

Universidad de Santiago de Chile

Facultad de Administración y Economía
Departamento de Economía

Minutas del Observatorio de Políticas
Públicas en Educación Superior
OPPES-USACH

Minuta 6

**“Análisis de la Política Pública en la Educación Superior Chilena
desde los Presupuestos del Estado, 2011 a 2016”**

Autor:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago de Chile)

Minuta 6/ 2016
Septiembre

http://www.fae.usach.cl/fae/index.php?option=com_content&view=article&id=279



**“Análisis de la Política Pública en la Educación Superior Chilena,
desde los Presupuestos del Estado, 2011 a 2016”¹**

Víctor Salas Opazo²
Departamento de Economía
Universidad de Santiago de Chile, Usach

Resumen

El año 2011 puede ser considerado como un nuevo punto de partida para la Educación Superior del país, aunque no se tenga claro hacia dónde terminará dirigiéndose. Ello dependerá de manera relevante del monto y de la orientación de los recursos que el Estado disponga en sus presupuestos anuales para que las universidades y las instituciones de ES cumplan sus objetivos. Para reconocerlo, en este artículo se analiza la política pública en ES a través de la orientación de los recursos presupuestarios para el sector, entre 2011 y 2016. Los datos indican que los actores del área tienen un alto poder político en el país, los recursos para educación superior crecen en términos reales a tasas promedio anual de 11,08% en el período, más que el presupuesto para Educación (6,34%) y que el de la Nación (3,93%). Sin embargo, el mayor impacto presupuestario real ocurre en dos años específicos: en el presupuesto aprobado para 2012, por el empuje de las movilizaciones estudiantiles de 2011 en que aumenta en 18,04% y; también en el presupuesto de 2016, por la implementación de la política de gratuidad (aumenta en 20,63%). El principal bien provisto en ES por el Estado chileno es el Acceso a estudios de pregrado en las IES. El aumento de recursos presupuestarios entre 2011 y 2016 (MM\$1.032.920,37 en \$2016), se destinó en 90,34% a ayudas estudiantiles, consolidando una política pública que induce a las IES a generar profesionales y técnicos, más que a fomentar la investigación y generar conocimiento científico y tecnológico, a lo se destinó 1,62% del aumento. En este ámbito, la Gratuidad aplicada en 2016 significó, presupuestariamente, la mitad del aumento de 2016 (MM\$517.938,81), porque parte importante de los beneficiarios de ella estaban previamente recibiendo becas o créditos. La reforma avanzó parcialmente (hasta el 5° decil de ingreso socioeconómico y con solo 56,2% de recursos presupuestarios destinados originalmente, constituyéndose en una cuestión de fondos para acceso a la ES, más que en mejorar la calidad de educación superior. Los datos indican que la política de ES en Chile ha estado orientada hacia el financiamiento de la demanda, lo que abre espacio a una fuerte competencia entre las instituciones del sistema, pero también asegura la provisión mixta del sistema de educación superior. El análisis de los datos presupuestarios de los últimos seis años muestra que no se está potenciando a la educación pública en el nivel de la Educación Superior. Más bien, se avanza en la satisfacción de la demanda de acceso a estudios de pregrado, sin tener una preocupación especial respecto del desarrollo de las universidades estatales, que han reducido su participación en las ayudas estudiantiles de 25,4% en 2011 a 22,5% en 2016. En síntesis, globalmente el Estado (ejecutivo y parlamento) aumentan los recursos para la educación superior en un monto importante, llegando a MM\$2.269.133,41 en 2016, lo que significa un aumento de 81,16% entre 2011 y 2016, pero los aumentos se orientan de una forma controversial, que no se ha reconocido como solución del problema levantado originalmente en el 2011.

Palabras Claves: presupuesto fiscal, política pública, universidades y educación superior

Clasificación JEL: I23; I28; H52.

Correspondencia a: Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile. Av. Bernardo O'Higgins 3363. Santiago, Chile 562-718-0769. Dirección electrónica: victor.salas@usach.cl

¹ Este artículo se enmarca en el área de investigación en economía de la educación, desarrollado por el autor en el Departamento de Economía de la Universidad de Santiago y en el Proyecto Dicyt-OP de 2015/2016, Observatorio de Política Públicas en Educación Superior, OPPEs-USACH. Recibió los comentarios y observaciones del profesor Mario Gaymer, académico del Departamento de Economía. Contó con la colaboración de Sergio Espinoza de Ingeniería Comercial mención Economía de la Universidad de Santiago de Chile, como ayudante de investigación. Cualquier error es, sin embargo, de responsabilidad del autor.

² Doctorandus in Economics Science, Katholieke Universiteit te Leuven, KUL, Belgium y Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile.



Introducción

El presupuesto del sector público expresa, cada año, las decisiones gubernamentales y estatales sobre los bienes y servicios de educación superior que el Estado se hará responsable de proveer y/o producir para la sociedad chilena. En los últimos años se han creado especiales expectativas sobre el nivel y la composición de los presupuestos en Educación y, en particular, sobre los recursos que se destinarán a Educación Superior.

A partir de la movilización estudiantil de 2011, que terminó instalando a la educación, en todos sus niveles, como un problema de primera prioridad nacional, se esperaba un rediseño de la política pública en educación superior que solucionara los problemas específicos entonces planteados y que, además, generara soluciones de carácter permanente para el sector.

Parte de los cambios esperados en la política pública en educación superior han estado ocurriendo. Entre 2012 y 2015 se aumentaron significativamente los recursos; para el presupuesto 2016 se incorporó (en glosa presupuestaria y ley corta) la gratuidad de aranceles para los estudiantes de este nivel; y en julio de 2016 el gobierno presentó un proyecto de reforma de la educación superior. Así, la determinación de las dimensiones de los cambios y de las nuevas estructuras en la distribución de los recursos permite establecer hacia dónde se orientó, entre 2012 y 2015, la acción del Estado respecto del sistema de ES. También, reconocer la significación presupuestaria de la acción pública que instala desde 2016 la gratuidad en ES.

Interesa identificar si los cambios presupuestarios están destinados a conservar el sistema de educación superior o a modificarlo y en qué sentido. Se busca determinar la orientación de los incrementos de recursos, si financian la demanda o con ellos se busca fortalecer las instituciones de ES, por consiguiente, financian la oferta. También, importa determinar si los aumentos de recursos fiscales se orientan a desarrollar las universidades privadas o las universidades tradicionales o si al Estado, con la política efectivamente aplicada, le es indiferente el tipo de institución que fortalece. Otra dimensión del análisis debiera reconocer las tendencias respecto del tipo de bienes universitarios que son financiados con los recursos estatales: docencia (generación de profesionales) o investigación (generación de conocimiento científico tecnológico).

En el primer punto de este artículo se presenta y analiza la política de ES en una perspectiva global, revisando el comportamiento del total de recursos que el presupuesto de la nación ha dispuesto para la educación y la educación superior entre 2012 y 2016, comparando en términos reales la evolución, para el período 2011 – 2016, de las partidas institucionales que canalizan las transferencias presupuestarias. En el punto dos, se revisa la política específica en ES respecto de los bienes que ha provisto el Estado en este período. En esta perspectiva, se incorpora una dimensión económica al análisis, ordenando los ítems presupuestarios según los bienes que financian: acceso a la educación superior; fomento a la creación de conocimiento científico y tecnológico; o mantención y mejoramiento (fortalecimiento) de las instituciones de educación superior. En el punto tres, se busca determinar si los incrementos de recursos presupuestarios entre 2011 y 2016, definidos por la política en ES, se orientan a financiar la demanda o la oferta en el sector, identificando cuales son las IES que han resultado beneficiadas por la política. En punto cuarto, se realiza una exploración sobre los cambios que ha inducido la política de ES en las principales actividades de las IES: Docencia, destinada a la formación profesional y técnica; e Investigación, destinada a la creación de conocimientos científico y tecnológico. El quinto punto está destinado a dimensionar cuántos recursos adicionales efectivos, en el presupuesto 2016, significa la gratuidad en ES. Para finalizar se presenta una síntesis de los enfoques y resultados de la política pública en ES en el período.



1. Tendencia global del presupuesto fiscal en Educación Superior, 2011-2016.

La política pública en ES del país se refleja necesariamente en la magnitud y composición de los recursos que el Estado acuerde anualmente destinar a las distintas acciones en el sector.

El presupuesto fiscal para la educación superior chilena tuvo importantes cambios a partir del año 2012. Para el análisis de las decisiones de política pública en este ámbito, se considera que el año 2011 representa un año normal a partir del cual, por las movilizaciones estudiantiles y sociales, se generan cambios en las políticas públicas del sector, que modifican sus magnitudes y orientación.

En este estudio se considera que el presupuesto para Educación Superior en Chile está constituido por los recursos de los siguientes ítems presupuestarios del MINEDUC: los fondos del MINEDUC para Educación Superior (Partida 09, capítulo 01, Programa 30); los fondos para CONICYT (Partida 09, capítulo 08, Programa 01); y para la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, en la parte correspondiente a educación superior (Partida 09, capítulo 09, Programa 03). También, incluye recursos del Ministerio de Economía, Subsecretaría de Economía destinados al Programa Iniciativa Científica Milenio (Partida 07, capítulo 01, Programa 11).

El presupuesto aprobado para la Educación Superior (ES) del año 2016, alcanzó en términos reales³ a la suma de MM\$ 2.269.133 en pesos de 2016 (MM 3.443,8 de dólares)⁴, mostrando un aumento real del 83,56%, respecto del año 2011, ver Tabla 1.

Los fuertes aumentos de recursos, representados en los cambios en la política pública de 2012, incrementan el total de recursos, pero mantienen, relativamente, las estructuras institucionales de la asignación. Así, los recursos para ES canalizados a través de MINEDUC pasan de constituir el 72,2% en 2012 al 78,5% del total en 2016 (ver tabla 1). También aumenta su participación el ítem de JUNAEB, de 8,0% a 10,1%, respectivamente. En cambio, la participación de los recursos canalizados a través de CONICYT cae en importancia, de 19,2% a 11,0% en 2016 y lo mismo ocurre con los fondos para la Iniciativa Científica Milenio, ICM, entregados a través del MINECON, que era poco significativos en 2011 (0,7%) y pasan a 0,4% en 2016.

Tabla N° 1. Recursos presupuestarios para Educación Superior, distribuidos por Ministerios e organismos estatales. Período 2011 a 2016 (M\$2016)

	2011		2012		2013		2014		2015		2016		Crecimiento 2016/2011 (%)
Total presupuesto de Gastos en Educación Superior del MINEDUC	891.008.115	72,1%	1.053.143.165	72,2%	1.173.831.738	73,1%	1.250.222.199	73,0%	1.382.874.133	73,5%	1.780.232.506	78,5%	99,80%
Total presupuesto de Gastos de CONICYT	237.864.078	19,2%	265.761.014	18,2%	277.447.594	17,3%	286.759.009	16,7%	287.483.564	15,3%	250.469.676	11,0%	5,30%
Total presupuesto de gastos del Ministerio de ECONOMÍA para Educación Superior	8.882.282	0,7%	9.774.273	0,7%	11.362.210	0,7%	11.118.610	0,6%	9.923.486	0,5%	10.085.096	0,4%	13,54%
Total presupuesto de Gastos en Educación Superior de JUNAEB	98.458.564	8,0%	130.487.496	8,9%	143.031.313	8,9%	164.642.396	9,6%	200.735.699	10,7%	228.346.133	10,1%	131,92%
Suma Total del presupuestos de gastos para Educación Superior en el Presupuesto Nacional	1.236.213.040		1.459.165.948		1.605.672.855		1.712.742.213		1.881.016.882		2.269.133.411		83,56%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias, 2011 a 2016.

³ Valores expresados en pesos de 2016. Se actualizaron los valores según la inflación estimada para cada presupuesto. Y todos los montos presupuestarios aquí presentados siguen el mismo ajuste.

⁴ Calculado según Tipo de Cambio Multilateral de agosto, entregado por el Banco Central de Chile, que corresponde a \$658,89

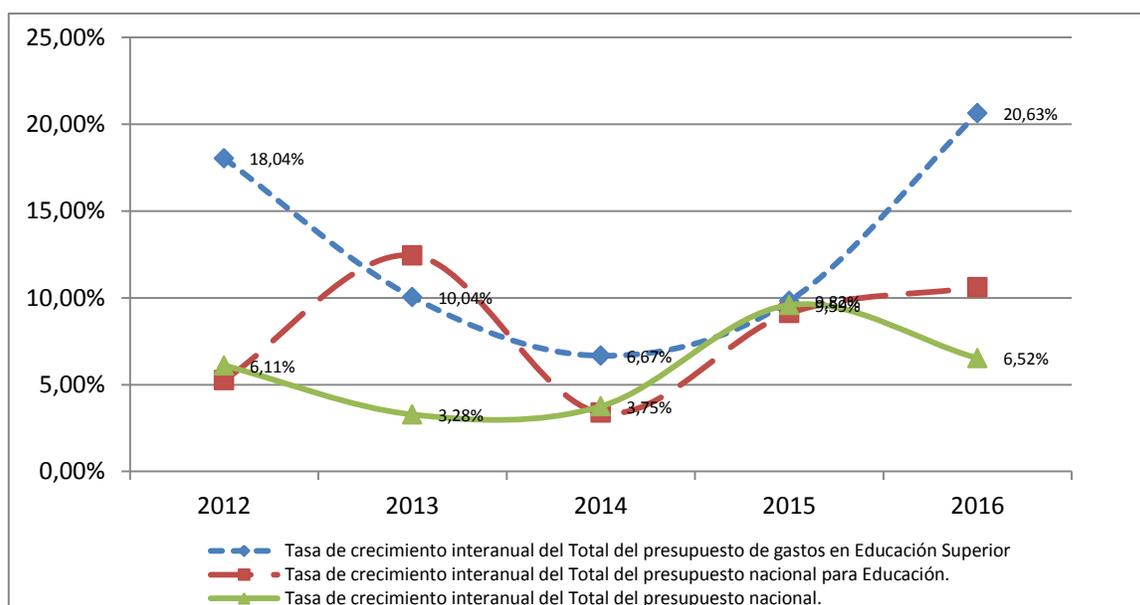


La preferencia de la política pública por la educación superior se observa en los recursos presupuestarios que la sociedad chilena ha acordado (gobierno y parlamento) entregar para este sector. Su presupuesto crece para el período 2011-2016, en términos reales, a una tasa promedio anual de 11,08%, muy por sobre la expansión del presupuesto para toda la Educación (6,34%) y del Presupuesto Nacional (3,93%) en el período.

Los años relevantes en que se observan cambios de la política y de las correspondientes decisiones sobre recursos para ES ocurren en 2012 y en 2016 (con aumentos interanuales de 18,04% y 20,63%, respectivamente). Ver gráfico 1. El primero, como respuesta a las movilizaciones del 2011 y el segundo por la implementación de la política de gratuidad.

En el año 2015 se observa la confluencia en las tasas de crecimiento de los tres presupuestos, para ES (9,82%), para Educación (9,12%) y Nacional (9,59%). La decisión de aumentar los recursos para gratuidad privilegia a la ES (crece en 20,63%) por sobre los gastos totales de Educación y del Presupuesto Nacional, que este último año reduce su tasa de crecimiento a 6,52%. Mientras que los cambios de 2016 muestran cambios estructurales relevantes en el reparto

Gráfico 1. Tasas de crecimiento interanual del Presupuesto Nacional de Chile, de total para Educación y del total para ES. 2011 a 2016. En pesos 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de presupuesto del sector público años 2011 al 2016



2. Acceso a la ES, principal bien provisto por el Estado chileno en el área, entre 2011 y 2016

En educación superior el Estado financia, con sus recursos presupuestarios, acceso a la educación superior; fortalecimiento de las instituciones de educación superior, principalmente para aumentar la calidad de su docencia, básicamente en universidades; y fomento a la creación de conocimiento científico y tecnológico en el país. Bienes que, se estima, la ciudadanía necesita y, por consiguiente, el Estado se encarga de asegurar su provisión.

En este ámbito, el Estado ha diseñado y aplicado una política pública destinada a generar, prioritaria y crecientemente, el bien público de acceso a la educación superior. Ya, a 2011, más de la mitad de los recursos para ES del presupuesto nacional (57,2%) correspondían a Ayudas Estudiantiles: becas, créditos solidarios y con aval del estado entregados a los alumnos para que paguen sus estudios de pregrado (aranceles) y/o se mantengan estudiando, ver Tabla 2.

La política en aplicación se profundiza y en 2012, los fondos para ayudas estudiantiles aumentan y llegan a representar el 61,0% del total de recursos para ES. Durante los años siguientes el país sigue aumentando los recursos totales para ES principalmente por el aumento de recursos para ayudas estudiantiles que llegan en 2015 a representar el 66,6% del total.

En 2016 se produce un cambio en la política pública, instalando la gratuidad de los aranceles en las IES para estudiantes de menores recursos con lo que se amplía el acceso a la ES. Así, las ayudas estudiantiles son fortalecidas y llegan a constituir el 72,3% del total de recursos del Estado para el sector, ver Tabla 2.

Tabla N° 2. Bienes públicos provistos por el Estado en ES. 2011 a 2016 (M\$2016)

	2011		2012		2013		2014		2015		2016		Crecimiento 2016/2011
Acceso a la Educación Superior (Total fondos para ayudas estudiantiles)	706.601.569	57,2%	890.222.188	61,0%	1.008.762.924	62,8%	1.093.883.164	63,9%	1.252.279.604	66,6%	1.639.690.666	72,3%	132,05%
Fomento a la creación de Conocimiento científico y tecnológico (Total fondos para investigación cyt)	246.746.360	20,0%	276.447.012	18,9%	291.140.733	18,1%	299.619.214	17,5%	299.148.642	15,9%	263.431.232	11,6%	6,76%
Mantenimiento y mejoramiento (fortalecimiento) de las instituciones de educación superior (Total fondos para instituciones de ES)	282.865.110	22,9%	292.496.748	20,0%	305.769.198	19,0%	319.239.836	18,6%	329.588.636	17,5%	366.011.513	16,1%	29,39%
Total de recursos presupuestarios del Estado para ES	1.236.213.040		1.459.165.948		1.605.672.855		1.712.742.213		1.881.016.882		2.269.133.411		83,56%
Tasa de crecimiento interanual del Total del presupuesto para Acceso a la Educación Superior			26,0%		13,3%		8,4%		14,5%		30,9%		
Tasa de crecimiento interanual del Total del presupuesto para Fomento a la creación de Conocimiento científico y tecnológico			12,0%		5,3%		2,9%		-0,2%		-11,9%		
Tasa de crecimiento interanual del Total del presupuesto para Mantenimiento y mejoramiento (fortalecimiento) de las IES			3,4%		4,5%		4,4%		3,2%		11,1%		
Tasa de crecimiento interanual del Total del presupuesto de gastos en Educación Superior	-		18,04%		10,04%		6,67%		9,82%		20,63%		

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 a 2016.



Para el fomento a la creación de conocimiento, en 2011, el Estado destinaba cerca de la quinta parte de los recursos presupuestarios orientados a la educación superior del país (20,0%), pero estos fondos y programas crecen en términos reales relativamente menos que el total de recursos para ES y, por consiguiente, han reducido persistentemente su participación en el total a partir de 2012 llegando solo a 11,6% en 2016. La investigación científica y tecnológica se ha visto claramente afectada por los cambios en las políticas en el sector.

Por su parte, los recursos destinados al fortalecimiento (mantención y mejoramiento) de las instituciones de educación superior, principalmente universidades, constituyen aproximadamente el otro quinto del total presupuestario para ES. Su participación en el total baja de 22,9% en 2011 a 16,1% en 2016, ver Tabla 2. Estos recursos crecen alrededor del 5,29% entre 2012 y 2016, aunque en este último año aumenta en 11,1%, mientras entre 2012 y 2015 estuvo creciendo entre 3% y 4%. En el mediano plazo, los datos señalan una menor preocupación de los "hacedores" de la política pública en el fortalecimiento de las instituciones de ES, mientras no se consolide el aumento de 2016.

Como el análisis de las estructuras de participaciones, utilizado en este apartado, se trata de un juego de suma cero, entonces, debido a los cambios en la política pública en ES, hay ganadores y perdedores. De los datos se puede observar que, al terminar el período analizado, el claro ganador en la participación en los montos presupuestarios son las ayudas estudiantiles, mientras que los montos destinados a la creación de conocimiento científico y tecnológico se presentan con la mayor reducción en la participación

En síntesis, se observa una política pública con fuerte énfasis en financiar, de diferentes formas (becas, créditos, gratuidad), el acceso de los jóvenes capaces y con bajos niveles de ingresos socioeconómicos a la educación superior. En el período 2011-2016, los recursos otorgados a este fin por el Presupuesto de la Nación, crecen en 132,05%, mucho más que para toda la educación superior (83,56%) y, claro, que los fondos para investigación científica y tecnológica (6,76%), ver Tabla 2.

3. Orientación de la Política de ES en Chile, demanda-oferta.

En el año 2016 el presupuesto para educación superior aumentó en MM\$1.032.920,04 (en \$2016) respecto del aprobado para 2011 (ver Tabla 3), alcanzando un monto total de MM\$2.269.133,41. El análisis que sigue se hará sobre los incrementos entre ambos años, los que permiten observar la existencia de cambios en la orientación de los recursos fiscales en el área.

Se sabe que, según la política pública que se aplique, los recursos que el estado chileno asigna a la educación superior se orientan a financiar la Demanda de los bienes que se producen en las IES, básicamente, títulos profesionales y técnicos y conocimiento científico y tecnológico, o a financiar la Oferta de estos bienes. Cuando la política pública está orientada a financiar la demanda canaliza recursos hacia Fondos específicos, de becas o créditos o gratuidad para estudiantes o de financiamiento de proyectos de investigación científica y tecnológica. En cambio, al financiar la Oferta se entregan recursos directamente a las instituciones que generan estos bienes.



Los recursos orientados a la Demanda le dan fundamento a la competencia entre universidades e IES para “capturar” a los estudiantes que reciben los fondos de ayudas estudiantiles y/o contratar a investigadores que postulen y ganen los fondos de investigación. También, la orientación a la Demanda, afirma la política de mantención de una provisión mixta de la educación superior, como se analiza más adelante.

Alternativamente, cuando la política se orienta a la Oferta, el Estado financia a las instituciones de educación superior del país, entregándoles recursos para su libre disposición, como el Aporte Fiscal Directo, AFD, o el Aporte Fiscal Indirecto, AFI; o a través de Fondos concursables mediante proyectos propuestos por ellas; o con convenios, mediante los cuales se acuerdan montos y acciones que las IES desean realizar para su propio desarrollo.

En Chile, la política pública del período 2011-2016, significó la decisión de asignar parte importante a financiar la Demanda en el sector. La estimación indica que tiene este destino el 91,95% de los recursos adicionales del presupuesto total para ES del año 2016, respecto de 2011, si se considera que los recursos para gratuidad del 2016, están orientados a la Demanda.

Este resultado se alcanza por el fuerte aumento de recursos para ayudas estudiantiles, las que están orientadas en su totalidad a la demanda de docencia de pregrado conducente a títulos técnicos o profesionales, sea por la vía de financiar los aranceles (de referencia o los “regulados”) que cobran las IES o por la vía de entregar recursos para mantención de los estudiantes de este nivel. Entre 2011 y 2016 los recursos presupuestarios aumentan en MM\$ 933.089,09 (ver Tabla 3), de los cuales un 74,16% se destina a las universidades y el resto a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnicos.

La política del sector también destina recursos presupuestarios para generar conocimiento científico y tecnológico, los que están disponibles para los investigadores interesados, normalmente contratados en las universidades complejas del país, que a su vez pertenecen principalmente al CRUCH. La asignación de los fondos para ciencia y tecnología (a los investigadores y sus proyectos) se orienta hacia el financiamiento de la demanda, aunque en este caso no es demanda de los “consumidores” directos del bien del conocimiento científico y tecnológico, sino que los demandantes de recursos son los investigadores, que buscan generarlo y ponerlo a disposición de la sociedad. Entre 2011 y 2016 aumentaron los recursos para financiar la actividad de investigación, llegando en 2016 a MM\$16.684,87, todos considerados como financiamiento de la demanda, ver tabla 3.

El Estado chileno no ha estado entregando recursos en cantidades relevantes para el fortalecimiento de la Oferta en el sector de la ES. Los aportes institucionales que realiza, aumentan en MM\$83.146.403 entre 2011 y 2016, creciendo en el período en 24,52%, muy por debajo de los incrementos del total de recursos para ES (81,16%), ver Tabla 3.

El destino de los recursos presupuestarios adicionales para Educación Superior entre el año 2011 y 2016, avanza en sentidos contrapuestos. Entre 2011 y 2016 la política de ES fortalece la demanda y reduce, en términos relativos, los recursos para la oferta de ES. Los recursos orientados a la demanda aumentan su participación en el total del presupuesto para ES desde 77,12% en 2011 a 91,95% en 2016, mientras que los recursos para fortalecer la oferta caen en importancia desde 22,88% a 8,05% en igual período.



Tabla N° 3. Distribución de los aumentos de recursos presupuestarios entre 2011 y 2016, según orientación hacia la demanda u oferta. (M\$2016).

	total anual 2011	incrementos entre 2012 y 2016					
		total aumentos en 2016	crecim. (%) 2011 a 2016	orientado a la demanda		orientado a la oferta	
				Universidades	IP y CFT	Universidades	IP y CFT
Apoyo a estudiantes (1)	706.601.569	933.089.097	132,05%	692.041.046	241.048.051		
Becas de aranceles ES	198.213.183	78.648.137	39,68%	-50.785.260	129.433.397		
Becas de mantención ES	98.458.564	129.887.568	131,92%	68.255.236	61.632.332		
Créditos ES	409.929.821	206.614.580	50,40%	156.632.258	49.982.322		
Gratuidad ES	—	517.938.812	—	517.938.812	0		
Fondos para Investigación (2)	246.746.360	16.684.872	6,76%	16.684.872	0		
FONDECYT	68.942.125	55.064.595	79,87%	55.064.595	0		
FONDEF	16.342.265	3.929.663	24,05%	3.929.663	0		
PIA	22.885.398	6.374.978	27,86%	6.374.978	0		
FONDEQUIP	0	5.424.931	—	5.424.931	0		
MILENIO	8.882.282	1.202.814	13,54%	1.202.814	0		
otros fondos	129.694.289	-55.312.108	-42,65%	-55.312.108	0		
Fondos para instituciones (3)	282.865.110	83.146.403	24,52%			82.316.441	829.961
total recursos para ES	1.236.213.040	1.032.920.373	81,16%	708.725.919	241.048.051	82.316.441	829.961
participación en total de incremento				68,61%	23,34%	7,97%	0,08%
total de recursos considerando la gratuidad				190.787.106	241.048.051	600.255.253	829.961
participación considerando la gratuidad como aporte a instituciones				18,47%	23,34%	58,11%	0,08%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 a 2016.

1. Se reconoce que todos los recursos para ayudas estudiantiles estatales, en el período 2011-2016, financian la demanda de los alumnos beneficiarios con becas, créditos o gratuidad.
2. Se asume que los recursos de los todos los fondos de investigación financian la demanda de los investigadores, generalmente contratados en las Universidades del país.
3. Se toman las distribuciones de los fondos institucionales, en el período 2011 a 2016, según los criterios de distribución utilizados en la Tabla 5 que sigue

Una definición de política pública, central para el sistema de educación actual, es la provisión mixta de educación superior. La existencia de un sistema mixto se afirma más con una distribución de recursos fiscales que se orientan hacia la Demanda que a la Oferta. Por ejemplo, la asignación de las Ayudas Estudiantiles, orientada a la Demanda, es recibida en 2016 por una amplia gama de IES: 22,5% va a las universidades estatales; 18,6% a las universidades tradicionales privadas CRUCH; 36,1% a las universidades privadas; y 22,8% a los CFT e IP. Mientras que los recursos orientados a la Oferta, llegan principalmente a IES estatales (52,39% en 2016)⁵. Si los recursos para gratuidad se consideraran orientados a la Oferta, entonces el año 2016 se habría generado un cambio radical, que aún no es percibido, dado que estos recursos son entregados a los IES a las que los beneficiarios de la gratuidad le demandan sus servicios de docencia de pregrado.

⁵ Porcentaje que resulta de los siguientes indicadores El Aporte Fiscal Directo, AFD, constituye el 59,3% del total de los aportes estatales a las instituciones de educación superior en el presupuesto de 2016; los AFD van exclusivamente a las universidades del CRUCH; la distribución del AFD entre 2011 y 2015 es de 58% y se estima la misma para 2016; y el aporte institucional que va directamente a las universidades estatales es el 18,15% de esos aportes. Luego, en 2016, a las universidades estatales les llega un 52,39% de los aportes institucionales a las IES.



Tabla N° 4. Distribución de los recursos presupuestarios para ayudas estudiantiles, 2011, 2015 y 2016, según tipo de IES que los recibe. (M\$2016).

		Becas de Aranceles ES	Crédito Fondo Solidario	Crédito con Aval del Estado**	Becas de Mantención ES	Financiamiento del Acceso Gratuito a la ES	Total	Particip. en total cada año (1)
2011	Ues Estatales Cruch	\$ 75.017.389	\$ 63.274.543	\$ 15.796.760	\$ 25.200.332	\$ -	\$ 179.289.024	25,4%
	Ues Privadas Cruch	\$ 58.753.646	\$ 51.350.947	\$ 21.706.259	\$ 19.224.817	\$ -	\$ 151.035.669	21,4%
	Ues Privadas/priv.	\$ 15.004.799	\$ -	\$ 202.968.645	\$ 18.675.359	\$ -	\$ 236.648.803	33,5%
	CFT / IP	\$ 49.437.350	\$ -	\$ 54.832.668	\$ 35.358.056	\$ -	\$ 139.628.073	19,8%
	Total	\$ 198.213.183	\$ 114.625.489	\$ 295.304.332	\$ 98.458.564	\$ -	\$ 706.601.569	100,0%
2015	Ues Estatales Cruch	\$ 181.192.835	\$ 37.339.050	\$ 28.682.168	\$ 41.642.528	\$ -	\$ 288.856.582	23,1%
	Ues Privadas Cruch	\$ 138.490.959	\$ 43.192.067	\$ 33.595.727	\$ 33.198.046	\$ -	\$ 248.476.799	19,8%
	Ues Privadas/priv.	\$ 69.619.569	\$ -	\$ 294.900.196	\$ 46.630.276	\$ -	\$ 411.150.040	32,8%
	CFT / IP	\$ 132.455.303	\$ -	\$ 92.076.031	\$ 79.264.849	\$ -	\$ 303.796.183	24,3%
	Total	\$ 521.758.667	\$ 80.531.116	\$ 449.254.122	\$ 200.735.699	\$ -	\$ 1.252.279.604	100,0%
2016	Ues Estatales Cruch	\$ 29.649.358	\$ 2.826.249	\$ 41.214.258	\$ 35.156.760	\$ 260.005.284	\$ 368.851.909	22,5%
	Ues Privadas Cruch	\$ 28.871.143	\$ 3.630.746	\$ 45.117.761	\$ 45.117.761	\$ 181.796.523	\$ 304.533.934	18,6%
	Ues Privadas/priv.	\$ 64.599.748	\$ -	\$ 395.590.864	\$ 55.739.032	\$ 76.137.005	\$ 592.066.650	36,1%
	CFT / IP	\$ 153.741.071	\$ -	\$ 128.164.522	\$ 92.332.579	\$ -	\$ 374.238.173	22,8%
	Total	\$ 276.861.320	\$ 6.456.995	\$ 610.087.406	\$ 228.346.133	\$ 517.938.812	\$ 1.639.690.666	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 a 2016.

(*) Para esta tabla la desagregación de los montos presupuestarios se hizo siguiendo el dato de Contraloría General de la República (varios años) "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior", Informes de los años 2011 a 2015. Con esas estructuras se dividieron los montos en el presupuesto de cada año. Para el 2016, no se disponía de datos, por lo que proyectó según tasas de crecimiento de la participación entre 2011-15

Se sabe que las ayudas estudiantiles son el principal componente de los recursos para ES (72,26% en 2016) y que, además, han estado creciendo desde 2011. Los datos indican que parte importante del aumento entre 2011 y 2016 de estos fondos, orientados a la demanda, van a las universidades (74,16%). Siendo las universidades privadas quienes reciben una cada vez mayor proporción de estos recursos suben de 33,5% en 2011 a 36,1% en 2016). A la vez las universidades estatales ven reducida su participación desde 25,4% a 22,5% en el período, o sea, se camina en sentido inverso de la petición social del 2011 y años siguientes de fortalecer a las universidades estatales.

En realidad el diseño de la política pública es indiferente respecto a que IES será beneficiada con ella, en el caso de Chile se observa que los recursos fiscales fluyen crecientemente hacia las universidades privadas, fortaleciendo a las universidades e IES privadas y no a las estatales

Por su parte, los fondos institucionales al concentrarse en las universidades estatales y privadas del CRUCH muestran un aporte parcial a la configuración de un sistema mixto en ES.



Sobre el debate de si la gratuidad instalada en 2016 financia la demanda o la oferta, se hacen los siguientes alcances:

- La decisión de la política pública fue asignarlos a los estudiantes para que demanden educación de pregrado a las universidades en que se matriculen. Situación que es independiente del mecanismo utilizado para concretar la decisión, el que en este caso es similar a la forma usada con las becas y créditos solidarios que entrega el Estado. Luego, se estima que están orientados a la demanda. Bajo este prisma se mantienen las observaciones anteriores, o sea, el 91,95% del aumento de recursos desde 2011 a 2016, ha sido destinado a financiar la demanda en ES.
- Si se reconoce la tesis del Gobierno de que con la gratuidad se está fortaleciendo a las instituciones de educación superior, entonces en 2016 se habría producido un quiebre en la orientación de los recursos públicos y solo el 41,81% del aumento se destina a la demanda y el 58,19% a la oferta, ver Tabla 3. Situación bastante difícil de sostener cuando los recursos que reciben las IES por gratuidad dependen de la cantidad de alumnos beneficiarios de ella que tengan matriculados.

4. Los recursos fiscales en ES y la generación de profesionales y técnicos y de conocimiento científico y tecnológico

En el análisis de la Política Pública en educación superior es relevante establecer qué tipo de producciones de ES son incentivadas con los recursos estatales, éstos permiten que las IES generen distintos “bienes”. En términos económicos, el Estado financia la provisión de bienes⁶ y son las instituciones de educación superior las que los producen. En este punto, se exploran los cambios que ha inducido la política de ES en las actividades que realizan estas instituciones.

Las Universidades generan una diversidad de bienes. Junto con los que habitualmente se reconocen como tales (Docencia, destinada a la formación profesional y técnica; e Investigación, destinada a la creación de conocimiento científico y tecnológico), existen otros que universalmente se reconoce son generados por estas corporaciones. Son bienes difíciles de dimensionar, como integración social, movilidad social, “pensar” el país, desarrollo de la pluralidad, aporte a una visión de país de largo plazo, impulso de las artes y la cultura y otros similares como lo sostienen diversos autores: Brunner (2010); Clark (2004); Lavados (2006); OECD (2004); Salas (2011 y 2013); Salmi (2009); Scott (2006); UNESCO (1998 y 2009); y Universities Australia (2013). Por su parte, los Institutos Profesionales, IP, y Centros de Formación Técnica, CFT, solo realizan docencia conducente a generar profesionales y técnicos.

La asignación presupuestaria no entrega detalle, lo que dificulta el dimensionar todas las actividades que realizan estas instituciones con los recursos estatales que reciben por lo que se optó por separar estos fondos entre las dos principales: docencia e investigación. Los datos se analizan según los tipos de fondos presupuestarios utilizados (para ayudas estudiantiles, para investigación y para las instituciones de ES).

⁶ Producción es cuando el Estado genera directamente los bienes públicos. Provisión, cuando lo hace a través de terceros, en cuyo caso provee acceso a educación, por ejemplo.



Respecto de los recursos para ayudas estudiantiles estatales (becas y créditos) se observa un fuerte incremento en el período 2011-2016. Su aumento entre ambos años alcanza a MM\$415.150,28. Adicionalmente, el año 2016 los recursos destinados a gratuidad de aranceles llegan a MM\$517.938,81 (ver Tabla 5). Se reconoce que el total de ayudas estudiantiles más gratuidad, finalmente llegan a las IES del país, a través del pago de aranceles que los alumnos realizan con estos beneficios⁷. Así, se puede afirmar que, con estos recursos, las IES financian principalmente la docencia de pregrado que entregan.

Por su parte, los fondos de investigación capturados por las universidades y otros centros de ES son destinados directamente a la actividad de investigación de estas instituciones. Entre 2011 y 2016 estos recursos se incrementan en MM\$16.684,87 ver tabla 5.

Los fondos institucionales crecen entre 2011 y 2016 en MM\$83.146.403 y están destinados al fortalecimiento de las IES. No es posible identificar claramente qué productos son generados con ellos, porque son entregados a las instituciones para financiar libremente su operación. Se observa que sirven para financiar sus plantas de académicos (que realizan simultáneamente, en el promedio de ellos, docencia, investigación y extensión) y la inversión en equipamientos e infraestructura, utilizada ya sea en la docencia de pregrado y/o la investigación. Luego será necesario estimar la posible distribución de estos recursos entre docencia e investigación.

Para estimar la distribución de los recursos institucionales entre docencia e investigación se utiliza el coeficiente entre ingresos por aranceles de docencia e ingresos por proyectos de investigación, el cual recoge, de manera amplia, la importancia relativa entre ambas actividades y permite reconocer, como una aproximación cercana, la distribución de los fondos institucionales entre ellas. En el cálculo de dicho coeficiente, primero se estimaron los ingresos que las universidades percibirían cada año por el pago de aranceles de pregrado⁸. Este cálculo es posible de realizar con los datos de matrícula total y monto de aranceles que dispone CNED. Luego, los ingresos por proyectos de investigación se construyeron a partir de la suma de los montos en las leyes de presupuesto que aquí se consignaron bajo esa categoría, sumando a ellos los ingresos por aranceles de docencia en postgrado, siguiendo la misma lógica del ejercicio hecho con los datos de pregrado. Finalmente con estos tres montos se asume que se constituirán los ingresos totales a repartir entre docencia e investigación. De esta manera el coeficiente de docencia corresponde a la participación de los ingresos por docencia de pregrado sobre el total de ingresos y así también el coeficiente de investigación es la participación de esos montos (fondos investigación + ingresos por aranceles de postgrado) sobre el mismo total.

Cabe notar que se calcularon coeficientes según la partida presupuestaria que se quiera repartir, es decir, si los montos corresponden a recursos que se destinan únicamente a universidades estatales, entonces todos cálculos se realizan teniendo en cuenta esa restricción. Por ejemplo, el Aporte Fiscal Directo (AFD) está dirigido solo a instituciones del consejo de rectores, por lo que los ingresos por aranceles de pregrado, postgrado e ingresos por investigación se calculan teniéndolo en cuenta.

⁷ Los valores de estos beneficios (becas y créditos) están vinculados a los aranceles de referencia, fijados oficialmente y cuyas magnitudes financian aproximadamente y en promedio el 80% de los aranceles que efectivamente cobran las Universidades, IP o CFT, dejando pendiente el financiamiento de la diferencia, que es cubierta en parte por los alumnos y/o por las instituciones de educación superior. Similar situación se observa para la gratuidad, aunque en 2016 el estado financió hasta el 20% de diferencia entre los aranceles regulados (estimados sobre la base de los de referencia) y los efectivamente cobrados.

⁸ Si bien el Servicio de Información de Educación (SIES), dependiente del Ministerio de Educación, entrega información financiera de las instituciones, solo están disponibles los datos de 2012 a 2014, y para los años 2013 y 2014 los ingresos por aranceles no distinguen entre pregrado y postgrado. Al comparar nuestras estimaciones de ingresos por aranceles de pregrado y postgrado juntos, se encontraron diferencias de 5.5%, 4.7% y 4.4% con las cifras que entrega el SIES.



Según los criterios utilizados para la estimación se estableció que el incremento de los fondos institucionales (MM\$83.146,4 en el período 2011-2016) se distribuyó en 61,1% para docencia y 38,9% para investigación.

Tabla N° 5. Distribución de los aumentos de recursos presupuestarios entre 2011 y 2016, según actividad financiada con ellos (docencia ó investigación), (M\$2016).

	total anual 2011	incrementos entre 2011 y 2016			
		total aumentos en 2016	crecim. (%) 2011 a 2016	actividad financiada	
				docencia	investigación
Apoyo a estudiantes (1)	706.601.569	415.150.285	58,75%	415.150.285 (100%)	
Gratuidad (2)	—	517.938.812		517.938.812 (100%)	
Fondos para Investigación (3)	246.746.360	16.684.872	6,76%	0	16.684.872 (100%)
Fondos para instituciones (4)	282.865.110	83.146.403	29,39%	50.829.474 (61,1%)	32.316.929 (38,9%)
AFD	181.627.026	34.565.537	19,03%	20.310.774	14.254.763
AFI	25.520.611	-12.772.562	-50,05%	-10.696.755	-2.075.807
FDI	27.209.641	-4.412.311	-16,22%	-3.503.250	-909.061
Fondos Basales por desempeño	—	27.637.957	—	18.946.658	8.691.299
Educación Superior Regional	—	5.257.496	—	3.604.173	1.653.323
Incentivo retiro académico	30.997.237	-28.199.281	-90,97%	-20.064.290	-8.134.991
Apoyo innovación ES	—	5.257.496	—	4.205.541	1.051.955
otros fondos	17.510.595	55.812.071	318,73%	38.026.623	17.785.448
total recursos para ES	1.263.422.681	1.025.405.305	81,16%	983.918.571	49.001.801
participación en total de incremento				95,3%	4,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 a 2016.

1. Se asume que todos los fondos destinados a ayudas estudiantiles están destinados a la docencia porque ellos permiten a los beneficiarios pagar por la docencia de pregrado que reciben
2. Los recursos para gratuidad tienen igual destino que las becas y créditos estatales, es decir, son ayudas estudiantiles para que éstos paguen la docencia de pregrado que le entregan las IES.
3. Se asume que todos los fondos de investigación asignados entre 2011 y 2016 a IES se utilizan en la actividad de investigación científica y tecnológica de éstas.
5. Para estimar la distribución de los fondos institucionales se aplicó el coeficiente de ingresos por aranceles/ingresos por fondos de investigación por universidad y por agrupación de éstas, según se detalla en el texto de este punto.

En resumen, se observa que todos los incrementos de fondos para ES se distribuyeron en 95,3% para docencia y 4,7% para investigación.

5. Presupuesto neto en Gratuidad para el año 2016

La política de gratuidad implementada en el año 2016 significó un aumento presupuestario para tal fin, del orden de MM\$517.938,81 según ley corta⁹. Sin embargo, debido a que parte importante de los beneficiarios

⁹ Con fecha 23 de diciembre de 2015 el Congreso despachó el proyecto que modifica la ley N° 20.882, de Presupuestos del Sector Público para el año 2016, más conocido como ley corta de gratuidad en la educación, que recoge las observaciones del Tribunal Constitucional e incorpora la no discriminación arbitraria en la gratuidad de la educación y el compromiso para -en un plazo de tres años- incorporar a todos los alumnos vulnerables en este sistema. Establece que podrán acceder a la gratuidad todas las universidades estatales y privadas tradicionales que pertenecen al Consejo de Rectores (CRUCH). Las privadas del CRUCH, deberán tener cuatro años de acreditación y declararse sin fines de lucro, mismos requisitos que deberán cumplir las otras



de la gratuidad, alumnos de Universidades que tuvieron acceso a ella, estaban previamente recibiendo becas o créditos, el incremento real de recursos para este fin terminó calculado, para efectos presupuestarios, en MM\$291.322,56. Luego, los recursos netos que hubo que poner para financiar la gratuidad en 2016 significaron el 56,2% de los recursos presupuestarios asignados originalmente.

Esta situación se explica por las reducciones en 2016 respecto de 2015, de recursos para becas y créditos solidarios para las universidades, que alcanzaron a MM\$300.636,45 y MM\$74.074,12 respectivamente. A la vez, la política de ES estableció un aumento de recursos para el crédito con aval del Estado, CAE, para las universidades del orden de MM\$148.094,32. Ver tabla 6. En el caso de becas para CFT e IP, al quedar estas instituciones y sus alumnos fuera de la gratuidad, hubo que aumentar los recursos asignados para estas IES, en MM\$43.603,92.

Tabla N° 6. Recursos presupuestarios netos para Gratuidad y Ayudas Estudiantiles en Educación Superior entre 2015 y 2016 (M\$2016).

	2015 (a)			2016 (b)			Diferencias (2016-2015)		
	Universidades	CFT e IP	total	Universidades	CFT e IP	total	Universidades	CFT e IP	total
Becas de Aranceles ES (c)	\$ 398.627.024	\$ 135.266.823	\$ 533.893.847	\$ 97.990.574	\$ 178.870.746	\$ 276.861.320	-\$ 300.636.450	\$ 43.603.923	-\$ 257.032.527
Crédito Fondo Solidario (d)	\$ 80.531.116	0	\$ 80.531.116	\$ 6.456.995	0	\$ 6.456.995	-\$ 74.074.121	\$ -	-\$ 74.074.121
Crédito con Aval del Estado* (e)	\$ 357.178.091	\$ 92.076.031	\$ 449.254.122	\$ 505.272.416	\$ 104.814.990	\$ 610.087.406	\$ 148.094.325	\$ 12.738.958	\$ 160.833.284
Total	\$ 836.336.231	\$ 227.342.854	\$ 1.063.679.085	\$ 609.719.986	\$ 283.685.735	\$ 893.405.721	-\$ 226.616.246	\$ 56.342.881	-\$ 170.273.364
Financiamiento del Acceso Gratuito a la ES (g)	0	0		\$ 517.938.812	0	\$ 517.938.812	\$ 517.938.812	\$ -	\$ 517.938.812
Recursos Netos por Gratuidad							\$ 291.322.566		
Participación en gratuidad							56,2%		
Becas de Mantenimiento ES (f)	\$ 121.605.989	\$ 79.264.849	\$ 200.870.838	\$ 131.355.744	\$ 96.990.389	\$ 228.346.133	\$ 9.749.755	\$ 17.725.540	\$ 27.475.295

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 a 2016.

- Para estimar la distribución del presupuesto de cada año, período 2011 a 2015, entre Universidades e Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT) se tomaron, desde los Informes de financiamiento fiscal a la ES de Contraloría General de República, los datos de ejecución presupuestaria desde 2011 a 2015, determinando con ellos los porcentajes correspondientes, los que se aplicaron a los presupuestos de cada año, asumiendo que reflejaban la distribución oficial.
- Para el año 2016 se hicieron estimaciones especiales de la distribución de los beneficios entre Universidades e IP y CFT, según se detalla para cada uno de ellos
- Para estimar la distribución de los beneficios de Ayudas estudiantiles del año 2016 se deben considerar las decisiones de política pública presupuestaria adoptadas en la oportunidad (Glosa 5 y Ley corta), de tal forma que los estudiantes de Universidades (CRUCH y otras 5) recibieron el beneficio de la Gratuidad, mientras que los CFT e IP quedaron fuera de ella en 2016 y se les asignaron recursos adicionales compensatorios. Para estimar el monto del presupuesto que recibieron estas últimas instituciones se calculó la tasa de crecimiento promedio anual de estos beneficios para CFT e IP desde 2011 a 2015 (27,9%), tasa que se aplicó al monto de 2015 para estimar el presupuesto asignado a ella en 2016, logrando la cifra de M\$ 178.870.746. A su vez, para estimar el monto de Becas que en 2016 aún continuaban otorgándose en las Universidades se restó la cifra estimada para CFT e IP al total de Becas de Aranceles del presupuesto 2016, logrando así un monto de M\$ 97.990.574.
- Los Créditos del Fondo Solidario se asignan a estudiantes de las universidades del CRUCH, luego los montos asignados en el presupuesto son imputados solo a las Universidades
- Los Créditos con Aval del Estado, CAE, aumentaron en el presupuesto de 2016. Para repartir este aumento se asumió que en 2016 continuarían las tendencias (desde 2011 a 2015) de distribución del presupuesto ejecutado en esos años, según Contraloría General de la República, y se distribuyeron dichos montos conforme a la participación de cada grupo (Universidades y CFT e IP) en 2015.
- Para estos datos se muestra un comportamiento más irregular entre los montos ejecutados que entrega la Contraloría General de la República y los montos de los presupuestos. Particularmente, para el año 2015 difieren en tal magnitud (las cantidad del presupuesto para ese año supera en 66% a la cantidad que muestra Contraloría) que se optó por proyectar las participaciones entre los dos grupos de instituciones desde 2011 a 2014 para simular el dato de 2015. Con esa participaciones proyectadas para el 2016 se realizó el mismo ejercicio que se describe en el punto e)

universidades privadas que sean controladas por personas naturales o jurídicas y que manifiesten su intención de sumarse a la gratuidad. Para los centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP), se aprobó un artículo transitorio para que sean sumados a la gratuidad en el plazo de tres años. Mientras tanto, se fijan varios tramos de la Beca Nuevo Milenio para los estudiantes de estos establecimientos.



El aumento de las Ayudas Estudiantiles entre 2015 y 2016 entrega un mensaje contradictorio. Los incrementos operan en sentidos contrapuestos, por un lado se aportan nuevos de recursos para el CAE, fondo al que pueden postular los estudiantes de todas las instituciones de educación superior (CRUCH más universidades privadas y CFT e IP) y por otro lado, aumentan fuertemente los recursos para Gratuidad (por primera vez), programa abierto principalmente para estudiantes de las universidades del CRUCH más otras cinco universidades privadas que accedieron en 2016.

6. Consideraciones finales

Con los datos disponibles, 2011 a 2016, el análisis de la política pública en ES entrega los siguientes resultados:

Existe un fuerte poder político en los actores del sector de la Educación Superior, tal que, en el período 2011-2016 el Estado chileno incrementó el presupuesto fiscal en ES (11,08% tasa promedio anual), muy por sobre los recursos para Educación (6,34%) y los del Presupuesto Nacional (3,93%).

El principal bien provisto en ES, entre 2011 y 2016, por el Estado chileno es el Acceso a estudios de pregrado en las IES, principalmente de estudiantes de escasos recursos. Entre 2011 y 2016, se destinó el 90,34% del aumento de recursos presupuestarios a ayudas estudiantiles, consolidando una política pública que induce a las IES a generar profesionales y técnicos, más que a fomentar la investigación y generar conocimiento científico y tecnológico, a lo se destinó el 1,62% del aumento de recursos en el período.

La Gratuidad aplicada en 2016 significó un aumento presupuestario para tal fin, del orden de MM\$517.938,81. Sin embargo, debido a que parte importante de los beneficiarios de la gratuidad estaban previamente recibiendo becas o créditos, el incremento real de recursos para este fin terminó calculado, para efectos presupuestarios, en MM\$291.322,56. Así este punto de la Reforma avanza parcialmente (hasta el 5º decil de ingreso socioeconómico y con solo 56,2% de recursos presupuestarios nuevos) y se constituye más bien, por lo que muestran los números, en una cuestión de fondos para acceso, más que en cambios estructurales que resuelvan el tema de fondo que mejorar la calidad de educación superior.

La política de ES en Chile ha estado orientada hacia el financiamiento de la demanda, lo que abre espacio a una fuerte competencia entre las instituciones del sistema, asegurando a la vez, la provisión mixta de docencia y formación profesional en el sistema.

El análisis de los datos presupuestarios de los últimos seis años muestra que no se está potenciando a la educación pública en el nivel de la Educación Superior. Más bien, se avanza en la satisfacción de la demanda de acceso a estudios de pregrado, sin tener una preocupación especial respecto del desarrollo de las universidades estatales.

En síntesis, globalmente el Estado (ejecutivo y parlamento) aumentan los recursos para la educación superior en un monto importante, llegando a MM\$2.269.133,41 en 2016, lo que significa un aumento de 81,16% entre 2011 y 2016, pero los aumentos se orientan de una forma controversial, que no se ha reconocido como solución del problema levantado originalmente en el 2011.



Referencias

Brunner J.J. (2010) "El lugar del mercado en el presente y futuro de la educación superior chilena" Estudios Sociales N° 118/ 2010. Corporación de Promoción Universitaria, CPU, pp. 11-63. <http://www.cpu.cl/>

Clark, Burton E. (2004) Sustaining Change in Universities. Continuities in case studies an concepts. Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Contraloría General de la República (varios años) "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior", Informes de los años 2011 a 2015.

Lavados Jaime (2006) Los negocios universitarios en el mercado del conocimiento. JC Sáez Editor, Santiago.

Ministerio de Hacienda, DIPRES "Ley de Presupuesto del Sector Público". Años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Dirección de Presupuestos. <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-20972.html>

OCDE (2004) Revisión de Políticas nacionales de Educación. Chile. Organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos

OPPEUSACH (2014) "Los Costos de la Reforma Educacional en Chile", Minuta 1/ Noviembre 2014, Observatorio en Políticas Públicas en Educación Superior, OPPEUSACH. Víctor Salas y equipo del OPPEUSACH. http://www.fae.usach.cl/fae/index.php?option=com_content&view=article&id=279

OPPEUSACH (2015) "El impacto de la política de gratuidad en universidades chilenas", Minuta 5/ Diciembre 2015, Observatorio en Políticas Públicas en Educación Superior, OPPEUSACH. Víctor Salas y Erna Gómez. http://www.fae.usach.cl/fae/index.php?option=com_content&view=article&id=279

Salas Víctor (2011) "La producción de las universidades chilenas. Indicadores básicos" Working Paper Series. Departamento Economía USACH, WP 02/11, abril 2011

Salas Víctor (2012) "Análisis del Presupuesto 2012 para Educación Superior en Chile" Working Paper Series. Departamento Economía USACH, WP 01/12, enero 2012

Salmi, Jamil (2009) El desafío de crear universidades de clase mundial (The Challenge of Establishing World-Class Universities). Banco Mundial

Scott John C. (2006) "The Mission of the University: Medieval to Postmodern Transformations". The Journal of Higher Education, Volume 77, Number 1, January/February 2006

UNESCO (1998) "La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción. Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Octubre 1998. Documento de Trabajo N°21/98, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, diciembre.

UNESCO (2009) "La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo". Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Sede de la UNESCO, París, julio.

Universities Australia (2013) "An agenda for Australian Higher Education 2013-2016, a Smarter Australia". Media Release No. 09/13

**Participan en el Observatorio de Políticas Públicas en Educación Superior, OPPE-USACH**

Víctor Salas Opazo, Investigador principal proyecto Dicyt 2014, USACH. Profesor del Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile. Doctorandus en Economía de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Ingeniero Comercial mención Economía, Universidad de Chile.

Mario Gaymer Cortes, Co-Investigador proyecto Dicyt 2014, USACH. Profesor del Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile. Magister en Evaluación de Proyectos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Comercial mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Braulio Carimán, Colaborador en el Observatorio. Profesor del Departamento de Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Santiago de Chile. Master en Administración y Gerencia Pública, Universidad de Alcalá.

Erna Rocío Gómez, Colaboradora en el Observatorio. Ingeniero Comercial mención Economía. Universidad de Santiago de Chile.

Elisa Bustos, Ayudante de investigación. Estudiante de Ingeniería Comercial mención Economía. Universidad de Santiago de Chile.

Sergio Espinoza, Ayudante de investigación. Estudiante de Ingeniería Comercial mención Economía. Universidad de Santiago de Chile.