



ISSN 0718 - 083

UNIVERSIDAD DEL BÍO - BÍO

TALLER DE EMPLEO REGIONAL

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

N° 12 JULIO 2004

Tópico N° 2. DESFOCALIZACION DE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO 2004 ¿EN JAQUE LA EQUIDAD?*

La realización de estudios superiores es uno de los vehículos de movilidad social y la calidad profesional de una sociedad es crucial para su desarrollo, por lo cual una buena política fiscal, orientada a la formación de su capital humano, constituye una oportunidad indudable para aumentar el nivel de bienestar del país.

Hoy, coexisten múltiples visiones respecto a la equidad en el sistema universitario actual. Por ejemplo, las instituciones privadas de educación sostienen que la equidad deberá suponer la accesibilidad a los fondos públicos, hoy exclusivo, en su gran totalidad, para la Universidades del Consejo de Rectores. Otras son las llamadas universidades “complejas”¹, líderes indiscutidos a nivel nacional, quienes sostienen que la equidad está fuertemente vinculada a que los mejores deben recibir un mayor aporte estatal; y también están, las universidades derivadas, radicadas en su gran mayoría en las regiones, que se ven enfrentadas a un mapa de desigualdades financieras de inicio y una alta diversidad de sus estudiantes, en calidad, nivel socioeconómico y cultural.

Sin embargo, en este último grupo, también existen universidades que han asumido “modelos de negocio” con énfasis en la generación creciente de carreras, en distintas sedes a lo largo de país, situación que ha generado juicios y cuestionamientos crecientes sobre su calidad y rol social². Por consiguiente, la calidad constituirá una condición sine qua non entre las instituciones, antes de discutir financiamiento.

Al tratar de definir qué es la equidad, encontramos que Alicia Leiva, Asesora del Ministerio de Educación, quien la define “como el conjunto de acciones que contribuyen a elevar la tasa de ingreso a las instituciones de Educación Superior, de estudiantes pertenecientes a sectores económicos y socialmente desfavorecidos, que tienen las habilidades, aptitudes y conocimientos necesarios para los diversos tipos de educación superior”. Dicha conceptualización es contradictoria con algunas señales que hemos evidenciado y que nos indican una mayor concentración de ciertas fuentes de financiamiento, que imposibilitan el acceso y mantención dentro del sistema educativo de sectores más vulnerables.

La nueva Ley de Aseguramiento de la Calidad y la creación de un sistema financiero para la Educación Superior, serán temas que estarán en la vitrina nacional durante el año en curso. Ejemplo de ello, es la modificación de la PAA por la nueva PSU que cambia, desde el punto de vista legal, el modo de otorgamiento del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), hecho que podría abrir un espacio de debate con respecto a la pertinencia de este tipo de instrumento de financiamiento, el cual constituye el único fondo de carácter competitivo y abierto a todas las instituciones de educación superior, tanto privadas como públicas.

El AFI, entrega actualmente, \$ 17.348 millones, distribuidos según los 27.500 mejores puntajes con aportes diferenciados en cinco tramos, donde su captación está fuertemente vinculada con las percepciones de calidad de los estudiantes, especialmente, con respecto a las universidades más importantes del país (U. de Chile, PUC, USACH, U de Concepción y UCV), las cuales concentran el año 2004 el 55,2% del fondo nacional, con sólo el 20% de la matrícula total del país, considerando universidades e institutos.

* Luis R. Améstica Rivas, Director de Finanzas UBB (2004)

¹ Instituciones también llamadas de investigación, con fuerte compromiso en la generación de conocimiento avanzado, asegurando una docencia de Pregrado actualizada y de calidad.

² “No es un problema sólo de pública o privada. Hay algunas universidades públicas que apenas se salvan. Es un tema de calidad en general.”, Sergio Bitar, Ministro de Educación. Revista Qué Pasa. Diciembre 2003.

Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

Distribución	AFI M\$	% Matrícula
Cinco Ues. Principales	9.577.231 55,2%	20%
Otras Instituciones	7.771.043 44,8%	80%
	17.348.274	

Fuente: Mineduc (2004)

Asimismo, en un subsector altamente competitivo, donde subsisten más de 220 instituciones, con una fuerte segmentación económica y territorial respecto a carreras, origen socioeconómico de los estudiantes y una dispersión de los recursos estatales, la publicidad y las agresivas estrategias de marketing, han venido a convertirse en un factor “distorsionador” con respecto a las percepciones de los nuevos ingresantes al sistema, permitiendo a algunas instituciones una mayor captación de AFI, elemento que es incongruente con la política ministerial que propicia la equidad dentro del sistema. El gasto en publicidad, durante el año 2001, alcanzó los \$ 15.300 millones, cifra cercana al AFI total entregado, durante ese año³.

Cabe entonces preguntarse si este sistema, que premia a las instituciones que acogen a los mejores puntajes, propicia la igualdad, cuando las señales son bastantes claras respecto a que la PSU replica al igual que la PAA, las brechas entre los mejores puntajes provenientes de colegios particulares de alto nivel socioeconómico, especialmente concentrados en la Región Metropolitana y establecimientos municipalizados con estudiantes de nivel socioeconómico más bajo, y que se distribuyen a lo largo de las demás regiones del país. Esto, reafirma las asimetrías entre las instituciones que establece H. Gaete (2003), al señalar las desigualdades para las universidades estatales derivadas a sus “**claras desventajas de inicio**” respecto a las universidades principales, mezclando instrumentos de selección con financiamiento universitario.

Dicha desigualdad de inicio se constata al revisar la relación entre el Aporte Fiscal Directo (AFD), donde prevalece un mecanismo de asignación histórica y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), donde evidenciamos una correlación de 0,95, dentro de las veinticinco universidades del Consejo de Rectores para el año 2004, es decir, se comportan en forma similar.

De las Becas Mineduc

Hoy, también nos genera preocupación la Beca Mineduc, definido, como “un 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”, la cual durante el año 2004 cambia fuertemente de distribución, asumiendo al igual que el AFI un criterio centralista, existiendo bajas posibilidades de captación para las instituciones más extremas.

A pesar de que el proceso 2004, es muy similar a los realizados en años anteriores, el Ministerio de Educación introduce nuevas modificaciones en la definición del mérito académico para las postulaciones, tanto para el crédito como para las Becas Bicentenario, Beca de hijos de profesionales de la Educación, Becas J.G. Millas y Beca de Pedagogías. Para el crédito universitario se considerarán sólo las postulaciones de aquellos estudiantes con promedio en las PSU de Matemáticas y Lenguaje y Comunicación, igual o superior a 500 puntos, para el resto de las becas señaladas, este promedio, es de 600 puntos.

³ Ponencia del Vicerrector Académico UBB, Sr. Héctor Gaete Feres: “Chile; Financiamiento Universitario”, Encuentro de Universidades Estatales, Antofagasta Octubre del 2003

Los puntajes observados de la PSU, no indican necesariamente que la prueba es más equitativa, dado que se mantienen las desigualdades⁴. Ello, debido a que los resultados generales muestran una reducción de la dispersión del puntaje, pero mayor concentración de éstos, donde disminuyó la proporción de puntajes inferiores a 450 puntos, y también disminuyó sobre los 600 puntos⁵. Pudiéndose inferir que, este nuevo mapa, genera una mayor focalización de los beneficios en estratos socioeconómicos más mejorados, desprotegiendo a los sectores más vulnerables que se concentran en menores puntajes.

Puntajes PAA versus PSU

Ptje. Estándar	PAA(%)	PSU(%)
200-449	43.8	31.23
450-599	30.5	51.43
600-849	25.7	17.04

Fuente:DEMRE

Este mecanismo de asignación de recursos no respeta la enorme diversidad existente entre las universidades, donde cada una se ve enfrentada a realidad muy distinta de sus estudiantes, ya sea por su herencia social y/o procedencia educacional, y para lo cual se requieren soluciones diferentes. Véase en cuadro siguiente, donde se muestra claramente como las universidades de la región metropolitana crecen nominalmente en \$ 1.590 millones este año, es decir, un 59% real. En tanto, las demás universidades del Consejo de Rectores de un 78,2% del fondo total, el año 2003, caen a un 68,2% el 2004, concluyéndose un decrecimiento en términos nominales, en más de \$ 300 millones, quedando claramente que este aumento de Becas, entregado por el Ministerio para el 2004, sólo benefició a las universidades capitalinas.

Becas Mineduc respecto Ues. de la Región Metropolitana

Instituciones	Año 2003		Año 2004	
Ues. de la RM	2.581.572	21,8%	4.173.176	31,8%
Ues. Regionales	9.241.539	78,2%	8.936.022	68,2%
Total País	11.823.111		13.109.198	

Fuente: Mineduc 2004

En este mismo sentido, si analizamos la asignación de Becas a las cinco universidades principales del país (U. de Chile, PUC, USACH, U de Concepción y UCV), se repite el mismo fenómeno observado con el AFI, una alta correlación del mecanismo de ingreso, a través de los mejores puntajes (PSU) con la asignación de becas. Observando un incremento de recursos superior a los \$ 1.450 millones, para estas cinco universidades, es decir, un crecimiento real del 35%. En cambio, las demás universidades pasan de un 67% el año 2003 a un 59% el año 2004.

⁴ Harald Beyer, El Mercurio: "Ilusiones estadísticas en la PSU?". Cuerpo E. Domingo 18 de Enero de 2004.

⁵ "En las pruebas de Matemáticas se cambió de una estandarización a una normalización y más aún se redujo la desviación estándar de 140 a 109 puntos. Esto generó una reducción de los puntajes altos y un incremento de los puntajes bajos para una misma ubicación relativa del postulante dentro de su grupo, con respecto al año 2003." G. Del Pino y R. Araneda. *Statistica et Societatis* N°3, Facultad de Matemáticas PUC (Enero 2004)

Becas Mineduc respecto 5 Ues. Principales

Instituciones	Año 2003		Año 2004	
5 Ues. Principales	3.884.113	32,9%	5.335.358	40,7%
Otras Universidades	7.938.998	67,1%	7.773.840	59,3%
Total País	11.823.111		13.109.198	

Fuente: Mineduc 2004

Los datos expuestos nos entregan señales inequívocas de desigualdades y, si no son corregidas a tiempo, producirían un daño creciente al sistema universitario, especialmente a las universidades tradicionales derivadas, los que hipotecarían sus posibilidades de crecimiento a problemas de financiamiento, los cuales se acentúan con los cambios que se vislumbran en la forma de asignación de crédito universitario, orientado a la demanda y no a la oferta.

El mercado educacional de enseñanza superior en Chile, ha crecido en tasas exponenciales durante los últimos 20 años, teniendo una proyección al año 2012 de un millón de alumnos. Sin duda, que este crecimiento ha sido asumido en forma más agresiva por instituciones de educación privada. En este sentido, es importante preguntarse si existe una correlación entre el crecimiento que se dará en este mercado y nuestro deseo de participar en él como universidad, ya que dicho crecimiento sólo podría ser a través de los estudiantes provenientes de los tres últimos quintiles del estrato socioeconómico, se decir, los sectores más pobres⁶.

Tal como se señaló, este crecimiento del mercado deberá, necesariamente, abarcar los sectores económicamente más deprimidos, para lo cual se deberían generar nuevos mecanismos de financiamiento, que permitan que este sector acceda a la educación superior, siendo el Estado un actor preponderante, especialmente, si los recursos provienen del sector financiero, quien exigirá ciertas garantías.

Es en este ámbito, que la UBB como Universidad regional, le suponen desafíos y responsabilidades trascendentales. Los éxitos en el plano económico, vuelven inexplicable la existencia de un número significativo de personas que viven en situación de pobreza. No es extraño, que para muchos, la causa principal es la educación. De las palabras de Alberto Etchegaray⁷, se desprende: “ se es pobre en gran parte porque no se tiene educación. Pero a la vez, no se tiene educación, en gran parte, porque se es pobre”. Al tratar de explicar las políticas de superación de la pobreza, toma importancia lo señalado por Raczynski y Serrano en su libro “Descentralización: nudos críticos”, donde destacan la necesidad de un enfoque territorial de las políticas y programas para enfrentar la pobreza.

Al tratar de explorar algunas medidas que permitan revertir estas desigualdades, podemos sugerir, por ejemplo, revisar el diseño actual de asignación del AFI, focalizando recursos en áreas del conocimiento que son prioritarias para el desarrollo del país, como es la educación y que pueden discrepar de nivel de atracción de carreras que hoy son altamente demandadas por los estudiantes, como son Psicología, Periodismo, entre otras. Esto no quiere decir, que sean menos importantes para el desarrollo del país. Sería sugerible revisar de que el AFI esté directamente relacionado con la región de procedencia, tipo de establecimiento, ingreso familiar del estudiante, nivel educacional de los padres, premiadas aquellas universidades que generen mejores condiciones para la retención de este tipo de alumno dentro del sistema.

Es sabido que el problema de financiamiento se acentúa en los sectores más pobres, por lo cual la política pública debe internalizar la problemática de quien financia a estos sectores, haciéndose necesario focalizar las ayudas teniendo en cuenta el mapa social y territorial y, por ende, sus asimetrías. Generando para ello elementos compensatorios que tengan relación, por ejemplo, con Índice de Desarrollo Humano, Porcentaje de Pobreza, Ingreso per cápita Regional, Índice de competitividad, entre otros.

⁶ Véase Héctor Gaete (2004), Educación Superior: mejorar el diseño fino de la Política Pública, Artículos UBB (www.ubiobio.cl)

⁷ Clase Inaugural UBB 1997: “Pobreza, Educación y Universidad”.

Es evidente que la herramienta más apropiada, para la mayoría de la población, es el crédito, la cual liga los costos presentes en educación con los beneficios futuros. Esta lógica, se debe perfeccionar: Primero, el Estado generando las garantías para los sectores más vulnerables y segundo, las Universidades administrando con responsabilidad tanto la necesidad de crédito, es decir, siendo cuidadosas en la fijación de sus aranceles y aumento de vacantes. Por otro lado, realizando una buena gestión de cobranza a sus egresados, quienes han sido objeto de un beneficio que la sociedad les entregó.

También, esta asimetría regional que condiciona una fuga de estudiantes de buen nivel hacia la Región Metropolitana, puede ser perfeccionada, teniendo claro que el eje central que mueve a estos estudiantes es la calidad, y por ello generar incentivos tributarios que sean compensatorios en impuestos personales futuros, a los profesionales que egresen, y que luego se queden en regiones, abriendo una línea de descentralización importante.

La Universidad del Bío-Bío es una institución pública, a la cual se le imponen, dada su condición, desafíos por una parte, aportar al desarrollo socioeconómico con un marcado sentido social y público, en la formación de nuevos profesionales y la generación de conocimiento, y por otra; no restarse a su supervivencia y desarrollo en un momento histórico, marcado por un vertiginoso cambio y continua innovación, compitiendo en un mercado educacional cada vez más agresivo, conjugando una presión social, dada por su propiedad estatal y una lógica de competencia, atada a exhaustivos controles legales.