

Financiamiento de la Educación Superior de acuerdo a Objetivos de Política

Alex Peraita D
Antonio Peñafiel E
Felipe Gutiérrez G
Alonso Núñez C

Políticas Financieras y Estudios
División Educación Superior,
Ministerio de Educación

Las últimas dos décadas, han ocurrido importantes cambios en el sistema de educación superior. De contar con una concepción puramente universitaria de los estudios terciarios, nos encontramos con una consolidación progresiva de la nueva base institucional: los institutos profesionales y los centros de formación técnica. También, el crecimiento del número de universidades privadas y su matrícula ha sido significativo, en especial en la década de los noventa.

En los últimos diez años, la matrícula en educación superior se ha más que duplicado, pasando de 200 mil a 450 mil matriculados y las instituciones se han diversificado en tamaño, complejidad, ubicación y cobertura geográfica, entre otros lo que impone diversos desafíos en cuanto al financiamiento. Hoy contamos con 64 universidades, 60 institutos profesionales y 120 centros de formación técnica. Mantener una estructura académica adecuada, niveles de investigación aceptables, e infraestructura académico docente apta para el proceso enseñanza aprendizaje, requiere contar con una estructura de financiamiento adecuada, en que sus fuentes tengan estabilidad en el tiempo.

Desde el punto de vista del Ministerio de Educación, la política pública se ejecuta por intermedio de su División de Educación Superior (Capítulo Presupuestario número 30) y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica; asimismo, existe un vínculo con las funciones del Consejo Superior de Educación en materias que son pertinentes.

Además, para la acción de las instituciones de educación superior, el Estado cuenta con otras instancias de interrelación con el sistema. Respecto al financiamiento, han adquirido relativa importancia algunos organismos que a manera de transferencias o convenios con instancias académicas concurren al financiamiento de las actividades planeadas. Tal es el caso de los gobiernos regionales que, por la vía del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, han financiado de manera creciente, diversas iniciativas de universidades, dando un ejemplo de la vinculación educación superior-desarrollo regional.

La estructura y el grueso de los recursos financieros se concentra principalmente en el Capítulo 30 de la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año (Aporte Fiscal Directo, Aporte Fiscal Indirecto, Fondo Solidario de Crédito Universitario, Becas Educación Superior, Fondo de Desarrollo Institucional y Ley 19.083). Por su parte, el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente, las Becas para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía y el Convenio Universidad de Chile

se encuentran en otros capítulos presupuestarios, así como los recursos para la investigación científica y tecnológica se concentran en el capítulo presupuestario de Conicyt de dicha Ley.

El Ministerio de Educación ejecuta la política pública del sector, por intermedio de la División de Educación Superior, a través de diversas instancias:

Ítem	Descripción
Aporte Fiscal Directo	Fondo de ayuda exclusivo para las universidades que integran el Consejo de Rectores. Subsidio de libre disponibilidad asignado en un 95%, conforme criterios históricos y el 5% restante, de acuerdo con indicadores de eficiencia académica anuales. Data de 1981.
Aporte Fiscal Indirecto	Fondo dirigido a todas las instituciones que pertenecen al sistema de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica). Aporte de tipo concursable y de libre disponibilidad distribuido de acuerdo a la matrícula de alumnos de primer año, con los mejores 27.500 puntajes en la Prueba de Aptitud Académica, otorgando –de acuerdo al puntaje- un monto de recursos a la institución respectiva. Data de 1981.
Fondo de Desarrollo Institucional	Fondo concursable para el financiamiento de proyectos específicos de infraestructura académica, administrativa, financiera, mejoramiento de procesos centrales, calidad de vida del estudiante, e iniciativas estudiantiles en las universidades del Consejo de Rectores. Data de 1991.
Convenios de Desempeño para el Desarrollo de Áreas Prioritarias	Fondo concursable para el financiamiento de proyectos específicos de carácter tri-anual de infraestructura académica y mejoramiento de áreas prioritarias de desarrollo en las universidades del Consejo de Rectores. El único concurso fue en 1998 y sirvió como marcha blanca para lo que posteriormente fue el Fondo Competitivo Mecesus.
Fondo Competitivo para El Mejoramiento de la Calidad y Desempeño de la Educación Superior (Mecesus)	Fondo concursable, en el marco del Programa Mecesus, para el financiamiento de proyectos de carácter tri-anual de mejoramiento de la calidad e infraestructura académica en áreas prioritarias de desarrollo en pre y posgrado en las universidades del Consejo de Rectores. Asimismo, existe una línea de fortalecimiento de la formación de técnicos de nivel superior, este mecanismo se abre a los centros de formación técnica autónomos y en acreditación y todas aquellas instituciones de educación superior autónomas, con al menos tres años de experiencia en este tipo de formación. Inició actividades en 1999.

Fondo Solidario de Crédito	Aportes a los Fondos Solidarios de Crédito Universitario de las Universidades del Consejo de Rectores, para el otorgamiento de préstamos a los estudiantes para pago de aranceles, distribuidos en virtud de antecedentes socioeconómicos. Crédito expresado en UTM, con una tasa de interés de 2% anual, que los deudores deben comenzar a pagar dos años después de egresar o abandonar los estudios; con un máximo de 5% de sus ingresos, en un plazo de 12 ó 15 años. Si luego de dicho plazo, aún queda saldo, éste se extingue; también se suspende la obligación de pago para quienes no capten ingresos en un año o perciben ingresos mínimos. Data de 1994, en la Ley 19.287 reemplazando al antiguo Crédito Universitario, que, a su vez, reemplazó al Crédito Fiscal.
Becas MINEDUC	Aporte que distribuye el Estado entre las universidades del Consejo de Rectores para beneficiar a alumnos meritorios de escasos recursos en el pago del arancel de las carreras. Data de 1991.
Ley 19.083	Aporte creado para apoyar la recuperación por parte de las universidades acreedoras, de los fondos adeudados por los beneficiarios de los antiguos sistemas de préstamo estudiantil Crédito Fiscal y Crédito Universitario.
Becas Juan Gómez Millas	Beneficia hasta por un millón de pesos anuales, a alumnos meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y condiciones socioeconómicas deficitarias, que opten por una institución de educación superior autónoma. Es requisito tener a lo menos promedio 6,0 en enseñanza media y obtener un mínimo de 600 puntos en la PAA. Data de 1998.
Becas para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía	Beneficia hasta por un millón de pesos anuales a alumnos meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y condiciones socioeconómicas deficitarias, que opten por carreras del área pedagógica. Es requisito, promedio 6,0 en enseñanza media y obtener al menos 600 puntos en la PAA. Data de 1998.
Becas para Estudiantes Hijos de Profesionales de la Educación	Beneficia con medio millón de pesos anuales a alumnos meritorios egresados de la enseñanza subvencionada y condiciones socioeconómicas deficitarias, hijos de profesionales de la educación, que opten por una institución de educación superior autónoma. Requisito: 5,5 promedio en enseñanza media ó 500 puntos en la PAA. Data de 1999.

Becas Nuevo Milenio	Beneficia a estudiantes de educación superior de nivel técnico, de escasos recursos, por un monto de hasta 300 mil pesos. Se requiere condición socioeconómica deficitaria y un promedio de 5,0 de notas en la enseñanza media. Este programa se inició el año 2001.
Convenio U. de Chile	Recursos para la ejecución y desarrollo de actividades de interés nacional, mediante convenio celebrado entre el Ministerio de Educación y la Universidad de Chile, para financiar áreas de trabajo en temas como extensión artística y cultural, ciencias de la tierra y riesgos naturales, trabajo asistencial, formación de especialistas médicos y odontológicos, entre otras.
Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes	Programa cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de los sistemas de formación de profesores y estimular la capacidad de innovación de las instituciones de educación superior en sus programas de formación docente. El programa beneficia a 17 pedagógicos de universidades públicas, particulares, tradicionales y privadas.
Sistema de Donaciones a la Educación Superior, art. 69° Ley 18.681	Mecanismo de aporte de privados a universidades e institutos profesionales aprobados por el Mineduc, consta de un beneficio tributario de un 50% del monto donado. Los recursos pueden destinarse a adquisición de inmuebles, readecuación infraestructura, programas de investigación y extensión, adquisición equipamiento, etc. El año 2000, más de 70 instituciones de educación superior hicieron uso de este mecanismo.

La política pública para educación superior, en términos financieros, actúa en tres grandes áreas:

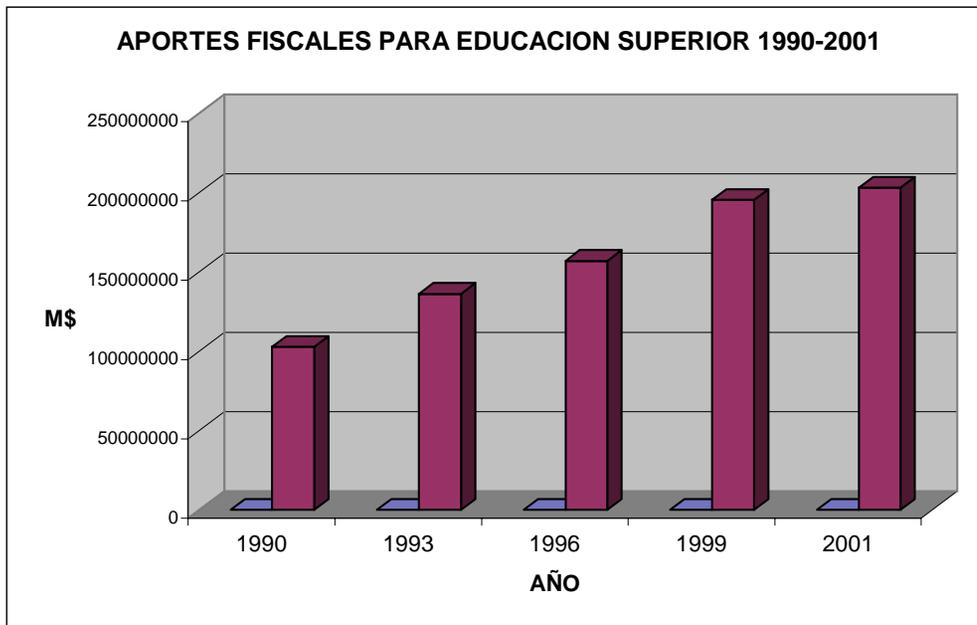
- 1.- Aportes Basales (Aporte Fiscal Directo y Aporte Fiscal Indirecto),
- 2- Fomento de la Calidad (Fondo Competitivo Mecesup, Formación Inicial Docente, Convenios de Desempeño, Sistema de Donaciones a la Educación Superior y Fondo de Desarrollo Institucional), y
- 3.- Fomento de la Equidad (Fondo Solidario de Crédito Universitario, Becas Mineduc, Nuevo Milenio, Gómez Millas, Hijos de Profesionales de la Educación y Estudiantes Destacados de Pedagogía).

Esta categorización concuerda con los objetivos de la política de educación superior, cuyos ejes orientadores apuntan en las siguientes direcciones:

- Fomento y aseguramiento de la Calidad

- Promoción de la Equidad
- Aporte al Desarrollo de la Cultura
- Vinculación con el Desarrollo Nacional y Fomento de la Investigación
- Regionalización
- Internacionalización
- Desarrollo de un Sistema de Educación Superior complejo y adecuado a las necesidades del país

En ese sentido el esfuerzo desplegado ha sido de vital importancia, ya que de la mano de la formulación de la política pública en el sector de la educación superior, se ha dado un significativo crecimiento a los aportes en los últimos años, como lo muestra el gráfico



Aportes Fiscales destinados al ítem de Educación Superior según lo presupuestado

(En miles de pesos de 2001, según IPC promedio)

Ítem	1990	1993	1996 (1)	1999	2001	var. 2001/1999
1. Aporte Fiscal Directo	57.751.705	75.580.072	85.616.840	93.548.496	96.718.911	67%
2. Aporte Fiscal Indirecto	18.664.422	19.066.188	18.631.767	17.708.156	16.509.662	-12%
3. Ayudas Estudiantiles	26.414.947	30.166.566	33.763.150	51.675.660	60.967.814	131%
3.1 Fondo de Crédito	26.414.947	19.266.320	21.209.629	35.031.563	41.460.265	57%

En términos reales, los recursos fiscales se han duplicado en la década, con un progresivo aumento de diversos programas: hace diez años se contaba sólo con los aportes directo e indirecto, junto al crédito universitario; hoy contamos con una variada gama de instrumentos creados principalmente para el fomento de la calidad por la vía de proyectos de inversión y el programa Mecesus, como el fomento de la equidad por la vía de los nuevos programas de becas implementados en los últimos años.

En cuanto a los fondos "basales", se aprecia una consolidación y crecimiento en su aporte a las llamadas universidades tradicionales.

Respecto al fomento de la equidad, el crecimiento ha sido significativo; por un lado, (como muestra el cuadro siguiente), ha habido un notable incremento en los recursos para este tipo de aportes, y, por otro lado, se ha diversificado su focalización. Ejemplo de ello son las Becas para Estudiantes Destacados que Ingresan a Pedagogía, como complemento a los esfuerzos de la Reforma Educacional, o la Beca Nuevo Milenio para estudiantes del nivel técnico superior, sector de alto interés para el desarrollo nacional:

Asimismo, al cuadro siguiente, en los aportes para los fondos solidarios de crédito universitario se le deben agregar los más de 22 mil millones de pesos por concepto de recuperaciones que son recursos, en su momento, aportados por el Fisco, que se han reciclado en el sistema y vuelven a apoyar a nuevos estudiantes, generando la equidad intergeneracional.

Programas de Ayudas Estudiantiles a Educación Superior

Recursos Fiscales y Beneficiados, Años 1997 a 2001

(Monto en miles de pesos de cada año)

Programas	1997	1998	1999	2000	2001
CREDITO UNIVERSITARIO					
Número de Beneficiados	82,372	88,489	95,368	109,951	110,000
Recursos Fiscales M\$ (1)	20,562,070	27,624,824	32,702,339	38,497,788	41,460,265
BECAS DE ARANCEL					
Número de Beneficiados	18,512	19,729	19,283	19,421	19,283
Recursos Fiscales M\$	9,058,328	10,957,668	11,467,615	11,467,615	11,777,145
PROGRAMAS DE REPARACION					
-Becas de Mantención exonerados					
Número de Beneficiados	149	45			
Recursos Fiscales M\$	93,000	36,420			
-Becas para hijos de Víctimas de violación a los derechos humanos					
Número de Beneficiados	169	162	135	130	130
Recursos Fiscales M\$	146,183	141,544	130,549	301,981	309,531
BECA JUAN GÓMEZ MILLAS					
Número de Beneficiados		1,142	2,471	3,219	4,119
Recursos Fiscales M\$		1,109,231	2,434,494	3,362,000	4,362,000
BECA DE PEDAGOGIA					
Número de Beneficiados		121	342	582	592

Recursos Fiscales M\$		90,873	294,873	568,673	846,789
BECA PARA HIJOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN					
Número de Beneficiados			1,000	2,000	3,000
Recursos Fiscales M\$			500,000	1,000,000	1,500,000
BECA NUEVO MILENIO (ESTUDIOS NIVEL TÉCNICO)					
Número de Beneficiados					3,000
Recursos Fiscales M\$					900,000
Total de Recursos Fiscales	29,859,581	39,960,560	47,529,870	55,198,057	61,155,730
Total de Beneficios entregados	101,202	109,688	118,599	135,303	140,124

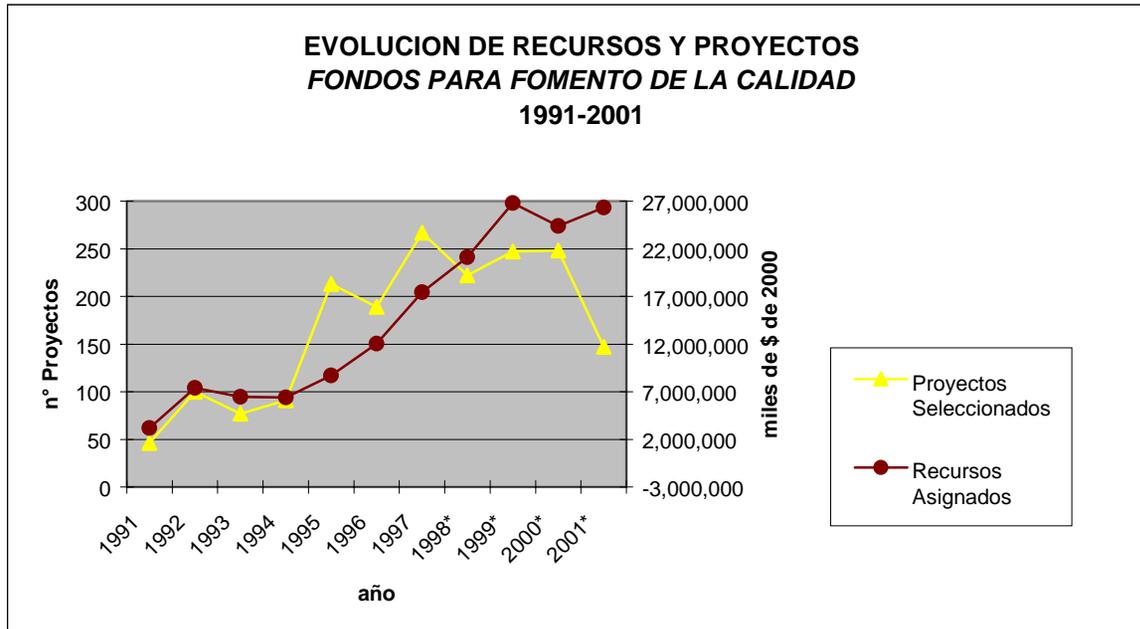
Para el fomento de la calidad, durante los últimos años se han sumado, al Fondo de Desarrollo Institucional, que ha financiado en una década 1.409 proyectos por más de 88 mil millones de pesos, los programas de Convenios de Desempeño para el Desarrollo de Áreas Prioritarias – precursor del Fondo Competitivo Mecesup - el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente; el Fondo Competitivo Mecesup, en sus líneas de pre y posgrado, como formación de técnicos de nivel superior. Ello demuestra la gama de recursos de política de fomento de que dispone el Ministerio de Educación. En total, los instrumentos mencionados han financiado alrededor de 1.600 iniciativas, por más de 133 mil millones de pesos:

**Evolución de Recursos para Inversión vía Ministerio de Educación, Aportes y Proyectos
Incluye Fondo de Desarrollo Institucional, Formación Inicial de Docentes, Convenios de
Desempeño y Fondo Competitivo Mecesup
(Montos en Miles de Pesos de 2001 según IPC promedio)**

Años	1991-1997	1998*	1999*	2000*	2001*	TOTAL
Proyectos Seleccionados	983	222	247	248	147	1.700
Recursos Asignados	61639016.3	21,123,010	26,810,225	24,378,086	26,338,106	133,950,337

* Incluye M\$ 4.100.000 destinados a Convenios Para el Desarrollo de Áreas Prioritarias 1998 y M\$ 4.300.000 para 1999, Incluye para 1999 M\$ 8.596.000 de primer año Fondo Competitivo Mecesup

En 1998 se incluyen 29 Convenios de Desempeño y en 1999, 29 Convenios de Desempeño y 57 Proyectos Mecesus
 En 2000 se incluyen 29 Convenios de Desempeño y 73 proyectos adjudicados en Fondo Competitivo Mecesus Concurso 2000 y 57 en 1999
 En 2001 falta resolución concursos FDI y Fondo Competitivo Mecesus



Para recapitular en el tema de financiamiento, a partir de políticas, el Estado asume esta función, junto con otros agentes, en un contexto de diversidad de fuentes de financiamiento. Durante la década de los 90 se ha logrado incrementar y focalizar los recursos para la educación superior, de acuerdo a objetivos de políticas, de modo de combinar la existencia de un aporte institucional "basal", que se ha reforzado, y la mantención del AFI que ha tenido una leve disminución con la creación y refuerzo de fondos para proyectos de fomento de la calidad e infraestructura, aportes para equidad y ayudas estudiantiles y desarrollo de la investigación.

Se estima necesario perfeccionar y reformular un aporte de tipo basal – a partir de la experiencia del AFD-, para las universidades tradicionales que deben asumir funciones universitarias en toda su complejidad, profundizando el concepto de responsabilidad pública o "accountability". Se ha comenzado en la DIVESUP, los análisis necesarios para perfeccionar y actualizar los aportes institucionales (AFD y AFI), de los cuales emergerán las iniciativas legales necesarias para su revisión y modificación, luego de estudios a fondo de distintas opciones, y un amplio proceso de consultas que cuenta con el apoyo del MECESUP, como ha sido la experiencia del Foro de la Educación Superior.

El sistema de donaciones que pueden efectuar personas naturales o jurídicas, establecido en la Ley 18.681 y su Reglamento, a instituciones de educación superior (universidades –sean tradicionales o privadas- e institutos profesionales), ha tenido un sostenido crecimiento en sus diez años de existencia. De los \$ 4.134 millones en 1990 han pasado a casi \$19.000 millones en 2000.

Es así como los desafíos que se abren ante esta nueva década son enormes. Todos los temas relativos al financiamiento han de apuntar a reforzar los conceptos de equidad y calidad de nuestro sistema de educación superior.