



**ANÁLISIS DE LA LEY DE PRESUPUESTO
PARA EL SECTOR PÚBLICO AÑO 2016 EN RELACIÓN AL
FINANCIAMIENTO FISCAL A LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Centro de Estudios

Consortio de Universidades del Estado de Chile

Documento preparado en base a la ley 20.882¹ de Presupuesto del Sector Público correspondiente al año 2016 y a la ley N°20.890² que modifica la ley de Presupuestos del sector público correspondiente al año 2016.

Enero, 2016

¹ Promulgada el día 27 de noviembre de 2015 y publicada el día 5 de diciembre de 2015.

² Promulgada el día 23 de diciembre de 2015 y publicada el día 26 de diciembre de 2015.

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	2
2	Principales modificaciones al presupuesto (variaciones 2015-2016)	3
2.1	Presupuesto EDUCACIÓN SUPERIOR (Programa 29 y 30)	3
2.2	Presupuesto CONICYT	7
2.3	OTROS recursos para la EDUCACIÓN SUPERIOR	7
3	ANÁLISIS GENERAL	9
4	ANÁLISIS ESPECÍFICO	14
4.1	Respecto al Fortalecimiento de la Educación Superior Estatal.....	14
4.2	GRATUIDAD y el primer paso para el fortalecimiento de la regulación en las IES	15
5	CONCLUSIONES	16

1 INTRODUCCIÓN

El año 2015 estuvo marcado por un fuerte debate en materia de financiamiento de la educación superior, con anterioridad al ingreso de la ley de presupuestos y con posterioridad a su aprobación por el Congreso Nacional. Un hito importante lo constituye el fallo del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional una parte de la glosa 05 (gratuidad) por considerar que los requisitos de elegibilidad que se establecían para las instituciones que podrían adscribir al sistema de gratuidad discriminaban arbitrariamente a los estudiantes que se encontraban en misma situación de vulnerabilidad. A raíz de lo anterior, el ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley que modificó la Ley de Presupuestos, denominada “Ley Corta”, que fue aprobada luego de una intensa negociación parlamentaria.

La ardua discusión del año 2015 no solo incidió en modificaciones a los montos y glosas de algunas de las asignaciones que se consideraban en la anterior Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2015, sino que además en la incorporación de nuevas asignaciones, y en la creación de un nuevo programa denominado “Fortalecimiento de la Educación Superior Pública”.

Por otro lado, el impulso a la investigación, innovación y desarrollo tuvo un apoyo transversal durante la discusión de la ley de presupuestos, desde aquellos que solicitaban aumentos de recursos para CONICYT, hasta quienes solicitaban una nueva institucionalidad que desarrollara y dirigiera una política pública de investigación, en forma previa al aumento de fondos asignados a la materia. En este punto, el Ministro de Hacienda manifestó que en el futuro se buscará que el aporte de fondos en investigación provenga en forma equitativa desde el sector público y del sector privado.

De este modo, el presente informe tiene por propósito describir algunas asignaciones asociadas a programas de las Partidas de Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Fomento y Ministerio del Interior que se estiman relevantes para el análisis de las fuentes de financiamiento a la Educación Superior para el año 2016. Para ello se desarrolla un análisis descriptivo comparado de las asignaciones presupuestarias de los años 2015-2016.



2 Principales modificaciones al presupuesto (variaciones 2015-2016)³

2.1 Presupuesto EDUCACIÓN SUPERIOR (Programa 29 y 30)

El Presupuesto de Educación Superior, en tanto Programa 30, fue subdividido en dos. Durante la discusión parlamentaria nace el programa 29 "Fortalecimiento de la Educación Superior Pública". A continuación se presentan las principales modificaciones del programa 30:

FINANCIAMIENTO PROGRAMA 30 A LA OFERTA BASAL NO CONCURSABLE	2015 en M\$2016	2016 inicial M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016 Final
AFD	210.073.906	216.192.563	216.192.563	2,9%
U.DE CHILE	9.654.121	10.154.121	-	-100,0%
LEY 20.374	2.265.643	2.797.956	-	-100,0%
BASAL POR DESEMPEÑO	21.905.768	21.905.768	27.637.957	26,2%
Gasto corriente	-	16.773.896	22.506.085	
Bienes de capital	-	5.131.872	5.131.872	
Fortalecimiento CRUCH	5.660.241	5.660.241	1.132.048	-80,0%
Gasto corriente	3.396.145	3.396.145	679.229	-80,0%
Bienes de capital	2.264.096	2.264.096	452.819	-80,0%
CONVENIO MARCO UNIVERSIDADES ESTATALES	35.375.040	38.613.600	-	-100,0%
Gasto corriente	24.683.640	25.721.640	-	-100,0%
Bienes de capital	10.691.400	12.891.960	-	-100,0%
INTERNACION. UNIVERSIDADES	4.276.560	-	-	-100,0%
Gasto corriente	2.565.936	-	-	-100,0%
Bienes de capital	1.710.624	-	-	-100,0%
CFT Estatales		7.099.920	-	0,0%
U. de Aysén y O'Higgins		2.657.280	-	0,0%
Aplicación Ley 20807		4.318.080	-	0,0%
Aporte para Fomento de la Investigación		0	2.700.000	100,0%
TOTAL	297.877.921	309.399.529	247.662.568	-16,9%

³ El inflactor 2015-2016 estimado por el Ministerio de Hacienda es 3,8%. Las variaciones 2015-2016 son reales.



CONSORCIO DE UNIVERSIDADES
DEL ESTADO DE CHILE

APORTES INSTITUCIONALES CONCURSABLES PROGRAMA 30	2015 en M\$2016	2016 inicial M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015- 2016
AFI	25.496.049	25.496.049	12.748.049	-50,0%
FDI MECESUP UES CRUCH	19.046.567	19.046.567	11.427.940	-40,0%
Gasto corriente	12.236.230	12.236.230	7.341.738	-40,0%
Bienes de capital	6.810.337	6.810.337	4.086.202	-40,0%
FDI MECESUP UES PRIVADAS	8.641.024	3.750.763	3.750.763	-56,6%
Gasto corriente	5.404.857	2.369.134	2.369.134	-56,2%
Bienes de capital	3.236.167	1.381.629	1.381.629	-57,3%
APOYO INNOVACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR	5.257.496	5.257.496	2.911.201	-44,6%
Gasto corriente	3.409.480	3.409.480	1.887.910	-44,6%
Bienes de capital	1.848.016	1.848.016	1.023.291	-44,6%
EDUC. SUPERIOR REGIONAL	5.257.496	5.257.496	1.051.499	-80,0%
Gasto corriente	4.522.002	4.522.002	904.400	-80,0%
Bienes de capital	735.494	735.494	147.099	-80,0%
TOTAL	63.698.633	58.808.371	31.889.452	-49,9%

APORTES CONCURSABLES PROGRAMA 30	2015 en M\$2016	2016 inicial M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015- 2016
APORTE POR GRATUIDAD	-	536.620.149	517.938.812	100,0%
APORTE POR GRATUIDAD variación 2016 inicial - 2016 final			-3,48%	
AYUDAS ESTUDIANTILES				
BECAS Partida Educación Superior PROGRAMA 30	2015 en M\$2016	2016 inicial M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015- 2016
BECAS DE ES (TOTALES)	533.379.993	248.590.768	276.861.320	-48,1%
a) Bicentenario	276.746.487	34.125.164	34.125.164	-87,7%
b) Juan Gómez Millas	66.592.146	56.140.793	53.313.374	-19,9%
c) Nuevo Milenio	104.193.599	93.055.516	124.038.324	19,0%
d) Hijos de Prof. de la Educac.	5.873.185	4.941.104	4.835.330	-17,7%
e) Vocación de Profesor	24.274.611	15.966.266	15.569.911	-35,9%
f) De Reparación (Valech)	7.367.970	4.457.044	4.433.131	-39,8%
g) Excelencia Académica	30.420.148	22.505.436	23.130.278	-24,0%
h) Nivelación Académica (ex propedéutico)	2.959.380	3.107.348	3.107.348	5,0%
i) Beca de Articulación	2.828.967	4.801.882	4.830.520	70,8%
j) Beca de reubicación alumnos Universidad del Mar	12.123.501	9.490.215	9.477.940	-21,8%

Consortio de Universidades del Estado de Chile. Moneda N°673, 8° piso. Santiago.

Fonos: 02-26640185; 02-26382881 www.uestatales.cl

Página 4



CONSORCIO DE UNIVERSIDADES
DEL ESTADO DE CHILE

OTRAS BECAS ES	2015 en M\$2016	2016 inicial M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016
Pasantías de Técnicos de NIVEL SUPERIOR	3.854.250	3.854.250	3.526.250	-8,5%
BECA Idioma	914.007	-	-	-100,0%
Cursos de Idiomas para BECAS CHILE	825.910	176.460	176.460	-78,6%
Semestre en el Extranjero Beca Vocación de Profesor	770.850	467.100	467.100	-39,4%
TOTAL BECAS ES	539.745.009	253.088.578	261.788.578	-47,9%

CRÉDITOS Partida Educación Superior PROGRAMA 30	2015 en M\$2016	2016 inicial M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016
Fondo de Crédito Solidario	80.453.608	6.456.995	3.648.202	-95,5%
CREDITO CON AVAL DEL ESTADO	448.821.731	612.087.406	610.087.406	35,9%
a) Crédito con Aval del Estado	440.268.611	598.122.040	598.122.040	35,9%
b) Rebaja de la tasa al 2%	8.553.120	13.965.366	11.965.366	39,9%
TOTAL CRÉDITOS	529.275.339	618.544.401	613.735.608	16,0%
TOTAL FINANCIAMIENTO DEMANDA	1.069.020.349	871.632.979	894.766.738	-16,3%

APORTE POR GRATUIDAD	-	536.620.149	517.938.812	100,0%
-----------------------------	----------	--------------------	--------------------	---------------



CONSORCIO DE UNIVERSIDADES
DEL ESTADO DE CHILE

Estos resultados se complementan con el nuevo Programa 29:

FINANCIAMIENTO PROGRAMA 29 FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA	2015 en M\$2016	2016 inicial M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015- 2016
FDI MECESUP UES CRUCH	19.046.567	19.046.567	7.618.627	-60,0%
Gasto corriente	12.236.230	12.236.230	4.894.492	-60,0%
Bienes de capital	6.810.337	6.810.337	2.724.135	-60,0%
U.DE CHILE	9.654.121	10.154.121	10.154.121	5,2%
LEY 20.374	2.265.643	2.797.956	2.797.956	23,5%
APOYO INNOV. ED. SUPERIOR	5.257.496	5.257.496	2.346.295	-55,4%
Gasto corriente	3.409.480	3.409.480	1.521.570	-55,4%
Bienes de capital	1.848.016	1.848.016	824.725	-55,4%
EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL	5.257.496	5.257.496	4.205.997	-20,0%
Gasto corriente	4.522.002	4.522.002	3.617.602	-20,0%
Bienes de capital	735.494	735.494	588.395	-20,0%
Fortalecimiento CRUCH	5.660.241	5.660.241	4.528.193	-20,0%
Gasto corriente	3.396.145	3.396.145	2.716.916	-20,0%
Bienes de capital	2.264.096	2.264.096	1.811.277	-20,0%
CONVENIO MARCO U. ESTATALES	35.375.040	38.613.600	46.539.594	31,6%
Gasto corriente	24.683.640	25.721.640	33.647.634	36,6%
Bienes de capital	10.691.400	12.891.960	12.891.960	20,6%
CFT Estatales	-	7.099.920	-	0,0%
U. de Aysén y O'Higgins	-	2.657.280	2.657.280	100,0%
Aplicación Ley 20.807	-	4.318.080	4.318.080	100,0%
Fondo de Crédito Solidario	80.453.608	6.456.995	2.808.793	-96,5%
TOTAL		107.319.752	87.974.936	-18,0%

APOORTE A LA OFERTA (BASAL Y CONCURSABLE) P30 y 29	361.576.554	475.527.652	367.526.956	1,6%
---------------------------------------------------------------	--------------------	--------------------	--------------------	-------------

OTROS (SERV. DEUDA, TR. CORFO, DIF)	2015 en M\$2016	2016 inicial M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015- 2016
Transferencia CORFO	1.333.218	830.400	830.400	-37,7%
Servicio DEUDA	25.777.711	41.859.967	41.859.967	62,4%
Saldo Caja	1.038	1.000	1.000	-3,7%
TOTAL OTROS	27.111.966	42.691.367	42.691.367	57,5%

TOTAL PRESUPUESTO EDUCACIÓN SUPERIOR (PROGRAMA 30 MÁS PROGRAMA 29)	1.430.596.902	1.926.472.147	1.822.923.873	27,4%
-----------------------------------------------------------------------------------	----------------------	----------------------	----------------------	--------------

2.2 Presupuesto CONICYT

CONICYT (algunas líneas presupuestarias)	2015 en M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016
FONDECYT TOTAL	116.913.666	124.006.720	6%
a) Concurso Regular	27.223.842	27.223.842	0%
b) Centros de Excelencia de Inv. Avanzada	12.693.899	11.689.395	-9%
c) Evaluación de Proyectos	1.068.619	1.068.619	0%
INVESTIGACIÓN ASOCIATIVA	29.260.376	29.260.376	0%
a) Transferencia a CCTE (FIC, 2016)	25.320.238	25.320.238	0%
b) Equipamiento Científico	641.484	641.484	0%
FONDEF	20.271.928	20.271.928	0%
EXPLORA	5.653.286	5.653.286	0%
PROGRAMAS REGIONALES de Investigación Científica y Tecnológica	4.903.824	4.903.824	0%
PROGRAMAS CIENTÍFICOS de Nivel internacional	585.846	585.846	0%
FONDEQUIP	5.424.931	5.424.931	0%
CINCEL (Acceso a la Información Electrónica en Ciencia y Tecnología)	7.168.181	7.274.622	1%
BECAS CHILE (transferencia a CONICYT)	51.318.720	51.318.720	0%
BECAS NACIONALES DE POSTGRADO	35.984.066	35.984.066	0%
Iniciativa Científica Millenium (**)	-	-	Desaparece
SUB TOTAL	277.484.825	284.684.320	3%

(**) En el Presupuesto 2016 inicial de Conicyt se asignaban M\$10.552.091 a esta línea presupuestaria, que al finalizar la tramitación se restituyeron en el Presupuesto del Ministerio de Economía (FIC en Comité Innova) con un monto de M\$5.331.168 desapareciendo de Conicyt.

2.3 OTROS recursos para la EDUCACIÓN SUPERIOR

BECAS JUNAEB (relacionadas con Educación Superior)	2015 en M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016
(JUNAEB) BECA INDIGENA	24.082.893	26.549.033	9%
(JUNAEB) BECA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	26.072.650	26.072.650	0%
(JUNAEB) Becas Zonas Extremas	2.234.618	2.234.618	0%
(JUNAEB) Mantención Educación Superior	168.364.534	194.984.882	14%
(JUNAEB) Chaitén	342.260	193.831	-77%
Beca Polimetales Arica	1.096.335	1.059.179	-4%
Beca Norte Grande y Cerros Valparaíso	4.737.228	6.684.521	29%
SUB TOTAL JUNAEB	226.930.517	257.778.714	12%



CONSORCIO DE UNIVERSIDADES
DEL ESTADO DE CHILE

FONDOS MINISTERIO DEL INTERIOR (SUBDERE)	2015 en M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016
Provisión FNDR	45.170.598	47.255.342	4,6%
Provisión Infraestructura Educacional	-	3.979.978	100,0%
Programa Inversión Regional Región VIII	6.074.297	6.074.297	0,0%
Programa Inversión Regional Región IX	19.330.923	19.330.923	0,0%
Programa Inversión Regional Región X	3.303.643	3.303.643	0,0%
Programa Inversión Regional Región XI		5.636.347	100,0%
Programa Inversión Regional Región XII		5.326.067	100,0%
Programa Inversión Regional Región XV	3.609.951	4.391.513	21,7%
Provisión Regiones Extremas	89.565.926	89.565.926	0,0%
SUB TOTAL SUBDERE	167.055.338	184.864.036	11%

FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR PÚBLICA	2015 en M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016
Programa de Acceso a la Educación Superior	6.017.033	10.469.111	74%

FONDOS MINISTERIO DE ECONOMÍA (FIC, CORFO E INNOVA) (sólo los relacionados con Ed. Superior)	2015 en M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016
1. PROGRAMA FIC (Total)	126.474.721	144.471.127	14%
Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)	21.441.534	32.624.231	52%
Iniciativa Científica Milenio (viene del PPTO de Conicyt 2016 inicial) (**)	1.693.518	5.331.168	215%
Innovación Interés Público-Corfo	9.480.511	6.017.200	-37%
Innovación Empresarial-Corfo	23.631.992	24.440.877	3%
Fomento C y T – Corfo	12.289.221	38.434.887	213%
Programas Tecnológicos-Corfo	9.087.690	7.219.290	-21%
Sensibilización País sobre innovación-Conicyt	787.956	544.950	-31%
Fomento C y T – Conicyt	35.767.010	38.434.887	7%
Formación Capital Humano – Conicyt	6.118.688	5.367.498	-12%
Fondo Impulso I+D-Conicyt	1.154.671	1.038.000	-10%



CONSORCIO DE UNIVERSIDADES
DEL ESTADO DE CHILE

FONDOS MINISTERIO DE ECONOMÍA (FIC, CORFO E INNOVA) (sólo los relacionados con Ed. Superior)	2015 en M\$2016	2016 final M\$2016	Var 2015-2016
2. CORFO (Total)	674.965.882	927.784.197	37%
Aporte Corfo a Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo	7.377	15.247	52%
Programa Cluster / Estratégico de Desarrollo	6.022.592	8.542.740	30%
Emprendimiento	27.217.586	28.578.465	5%
Compensación Intereses de Créditos	29.904.878	26.069.702	-15%
Transferencia Tecnológica	31.208.764	34.312.922	9%
Comités Regionales de Innovación CORFO (2015) Antofagasta, Biobío y Los Ríos (2016)	8.599.500	15.333.505	44%
Comité de desarrollo productivo regional de Antofagasta	-	3.720.976	100%
Comité de desarrollo productivo regional de Biobío	-	7.750.654	100%
Comité de desarrollo productivo regional de Los Ríos	-	3.861.875	100%
Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)	54.489.415	56.010.734	3%
Programa Apoyo a la Competitividad	4.630.627	5.480.838	16%
3. Comité Innova (Total)	37.383.703	42.281.225	12%
Innovación Empresarial	30.628.711	39.326.391	22%
Consortios Tecnológicos Bio Combustibles	1.313.757	-	-100%
Transferencia Tecnológica	-	-	Desaparece
Entorno para la Innovación	-	-	Desaparece

Las líneas escogidas son solo las relacionadas a Educación Superior por lo que los totales no responden a completitud

3 ANÁLISIS GENERAL

Las principales modificaciones que caracterizaron la tramitación de la Ley de Presupuesto 2016 fueron la incorporación de la asignación Financiamiento del Acceso Gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016 (\$517.938 millones), la eliminación gradual del AFI, el aumento de los montos asignados a la beca nuevo milenio, incluyendo la creación de dos nuevas variantes de dicha beca, que buscan abrir paso a la futura gratuidad para el sector de IP y CFT, y la creación del Programa de “Fortalecimiento de la Educación Superior Pública” que finalizó con recursos por \$87.974.936 a partir de un presupuesto global para el sistema de Educación Superior de \$1.822.923 millones en total. Otra señal importante al sector privado fue la creación de la línea “Aporte para Fomento de la Investigación” con \$2.700 millones, destinado a las instituciones privadas no adscritas al CRUCH. En este sentido, **la gratuidad se financia, principalmente, con la**

reasignación de recursos provenientes del Fondo Solidario de Crédito Universitario y las Becas de Educación Superior, con una disminución de 95,5% en el primer ítem y 48,1%, el segundo.

En el caso de las becas, la que resulta más significativa es la reducción de la Beca Bicentenario, que disminuye un 87%. Por otro lado, la Beca “Reubicación alumnos Universidad del Mar” disminuye, después de crecer los últimos 2 años por primera vez en un 21,8%⁴. Cabe destacar que los recursos presupuestados sólo por este ítem desde su aparición en el Presupuesto 2014 han significado para el fisco más de \$28 mil millones de pesos en 3 años, lo que pone en evidencia los efectos indeseables del aumento desregulado de cobertura sin garantías de fe pública y calidad hacia los estudiantes y sus familias.

Por otro lado, se verifica la continuación del aumento de recursos por la recompra de cartera vencida y rebaja al 2% por concepto de Crédito con Aval del Estado (crece 36%), con lo cual, los recursos del Crédito con Aval del Estado representan el 33,5% del presupuesto total de Educación Superior.

A continuación se detallan algunas de las líneas presupuestarias que también sufrieron modificaciones importantes.

APORTE FISCAL INDIRECTO. La asignación se rebaja en un 50%, quedando en \$12.748 millones. De los \$12.748 millones que se rebajan, \$9.028 millones se destinan a incrementar la beca nuevo milenio. No obstante, la rebaja recién indicada, los montos que fueron disminuidos a las universidades del CRUCH se reasignaron en proporción a las universidades del Estado vía incremento de la línea “Convenio Marco Universidades Estatales” y a las universidades del G9, vía incremento del fondo “Basal por desempeño”

CONVENIO MARCO UNIVERSIDADES ESTATALES. Luego de la modificación introducida a la Ley de Presupuestos, se aumentó en \$2.500 millones los fondos asignados al “Convenio Marco Universidades Estatales” (gasto corriente) para financiar programas del MINEDUC destinados a que la acreditación institucional de las Universidades del Estado alcance, mantenga o mejore los cuatro años de acreditación. Se establece que los Convenios de Transferencia respectivos establecerán planes para que cada universidad estatal mejore su acreditación institucional.

Adicionalmente, y a raíz del apoyo manifestado por los parlamentarios para fortalecer la educación superior estatal, se estableció que los fondos de Convenio Marco destinados a planes de mejora de acreditación institucional se incrementarán hasta en \$2.500 millones, a partir del inicio del semestre del año 2016, en la medida que exista un remanente de los fondos asignados a gratuidad.

Finalmente, se incorpora en la glosa la obligación de los **representantes del ejecutivo en los órganos colegiados de las instituciones estatales**, de velar por la implementación de estos planes destinados a que

⁴Respecto a esta beca resulta importante destacar que, tras las gestiones y demandas de los estudiantes de la Universidad del Mar, el gobierno presentó un proyecto de ley que amplía el beneficio de las becas de reubicación para estudiantes matriculados al 30 de diciembre 2012 en la U. del Mar, que se matricularon posteriormente en programas regulares de estudios de pregrado en otras instituciones de educación superior entre los años 2013, 2014 y/o 2015, sin haber hecho uso de ese beneficio.

la universidad mejore su acreditación institucional, quienes además deberán rendir cuenta en diciembre de 2016 a las comisiones de educación y hacienda de la cámara de diputados, respecto de los convenios suscritos y las gestiones que se hayan realizado para mejorar la acreditación institucional.

BECA NUEVO MILENIO. Como regla general, se mantiene la beca nuevo milenio que cubre hasta \$600 mil al año, beneficiando a estudiantes que se matriculan en carreras técnicas o profesionales acreditadas, y excepcionalmente en instituciones en proceso de acreditación, de licenciamiento, o que estén bajo la supervisión del Ministerio de Educación y hayan solicitado su ingreso al sistema de licenciamiento de la CNE, y cumplan requisitos que se establecen en la norma.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley de Presupuestos del año 2016 y su modificación establece nuevos beneficios, mediante nuevas variantes de la beca nuevo milenio. En este sentido, se establece una beca nuevo milenio que cubre hasta 850 mil pesos al año para estudiantes que pertenezcan a los primeros cinco deciles más vulnerables, que se matriculen en instituciones (CFT o IP) acreditados sin fines de lucro, o que manifiesten por escrito (al 22 de diciembre) su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica para efectos de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, en los términos y plazos que determine una ley que se dictará para tal efecto⁵. También se establece una beca nuevo milenio que cubre hasta 900 mil pesos al año o el valor del arancel efectivo, para estudiantes que se matriculen en instituciones sin fines de lucro, o, que manifiesten su voluntad de transformarse en fin fines de lucro, y que cuenten con 4 años o más de acreditación.

Respecto a la variante de la beca nuevo milenio que cubre hasta 900 mil pesos al año o el valor del arancel efectivo, se establece que el monto máximo individual asignado a ésta se incrementará al inicio del segundo semestre del 2016, en la medida que los fondos establecidos para la beca que cubre hasta 850 no fueren totalmente utilizados.

Finalmente, y con el objeto de asegurar que los estudiantes vulnerables de IP y CFT puedan acceder a gratuidad, se incorporó una disposición en virtud de la cual los fondos asignados a la variante de la beca nuevo milenio señalada en el párrafo precedente, se incrementarán gradualmente para que en el plazo de 3 años, estos estudiantes puedan acceder a gratuidad en las condiciones que determine la ley que se dicte para tal efecto.

APORTE PARA FOMENTO DE INVESTIGACIÓN. Esta línea se crea por un monto de \$2.700 millones, para ser asignados a universidades privadas fuera del CRUCH, que se incorporen al financiamiento de la gratuidad en 2016. Estos fondos serán distribuidos según indicadores académicos objetivos, establecidos mediante resolución del Ministerio de Educación visada por el Ministerio de Hacienda.

JUANEB. Respecto a los beneficios contemplados en el Programa Becas y Asistencia Estudiantil (JUNAEB) se puede observar que los montos asignados a la beca Presidente de la República se mantienen al año 2016. No obstante, la expansión de la gratuidad podría suponer mayores solicitudes de apoyo desde los

⁵ Ley que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional

estudiantes vulnerables que accederán a este derecho social, ello en la eventualidad que requiera de auxilio para su mantención.

Una situación similar ocurre con la **BECA MANTENCIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR** que si bien en términos generales aumenta en un 14%, mantiene un valor similar al año 2015 respecto al tope de los recursos que se podrán destinar en forma directa a las Universidades del CRUCH para entregar ayuda alimenticia a estudiantes que recibían dicho beneficio al año 2015.

FORTALECIMIENTO EDUCACIÓN PÚBLICA. Este programa aumentó un 74% (de \$6.000 millones a \$10.469 millones) en línea con lo establecido en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Según informó la Subsecretaría de Educación, este programa beneficiará a 86 mil alumnos en un plazo de 4 años⁶.

CONICYT: Si bien el presente análisis considera solo algunas líneas del presupuesto de CONICYT, puede señalarse que este programa creció tan sólo un 3%, en la cual FONDECYT TOTAL creció un 6%. Una línea que decrece a un -9% corresponde a Centros de Excelencia de Investigación Avanzada⁷.

Situación becarios inhabilitados. Durante la sesión de la Cuarta subcomisión especial mixta de presupuestos, expusieron representantes de la Agrupación de inhabilitados por CONICYT quienes expresaron que desde el año 2013 comenzaron los castigos económicos y administrativos para becarios que no cumplen los tiempos estipulados para obtener el grado académico correspondiente. Cuestión que sería inédita en la historia de CONICYT, que contravendría con el objetivo del programa de becas que es justamente contribuir al incremento del número de investigadores y profesionales de excelencia con alta preparación en todas las áreas del conocimiento para el desarrollo de Chile.

CONICYT adoptó durante el año 2015 medidas para dar solución al problema, entre ellos: Congelamiento temporal de cobros, pero mantención inhabilitación, y la modificación del Decreto 335, que rige becas nacionales, extendiendo los plazos de titulación a cinco años, extiende post natal al periodo de tesis, y atiende posibles justificaciones de retraso, pero presenta el problema que no aplica retroactividad, manteniendo las inhabilitaciones y los procesos de cobro.

A raíz de lo anterior, el ejecutivo presentó un proyecto de ley⁸, en actual tramitación, en virtud del cual en forma excepcional, se permite que se entiendan extinguidas las obligaciones de los estudiantes de posgrado

⁶ Durante la discusión de este año, el ejecutivo manifestó que, para el 2016, se abarcará un total de 450 liceos y 328 comunas del país. Si bien, este programa debería estar alineado con la gratuidad, no se alinea con los requisitos más exigentes de la gratuidad (4 años de acreditación, por ejemplo) y sigue abierto a todas las instituciones, con regulaciones mínimas.

⁷ En general la discusión parlamentaria se centró en los escasos fondos asignados al programa. Hubo manifestaciones transversales de todas las bancadas en orden a la exigua importancia que en Chile se daba a C y T. Se resaltó en reiteradas ocasiones que Chile tiene una inversión en C y T de un 0.4% del PIB, muy por debajo de los países de la OCDE. También se hizo presente que existe una urgencia en inversión en esta materia dada la crisis del cobre. Otra postura exigía una institucionalidad y una política de investigación clara en forma previa a que se aumenten los fondos.

beneficiarios de becas de Magister o Doctorado de los programas de Formación de Capital Humano Avanzado Nacional y el programa Becas Chile que habiendo obtenido el grado académico correspondiente, hayan cumplido fuera de plazo con su obligación de presentar este grado académico debidamente aprobado.

El **PROGRAMA FIC** destina recursos a proyectos de investigación científica, innovación empresarial, transferencia tecnológica y emprendimiento, entre otros, a través de agencias públicas especializadas. En relación al año 2015, el presupuesto 2016 recientemente aprobado aumentó en un 14%, concentrando su crecimiento en los programas “Iniciativa Científica Milenio” que aumentó un 215%⁹, “Fomento C y T – CORFO” donde se observa un aumento de 213% y el “Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)” que crece un 52%. Otros aumentos menos marcados lo representan la línea Fomento CyT - CONICYT que crece un 7% e Innovación Empresarial - CORFO que aumentó sólo un 3%.

Las líneas que decrecen son Innovación Interés Público-Corfo con una caída de -37%, Sensibilización País sobre innovación-Conicyt -31%, Programas Tecnológicos-Corfo -21%, Formación Capital Humano – Conicyt -12% y Fondo Impulso I+D – CONICY -10%.

Por su parte, en el presupuesto de **CORFO** también hubo un crecimiento total que alcanzó el 37%, donde los mayores aumentos se relacionan con la implementación Aportes CORFO a Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo que creció un 52%, los “Comités de desarrollo productivo regionales” en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos¹⁰ que en su conjunto crecieron un 44%, el “Programa Cluster/Estratégico de Desarrollo” que aumentó un 30% y el Programa “Apoyo a la Competitividad”, que lo hizo en un 16%. Se añaden a estos aumentos los programas “Transferencia tecnológica”, “Emprendimiento” y “Fondo de Innovación a la Competitividad” que crecieron 9%, 5% y 3% respectivamente.

Finalmente, respecto al **PROGRAMA COMITÉ INNOVA** se observó en el presupuesto 2016 un crecimiento del 12%, el cual se explica por el crecimiento exclusivo de la línea de Innovación empresarial, que aumentó un 22%. Por su parte, dejaron de financiarse las siguientes líneas Consorcios Tecnológicos Bio Combustibles, Transferencia Tecnológica y Entorno para la Innovación.

En conclusión, se puede observar que los programas FIC, CORFO y Comité Innova, están financiando la promoción de la investigación, innovación y emprendimiento para desarrollo regional, generando espacios articulación, donde se reúnen representantes del mundo público y privado para abordar aspectos estratégicos del país.

⁸ Boletín 10457-04

⁹ Este programa proviene de presupuesto CONICYT 2016 inicial

¹⁰ Estos “Comités” constituyen una nueva institucionalidad a nivel regional, con traspaso de competencias y recursos, que consagrará un “modelo de agenciamiento”, denominado “Comité de Desarrollo Productivo Regional”, que se plantea como responsable en la región de la implementación las políticas en materia de fomento productivo. “Con esta iniciativa se busca el traspaso de recursos a la decisión regional y una mayor sinergia de la acción pública de fomento, en beneficio de las empresas y emprendedores locales. Son precisamente estos organismos los que lideran el proceso de descentralización iniciado este 2015, dando origen a los Comités de Desarrollo Productivo en las regiones piloto: Antofagasta, Los Ríos y Biobío”. Fuente:

<http://www.sercotec.cl/Qui%C3%A9nesSomos/Noticias/Intendenteencabezaprimerasesi%C3%B3ndeConsejoDire.aspx#/0>

4 ANÁLISIS ESPECÍFICO

4.1 Respecto al Fortalecimiento de la Educación Superior Estatal

La creación del nuevo programa 29 “Fortalecimiento de la Educación Superior Pública” se originó por una indicación del ejecutivo, presentada al inicio de la discusión del proyecto de ley de presupuestos, en la sala de la Cámara de Diputados. Esta indicación creó un nuevo programa 29, en el capítulo 01 correspondiente a la Subsecretaría de Educación de la Partida 09 Ministerio de Educación.

La indicación tuvo por objeto separar los fondos que son asignados únicamente a las universidades del Estado, para transparentar los recursos que se asignan a estas instituciones. De este modo, el programa reagrupa los aportes correspondientes a las asignaciones Fondo de Desarrollo Institucional, Universidad de Chile, Aplicación de la Ley 20.374, Apoyo innovación educación superior, Educación Superior Regional, Fortalecimiento Universidades, Convenio Marco Universidades Estatales, aplicación de la ley 20.807, y Ley 20.842 que crea las universidades de O’Higgins y Aysén.

Convenio Marco Universidades Estatales. La glosa asociada a esta asignación establece que hasta un 40% de estos recursos serán entregados durante el primer semestre, en proporción a lo asignado a cada institución el año 2015 por este concepto. Dada la rebaja del AFI, esta asignación aumentó de \$38.613 millones a \$44.039 millones, al finalizar la tramitación de la Ley de Presupuesto. Sin embargo, luego de la “Ley corta”, como reacción al “Fallo del TC”, esta asignación aumentó a \$46.539, producto de \$2.500 millones adicionales para financiar programas del Ministerio de Educación destinados a que la acreditación institucional de las Universidades del Estado alcance, mantenga o mejore los niveles de calidad, esto es, cuatro años de acreditación.

Además, señala que los convenios de transferencia respectivos establecerán planes para que cada Universidad estatal mejore su acreditación institucional y serán supervisados, especialmente, por los representantes del Presidente de la República en el órgano superior directivo de la respectiva universidad. Asimismo, deberán rendir cuenta en diciembre de 2016, a las Comisiones de Educación y de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, respecto de los convenios suscritos y las gestiones que se hayan realizado para mejorar la acreditación institucional.

Finalmente, la Ley corta consideró que, a partir del inicio del segundo semestre de 2016, y en la medida que quedare un remanente de los recursos contemplados en la asignación “Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016”, se incrementará hasta en \$2.500.000 miles, los recursos para financiar los programas del Ministerio de Educación a que se refiere este ítem.

Por otra parte, cabe señalar que el aporte Basal por Desempeño correspondiente a las universidades del G9, aumentó de \$16.773 millones a \$22.506 millones, por concepto de la redistribución estimada por la participación de estas universidades en el AFI.

CFT estatales. Esta asignación fue eliminada dado que el proyecto de ley no estaba aprobado al momento de publicación de la Ley de Presupuesto 2016. De esta forma los \$7.000.000 miles, fueron reasignados a la Partida del Tesoro Público.

4.2 GRATUIDAD y el primer paso para el fortalecimiento de la regulación en las IES

Luego de los resultados del Fallo del Tribunal Constitucional los \$536.620 millones disminuyeron a \$517.938 millones, es decir un 3,48%. Los principales aspectos regulados en la glosa que regula la asignación dicen relación con lo siguiente:

- a. **Instituciones elegibles** Podrán acceder al régimen de gratuidad las universidades estatales y las universidades privadas del CRUCH y privadas fuera del CRUCH. Respecto a las universidades privadas se exige como requisitos contar con 4 años de acreditación y que sus controladores, en el caso que corresponda, sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro. Se incorpora además, el deber de las universidades privadas que accedan a gratuidad, de informar al Ministerio de Educación, en el plazo de un año, el destino de los recursos que se reciban por tal concepto.
- b. **Limitación de matrícula:** Se podrán eximir del 2.7% los programas de estudio con admisión regular de las instituciones que se encuentren adscritas al sistema único de admisión del Consejo de Rectores, previa autorización del Ministerio de Educación, visada por el Ministerio de Hacienda. No se considera en el tope del 2,7% las vacantes que se hubieren planificado con anterioridad al año 2015, lo cual deberá estar debidamente certificado y autorizado por el Ministerio de Educación.
- c. **Anticipo:** Se incorpora una facultad para que el Ministerio de Educación, mediante una o más resoluciones, que podrán dictarse a contar de diciembre de 2015, pueda estimar el monto de los recursos que corresponda a cada institución, pudiendo entregar hasta el 50% de estos a contar de enero de 2016, directamente por la Tesorería General de la República, de acuerdo al respectivo programa de caja.
- d. **Requisitos para acceder a gratuidad:** Se elimina la indeterminación de los cobros que se prohibían realizar a los estudiantes, respecto de aquellas instituciones que accedieran a gratuidad. De esta forma, la glosa establece que las instituciones elegibles, deberán eximir a los estudiantes que accedan a gratuidad, de cobros por arancel y derechos de matrícula, eliminándose la referencia a cobros de cualquier naturaleza.
- e. **Cálculo de la gratuidad:** Se incorpora el valor de matrícula en la determinación del aporte de gratuidad. Además, la glosa establece que la fórmula de cálculo del arancel regulado, se establecerá en base al promedio ponderado de los aranceles de referencia por grupos de programas de estudio de las instituciones que cuenten con el mismo número de años de acreditación y los derechos básicos de matrícula promedios. Luego, el valor del arancel regulado por cada programa de estudios, será establecido mediante acto administrativo del Ministerio de Educación, el que deberá publicarse en el Diario Oficial y en la página web del Ministerio.
- f. **Determinación de deciles para acceder a gratuidad:** Se regirá por lo establecido en el Decreto Supremo 97 del Ministerio de Educación del año 2013, y sus modificaciones. No obstante, el Ministerio de Educación podrá solicitar a los estudiantes, la presentación de antecedentes que

permitan complementar lo declarado por ellos en el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), entendiéndose que la postulación finaliza con la entrega de los mismos. La documentación que podrá ser requerida será determinada por resolución fundada del Ministerio de Educación.

- g. Acreditación CFT/ IP y Gratuidad:** El debate legislativo estuvo marcado también por una fuerte presencia de representantes de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales Privados. En particular se levantó con mucha fuerza la necesidad de 600 mil técnicos que tendría el país, la precariedad de los montos asignados a la beca nuevo milenio, y el carácter mayoritariamente vulnerable de los estudiantes que ingresan a los IP y CFT, en comparación con las universidades, idea que fue recogida por una gran parte de parlamentarios. Esta presencia además, tuvo como consecuencia el aumento de la beca nuevo milenio y establecer las bases para un futuro ingreso de estas instituciones al régimen de la gratuidad, aspecto que fue fortalecido tras el fallo del Tribunal Constitucional que derivó en la exclusión de los IP y CFT del régimen de gratuidad en la denominada ley corta. A su vez, logró el patrocinio del ejecutivo de dos proyectos de ley, iniciados en mociones parlamentarias, que tienen por objeto transformar a los IP y CFT organizados bajo personas jurídicas con fines de lucro, a sin fines de lucro, manteniendo sus niveles de acreditación.

5 CONCLUSIONES

El proyecto de Ley de Presupuesto de Educación Superior 2016 es un esfuerzo por comenzar el debate de la reforma al Sistema de Educación Superior y en ese camino intentar fortalecer la educación pública a través de una mayor presencia y compromiso del Estado con las instituciones que lo conforman y las garantías que deben entregar tanto en la formación a sus estudiantes como en su responsabilidad con la provisión de una educación pública pertinente y de calidad.

El adelanto de la gratuidad por glosa presupuestaria para el año 2016 ha significado un avance en la disposición gubernamental de desarrollar una regulación estatal del sistema de educación superior, constituyendo un freno al financiamiento a la demanda vía *voucher* con regulaciones mínimas (ejemplo del sistema de becas y créditos actual), tendencia que ha sido dominante hasta la fecha. La filosofía tras esta medida se orienta a romper definitivamente la concepción de la educación entendida como un “bien de consumo”, intentando garantizar el derecho social a la educación por la vía de la gratuidad. Sin embargo, esta política ha debido conciliarse con un hecho tan evidente como problemático: que el financiamiento a la demanda vía CAE es superior en un 16% al monto total establecido para la gratuidad, representando un tercio del presupuesto total de Educación Superior. Tal contradicción se comprende justamente porque este sistema está siendo operado por la banca privada, que está financiado principalmente a instituciones privadas que entregan garantías mínimas a sus estudiantes, públicamente cuestionadas y que en algunos casos están siendo investigadas por lucro y por acreditaciones fraudulentas. Hubiera sido una gran noticia que los recursos del CAE se hubieran reasignado a la gratuidad, aumentando la cobertura de este derecho social.

Por otro lado, es interesante el aumento de 31,6% de la línea “Convenio Marco Universidades Estatales” (en un inicio el aumento representaba sólo un 9,2%) y los recursos para las dos nuevas universidades estatales

porque es un avance en la idea de conformar el sistema de educación superior estatal que el país necesita. Sin embargo, no se logró en los nuevos instrumentos de financiamiento a las instituciones, el compromiso de incremento del 5% del AFD (MM\$ 10.809) en este presupuesto 2016. Cabe señalar que el 2,9% de crecimiento real corresponde al compromiso de 2015 de incrementar el AFD en el reajuste del sector público. Si los recursos asignados al crecimiento del AFD se pudieran distribuir más equitativamente en instituciones estatales de regiones que se encuentran en condiciones de desventaja no sólo territoriales y demográficas, sino que también históricas, se podría avanzar efectivamente en constituir un sistema de instituciones de educación superior estatal, concebido como un columna vertebral del sistema de Educación Superior chileno, hecho que caracteriza prácticamente a todos los países desarrollados.

“Lo público en disputa”: la paradoja de responder a la necesidad de “más Estado” con instrumentos de mercado.

El análisis permite establecer que el aporte a las instituciones representa un 20% del presupuesto de ES 2016 (por ejemplo AFD, Basal por Desempeño, Convenio Marco Universidades Estatales, entre otros también de índole concursable.), manteniéndose el criterio de desequilibrio entre el financiamiento a la oferta en relación al financiamiento a la demanda (becas y créditos) característico de los últimos presupuestos. En este contexto, el aporte por gratuidad de \$517 mil millones introduce un mecanismo regulatorio a la lógica de financiamiento de la ES. Pues si bien su fórmula de cálculo es en base a aranceles regulados y número de estudiantes, exigen requisitos a las instituciones que las becas no han considerado históricamente.

Por tanto existe en este presupuesto una intención de avanzar hacia una mayor regulación estatal del sistema privado, a través de un esquema de gratuidad que conlleva compromisos: como no lucrar, contar con 4 años de acreditación institucional y establecer un contrato con el Estado que permita desarrollar una política pública que concibe la educación superior de calidad como un derecho social y no como un bien de consumo. De este modo se ha pretendido avanzar en la regulación del sistema de universidades privadas, que actuaron por 30 años en la más absoluta desregulación.

Cabe destacar que el financiamiento a las instituciones es, en esencia, el que permite orientar una política pública en educación superior hacia fines que el mercado no puede garantizar y es, sin duda, un paso hacia un cambio de paradigma desde el modelo actual, centrado en el mercado, a uno más planificado y orientado a las necesidades del país. Es decir, desde la competencia sin una conducción a un esquema más cooperativo y complementario¹¹.

¹¹ En ese sentido, existe sintonía con lo planteado en el documento del Consorcio de Universidades del Estado “Revalorización del Sistema de Educación Superior Estatal en el marco de la Reforma a la Educación” donde señala “Por otro lado, el gobierno se ha comprometido a que la medida de “Gratuidad 2016” no afectará los presupuestos universitarios, por cuanto su fin principal es avanzar de manera gradual, identificando y aplicando requisitos básicos que todas las instituciones de Educación Superior deberán cumplir, los que hasta ahora son menos exigentes a los que ya cumplen las universidades estatales. Se entiende que estos requisitos buscan regular a las instituciones de Educación Superior privadas, acercándolas, por la vía del financiamiento, a un estándar público mínimo definido por el Estado para que puedan acceder a este beneficio.”

Si a lo anterior, agregamos que este financiamiento está constituido, principalmente, a partir de reasignaciones de becas, las que disminuyeron en promedio en 48,1%, es posible verificar un cambio desde el financiamiento vía *voucher* a uno más centrado en la regulación por parte del Estado. Es decir, se avanza en otorgar al Estado un rol más significativo en la regulación y conducción de las instituciones de Educación Superior que opten a la gratuidad¹². Sin embargo, se mantiene la dependencia de la asignación de montos a la cantidad de alumnos que ingresen a la institución, por lo cual se mantiene la lógica de competencia de un mercado de educación superior.

Por otro lado, se verifica una ausencia de la política de fortalecimiento regional a través de las universidades. En este sentido, este presupuesto no da señales significativas en la dirección de incorporar la variable de equidad en compensación de desigualdades históricas, regionales y territoriales, pues éstas no se encuentran presentes en la fórmula de gratuidad ni en la línea de financiamiento "Educación Superior Regional" (sin aumento en 2016).

La arena política de la ley de Presupuesto 2016 en Educación Superior

Tanto la discusión presupuestaria como los resultados del Fallo del Tribunal Constitucional constituyen hechos políticos de máxima relevancia para empezar a profundizar en el debate sobre "lo público" en Educación Superior, lo cual admite diferentes problemáticas como la titularidad del beneficio de la gratuidad, la no discriminación, si el financiamiento puede estar dirigido a las instituciones y a los estudiantes, etc. Pero por sobre todo, en torno al debate durante la transición desde un sistema de Educación Superior privatizado y desregulado a uno predominantemente "público" y con mayores garantías, no sólo para los estudiantes sino también para el desarrollo futuro de la sociedad chilena en su conjunto.

La ley de presupuesto 2016 en ES permitió a los actores del sistema comenzar a transparentar sus posiciones frente a la noción de educación pública, con compromiso social y de calidad en todos los ámbitos de su quehacer. En ese sentido, las universidades estatales coincidieron con las principales orientaciones que este proyecto de Ley de Presupuesto intentó establecer, entendiéndose como un primer paso hacia la Reforma a la Educación Superior comprometida por el actual gobierno. De esta posición asumida por las universidades estatales pudo reconocerse socialmente su singularidad en el sistema de Educación Superior. Lejos de abandonarlas a su suerte, poco a poco tomó fuerza la urgente necesidad de fortalecerlas y con ello reconocer que las políticas públicas de los últimos años las habían tratado como agentes privados minimizados¹³ que luchan por su autofinanciamiento, distorsionando gravemente su verdadero rol, su función social como instituciones sociales primordiales para el desarrollo sustentable y la cohesión de toda sociedad.

Por vez primera pareciera elevarse con fuerza el ideario colectivo de un sistema de universidades estatales que reinstituya los valores republicanos y democráticos erosionados por la hegemonía privatizadora que durante los últimos 30 años guió los destinos de la Educación Superior chilena.

¹² De acuerdo al último informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en Chile 2015, un 74% de la ciudadanía opina que el Estado debiera participar más en educación, mientras que sólo el 28% de la elite política opina lo mismo.

¹³ Según fuentes de SIES, 2015, las UES estatales representan el 15,5% de matrícula del sistema IES.