá cumplirse en el proceso de acreditación siguiente a la expiración del plazo de 7 años contados desde el nombramiento del primer rector.

Se establece una norma que fija un compromiso de distribución de la Beca Bicentenario para el año 2018, hasta 3500 cupos para estudiantes de universidades privadas que no pertenecen al CRUCH. A partir de 2020 se establece una distribución homogénea sin diferenciar origen de institución, estableciéndose como criterio los 4 años o más de acreditación de la institución, porcentaje de matriculados en primer año en licenciaturas no conducentes a título o carreras profesionales con licenciatura, que cuenten con puntaje ponderado promedio igual o mayor a 450 puntos ponderados.

Según este compromiso, al año 2020 desaparecería toda referencia al CRUCH en este tipo de beca o distinción para las universidades estatales.

BECA NUEVO MILENIO. Aumenta en M\$ 3.084.825

Se modifica glosa que regula beca nuevo milenio 2, aumentando su valor de \$850 mil a \$860 mil, **eliminando exigencias de organizadoras constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro**, y aumentando requisitos de acreditación a 3 años.

Se mantiene beca nuevo milenio 3 por un monto de \$900 mil anuales o hasta el arancel efectivo si éste fuere inferior a dicha suma, para estudiantes que se matriculen en instituciones que cuenten con 4 años o más de acreditación, **pero no se hace referencia a exigencias de organizadoras constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro.**

OTRAS BECAS

En particular, la Beca Vocación de Profesor no se encuentra alineada con la política de fortalecimiento de la formación docente, porque le otorga la beca a estudiantes meritorios con requisitos de excelencia que se matriculan en universidades con **al menos 2 años de acreditación.**

La Beca de Reparación (Valech) por su naturaleza reparatoria no tiene requisitos socioeconómicos.

Tabla N°3 d) CRÉDITOS Partida Educación Superior PROGRAMA 30	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016-2017 final
Fondo de Crédito Solidario	3.757.648	7.515.296	100,0%
CREDITO CON AVAL DEL ESTADO	628.390.028	726.426.617	15,6%
a) Crédito con Aval del Estado (compra de Títulos y Valores)	616.065.702	705.783.389	14,6%
b) Rebaja de la tasa al 2% (Ley 20634)	12.324.327	20.643.228	67,5%
TOTAL CRÉDITOS	632.147.677	733.941.913	16,1%

La Beca de Nivelación se rebaja considerablemente (99%) a propósito del aumento de la política del Programa PACE que aumenta en un 23% (de M\$10.783.184 a M\$13.314.863). En particular, en el caso del Programa PACE, la glosa 03 contempla que el Ministerio de Educación establecerá la cobertura máxima del programa por nivel tanto en Educación Media como en Educación Superior y el monto a destinar por alumno.

Conforme a lo informado por la Jefa de la DIVESUP, los M\$ 705.783.389 corresponde a los recursos necesarios para que el fisco adquiera una parte de la cartera de créditos para educación superior creados por la ley 20.027 (CAE), mediante la compra de dichos activos a los respectivos bancos. Esta compra de activos, considera tanto los créditos necesarios para la renovación de los beneficios de alumnos antiguos como los créditos de nuevos alumnos. La compra incluye el pago de un recargo, por sobre el valor par del crédito (esta todo incorporado en los mismos montos), y estos recursos de recargo permiten financiar el subsidio de tasa que considera la entrega de los créditos a una tasa de interés anual de 2% para los estudiantes y los costos de administración de la cartera adquirida por el fisco.

Estos recursos incrementan en un 14,6 %, y consideran una estimación de 221 mil renovantes, y 98 mil nuevos alumnos beneficiarios. Esta cifra considera un máximo posible que debe vincularse con la adscripción de instituciones a gratuidad. La Jefa de la DIVESUP agregó que en la medida que instituciones adscriban a gratuidad, principalmente IP y CFT, lo más probable es que no se requiera una cantidad de 98 mil créditos, pero como a la fecha de la elaboración de la ley de presupuestos ese era un elemento que no se conocía para efectos de hacer la proyección, se definió el máximo posible que son los 98 mil nuevos beneficiarios.

Durante la tramitación de la ley de Presupuesto, y previa instancia de indicaciones presentadas por 2 diputados, se rebajaron en más de 80 mil millones las asignaciones por CAE. Sin embargo, al finalizar la discusión, y tras el acuerdo de la comisión mixta, se restituyeron los recursos originales, con lo cual la asignación correspondiente a compra de títulos y valores se mantiene en M\$ 705.783.389.-

En consecuencia, de acuerdo a lo presentado en la Tabla N°3 d), el Crédito con Aval del Estado crece a pesar de la política que prioriza la gratuidad, la calidad, la pertinencia y la inclusión (ejes de la Reforma a la Educación Superior). La glosa se mantiene y no se exigen mayores estándares de calidad tanto a las instituciones como mayores requisitos a los estudiantes (Un puntaje mínimo de 475 para ingresar a universidades y un NEM equivalentes a 5,27 en el caso de Ips y CFTs). Se hubiera esperado que este instrumento de financiamiento que representa prácticamente el 37% del total del financiamiento del Programa 30, comenzara a disminuir o presentara una restricción de nuevos matriculados similar a los requisitos de la Gratuidad. Lo anterior, como una forma de reasignación de recursos por ampliación de la gratuidad a los estudiantes de IPs y CFTs, que hoy día son los principales beneficiarios del CAE.

Durante la tramitación de la ley de presupuestos se presentaron indicaciones que tenían por objeto reducir el CAE en la misma proporción del gasto efectivo por concepto de la asignación Acceso Gratuito a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, y fueran reasignados a la línea Convenio Marco Universidades Estatales del Programa 29 Fortalecimiento de la Educación Pública. Estas indicaciones fueron declaradas inadmisibles.²

²El informe de ejecución presupuestaria del año 2016 informa que a septiembre de dicho año, la asignación sólo estaba ejecutada en un 10%.

Por otro lado, ante la reducción de los recursos estimados para la Gratuidad 2016, el Fondo Solidario aumenta en un 100% sin alcanzar los niveles históricos (aproximadamente M\$80.000.000). Cabe señalar que el Fondo Solidario estimado en el Programa 30 es solo para las universidades no estatales del CRUCH y tiene un correlato para las estatales en el Programa 29.

Tabla N°4. OTROS	2016 final M\$2017	2017 inicial M\$2017	Var 2016-2017 Inicial
Transferencia CORFO	855.312	-	-100,0%
Servicio DEUDA	43.115.766	132.226.011	206,7%
Saldo Caja	1.000	1.000	0%
TOTAL OTROS	43.972.078	132.227.011	106,7%

Durante la tramitación de la ley de presupuestos, la Jefa de DIVESUP, precisó que los recursos asignados a servicio a la deuda, ascendentes a M\$132.226.011, consideran Amortización deuda interna y amortización de deuda externa e intereses respectivos.

Agregó, que la **amortización deuda interna** (son los recursos que crecen significativamente en este ítem) corresponden al **pago que realiza el fisco a los bancos por conceptos de garantías respecto de los créditos de la ley 20.027 que no han sido pagados por los respectivos deudores**. Asimismo, permite cubrir el pago de los bancos por concepto de suspensión de los cobros cuando deudores se encuentran en situación de cesantía, desempleo, o sin renta de ninguna naturaleza. El incremento es de 221.6%, pero este monto no considera la reasignación presupuestaria que se tuvo que hace en 2016 para cubrir reales necesidades de pago de garantías. Durante el 2016 se incrementó de 37 mil a 82 mil millones, por ende **aumento efectivo es de 49% entre 2016 y 2017**.

Explicó que las **razones de incrementar presupuesto son dos. Primero, Apertura más numerosa de cuadros de pagos, correspondiente a los beneficiarios**. Segundo, Ha disminuido la brecha que ha existido en los bancos por cobro de garantía. **Había un acumulado de cobro de garantía que los bancos no habían hecho oportunamente y eso se ha reducido en el último año, lo que significó un incremento de los recursos necesarios para cubrir las garantías atrasadas**. El aumento del ítem presupuestario no guarda relación con un incumplimiento de los créditos o moras, las que se mantienen estables en términos porcentuales, y sólo dice relación con el aumento del número de personas que están en situación de pago.

Finalmente, la Jefa de la DIVESUP informó que la **Amortización deuda externa** corresponde a compromisos adquiridos con el banco mundial para efectos de financiar programas de mejoramiento de calidad y equidad en la educación superior que aún están en proceso de pagos.

TRANSPARENCIA.

Durante la tramitación de la ley de presupuestos, la transparencia y rendición de cuentas del uso de los recursos públicos estuvo presente en la discusión de los diputados y senadores.

En la sesión de la sala del senado del día 24 de noviembre, el senador Carlos Montes presentó una indicación que incorporaba un deber de información a todas las instituciones de educación superior que no estuviesen

obligadas por otra norma, a enviar información a la Contraloría General de la República justificando el uso de los recursos públicos que reciben.

Luego de un intenso debate porque la moción no era compartida por parlamentarios de variados sectores políticos (tampoco por el Ministro de Hacienda), el conflicto se logró destrabar por el mismo Ministro de Hacienda debido a que patrocinó la indicación incorporando una modificación que tuvo por objeto eliminar la expresión “justifique” por lo cual la norma fue aprobada en los siguientes términos:

“Las instituciones de educación superior que reciban recursos públicos o que matriculen en el año 2017 a estudiantes que se financien en virtud de becas, créditos o garantías estatales derivadas del presente programa, que no se encuentren ya obligadas por otras leyes, deberán aportar a la Contraloría General de la República la información del uso de dichos recursos”.³

Esta norma debe ser complementada con el artículo 28 inciso final del articulado permanente del proyecto que establece "Toda glosa de información que no señale una fecha de entrega deberá ser remitida antes del comienzo de la tramitación de la ley de presupuestos del sector público para el año siguiente".

2.2 Presupuesto EDUCACIÓN SUPERIOR – PROGRAMA 29

La denominación del Programa 29 y con ello, la separación de recursos asignados a las instituciones de Educación Superior Estatales, se condice con el trato que corresponde otorgar a instituciones que forman parte de la Administración del Estado.

Los recursos asignados al Programa 29 crecen formalmente en un 175,2% respecto a 2016. Pero, ello se explica por la incorporación de los recursos asignados a estas instituciones por concepto de AFD que en el año 2016 quedaron asignados en el Programa 30. Por lo tanto, el crecimiento efectivo es sólo un 32,8% en relación a 2016.

Las asignaciones presupuestarias que más crecen en el Programa 29 son: Fortalecimiento Ues. Estatales en un 84,4% (ex Fortalecimiento ues. CRUCH), Apoyo innovación educación superior en un 55,4%, Educación Superior Regional en un 11,9%, Convenio Marco Universidades Estatales en un 20,6%, CFT estatales en un 100%, Universidad de Aysén y Universidad O'Higgins en un 141,4% y Fondo Solidario de Crédito Universitario en un 100%.

³ Con anterioridad, durante la tramitación del proyecto de ley en la Comisión Mixta de Presupuestos, el senador Carlos Montes y el diputado Alberto Robles, presentaron una indicación que fue declarada inadmisibles, cuyo tenor era el siguiente: “Las instituciones de educación superior que reciban recursos públicos o que matriculen en el año 2017 a estudiantes que se financien en virtud de becas, créditos o garantías estatales derivadas del presente programa deberán sujetarse a las normas de transparencia activa establecida en la ley 20.285”.

Tabla N°5. FINANCIAMIENTO PROGRAMA 29 FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016- 2017 final	COMENTARIOS
AFD	-	129.063.132	0,0%	
FDI MECESUP UES CRUCH	7.847.186	7.873.320	0,3%	
Gasto corriente	5.041.327	5.368.788	6,5%	
Bienes de capital	2.805.859	2.504.532	-10,7%	
U.DE CHILE	10.458.745	9.943.745	-4,9%	
LEY 20.374	2.881.895	2.890.224	0,3%	
APOYO INNOVACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR	2.416.684	3.755.377	55,4%	
Gasto corriente	1.567.217	3.272.930	108,8%	
Bienes de capital	849.467	482.447	-43,2%	
EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL	4.332.177	4.847.177	11,9%	
Gasto corriente	3.726.130	4.241.130	13,8%	
Bienes de capital	606.047	606.047	0,0%	
Plan de Fortalecimiento ES Estatal	4.664.039	8.598.500	84,4%	Aumenta \$3.500 millones
Gasto corriente	2.798.423	8.598.500	207,3%	
Bienes de capital	1.865.615	-	-100,0%	
CONVENIO MARCO UNIVERSIDADES ESTATALES	47.935.782	57.826.374	20,6%	El aumento se concentra en nuevos compromisos y disminuye el total a distribuir en \$3.303 millones aprox.
Gasto corriente	34.657.063	35.749.774	3,2%	
Bienes de capital	13.278.719	22.076.600	66,3%	
CFT Estatales	-	10.405.225	100,0%	
Gasto corriente	-	1.213.505		
Bienes de capital	-	9.191.720		
U. de Aysén y O'Higgins	2.736.998	6.606.420	141,4%	
Gasto corriente	-	1.717.894		
Bienes de capital	-	4.888.526		
Aplicación Ley 20.807	4.447.622	1.545.000	-65,3%	Ley incentiva al Retiro Personal No Académico. Finalizó en Dic. De 2015.
Fondo de Crédito Solidario	2.893.057	5.786.115	100,0%	
Ley de Reajuste (funcionarios zona extrema)	-	249.876	100,0%	Nueva en 2017
Otros (servicio de deuda y deuda flotante)	-	2.000	100,0%	
TOTAL	90.614.184	249.392.485	175,2%	
TOTAL SIN AFD	90.614.184	120.329.353	32,8%	

Se modifica la denominación de la asignación "Fortalecimiento Universidades art. 1° DFL (Ed.) N° 4 de 1981", por "**Plan de Fortalecimiento Universidades Estatales**", incorporando M\$3.500.000. Estos recursos se destinarán a comenzar la implementación de un programa de fortalecimiento a diez años de las universidades del Estado. **Los recursos de esta asignación serán para financiar, entre otras, iniciativas tales como:** a) la generación de mecanismos de acceso que garanticen la inclusión, la integración social y la entrada,

permanencia y titulación de estudiantes provenientes de los sectores sociales más vulnerables; b) apoyar la creación y/o funcionamiento de centros de investigación de alto nivel, destinados a profundizar el desarrollo de conocimiento en torno a materias de relevancia estratégica para el país, tales como energía, el agua, sismología y emergencias, infancia y adolescencia; c) aumentar gradualmente la matrícula de primer año en forma coherente con sus proyectos de desarrollo institucional, así como también con los requerimientos del desarrollo del país y/o sus regiones; d) renovar la infraestructura deteriorada o insuficiente para atender la actual matrícula o los incrementos de ésta, en el marco de los proyectos de desarrollo institucional; y e) propender a la coordinación y funcionamiento en red de las instituciones a las que hace referencia esta glosa. **Lo señalado anteriormente deberá ser utilizado con el objeto de determinar, con el apoyo del Consorcio de las Universidades del Estado de Chile, los componentes de un programa de crédito para la educación superior por cinco años, que se celebre con el Banco Mundial."**

La asignación **Convenio Marco** es importante por el hecho que refleja una forma de financiamiento para las universidades estatales de acuerdo a compromisos institucionales y en red según líneas prioritarias de desarrollo entre las cuáles se destacan Calidad, Investigación, Vinculación con el Medio y Gestión Institucional.

La línea "**Ley de Reajuste (funcionarios zona extrema)**" es nueva en 2017 y permite financiar el reajuste del sector público a funcionarios de las universidades estatales ubicadas en zona extrema (Arica, Iquique, Antofagasta, Aysén y Magallanes).

Las únicas líneas que disminuyen son las de "**U. de Chile**" y "**Ley 20.807**", la primera de acuerdo a compromisos específicos para la U. de Chile y la segunda para financiar bonos de incentivo al retiro sólo para funcionarios no académicos que presentaran su renuncia voluntaria al 31 de diciembre de 2015.

Por lo tanto, respecto al año anterior, el Presupuesto total de Educación Superior, considerando los Programas 29 y 30, aumentan en un 18,5%⁴. Por efecto de la re-asignación del AFD el programa 29 aumenta en mayor medida que el 30, constituyendo sólo un efecto redistributivo entre ambos programas.

	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016- 2017 final
TOTAL PRESUPUESTO EDUCACIÓN SUPERIOR (30)	1.786.997.375	1.987.957.061	11,2%
TOTAL PRESUPUESTO EDUCACIÓN SUPERIOR (29)	90.614.184	249.392.485	175,2%
TOTAL EDUCACIÓN SUPERIOR	1.877.611.559	2.225.754.731	18,5%

2.3 Presupuesto CONICYT

Respecto al Presupuesto de Conicyt que se iniciaba sin mayores modificaciones al inicio de la tramitación de la Ley de Presupuestos, durante su tramitación, senadores de la Comisión "Desafíos del Futuro" más el Senador Horvath, llegaron al acuerdo con el Ejecutivo para incrementar FONDECYT y además, comprometer el envío pronto de un Proyecto de Ley sobre el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Ver Tabla N°8.

⁴ El incremento en cada una de las líneas se construye en base a los recursos aprobados en la Ley de Presupuestos del año anterior debidamente inflactados y no contemplan las re-asignaciones, rebajas u otras modificaciones que el MINEDUC haya realizado sobre éstas durante el año. Por ello, pueden existir diferencias en cuanto a las variaciones que presente este informe y las señaladas por la Jefa DIVESUP.

Tabla N°8 CONICYT (algunas líneas presupuestarias)	2016 final M\$2017	2017 final M\$2017	Var 2016- 2017 final	COMENTARIOS
FONDECYT TOTAL	127.726.922	130.026.922	1,8%	a), b) y c) no totalizan, porque solo se contempla los máximos asignados a proyecto y lo asignado corresponde sólo al año 2017. Por indicación del ejecutivo presentada en el senado esta asignación se aumenta en \$M2.300 millones.
a) Concurso Regular	28.040.557			Durante la tramitación en la comisión especial mixta de presupuestos se aprobó una indicación que tuvo por objeto considerar como gasto de proyectos nuevos aprobados en concurso regular, hasta el 20% de gastos de administración que se asigna a las instituciones patrocinantes, reemplazando la expresión original "instituciones de educación superior".
b) Centros de Excelencia de Inv. Avanzada	12.040.077			
c) Evaluación de Proyectos	1.100.677			
INVESTIGACIÓN ASOCIATIVA	30.138.187	29.181.743	-3,2%	
a) Transferencia a CCTE (FIC, 2016)	26.079.845	22.954.669	-12,0%	
b) Equipamiento Científico	660.729	-		
FONDEF	20.880.086	20.139.964	-3,5%	
EXPLORA	5.822.885	5.796.217	-0,5%	
PROGRAMAS REGIONALES de Investigación Científica y Tecnológica	5.050.939	5.035.619	-0,3%	
PROGRAMAS CIENTÍFICOS de Nivel internacional	603.422	603.421	0,0%	
FONDEQUIP	5.587.678	5.484.679	-1,8%	
CINCEL (Acceso a la Información Electrónica en Ciencia y Tecnología)	7.492.861	7.595.861	1,4%	
BECAS CHILE (transferencia a CONICYT)	52.858.282	51.931.282	-1,8%	
BECAS NACIONALES DE POSTGRADO	37.063.588	36.909.596	-0,4%	
SUB TOTAL	293.224.849	292.705.304	-0,2%	

3 CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley de Presupuesto de Educación Superior avanza en Gratuidad, Becas y Crédito con Aval del Estado y en concentrar los esfuerzos del financiamiento a las instituciones que otorgan gratuidad por la vía del aporte directo y no concursable a la oferta (distinguiendo a los tres tipos de instituciones: estatales, no estatales del CRUCH (aun cuando el proyecto de ley las denomina “privadas del Cruch”) y privadas que adscriben a gratuidad.

En este sentido, el crecimiento del programa 30 con fondos a la oferta no concursables aumenta en un 14,0% (M\$4.800.000 más aprox. proporción similar a la disminución del AFI) mientras que el financiamiento concursable a la oferta se reduce en 71,8% (M\$23.587.000 menos aprox. que incluye la eliminación del AFI). En paralelo, el programa 29 crece en M\$18.597.000 aprox. sin considerar los recursos adicionales por leyes de retiro, reajuste, las nuevas universidades y los nuevos CFTs.

Respecto al financiamiento a la demanda, la Gratuidad crece para el sector técnico-profesional y para las universidades disminuye, pero se reponen los recursos para becas y el Fondo Solidario. Ello supondría que debiera comenzar una disminución paulatina del CAE sólo por el efecto de los nuevos estudiantes que no solicitarían CAE por ser beneficiarios de la Gratuidad. Por el contrario, los recursos por CAE aumentan y la autorización del monto máximo por garantía estatal continúa siendo M\$394.698.551, permitiendo que además de los créditos de alumnos renovantes, el Estado continúe otorgando nuevos avales.

Al no establecer restricciones al CAE, y aumentar la asignación de recursos por este concepto, la **ley de presupuestos genera un efecto sistémico con negativas consecuencias, ya que avala el aumento de la matrícula privada desregulada, y el freno a la expansión de la matrícula que por años ha dado garantías de fe pública.** Lo anterior, en abierta contradicción con los postulados del Programa de la Presidenta Michelle Bachelet y las demandas ciudadanas de una educación pública, gratuidad y de calidad.

Como resultado de la discusión presupuestaria, se va homogeneizando la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior cuando el recurso es destinado al estudiante (subsidio a la demanda), sin importar las regulaciones, adicionales a la acreditación, de las instituciones receptoras de los recursos (se permite que beca nuevo milenio 2 y 3 puedan ser percibidas por instituciones con fines de lucro). Lo anterior, acompañado de una limitación en la matrícula y cobro de aranceles para aquellas instituciones que adscriben a gratuidad, y libertad de aranceles y determinación de matrícula para aquellas instituciones que no adscriben a dicha política.

Por otro lado, el fortalecimiento de la educación superior estatal se traduce en una demanda constante en el debate de la ley de presupuestos, por parte de un grupo importante de diputados y senadores de la nueva mayoría e independientes. En especial lo relativo al **aumento de la matrícula estatal**, fue recogido y aprobado en indicaciones parlamentarias y del Ejecutivo.

En este sentido, el reposicionamiento de la educación superior estatal, tuvo como resultado la mantención del programa 29, el reemplazo de la asignación fortalecimiento de las universidades del CRUCH, por un Plan de fortalecimiento de la educación superior estatal, la incorporación de objetivos a los cuales se deben orientar las universidades estatales para el cumplimiento de sus fines, la incorporación legislativa del Consorcio de

Universidades del Estado, y el reconocimiento de un futuro crédito con el Banco Mundial destinado al fortalecimiento de las universidades estatales.

En consecuencia, el Presupuesto 2017 refleja las tensiones que subyacen la reforma entre un sector que quisiera avanzar en modificar el modelo de mercado desregulado en educación superior (representado por el CAE) y al finalizar la tramitación de la ley, por la extensión de la Beca Bicentenario a úes. privadas no incorporadas en el CRUCH, y otro sector que busca avanzar en GRATUIDAD y en mejorar los estándares y garantías de calidad y fe pública que incluye sanciones por incumplimiento (que representa la gratuidad y el fortalecimiento de las instituciones de educación estatales, no estatales del CRUCH y privadas que adscriben a gratuidad).