

¿Ganadores o perdedores? Una nota sobre la distribución de los fondos de Fortalecimiento de las Universidades Estatales

Acción Educar/junio 2017

I. Introducción

Durante la tramitación de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2017, surgió en la discusión de educación superior la idea de financiar mediante un crédito al Banco Mundial un plan de fortalecimiento de largo plazo de las universidades del Estado. Para este año, se asignaron \$ 8.598.500.000 de pesos para estos efectos, pero su distribución no es aun públicamente conocida.

Recientemente, el Ejecutivo ingresó un proyecto de ley específicamente referido a las universidades estatales, el cual incluye la asignación de \$150.000.000.000 a distribuir por diez años entre la totalidad de los planteles del Estado en una serie de líneas de acción predeterminadas. Para la gestión de los recursos del Plan de Fortalecimiento se prevé también una institucionalidad específica dirigida por el Ministerio de Educación.

Resulta difícil prever la distribución de estos recursos entre las universidades. Sin embargo, éste es un aspecto clave, pues se tratará de recursos basales adicionales en un régimen distinto a los vigentes. Históricamente las universidades reunidas en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) han recibido distintos tipos de aportes fiscales en una relativa igualdad de condiciones entre las de propiedad privada y las estatales. Este nuevo plan de fortalecimiento establece diferencias marcadas entre instituciones del CRUCH solo por razón de su dependencia, algo que ha sido la preocupación central de las universidades del G9 (privadas del CRUCH) en el debate educacional. Esto, sin perjuicio de que las universidades que agrupan la mayor parte de la matrícula -privadas creadas después de 1980- no reciben ningún tipo de fondo basal, y sus problemas y desafíos no han sido tomados en cuenta en ningún proyecto de ley del presente gobierno.

En este documento, se propone estimar la potencial distribución de los recursos del plan de fortalecimiento establecido en el proyecto de ley actualmente en tramitación, según modelos que se han aplicado anteriormente para la asignación de fondos. El objetivo de esta estimación es prever en qué medida aumentarán los recursos institucionales de cada una de las universidades estatales, de manera de poner una voz de alerta respecto de la importancia de una asignación racional y meritoria de estos. Asimismo, se busca mostrar cómo este fondo, en caso de aprobarse, generará diferenciaciones adicionales respecto al trato del Estado a las distintas instituciones existentes, lo que redundará en discriminaciones arbitrarias hacia los estudiantes que las eligen.

II. Distintas formas de distribuir fondos fiscales a universidades

Para estimar una probable distribución de los fondos para el Plan de Fortalecimiento, se revisaron distribuciones históricas de fondos fiscales entregados por ley a las universidades del CRUCH, en particular a las de propiedad del Estado. Se excluyen de este análisis las

universidades estatales recientemente creadas de Aysén y O'Higgins, debido a que hasta el presente año se financian por fondos independientes, y no hay antecedentes históricos comparables para éstas. Para efectos de este documento, se seleccionaron cinco distribuciones:

1. La distribución de asignación del “Convenio Marco” para el año 2017. Esta distribución puede ser asimilable a la del Plan de Fortalecimiento, pues sus criterios (fortalecimiento institucional, investigación, innovación, vinculación con el medio y formación de profesores¹) son hasta cierto punto similares a las líneas de acción planteadas en el proyecto de ley.
2. La distribución de la asignación variable del Aporte Fiscal Directo de 2016². Según el Decreto 128 de 1991 que define la asignación de estos fondos, un 5% del AFD se asigna según variables que reflejan calidad y resultados académicos y que podrían considerarse competitivas, como el número de proyectos de investigación financiados por FONDECYT y la suma total de publicaciones de reconocimiento internacional, así como el progreso de éstas en el tiempo. Esta distribución se considera un reflejo razonablemente aceptable de los resultados académicos observables en calidad que producen las universidades estatales, que podría ser uno de los criterios para la asignación del Plan de Fortalecimiento del proyecto de ley.
3. Una distribución “histórica”, según la asignación del 95% del Aporte Fiscal Directo de 2016³. La proporción de estos montos es en gran medida histórica, y se han mantenido relativamente estables desde su creación.
4. Una distribución inversamente proporcional a los años de acreditación institucional⁴, entendiendo que el Plan de Fortalecimiento podría tener como foco las universidades estatales con mayores deficiencias en calidad. Denominamos esta distribución como “compensatoria”.
5. Una distribución equitativa para cada universidad, a modo de referencia.

Las distribuciones según estos criterios se observan en la Tabla 1:

Tabla 1. Ejemplos de distribución de fondos institucionales⁵

IES	Distribución Convenio Marco 2017	Distribución por resultados y calidad (Estimación 5% AFD 2016)	Distribución histórica (AFD 95%)	Distribución compensatoria (según menor acreditación institucional)	Distribución equivalente (referencia)
Universidad de Chile	19,2%	19,2%	32,3%	3,8%	6%
Universidad de Santiago	10,5%	5,3%	10,2%	4,4%	6%
Universidad de Valparaíso	5,9%	2,5%	3,3%	5,3%	6%
Universidad de Antofagasta	5,1%	2,4%	3,2%	6,6%	6%
Universidad de La Serena	3,7%	2,3%	3,6%	6,6%	6%
Universidad del Bio Bio	5,7%	8,5%	4,6%	5,3%	6%

¹ Decreto N°83 de 2016 del Ministerio de Educación y sus modificaciones

² DFL N° 4 de 1980, del Ministerio de Educación

³ Decreto N° 2 de 2016, del Ministerio de Educación

⁴ Datos obtenidos del sitio web de la Comisión Nacional de Acreditación

⁵ Los porcentajes están redondeados y pueden no sumar 100.

Universidad de la Frontera	7,8%	22,7%	7,2%	5,3%	6%
Universidad de Magallanes	3,4%	0,9%	1,7%	6,6%	6%
Universidad de Talca	8,8%	15,6%	11,6%	5,3%	6%
Universidad de Atacama	2,8%	0,6%	1,4%	6,6%	6%
Universidad de Tarapacá	6,1%	10,9%	7,5%	5,3%	6%
Universidad Arturo Prat	4,8%	0,7%	2,1%	8,9%	6%
UMCE	3,1%	1,1%	3,6%	8,9%	6%
UPLA	3,3%	3,4%	2,2%	5,3%	6%
UTEM	4,7%	2,8%	3,3%	6,6%	6%
Universidad de Los Lagos	5,1%	1,0%	2,2%	8,9%	6%

Fuente: Elaboración propia en base a SIES, decreto N° 2 y 83 de 2016 del Ministerio de Educación y sus modificaciones y DFL N° 4 de 1980, del Ministerio de Educación.

La Tabla 1 debe leerse de la siguiente manera: si los fondos del Plan de Fortalecimiento establecido en el proyecto de ley se asignan de forma similar al 5% del AFD de 2016, la Universidad de Chile recibiría 19,2% de dichos recursos. En la Tabla 2 se observan los montos en pesos anuales a recibir por cada institución, según las distribuciones antes descritas.

Tabla 2. Estimaciones de la distribución de fondos de Fortalecimiento de las Universidades Estatales (En miles de pesos)

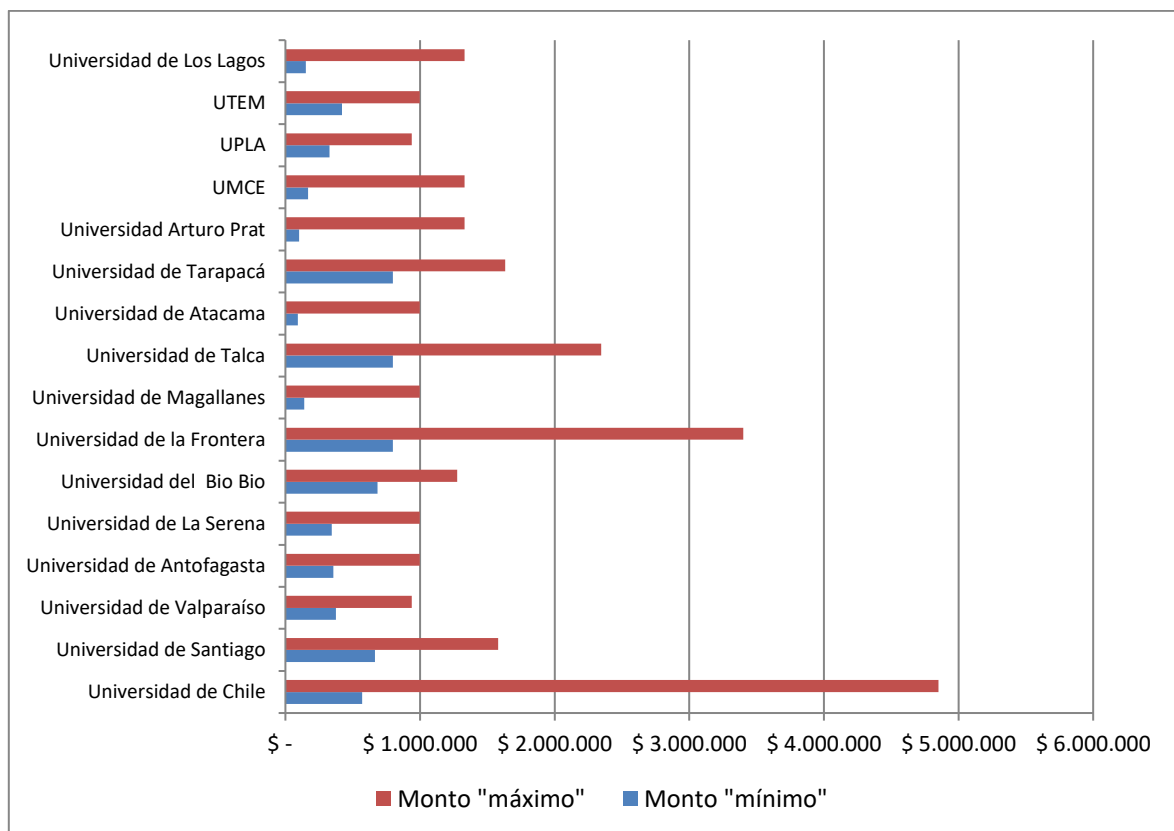
IES	Distribución Convenio Marco 2017	Distribución por resultados y calidad (Estimación 5% AFD 2016)	Distribución histórica (AFD 95%)	Distribución compensatoria (según menor acreditación institucional)	Distribución equivalente (referencia)
Universidad de Chile	\$ 2.880.152	\$ 2.879.835	\$ 4.850.133	\$ 569.981	\$ 937.500
Universidad de Santiago	\$ 1.580.232	\$ 802.135	\$ 1.532.950	\$ 664.978	\$ 937.500
Universidad de Valparaíso	\$ 890.071	\$ 375.750	\$ 501.272	\$ 797.973	\$ 937.500
Universidad de Antofagasta	\$ 765.357	\$ 357.117	\$ 479.942	\$ 997.467	\$ 937.500
Universidad de La Serena	\$ 559.530	\$ 345.002	\$ 535.020	\$ 997.467	\$ 937.500
Universidad del Bio Bio	\$ 858.178	\$ 1.275.319	\$ 683.661	\$ 797.973	\$ 937.500
Universidad de la Frontera	\$ 1.169.766	\$ 3.400.367	\$ 1.082.145	\$ 797.973	\$ 937.500
Universidad de Magallanes	\$ 507.526	\$ 140.939	\$ 248.864	\$ 997.467	\$ 937.500
Universidad de Talca	\$ 1.318.474	\$ 2.344.987	\$ 1.737.602	\$ 797.973	\$ 937.500
Universidad de Atacama	\$ 415.306	\$ 91.994	\$ 210.569	\$ 997.467	\$ 937.500
Universidad de Tarapacá	\$ 907.567	\$ 1.631.445	\$ 1.120.716	\$ 797.973	\$ 937.500
Universidad Arturo Prat	\$ 724.616	\$ 102.886	\$ 312.102	\$ 1.329.956	\$ 937.500
UMCE	\$ 466.213	\$ 167.228	\$ 547.482	\$ 1.329.956	\$ 937.500
UPLA	\$ 487.895	\$ 514.933	\$ 328.726	\$ 797.973	\$ 937.500
UTEM	\$ 703.246	\$ 419.170	\$ 494.560	\$ 997.467	\$ 937.500
Universidad de Los Lagos	\$ 765.871	\$ 150.896	\$ 334.254	\$ 1.329.956	\$ 937.500

Fuente: Elaboración propia

Así, las distintas formas de asignación resultan en distribuciones diferentes. En algunos casos los planteles son beneficiados respecto a la distribución equitativa de referencia, mientras que en otras ocurre lo contrario. Por ejemplo, para la Universidad de Los Lagos, solo la fórmula de asignación compensatoria es más ventajosa que la distribución equitativa, mientras que para la Universidad de Playa Ancha, todos los modelos asignan menos recursos que la distribución equitativa. Así, los montos mínimos y máximos que una institución podría recibir varían según la forma de asignación.

El promedio de variación entre el monto anual máximo y el mínimo por universidad estatal es de \$1.196 millones de pesos, equivalente al doble de lo que, en promedio recibieron por concepto de Aporte Fiscal Indirecto (AFI) en 2015 las universidades del Estado. Se trata de una cifra no despreciable para el presupuesto de una universidad. Por ejemplo, si los fondos del plan de fortalecimiento se asignaran según resultados (de manera similar al 5% del AFD) la Universidad de la Frontera recibiría \$3.400 millones de pesos, mientras que si se asignaran de manera compensatoria, recibiría 4 veces menos. El caso donde esta diferencia es más pronunciada es el de la Universidad de Chile (Figura 1).

Figura 1. Montos máximos y mínimos por universidad según distintas estimaciones de asignación



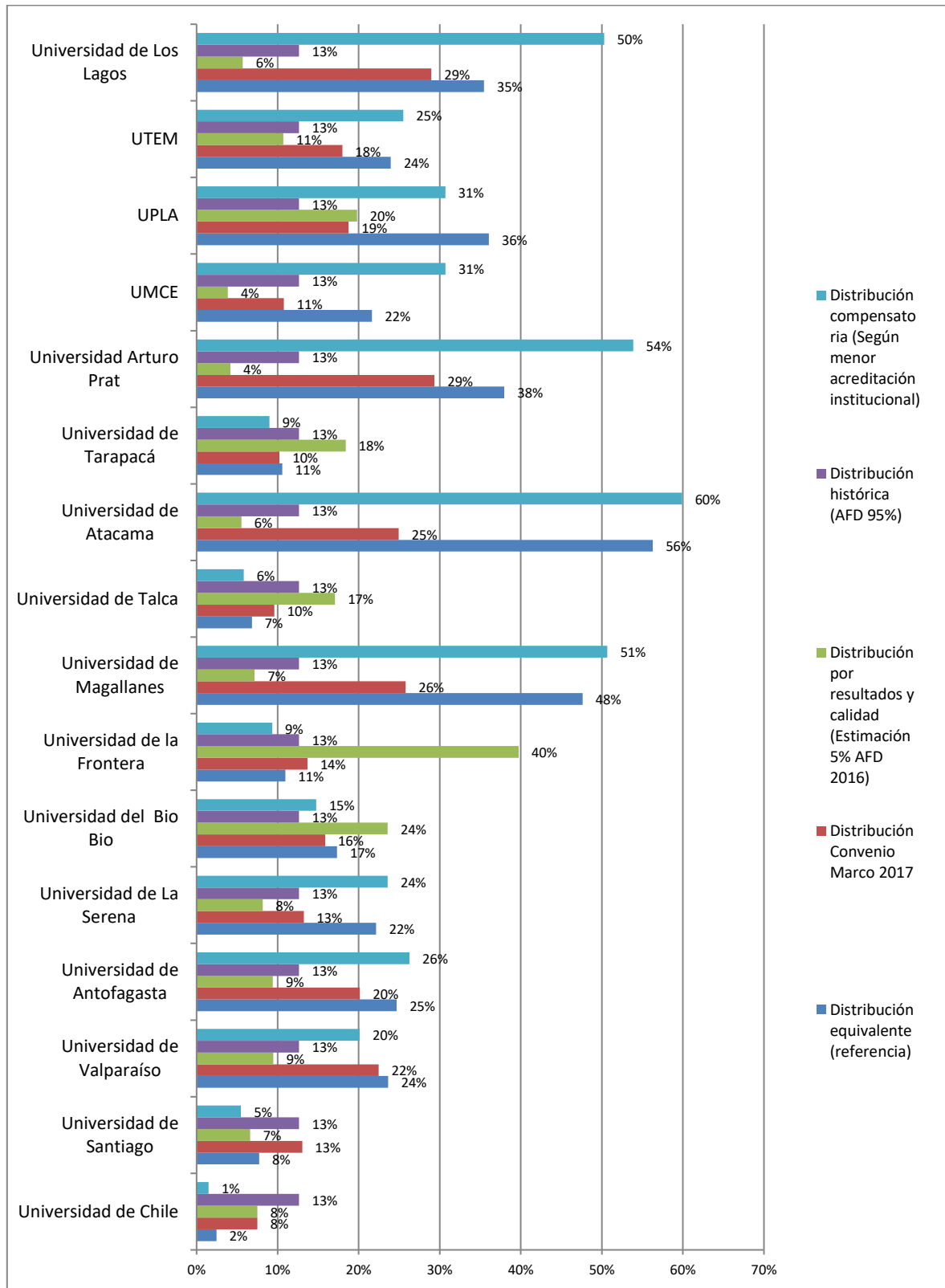
Fuente: Elaboración propia

III. Aumento de los fondos basales

Con estas estimaciones a la vista, es de interés revisar cómo aumentarían los fondos basales de las instituciones estatales debido al Plan de Fortalecimiento. El promedio en el incremento de fondos basales⁶ de las universidades estatales fluctuaría, según las distintas estimaciones, entre 12 y 26%. La Figura 2 muestra que, por ejemplo, si se diseñara un sistema de asignación compensatorio –que ayudara más a las instituciones con mayores dificultades- los fondos basales de la Universidad Arturo Prat podrían incrementarse un 54%. En promedio (Tabla 3), los fondos basales de cada institución estatal podrían aumentar entre un 6% y un 30%.

⁶ Se toma como base de cálculo solo el monto de fondos AFD ejecutados el 2015 (Fuente SIES)

Figura 2. Incremento porcentual de los fondos basales de las universidades estatales, según distintas estimaciones de distribución del Fondo de Fortalecimiento.



Fuente: Elaboración propia en base a montos AFD asignados en 2016 (SIES)

Tabla 3. Promedio de incremento en los Fondos Basales (en base a estimaciones anteriores)

Institución	Promedio de variación en los Fondos Basales (en base a estimaciones anteriores)
Universidad de Chile	6%
Universidad de Santiago	9%
Universidad de Valparaíso	18%
Universidad de Antofagasta	19%
Universidad de La Serena	16%
Universidad del Bio Bio	17%
Universidad de la Frontera	17%
Universidad de Magallanes	29%
Universidad de Talca	10%
Universidad de Atacama	32%
Universidad de Tarapacá	12%
Universidad Arturo Prat	28%
UMCE	16%
UPLA	24%
UTEM	18%
Universidad de Los Lagos	27%

Fuente: Elaboración propia

IV. Conclusiones

El proyecto de ley de las universidades estatales recién comienza su tramitación. Sin embargo, es posible vislumbrar que algunas de sus provisiones, como los recursos especificados para el Plan de Fortalecimiento, alterarán significativamente la naturaleza del financiamiento institucional en el país. En promedio, los fondos basales de cada institución estatal podrían aumentar entre un 6% y un 32% durante el plazo de 10 años. En concreto, e independiente de la forma en que se asignen estos fondos, se establecerá una diferencia relevante dentro de las instituciones del CRUCH, lo que previsiblemente podrá llevar a conflictos en la tramitación del proyecto. Esto, sin perjuicio del efecto negativo que genera que el legislador solo se preocupe de las instituciones estatales, y omita a gran parte del sistema y los estudiantes que eligen las universidades privadas, dentro y fuera del CRUCH.