

Alameda 3363
Estación Central-Santiago
Tel. +56 2 7180765
<http://www.economia.usach.cl/>

Universidad de Santiago de Chile



Departamento de Economía

Serie de Documentos de Trabajo

Qué cambió en el Presupuesto para Educación Superior en Chile, 2011-2013

Autores:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago)

WP 2013 - N°03

“Qué cambió en el Presupuesto para Educación Superior en Chile, 2011-2013”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 donde terminará dirigiéndose. Ello dependerá de manera relevante 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 orientación de los recursos presupuestarios para la ES entre 2011 y 2013. En términos globales, los recursos para educación superior crecen en términos reales en 18,06% en 2012 y en 10% en 2013, recuperando este último año su tendencia histórica. La mayor parte de los recursos fiscales se sigue ejecutando a través de fondos y programa previamente existentes (97,5% en 2012 y 96,2% en 2013). El Estado chileno provee el bien público de acceso a la educación superior destinando en 2013 para Ayudas Estudiantiles (becas y créditos) el 62,7% de los recursos para ES, ítem que entre 2011 y 2013, crece en 43% muy por sobre los otros ítems del presupuesto estatal para el sector en el mismo período, agrupados según los bienes cuya generación financian: 18% para la generación de conocimiento y 8% para las instituciones de ES que lo utilizan en docencia, investigación y otras producciones universitarias. El análisis de la distribución de los incrementos de recursos presupuestarios entre 2011 y 2013 permite reconocer que éstos se orientan principalmente a financiar la demanda en ES (94% de ellos, de los cuales solo 55,8% llegan a las universidades del CRUCH), mientras que solo 6% del aumento del presupuesto para ES, entre 2011 y 2013, se destina a la oferta, fortaleciendo a las universidades tradicionales. Del análisis de Presupuesto se desprende que se avanza en financiar el acceso de los estudiantes a la ES, pero el Estado no avanza en hacerse cargo de sus universidades, de tal forma que quedan pendientes de abordar, en términos presupuestarios, los problemas centrales formulados por el movimiento estudiantil, respaldados por el CRUCH y los conglomerados políticos de oposición al actual gobierno (gratuidad de la educación superior y fondos basales relevantes para las universidades estatales).

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 de 2011. Recibió los comentarios y observaciones del profesor Mario Gaymer, académico del Departamento de Economía. Este estudio contó con la eficiente colaboración de la Ayudante de Investigación, Erna Rocío Gómez de Ingeniería Comercial mención Economía de la Universidad de Santiago de Chile. 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

Cada año, el presupuesto del sector público expresa la decisión gubernamental y estatal sobre los bienes y servicios de educación superior de los cuales 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.

Se esperaba que entre el 2012 y el 2013 los montos y distribución del presupuesto avanzaran en la solución de los problemas específicos planteados por el movimiento estudiantil en 2011 y que, además, se encaminaran soluciones de carácter permanente en el rediseño del sistema de educación superior, particularmente, que quedaran expresadas en los proyectos de ley que tienen que ver con el sector y que el Gobierno ha anunciado y enviado y están en debate en el Parlamento: Sistema de Financiamiento para la Educación Superior (Boletín N° 8.369-04), Superintendencia de Educación Superior (Boletín N°8.041-04), Agencia Nacional de Acreditación. (Boletín 8774-04).

En este artículo se presentan y analizan los recursos que el presupuesto de la nación ha dispuesto para la educación superior en el 2012 y del presupuesto aprobado por el Parlamento para el 2013, los que se comparan con los recursos del 2011 y con las orientaciones que surgieron de la movilización estudiantil y social de ese año.

Así, en el punto uno, se hace el análisis global de los diversos componentes del presupuesto que el sector público destina a la educación superior, comparando en términos reales la evolución para los años 2011, 2012 y 2013 de las partidas institucionales que canalizan las transferencias presupuestarias. En este punto también se analizan los cambios en la situación del sector, reagrupando los recursos entre fondos y programas existentes a 2011 y aquellos creados en los años 2012 y 2013. En el punto dos, se incorpora una dimensión económica al análisis, ordenando los ítems presupuestarios según los bienes que el Estado está interesado en que se generen y, por consiguiente financia, entregando recursos a las personas para que los demanden y/o a las instituciones de educación superior para que los produzcan y ofrezcan. En esta perspectiva, los recursos presupuestarios se agrupan según estén destinados a generar acceso a la educación superior, al financiar ayudas estudiantiles –becas y créditos-; a la producción de conocimiento – investigación científica y tecnológica-; o a prestar apoyo a la docencia de pregrado y otras producciones de las universidades, con recursos entregados directamente a las instituciones para su libre uso. En el punto tres, se busca determinar si los incrementos de recursos presupuestarios entre 2011 y 2013 se orientan a financiar la demanda en ES o la oferta, fortaleciendo las universidades tradicionales, para lo cual se estructura una modelación que recoge las orientaciones sistémicas de los acuerdos presupuestarios alcanzados en la discusión parlamentaria de 2011 y 2012. Finalmente, se hacen consideraciones sobre los aumentos presupuestarios y los avances en los temas pendientes, centrales para el sistema de Educación Superior, gratuidad o no de la educación y, si el Estado se hace cargo o no (de manera relevante) de sus universidades.

Los datos se han estructurado de tal forma de reconocer las dimensiones de los recursos de los presupuestos 2011, 2012 y 2013, expresados en términos reales a precios de 2013, según las tasas de ajuste aplicadas para el presupuesto 2012 (2,8%) y para el proyecto 2013 (2,9%).

1. Dimensiones globales de los recursos presupuestarios en ES, 2011-2013.

El presupuesto aprobado para la Educación Superior (ES) para el año 2013, alcanzó en términos reales³ a la suma de MM\$1.459.686 (MM3.039,4 de dólares)⁴. Crece en 10% respecto del año 2012, mientras que a su vez, éste había crecido en 18,06% respecto del presupuesto de 2011 (ver tabla 1)

El presupuesto para Educación Superior está compuesto de los siguientes ítemes: los fondos del MINEDUC para Educación Superior (Partida 09, capítulo 01, Programa 30), 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 Fondo de Innovación para la Competitividad (Partida 07, capítulo 01, Programa 07) y al Programa Iniciativa Científica Milenio (Partida 07, capítulo 01, Programa 11).

El presupuesto 2013 mantiene una distribución institucional estable, similar a la del 2012. Los recursos canalizados para ES a través del MINEDUC crecen en 11,46%, algo por sobre el crecimiento del gasto total en el área (10%), situación que también ocurre respecto de los ítemes de JUNAEB, principalmente Becas, (10,16%) y de la Subsecretaría de Economía, fondos para Milenio, que crecen levemente por debajo del promedio (9,61%). Sólo los recursos de CONICYT tendrán en 2013 un crecimiento muy inferior al promedio del sector (4,4%). La mayor proporción de recursos para Educación Superior es asignada a través de la Partida 09, capítulo 01, Programa 30 (Educación Superior) del MINEDUC (72% en 2012 y 73% en 2013).

Tabla N° 1. Distribución de recursos presupuestarios para Educación Superior, por Ministerios e instituciones estatales. Período 2011 a 2013 (M\$2013)

Distribución por Instituciones Estatales	2011 (en pesos 2013)	2012 (en pesos 2013)	2013 (en pesos 2013)	2013 participación en total anual	Crecimiento 2013/2011 (%)
Total Gastos Educación Superior, MINEDUC	808.335.519	955.426.794	1.064.917.223	73,0%	31,74%
Total Gasto CONICYT	215.793.751	241.102.257	251.704.492	17,2%	16,64%
Total fondos del Ministerio de Economía para educación superior (investigación)	10.499.272	12.076.850	13.304.410	0,9%	26,72%
Gastos en Educación Superior, JUNAEB	89.323.041	118.380.154	129.760.087	8,9%	45,27%
Total de gastos en educación superior del presupuesto, Total ministerios	1.123.951.582	1.326.986.055	1.459.686.212	100,0%	29,87%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 y 2012 y proyecto (aprobado) de Presupuesto para 2013.

Solo una pequeña fracción de los recursos estatales para ES (2,5% en 2012 y 3,8% en 2013) se canaliza a través de fondos y programas nuevos, creados en 2012 y 2013. La mayor cantidad de los recursos se ejecuta a través de fondos y programas previamente existentes, ver Tabla 2.

Los fondos y programas creados en 2012 recibieron asignaciones por MM\$32.750 y en 2013 recibirán MM\$ 8.701, mientras que los programas creados este último año recibirán MM\$ 13.410, básicamente por la aplicación de la Ley N° 20.634, que otorga beneficios a deudores del crédito con aval del estado (MM\$10.703). Estas últimas creaciones entregan indicios sobre la orientación

³ Valores expresados en pesos de 2013.

⁴ El dólar observado al 12 de noviembre de 2012 fue de \$480,25.

de los recursos hacia la demanda, que ha decidido el Gobierno en los presupuestos de 2012 y 2013, enfoque que será analizado más adelante.

Tabla N° 2. Distribución de recursos presupuestarios para Educación Superior, según programas y fondos creados en 2012 y 2013. Período 2011 a 2013 (M\$2013)

Subtítulo	Item				2011 en pesos 2013	2012 en pesos 2013	2013 en pesos 2013	Crecimiento 2013/2012 %
24	212	Apoyo Innovación Educación Superior, transferencias corrientes	inst	nue	0	1.586.718	1.586.718	0,00%
24	213	Educación Superior Regional	inst	nue	0	3.173.436	3.173.436	0,00%
24	214	Fortalecimiento Universidades art. 1° DFL (Ed.) N° 4 de 1981, CRUCH	inst	nue	0	3.173.436	3.173.436	0,00%
24	216	Fortalecimiento de la calidad Educación Técnica y Profesional	inst	nue	0	338.500	0	-100,00%
24	217	Fondo Educación Superior	inst	nue	0	0	0	
24	218	Basal por desempeño Universidades Art. 1 DFL (Ed.) N° 4, de 1981, CRUCH	inst	nue	0	8.013.852	11.789.870	47,12%
33	409	Basal por desempeño Universidades Art. 1 DFL (Ed.) N° 4, de 1981, CRUCH	inst	nue	0	4.128.348	6.073.570	47,12%
33	404	Educación Superior Regional	inst	nue	0	2.115.624	3.615.000	70,87%
33	406	Fortalecimiento Universidades art. 1° DFL (Ed.) N° 4 de 1981, CRUCH	inst	nue	0	2.115.624	2.115.624	0,00%
33	407	Apoyo Innovación Educación Superior	inst	nue	0	1.057.812	2.157.000	103,91%
33	408	Fortalecimiento de la calidad Educación Técnica y Profesional	inst	nue	0	84.625	0	-100,00%
24		Beca Nivelación Académica	est	nue	0	846.250	2.058.000	143,19%
24		Beca de Articulación	est	nue	0	0	1.543.526	
24	211	Beca Idioma	cyt	nue	0	827.130	827.233	0,01%
33	002	FONDEQUIP (Transferencias de Capital)	cyt	nue	0	5.289.060	5.937.330	12,26%
		Total Fondos nuevos 2012			0	32.750.414	44.050.743	34,50%
24	03	Aplicación Ley N° 20.634 (otorga beneficios a deudores del crédito con	est	nnue	0	0	10.703.658	
24	03	Semestre en el Extranjero Beca Vocación de Profesor	inst	nnue	0	0	700.295	
24	03	Cursos de Idiomas para Becas Chile		nnue	0	0	1.287.420	
33	003	Renovación Tecnológica del Planetario	cyt	nnue	0	0	719.271	
		Total Fondos nuevos 2013			0	0	13.410.644	
		Total Fondos nuevos 2012 y 2013			0	32.750.414	57.461.387	75,45%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 y 2012 y proyecto (aprobado) de Presupuesto para 2013.

2. Los productos de educación superior que financian los recursos presupuestarios

Las universidades son instituciones que generan una diversidad de bienes, entre los cuales están aquellos que habitualmente reconocemos como productos universitarios: formación profesional y técnica y generación de conocimientos científicos y tecnológicos. Varios autores reconocen que estas corporaciones también generan otros bienes difíciles de dimensionar, tales 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 (Bonaccorsi y Daraio, 2007; Brunner, 2010; Etkowitz et al, 2000; Lavados, 2006; Salas, 2011; Salmi, 2009; Scott, 2006; UNESCO, 1998 y 2009; Universities Australia, 2013; OECD, 2004; Clark, 2004).

Con sus recursos presupuestarios el Estado chileno financia el bien público de acceso a la educación superior y la generación (producción y/o provisión⁵) de parte de los bienes generados por las universidades e instituciones del sector, algunos de los cuales tienen carácter de bienes privados y otros que son bienes públicos y/o mixtos.

Los recursos del Estado en el sector ES están destinados a generar, prioritaria y crecientemente, el bien público de acceso a la educación superior, orientando los recursos fiscales en ES hacia el

⁵ 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.

financiamiento de la demanda de estudios de pregrado. Más de la mitad de los recursos para ES del presupuesto 2011 (57,0%) corresponden a Ayudas Estudiantiles: becas, créditos y avales entregados a alumnos de este nivel para que paguen sus estudios de pregrado y/o se mantengan estudiando. Recursos que finalmente llegan a todas las Universidades, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica del país, a través del pago de aranceles que los alumnos realizan con estos beneficios⁶. En 2012 los fondos para ayudas estudiantiles representaban el 60,9% del total de recursos para ES y en el 2013 esos fondos llegan al 62,7% del total, ver Tabla 3, lo que es el resultado del fuerte aumento de las ayudas estudiantiles ocurrido entre los presupuestos de 2011 y 2013, que crecen en 42,87%.

La producción de conocimiento recibe, en su carácter de bien público, cerca de la quinta parte de los recursos estatales destinados a la educación superior, ES, del país. En 2011 y 2012 los fondos y programas para desarrollar la investigación científica y tecnológica recibieron el 20,1% y 19,1%, respectivamente y en 2013 recibirán el 18,3% del total de recursos para ES, mostrando una leve declinación en la participación, asociado ello con el hecho de que entre 2011 y 2013, crece 18,04%, tasa que está claramente por debajo del crecimiento que ha tenido el total de fondos para ES (29,87%) del período. La forma de asignación (a los investigadores y sus proyectos) establece una especie de orientación de los recursos estatales hacia el financiamiento de la demanda, aunque en este caso no es demanda de los “consumidores” directos del bien del conocimiento, sino que los demandantes de recursos son los investigadores, que buscan generarlo y ponerlo a disposición de la sociedad.

Los recursos asignados a las instituciones de educación superior, principalmente a universidades, constituyen aproximadamente el otro quinto del total presupuestario para ES. Su participación en el total baja de 22,8% en 2011 a 19,0% en 2013, ver Tabla 3. Son los recursos que tienen menor crecimiento en el período (7,82%). No es posible identificar claramente qué productos son generados con ellos, porque son entregados a las instituciones para financiar libremente su operación. Mayormente, 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.

Tabla N° 3. Distribución de recursos presupuestarios para Educación Superior, según producto que se genera. 2011 a 2013 (M\$2013)

distribución según producto que se genera	2011 (en pesos 2013)	2012 (en pesos 2013)	2013 (en pesos 2013)	2011 participación en total anual	2012 participación en total anual	2013 participación en total anual	2013/2011 (%) Crecimiento en el período
Total fondos para investigación cyt	226.293.022	254.006.237	267.123.555	20,1%	19,1%	18,3%	18,04%
Total fondos para ayudas estudiantiles	641.039.219	807.622.514	915.864.689	57,0%	60,9%	62,7%	42,87%
Total fondos para instituciones de ed. Sup. (orientados a docencia y otros rubros)	256.619.341	265.357.304	276.697.968	22,8%	20,0%	19,0%	7,82%
Total según tipo de bien que financia	1.123.951.582	1.326.986.055	1.459.686.212	100,0%	100,0%	100,0%	29,87%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 y 2012 y proyecto (aprobado) de Presupuesto para 2013.

⁶ 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.

Se asume que, por la matrícula que tienen, de manera importante, estos recursos sirven para que se realice la docencia de pregrado destinada a generar profesionales y técnicos en las instituciones de educación superior. Aunque también con estos recursos es financiada la producción de otros bienes, públicos y privados, generados por las universidades. Estos aportes estatales se orientan a la oferta pues fortalecen las actividades de las instituciones de ES.

En lo que sigue se presenta un desglose de los recursos asociados a cada una de las producciones que financia el Estado.

Acceso a la educación superior (becas y créditos a estudiantes)

La mayor parte del total de recursos para becas y créditos y otras ayudas estudiantiles en 2011 estaba destinada a créditos a estudiantes (33,1% del total para ES), también eran importantes las becas para estudiantes, que ese año representaban el 23,4%. Situación que cambió radicalmente en el presupuesto 2012, en que los créditos redujeron su participación a 23,4% y las becas suben a 33,1%, ello queda explicado por el fuerte incremento de estas últimas (70,65%) muy por sobre los créditos, que en 2012 caen en 5,29%, ver tabla 4.

Tabla N° 4. Distribución de recursos presupuestarios para Ayudas Estudiantiles en Educación Superior, 2011, 2012 y 2013 (M\$2013).

	2011 en pesos 2013	2012 en pesos 2013	2013 en pesos 2013	2012/2011 (%) crecimiento en términos reales	2013/2012 (%) crecimiento en términos reales	2013/2011 (%) crecimiento en términos reales	2011 participación en total anual %	2012 participación en total anual %	2013 participación en total anual %
becas educación superior	179.821.882	337.030.089	391.214.987	87,42%	16,08%	117,56%	16,0%	25,4%	26,8%
Beca Bicentenario	96.823.577	186.712.044	208.530.233	92,84%	11,69%	115,37%	8,61%	14,07%	14,29%
Beca Juan Gómez Millas	2.591.066	23.915.151	43.386.659	822,98%	81,42%	1574,47%	0,23%	1,80%	2,97%
Beca Nuevo Milenio	44.130.473	69.824.513	79.237.103	58,22%	13,48%	79,55%	3,93%	5,26%	5,43%
Beca Hijos de Profesionales de la Educación.	5.405.138	6.552.906	6.013.115	21,23%	-8,24%	11,25%	0,48%	0,49%	0,41%
Beca Vocación de Profesor.	2.253.734	13.671.248	15.687.250	506,60%	14,75%	596,06%	0,20%	1,03%	1,07%
Becas de Reparación	11.484.321	12.100.052	9.567.636	5,36%	-20,93%	-16,69%	1,02%	0,91%	0,66%
Beca de Excelencia Académica	17.133.573	23.407.927	25.191.465	36,62%	7,62%	47,03%	1,52%	1,76%	1,73%
Beca Nivelación Académica	0	846.250	2.058.000		143,19%		0,00%	0,06%	0,14%
Beca de Articulación	0	0	1.543.526				0,00%	0,00%	0,11%
becas mantención	66.232.283	92.723.488	102.255.354	40,00%	10,28%	54,39%	5,9%	7,0%	7,0%
becas indígenas	8.651.242	9.474.362	10.169.324	9,51%	7,34%	17,55%	0,8%	0,7%	0,7%
otras becas	8.564.458	10.035.559	11.382.128	17,18%	13,42%	32,90%	0,8%	0,8%	0,8%
Total becas para estudiantes	263.269.865	449.263.498	515.021.793	70,65%	14,64%	95,63%	23,4%	33,9%	35,3%
créditos solidarios	103.989.911	73.279.523	73.059.000	-29,53%	-0,30%	-29,74%	9,3%	5,5%	5,0%
Créditos con aval del estado	267.904.385	278.932.748	310.426.662	4,12%	11,29%	15,87%	23,8%	21,0%	21,3%
Total créditos a estudiantes	371.894.295	352.212.271	383.485.662	-5,29%	8,88%	3,12%	33,1%	26,5%	26,3%
Total otros beneficios a estudiantes	5.875.058	6.146.745	17.357.234	4,62%	182,38%	195,44%	0,5%	0,5%	1,2%
total ayudas estudiantiles	641.039.219	807.622.514	915.864.689	25,99%	13,40%	42,87%	57,0%	60,9%	62,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 y 2012 y proyecto de Presupuesto de 2013.

En el presupuesto de 2013 se observa que las becas para educación superior (Bicentenario, Nueva Milenio y otras) son los fondos que más crecen en términos reales (en pesos de 2013), eran MM\$ 179.821,8 en 2011 y suben a MM\$337.030,0 en 2012 y a MM\$ 391.214,9 en el 2013, ver tabla 4. Así, entre 2011 y 2013 el total de becas para estudiantes de educación superior crece en 95,63% en términos reales, mientras que el total de créditos a estudiantes (Fondo Solidario y CAE), crece sólo en 3,12% en el mismo período.

De los fondos para créditos estudiantiles es el Crédito con Aval del Estado el que más crece entre 2011 y 2013, aumentando en términos reales desde MM\$267.904,3 en 2011 hasta MM\$310.426,6 en 2013, mientras que los créditos solidarios bajan a MM\$73.279,5 en 2012 y, en 2013, se quedan en similares niveles (MM\$73.059,0). Reducción que compensa el aumento de becas antes indicado y que refleja los acuerdos políticos parlamentarios que ocurrieron en 2011 (para el presupuesto 2012), tal que aseguran el acceso a estudios superiores (con becas) a los estudiantes de más bajos ingresos (hasta el tercer quintil de ingreso), ver tabla 4.

Creación de conocimiento científico y tecnológico (investigación)

En Chile el Estado es una de las más importantes fuentes de financiamiento de la investigación científica y tecnológica. Se puede decir que los recursos estatales en este rubro sirven para conseguir la creación de conocimiento, básicamente desde las universidades. Este producto, generado principalmente por académicos de universidades estatales y tradicionales privadas⁷, es publicado generalmente en revistas de corriente principal (registradas en Web of Science, exISI o Scopus) convirtiéndose en un bien público, de casi libre disposición para toda la humanidad.

En 2013, los recursos para la creación de conocimiento científica y tecnológica alcanzarán a MM\$264.957,45⁸ lo que constituye un 13,3% del total destinado a la Educación Superior. Aproximadamente, la mitad de este monto (51,54% en 2013) son Fondos de CONICYT para financiar proyectos de investigación científica y tecnológica, siendo FONDECYT el programa en esta línea con mayores recursos (33% en 2013) y con un crecimiento de 40% entre 2011 y 2013, ver Tabla 5. Los recursos del Ministerio de Economía para proyectos de la Iniciativa Científica Milenio, ICM, alcanzan al 5% del total para generar conocimiento. Los recursos para formación de capital humano avanzado serán MM\$92.328,12 en 2013, (34,85% del total) aunque muestran una tendencia declinante en los últimos dos años (caen en 11,16% respecto de 2011), principalmente en Becas nacionales de Postgrado y Becas Chile. Los recursos para fortalecer el equipamiento y el acceso a información electrónica de los investigadores alcanzan en 2013 sólo al 4,97% del total para investigación científica y tecnológica.

⁷ En el período 2002-2010 académicos de las universidades estatales y tradicionales privadas publicaban el 94,5% de las publicaciones ISI del país.

⁸ Este dato no incluye los recursos para innovación tecnológica.

Tabla N° 5. Distribución de recursos presupuestarios para Investigación Científica y Tecnológica. 2011, 2012 y 2013 (M\$2013).

	2011 en pesos 2013	2012 En pesos 2013	2013 en pesos 2013	2012/2011 (%) crecimiento en términos reales	2013/2012 (%) crecimiento en términos reales	2013/2011 (%) crecimiento en términos reales	2013 participación en total anual %
Total Fondos para investigación científica y tecnológica	226.205.605	252.914.654	264.957.452	11,81%	4,76%	17,13%	100,00%
Total Fondos para proyecto de investigación	115.555.735	132.588.523	149.816.120	14,74%	12,99%	29,65%	56,54%
Fondos CONICYT para proyectos de investigación	105.143.881	120.776.126	136.563.160	14,87%	13,07%	29,88%	51,54%
Convenio Investigación Astronómica - ESO/AUI/NAOJ	351.465	351.465	0	0,00%	-100,00%	-100,00%	0,00%
Programa de Inserción de Investigadores	3.896.052	3.644.066	3.871.100	-6,47%	6,23%	-0,64%	1,46%
Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT)	62.545.299	74.010.081	87.422.786	18,33%	18,12%	39,78%	33,00%
Fondo de Fomento Ciencia y Tecnología (FONDEF)	14.825.941	16.193.464	16.850.100	9,22%	4,05%	13,65%	6,36%
Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica	2.763.158	3.707.155	3.795.905	34,16%	2,39%	37,38%	1,43%
Programa de Investigación Asociativa (PIA)	20.761.966	22.869.895	24.623.269	10,15%	7,67%	18,60%	9,29%
Fondos Ministerio de Economía para proyecto de investigación	10.411.854	11.812.397	13.252.960	13,45%	12,20%	27,29%	5,00%
Programa Iniciativas Científicas Millenium-Prog.11 Subsecretaría de Economía	2.353.718	2.945.035	2.944.998	25,12%	0,00%	25,12%	1,11%
Programa Iniciativas Científicas Millenium	8.058.136	8.867.362	10.307.962	10,04%	16,25%	27,92%	3,89%
Fondos CONICYT para formación de capital humano avanzado	103.921.917	102.075.437	92.328.125	-1,78%	-9,55%	-11,16%	34,85%
Becas Nacionales Postgrado	44.983.179	44.653.255	39.238.984	-0,73%	-12,13%	-12,77%	14,81%
Becas Chile	58.610.921	57.007.519	52.588.675	-2,74%	-7,75%	-10,27%	19,85%
Apoyo Complementario para Estudiantes de Postgrado	327.816	414.662	500.466	26,49%	20,69%	52,67%	0,19%
Fondos CONICYT para equipamiento	2.305.728	11.782.968	13.165.944	411,03%	11,74%	471,01%	4,97%
Acceso a información Electrónica para Ciencia y Tecnología, CINCEL	2.305.728	6.493.908	6.509.343	181,64%	0,24%	182,31%	2,46%
FONDEQUIP (Transferencias de Capital)	0	5.289.060	5.937.330		12,26%		2,24%
Renovación Tecnológica del Planetario	0	0	719.271				0,27%
Fondos CONICYT para otras actividades relacionadas con investigación y formación de capital humano avanzado	4.422.225	6.467.727	9.647.263	46,26%	49,16%	118,15%	3,64%
Otras Transferencias	61.367	61.366	61.366	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
Convenio GEMINI	332.007	332.007	0	0,00%	-100,00%	-100,00%	0,00%
Fondo Publicaciones Científicas	147.281	147.036	147.036	-0,17%	0,00%	-0,17%	0,06%
Cooperación Internacional	696.407	2.527.210	3.833.046	262,89%	51,67%	450,40%	1,45%
Programa Explora	2.414.507	2.840.526	4.971.630	17,64%	75,02%	105,91%	1,88%
Programa Científicos de Nivel Internacional	770.656	559.583	634.185	-27,39%	13,33%	-17,71%	0,24%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011, 2012 y 2013.

Formación profesional (Docencia) y otros productos universitarios

El estado entrega anualmente recursos a diversas instituciones del sector de la Educación Superior. Parte importante de éstos son destinados, en el caso de las universidades tradicionales, a financiar la docencia de pregrado que dictan y, por consiguiente, a generar profesionales. También, estos recursos se destinan a la generación de otros productos universitarios (bienes públicos o privados). No existe información precisa sobre la distribución de estos recursos entre las producciones a los que son destinados.

Los recursos presupuestarios entregados a las instituciones de ES son alrededor de la quinta parte de los recursos estatales para el sector. En 2013 alcanzará a MM\$275.650,23. Estos recursos, que el Estado destina a fortalecer la oferta en ES, han crecido a una tasa real anual de 3,46% (Tabla 6) entre 2011 y 2013 por debajo del crecimiento de los que entrega a toda la ES (29,87%, Tabla 1) en el mismo período.

Tabla N° 6. Distribución de recursos presupuestarios para Instituciones según destino productivo de éstos (docencia, investigación y otros). 2011, 2012 y 2013 (M\$2013).

	2011 en pesos 2013	2012 En pesos 2013	2013 en pesos 2013	2012/2011 (%) crecimiento en términos reales	2013/2012 (%) crecimiento en términos reales	2013/2011 (%) crecimiento en términos reales	2013 participación en total anual %
Total fondos asignados a instituciones ES	256.706.759	265.591.945	276.749.418	3,46%	4,20%	7,81%	100,0%
Fondos de libre disposición de la instituciones	187.927.349	196.182.112	204.834.297	4,39%	4,41%	9,00%	74,01%
Aporte Artículo 2° DFL (Ed) N°4, de 1981 AFD (CRUCH)	164.774.679	173.029.442	181.681.627	5,01%	5,00%	10,26%	65,65%
Aporte Artículo 3° DFL (Ed) N°4, de 1981 AFI	23.152.670	23.152.670	23.152.670	0,00%	0,00%	0,00%	8,37%
Fondos asignados por proyectos	61.572.923	60.284.547	64.904.286	-2,09%	7,66%	5,41%	23,45%
Fondos asignados por proyectos para CRUCH	22.416.158	36.233.974	39.242.859	61,64%	8,30%	75,07%	14,18%
Fondo Desarrollo Institucional art. 1° DFL (Ed.) N° 4 de 1981.(**) transferencias corrientes, CRUCH	9.071.068	10.816.312	10.799.177	19,24%	-0,16%	19,05%	3,90%
Fondo Desarrollo Institucional-Infraestructura art. 10 DFL (Ed.) N° 4 de 1981, transferencias de capital, CRUCH	13.345.090	7.986.402	5.291.182	-40,15%	-33,75%	-60,35%	1,91%
Basal por desempeño Universidades Art. 1 DFL (Ed.) N° 4, de 1981, CRUCH	0	3.173.436	3.173.436		0,00%		1,15%
Basal por desempeño Universidades Art. 1 DFL (Ed.) N° 4, de 1981, transferencias de capital, CRUCH	0	8.013.852	11.789.870		47,12%		4,26%
Fortalecimiento Universidades art. 1° DFL (Ed.) N° 4 de 1981, transferencias corrientes, CRUCH	0	4.128.348	6.073.570		47,12%		2,19%
Fortalecimiento Universidades art. 1° DFL (Ed.) N° 4 de 1981, transferencias de capital, CRUCH	0	2.115.624	2.115.624		0,00%		0,76%
Fondos asignados por proyectos para Estatales	36.887.941	10.703.207	10.744.649	-70,98%	0,39%	-70,87%	3,88%
Universidad de Chile	8.766.797	8.766.797	8.766.797	0,00%	0,00%	0,00%	3,17%
Aplicación Ley N° 20.374 (recursos incentivo al retiro, solo zonas extremas)	28.121.144	1.936.410	1.977.852	-93,11%	2,14%	-92,97%	0,71%
Fondos asignados por proyectos para NO CRUCH	2.268.825	8.058.306	8.128.342	255,18%	0,87%	258,26%	2,94%
Fondo de Desarrollo Institucional, transferencias corrientes, NO CRUCH + IP+ CFT	2.267.767	4.635.562	4.627.526	104,41%	-0,17%	104,06%	1,67%
Fondo Desarrollo Institucional-Infraestructura, transferencias de capital, (NO CRUCH) + IP y CFT	1.058	3.422.744	3.500.816	323468,29%	2,28%	330848,79%	1,26%
Fondos asignados por proyectos para Regiones	0	5.289.060	6.788.436		28,35%		2,45%
Educación Superior Regional, transferencias corrientes	0	3.173.436	3.173.436		0,00%		1,15%
Educación Superior Regional, transferencias de capital	0	2.115.624	3.615.000		70,87%		1,31%
Fondos asignados para todas las instituciones ES	7.206.487	9.125.285	7.010.835	26,63%	-23,17%	-2,71%	2,53%
Pasantías Técnicos Nivel Superior	7.119.069	5.822.990	3.215.667	-18,21%	-44,78%	-54,83%	1,16%
Apoyo Innovación Educación Superior, transferencias corrientes	0	1.586.718	1.586.718		0,00%		0,57%
Fortalecimiento de la calidad Educación Técnica y Profesional	0	338.500	0		-100,00%		0,00%
Apoyo Innovación Educación Superior transferencias de capital, CRUCH Y PRIVADAS	0	1.028.000	2.157.000		109,82%		0,78%
Fortalecimiento de la calidad Educación Técnica y Profesional	0	84.625	0		-100,00%		0,00%
Programa de Capacidades Innovadoras y Emprendedoras en Universidades (INNOVA)	87.418	264.453	51.450	202,52%	-80,54%	-41,14%	0,02%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 y 2012 y proyecto de Presupuesto de 2013.

El principal componente de los recursos para instituciones, de libre disposición, son los Aportes Fiscales Directos (AFD), que en 2013 representarán el 65,91% del total para instituciones. Estos recursos son destinados a las universidades del CRUCH. En la línea de libre disposición también están los Aportes Fiscales Indirectos (AFI), que pueden llegar a todas las instituciones de educación superior, dependiendo de si sus estudiantes tienen los puntajes PSU requeridos para recibir este fondo. El AFI no ha crecido en términos reales en los dos últimos años y en 2013 representará el 8,40% de los recursos fiscales para instituciones de ES. El 23,55% de los recursos que van a las instituciones de ES se asigna contra proyectos, ver tabla 6. A pesar de las recientes innovaciones, el Fondo de Desarrollo Institucional, FDI, que es el mecanismo de asignación utilizado en los últimos tiempos, continúa siendo el de mayor significación en este ámbito, en 2013 será alrededor del 10% del total.

Los recursos nuevos, asignados a las instituciones sobre la base de proyectos, son aún de poca cuantía, los fondos Basales para universidades del CRUCH representarán en 2013 cerca del 6% de los recursos orientados a fortalecer la oferta y los fondos para Educación Superior Regional, que van a todo tipo de institución de ES, alcanzarán al 2,46% en 2013. Ambos fondos representarán apenas 1,22% y 0,47%, respectivamente del total de recursos para toda la ES en 2013.

El fondo asignado, de manera especial, a la Universidad de Chile (MM\$8.766.79, representa 3,18% del total para instituciones en 2013), no ha crecido en términos reales en los últimos dos años. Pero aún así, en términos de recursos presupuestarios, es la mitad de los Basales y superior a los fondos Regionales.

3. Orientación del aumento de recursos estatales para ES, 2011-2013.

En los años 2012 y 2013 se realizaron cambios importantes en la distribución del presupuesto estatal para ES. La determinación de las dimensiones de los cambios y de las nuevas estructuras en la distribución de los recursos permite establecer hacia dónde se orienta la acción del Estado respecto del sistema de ES.

Interesa identificar si los cambios presupuestarios están destinados a conservar el sistema o a modificarlo y en qué sentido. Para ello se determinará si los incrementos de recursos se orientan a financiar la demanda o con ellos se busca fortalecer las instituciones estatales y tradicionales privadas y, por consiguiente, se orientan a financiar 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 le es indiferente el tipo de institución que fortalece.

Además, en este estudio se hará un esfuerzo en identificar las tendencias respecto del tipo de bienes universitarios que financian los recursos estatales: docencia (generación de profesionales) o investigación (generación de conocimiento científico tecnológico).

Los aumentos de recursos ocurridos después de la movilización estudiantil y social de 2011 se estructuran en una modelación que recoge las orientaciones sistémicas de los acuerdos presupuestarios alcanzados en la discusión parlamentaria de 2011 y 2012.

El aumento presupuestario para Educación Superior, ES, para el período 2011 a 2013, se segmenta inicialmente entre los recursos que se orientan a financiar a quienes demandan bienes de Educación Superior y aquellos destinados a financiar a los que los ofrecen, es decir, a quienes generan bienes de ES. Lo que se representan en la relación siguiente:

$$\Delta REES = \Delta RDDA + \Delta ROF \quad (1)$$

Donde

$\Delta REES$: aumento de recursos estatales para Educación Superior

$\Delta RDDA$: aumento de recursos estatales para Educación Superior, orientados a financiar la Demanda

ΔROF : aumento de recursos estatales para Educación Superior, orientados a financiar la Oferta en ES.

A su vez, los aumentos de recursos orientados a la demanda u orientados hacia la oferta se definen como sigue:

$$\Delta RDDA = (\alpha_1 \Delta RAYest + \alpha_2 \Delta RICYT + \alpha_3 \Delta RINST) \quad (2)$$

$$\Delta ROF = (\beta_1 \Delta RAYest + \beta_2 \Delta RICYT + \beta_3 \Delta RINST) \quad (3)$$

$\Delta RAYest$: aumento de recursos estatales para Ayudas estudiantiles en Educación Superior

$\Delta RICYT$: aumento de recursos estatales para Investigación Científica y Tecnológica en Educación Superior

$\Delta RINST$: aumento de recursos estatales para Instituciones de Educación Superior

α_i : coeficientes de orientación a la demanda

β_j : coeficientes de orientación a la oferta

Luego, la distribución del aumento de recursos fiscales para ES se puede representar por la siguiente relación:

$$\Delta REES = (\alpha_1 \Delta RAYest + \alpha_2 \Delta RICYT + \alpha_3 \Delta RINST) + (\beta_1 \Delta RAYest + \beta_2 \Delta RICYT + \beta_3 \Delta RINST) \quad (4)$$

La estimación de los coeficientes de orientación se realizó con datos reales y asumiendo que la distribución del año 2011 representa lo ocurrido "históricamente" (al menos es la existente antes de los cambios). Se asume en general que los recursos adicionales de los años 2012 y 2013 se distribuyen a lo menos con esas participaciones y así los montos resultantes reflejan el impacto mínimo de los aumentos de recursos en la estructura de financiamiento. Para algunos recursos institucionales, sobre los que se desconoce la distribución entre los bienes que se producen con ellos, se aplica el coeficiente de (ingresos por aranceles/ingresos por fondos de investigación) por universidad.

La aplicación de este modelo y la determinación de los coeficientes de orientación generó una distribución de recursos (ver tabla 7), cuyos resultados se analizan a continuación.

Una parte significativa del aumento de recursos en los presupuestos de 2012 y 2013 se destina a fortalecer la Demanda en el sector de la Educación Superior. Ello ocurre por el fuerte aumento de las ayudas estudiantiles (orientadas en un 100% a la demanda de docencia de pregrado). Ayudas que crecen entre 2011 y 2013 en MM\$274.825,47 a una tasa de 43%, ver Tabla 7.

El aumento de las Ayudas Estudiantiles entre 2012 y 2013 entrega un mensaje contradictorio. Los incrementos operan en sentidos contrapuestos, por un lado se aporta un alto nivel de recursos para el CAE, fondo al que pueden postular los estudiantes de todas las instituciones de educación superior (incluidas las privadas) y por otro lado, aumenta fuertemente su principal programa de becas (Becas Bicentenario) que está abierto sólo para los estudiantes de las universidades del CRUCH, siendo el programa que más se incrementa entre ambos años, en un monto de MM\$116.998,30 y a una tasa de 121,0%, ver tabla 7. Aumento que está relacionado con la caída (26,0%) de los créditos solidarios, destinados a alumnos de las universidades del CRUCH, básicamente porque se traspasan fondos a becas para cubrir con ellas hasta el 3er quintil y entregar créditos a partir desde ese nivel de ingreso.

Las modificaciones en los ítemes de ayudas estudiantiles no entregan ningún beneficio especial para las universidades estatales, excepto claro lo que consigan los alumnos de estas corporaciones, lo cual se estima será a lo menos el 69,8% del aumento de Becas y el 12,6% del aumento del CAE (ver tabla 7). Montos que deberán ajustarse por la reducción en los recursos para créditos solidarios.

Los fondos para investigación científica y tecnológica también fortalecen la demanda en el sector de ES. Son fondos que se entregan, normalmente, en forma directa a los investigadores y no a las instituciones (universidades) que los patrocinan. Financian la actividad de investigación de académicos pertenecientes a las universidades complejas del país, que principalmente pertenecen al CRUCH. Estos recursos aumentan en MM\$40.830,53, creciendo en 18%, bastante por debajo del 30% en que aumentó el total de recursos para ES en los años 2012 y 2013, ver Tabla 7.

Los únicos recursos que se orientan hacia el fortalecimiento de la oferta en el sector de la ES son los aportes institucionales que realiza el Estado. Entre 2011 y 2013 estos aportes crecen en MM\$ 20.078,62 y a una tasa de 8%, muy por debajo de los incrementos del total de recursos para ES (30%).

Los fondos para instituciones que más crecen entre 2011 y 2013 son el antiguo Aporte Fiscal Directo y los nuevos Fondos Basales (MM\$16.906,94 y MM\$17863,44, respectivamente. Los Basales representan 1,2% del total para educación superior y estos montos no significan recursos de importancia para el desarrollo de las universidades estatales, menos aún si se reparten entre los proyectos presentados por cualquiera de las universidades del CRUCH (estatales y privadas). Similar situación ocurre con los nuevos recursos para la Educación Superior Regional, su incremento entre 2011 y 2013 es de MM\$6.788,43 y no responde a una estrategia de desarrollo regional, sino más bien son recursos para compartir, compitiendo, entre todas las instituciones de ES de las regiones.

Como se ha indicado antes, parte importante de los recursos que el Estado asigna a las instituciones son destinados por éstas a financiar la docencia que entregan. Es posible suponer que con ellos financian principalmente la planilla de académicos y funcionarios, los cuales según sea la universidad, realizan en parte importante actividades docentes y administración de la

docencia. En la estimación de la distribución de estos recursos entre docencia e investigación de los recursos institucionales 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 de los fondos institucionales entre ellas. Así, se estima que en promedio del sistema el 81,3% de estos recursos se destina docencia y 18,7% a investigación.

Tabla N° 7. Distribución de los aumentos de recursos presupuestarios entre 2011 y 2013, según destino productivo de éstos (docencia, investigación y otros) y según orientación hacia la demanda u oferta, (M\$2013).

	total anual 2011	incrementos entre 2011 y 2013							
		total aumentos	crecim. (%) 2011 a 2013	orientado a la demanda		orientado a la oferta		producto financiado	
				a ues cruch	a no cruch	a ues cruch	a no cruch	docencia	investigación
Apoyo a estudiantes (acceso a educación superior)	641.039.219	274.825.470	43%	147.985.034	126.840.436			274.825.470	0
Becas Educación Superior	179.821.882	221.220.808	123%	69,8%	30,2%			100%	0%
(Becas Bicentenario)	96.823.577	116.998.300	121%	100%	0%			100%	0%
(Becas Nuevo Milenio) (1)	44.130.473	37.518.468	85%	3,7%	96,3%			100%	0%
otros apoyos estudiantiles (1)	38.867.833	66.704.040	172%	53,9%	46,1%				0%
Otras Becas (2)	109.647.969	21.688.367	17%	53,9%	46,1%				
Créditos Fondo Solidario	98.306.609	-25.247.609	-26%	100%	0%			100%	0%
Créditos con Aval del Estado (1)	253.262.758	57.163.904	23%	12,6%	87,4%			100%	0%
Fondos para Investigación (creación de conocimiento cyt)	226.293.022	40.830.533	18%	39.418.129	1.412.403			0	40.830.533
FONDECYT	62.545.299	24.877.487	40%	94,8%	5,2%			0%	100%
FONDEF	14.825.941	2.024.159	14%	98,6%	1,4%			0%	100%
PIA	20.761.966	3.861.303	19%	98,9%	1,1%			0%	100%
FONDEQUIP	0	5.937.330		100,0%	0,0%			0%	100%
MILENIO(3)	10.411.854	2.841.106	27%	99,9%	0,1%			0%	100%
otros fondos (4)	117.747.963	1.289.147	1%	96,5%	3,5%			0%	100%
Fondos para instituciones (generación de profesionales y otras producciones universitaria)	256.619.341	20.078.627	8%			14.219.109	5.859.517	12.736.653	7.341.974
AFD (5)	164.774.679	16.906.948	10%			100%	0%	81,3%	18,7%
FDI-CRUCH (6)	22.416.158	-6.325.799	-28%			100%	0%	100,0%	0,0%
FDI-NO CRUCH (6)	2.268.825	5.859.517	258%			0%	100%	100,0%	0,0%
Fondos Basales (5)	0	17.863.440				100%	0%	81,3%	18,7%
Ed. Sup. Regional (7)	0	6.788.436				100%	0%	29,7%	70,3%
Incentivo retiro acad. (5)	28.121.144	-26.143.292	-93%			100%	0%	81,3%	18,7%
otros fondos (5)	39.038.536	5.129.376	13%			100%	0%	81,3%	18,7%
total recursos para ES	1.123.951.582	335.734.629	30%	187.403.163	128.252.840	14.219.109	5.859.517	287.562.123	48.172.506
participación en total de incremento				55,8%	38,2%	4,2%	1,7%	85,7%	14,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes Presupuestarias 2011 y 2012 y Presupuesto aprobado para 2013.

1. Se tomaron las distribuciones que estos beneficios presentaban el año 2011 y se asumió que no se modificaban en los dos años siguientes. Las distribuciones se obtuvieron del Informe de Contraloría General de la República, CGR, "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior, 2011", abril 2012.
2. Se asume que estos recursos tienen igual distribución que "otros apoyos estudiantiles", calculados según Informe de CGR.
3. Estimado según datos globales presentados por Institutos y Núcleos de la Iniciativa Científica Milenio, IMC.
4. Se utiliza la distribución promedio de todos los recursos para investigación
5. Se estima una distribución aplicando el coeficiente de ingresos por aranceles/ingresos por fondos de investigación por universidad y por agrupación de éstas.
6. Según tipo de proyectos asignado en 2012, reseñados en Resolución 7253 de 07.11.2012. Se asume que lo mismo sucede con los fondos FDI para las instituciones de ES no-CRUCH.
7. Estimada según orientación de proyectos adjudicados en 2012.

En términos globales, comparando 2011 y 2013 se observa que los presupuestos del sector público para Educación Superior, avanzan en sentidos contrapuestos.

Se fortalece la demanda de ES y se reduce, en términos relativos, los recursos para la oferta de ES, de tal forma que los recursos orientados a la demanda suben su participación en el total del presupuesto para toda la ES desde 76,9% en 2011 a 81,2% en 2013, mientras que los recursos para fortalecer la oferta caen en importancia desde 22,8% a 19,0% entre 2011 y 2013, ver Tabla 8.

Por un lado, aumentan los recursos orientados a la demanda que van al CRUCH (su importancia se acrecienta subiendo de 46,9% en 2011 a 49,0% en 2013 –ver Tabla 8-). Y, también aumentan los recursos orientados a la demanda que llegan a las instituciones privadas de ES.

Por otro lado, se observa que aumenta el financiamiento estatal a la oferta que hacen las instituciones privadas de ES (no CRUCH) y disminuyen los recursos para la oferta en CRUCH (-2,20%), o sea, se camina en sentido inverso de la petición de fortalecer a las universidades estatales.

Tabla N° 8. Distribución de los recursos presupuestarios del año 2011 y del 2013, según destino productivo de éstos (docencia, investigación y otros) y según orientación hacia la demanda u oferta, (M\$2013).

	total presupuesto 2011					
	orientado a la demanda		orientado a la oferta		producto financiado	
	a ues cruch	a no cruch	a ues cruch	a no cruch	docencia	investigación
total recursos para ES 2011	527.197.270	340.134.971	254.350.517	2.268.825	854.347.784	269.603.799
participación en total de 2011	46,90%	30,30%	22,60%	0,20%	76,00%	24,00%
total recursos para ES 2013	714.600.433	468.387.811	268.569.626	8.128.342	1.141.909.907	317.776.305
participación en total de 2013	49,00%	32,10%	18,40%	0,60%	78,20%	21,80%
Diferencias	+2,10%	+1,80%	-2,20%	+0,40%	+2,20%	-2,20%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Presupuestaria 2011. Y, utilizando las distribuciones de las notas de la Tabla 7.

5. La discusión de futuro en ES. Los temas pendientes.

El análisis de los datos presupuestarios de los últimos tres 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 para obtener formación profesional, sin tener una preocupación especial respecto del desarrollo de las universidades estatales.

En el año 2011 el movimiento estudiantil, respaldado por el CRUCH y los conglomerados políticos de Oposición al actual gobierno identificaron un conjunto de problemas centrales, tras los cuales se produjo una fuerte movilización estudiantil y social. Pero los cambios presupuestarios ocurridos en 2012 y 2013 indican que éstos están pendientes de abordar y resolver. No se abordaron ni resolvieron los temas referidos a la gratuidad o no de la educación, es decir, cuánto colabora el Estado con los estudiantes y sus familias con el financiamiento de los estudios universitario o de ES y, si el Estado se hace cargo o no (de manera relevante) de sus universidades.

Es claro que no existía, entonces ni ahora, una visión común respecto de estos dos temas, centrales porque tienen expresión en el Presupuesto de la Nación. Los planteamientos básicos de los actores sociales y políticos y del Gobierno fueron formulados en los documentos que se reseñan a pie de página⁹ y en las referencias.

Sobre la ampliación de los recursos para fortalecer a las universidades estatales el movimiento estudiantil y el Consejo de Rectores (CRUCH) planteaban que el Estado dispusiera de recursos para avanzar en la instalación de fondos basales para las universidades estatales, como una señal de que el Estado y Gobierno reconocían su responsabilidad con la educación pública, señalaban que “El Estado debe asumir el compromiso de aumentar significativamente el monto de financiamiento estatal del sistema de educación terciaria de modo de llevarlo, en un período razonable, al menos, al promedio de los países de la OECD y así no seguir gravando a las familias el costo de esta”. Mientras que, el Gobierno apoyó estos aportes, pero siempre que fueran esporádicos y abiertos a otras instituciones de educación superior, afirmando que “Respecto del aporte del Estado a las instituciones de educación superior, el gobierno considera pertinente perfeccionar los mecanismos de financiamiento a instituciones, considerando su desempeño y el rol que cada una de ellas cumpla, con rendiciones de cuentas periódicas. Se propone también complementarlos con nuevos apoyos a través de convenios de desempeño que fomenten áreas específicas y fondos de revitalización institucional”.

Sobre el tema de la gratuidad de la ES, la CONFECH planteaba que “La educación pública debe ser gratuita, entendiendo que el Estado debe proveer de los recursos necesarios para garantizar de manera plena el derecho sin ningún tipo de restricción socioeconómica”. Este tema no recibió apoyos políticos explícitos ni se discutió por el Gobierno, pero en cambio presupuestariamente se avanzó (con acuerdo del Parlamento) en resolver el problema de acceso a la educación superior mediante más recursos en becas y créditos, entre 2011 y 2013 se aumentaron los recursos para ayudas estudiantiles en 43,0%, donde los principales aumentos fueron en Becas para los estudiantes de las universidades del CRUCH.

⁹ Congreso Nacional. 03 agosto 2011; MINEDUC, Ministro Bulnes. 01 agosto 2011; CONFECH, Secundarios y Colegio Profesores. 27 julio 2011; CONFECH-CRUCH. 26 Julio 2011; Concertación de Partidos por la Democracia, 08 julio 2011; Presidente de la República. 05 julio 2011; Libertad y Desarrollo. 05 Agosto 2011.

En síntesis, globalmente el Estado (ejecutivo y parlamento) aumentan los recursos para la educación superior en un monto importante (30% entre 2011 y 2013), pero los aumentos se orientan de una forma controversial que no se ha reconocido como solución del problema levantado originalmente en el 2011.

Referencias

Bonaccorsi A y C Daraio (2007) Universities and Strategic Knowledge Creation : Specialization and Performance in Europe. Editorial Cheltenham, Edward Elgar Pub., 2007.

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/>

Bulnes, Ministro MINEDUC (2011) "Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena". 01 agosto 2011.

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

Concertación de Partidos por la Democracia (2011) "Compromiso de la Concertación con la Educación". 08 julio 2011.

CONFECH, Secundarios y Colegio Profesores (2011) "Bases para un acuerdo social por la educación chilena". 27 julio 2011.

CONFECH-CRUCH (2011) "Puntos convergentes entre el Consejo de Rectores y la Confech". 26 Julio 2011.

Congreso Nacional (2011) "Agenda de Trabajo. Mesa política-social por la reforma de la educación en Chile respuesta al "Acuerdo político social por la Educación". 03 agosto 2011.

Contraloría General de la República (2012) "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior, 2011", abril.

Etzkowitz Henry, Andrew Webster, Christiane Gebhardt, Branca Regina Cantisano Terra (2000) "The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm", Research Policy, Volume 29, Issue 2, February 2000, Pages 313-330.

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

Libertad y Desarrollo (2011) "Propuesta de acción para el desarrollo de la Educación chilena". Temas Públicos N° 1.025, 05 Agosto 2011.

Ministerio de Hacienda, DIPRES (2011) "Ley de Presupuesto del Sector Público". Años 2011, 2012 y 2013. 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

Piñera, Sebastián, Presidente de la República (2011) "Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E.)", 05 julio 2011.

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, Paris, julio.

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

Anexo Distribución de los recursos presupuestarios del año 2011 y del 2013, según destino productivo de éstos (docencia, investigación y otros) y según orientación hacia la demanda u oferta, (M\$2013).

	total presupuesto 2011					
	orientado a la demanda		orientado a la oferta		producto financiado	
	a ues cruch	a no cruch	a ues cruch	a no cruch	docencia	investigación
Apoyo a estudiantes (acceso a educación superior)	308.724.138	332.315.080			641.039.219	0
	48,20%	51,80%			100,00%	0,00%
Fondos para Investigación (creación de conocimiento cyt)	218.473.131	7.819.891			0	226.293.022
	96,50%	3,50%			0,00%	100,00%
Fondos para instituciones (generación de profesionales y otras producciones universitaria)			254.350.517	2.268.825	213.308.565	43.310.777
			99,10%	0,90%	83,10%	16,90%
total recursos para ES	527.197.270	340.134.971	254.350.517	2.268.825	854.347.784	269.603.799
participación en total de 2011	46,90%	30,30%	22,60%	0,20%	76,00%	24,00%
	total presupuesto 2013					
	orientado a la demanda		orientado a la oferta		producto financiado	
	a ues cruch	a no cruch	a ues cruch	a no cruch	docencia	investigación
Apoyo a estudiantes (acceso a educación superior)	456.709.172	459.155.517			915.864.689	0
	49,90%	50,10%			100%	0%
Fondos para Investigación (creación de conocimiento cyt)	257.891.261	9.232.294			0	267.123.555
	96,50%	3,50%			0%	100%
Fondos para instituciones (generación de profesionales y otras producciones universitaria)			268.569.626	8.128.342	226.045.218	50.652.750
			97,10%	2,90%	82%	18%
total recursos para ES	714.600.433	468.387.811	268.569.626	8.128.342	1.141.909.907	317.776.305
participación en total de 2013	49,00%	32,10%	18,40%	0,60%	78,20%	21,80%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Presupuestaria 2011. Y, utilizando las distribuciones de las notas de la Tabla 7.