

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN RESPECTO DEL PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA EL APOORTE FISCAL INDIRECTO PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ESTABLECIENDO UNA REGULACIÓN TRANSITORIA PARA EL AÑO 2017.

BOLETIN N° 11.257-04-S

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Educación pasa a informar el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en mensaje, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, con urgencia calificada de "suma".

Durante el análisis de esta iniciativa legal la Comisión contó con la asistencia de la Jefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, señora Alejandra Contreras Altmann.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto.

La idea matriz o fundamental del proyecto consiste en suprimir el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo una regulación transitoria para el año 2017.

2) Normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado.

No tiene.

3) Normas que requieren trámite de Hacienda.

El articulado del proyecto de ley debe ser conocido por la Comisión de Hacienda.

4) Aprobación del proyecto.

El proyecto fue aprobado, en general, por mayoría de votos.

5) Diputado informante.

Se designó como Diputado Informante al señor Alberto Robles Pantoja.

II. ANTECEDENTES.

A) Fundamentos del proyecto.

El proyecto de ley en estudio se origina en un mensaje de S.E. la Presidenta de la República, el cual señala que ha sido parte de los objetivos del Gobierno mejorar transversalmente la calidad en todos los niveles educativos y reposicionar la educación pública, construyendo un sistema más integrado y equitativo, con un diseño que no implique una carga financiera insostenible para los estudiantes y sus familias.

Añade que a lo largo de estas últimas décadas se ha avanzado significativamente en la masificación de la educación superior. Sin embargo, aún no se ha podido reducir suficientemente la brecha de oportunidades entre grupos sociales. Lo anterior es producto, en gran medida, de la inequidad en los instrumentos de acceso.

En efecto, la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que solo mide conocimientos, no considera apropiadamente las aptitudes de los estudiantes provenientes de la Educación Media Técnico Profesional y trabajadores, y la evidencia ha demostrado que un efecto indeseado es que sus resultados están altamente correlacionados con el origen socioeconómico de los postulantes, reforzando con ello la reproducción en el tiempo del patrón de segregación.

En este contexto, y consecuente con la lógica de ir eliminando herramientas que no tienen un efectivo potencial para promover la equidad, calidad y eficiencia del sistema de educación superior, se propone eliminar el aporte fiscal indirecto (AFI).

Recuerda el mensaje que el AFI fue creado en el año 1981 para aumentar la calidad de la educación superior, a través de la competencia entre las instituciones para captar a los mejores alumnos. La distribución de su monto total se realiza en función de las instituciones en que se matriculen los 27.500 mejores puntajes de la PSU en el año inmediatamente anterior, generando un mayor monto de AFI los alumnos con mejores puntajes.

Continúa el Ejecutivo destacando que una de las principales debilidades del AFI es su sesgo en contra de los alumnos de menor nivel socioeconómico, ya que, al basar su distribución exclusivamente en los puntajes obtenidos por los estudiantes en la PSU, profundiza la inequidad de dicho instrumento. En efecto, el puntaje de la PSU se encuentra fuertemente correlacionado con una serie de factores ajenos a las habilidades cognitivas o inteligencia del postulante, tales como su nivel socioeconómico familiar y la educación de sus padres.

Así, la utilización exclusiva de la PSU como indicador de la calidad de los alumnos para determinar la asignación del AFI, lleva a que la gran mayoría de los causantes del mismo sean alumnos pertenecientes a familias de los quintiles de mayores ingresos. Lo anterior permite concluir el carácter altamente regresivo del AFI, lo que, sumado a la evolución experimentada por otros mecanismos de financiamiento del sistema de educación superior, ratifican la decisión de terminar con este aporte. Esta decisión ya estaba contemplada en el proyecto de ley de educación superior, pero dada la necesidad de materializar a la brevedad este cambio, se separa de dicha iniciativa y se materializa a través de este proyecto de ley.

B) Leyes que se relacionan con la materia.

La normativa que se relaciona con la materia es la siguiente:

1. Decreto con fuerza de ley N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación.

Fija normas sobre financiamiento de las universidades, que regula el aporte fiscal indirecto para las instituciones de Educación Superior. Se deroga el artículo 3.

Artículo 3°.- Sin perjuicio del aporte referido en el artículo anterior, el Estado otorgará a todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, reconocidos por aquel como instituciones de educación superior, anualmente un aporte fiscal indirecto, el que será distribuido de la siguiente forma:

1. El Ministerio de Educación Pública elaborará un listado con los primeros 27.500 puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios, en el año inmediatamente anterior, en las instituciones de educación superior, ordenado de menor a mayor de acuerdo con los puntajes obtenidos en la Prueba de Aptitud Académica, partes verbal y matemática.

2. Dicho listado será dividido en cinco tramos de similar número de alumnos cada uno, con factores de ponderación 1, 3, 6, 9 y 12, respectivamente, para los tramos 1, 2, 3, 4 y 5.

El tramo 1 corresponderá a los puntajes más bajos y el tramo 5 a los puntajes más altos.

Los alumnos que hayan obtenido igual puntaje en la Prueba de Aptitud Académica deberán figurar en un mismo tramo. Al efecto se aumentará el número de alumnos del tramo en que figure la mayor cantidad del mismo puntaje y se disminuirá en la misma cantidad el otro tramo.

3. El número de alumnos de cada tramo será multiplicado por los factores correspondientes, establecidos en el punto anterior.

4. El monto base de recursos que se entregarán por cada alumno, se determinará dividiendo la cantidad asignada para estos efectos en la ley de Presupuestos por la suma del producto de las multiplicaciones obtenidas en el punto anterior.

5. A dicho monto base se le aplicará el factor de ponderación que corresponda a cada alumno, según sea el tramo en que se ubique de acuerdo con su puntaje en la Prueba de Aptitud Académica, determinándose de esta manera el monto de recursos que se asignarán por cada alumno ubicado en los tramos 1 al 5.

6. Para determinar el monto de aporte fiscal que por este concepto corresponde a cada institución de educación superior, se procederá de la siguiente forma:

a) Los alumnos matriculados en el año inmediatamente anterior en el primer año de estudios de cada institución de educación superior, se ubicarán en el tramo que les corresponda, de acuerdo con el puntaje obtenido en la Prueba de Aptitud Académica.

b) El número de alumnos que de esta forma resulte en cada tramo, se multiplicará por el monto de recursos determinado por cada tramo en el punto 5.

c) La suma de los valores así obtenidos determinará el monto total para el año respectivo, que corresponderá a cada institución de educación superior.

7. En el listado de alumnos señalado en el número 1, no se considerarán los alumnos que ingresen por segunda vez a una misma institución de educación superior. Tampoco se considerarán los alumnos que ingresen por tercera vez, a una misma o a otra institución de educación superior.

8. El monto determinado para cada institución, será sancionado por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Educación Pública, el que deberá ser suscrito también por el Ministro de Hacienda, y se entregará mensualmente a cada una de ellas un duodécimo de dicha cantidad.”.

2. Ley N° 20.981, de Presupuestos para el año 2017.

Se trata de la ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2017. La Asignación N° 104 establece “Provisión para Financiamientos Comprometidos (Glosa N°13) M\$ 891.472.315”.

C) Informe financiero.

De acuerdo con el documento acompañado con el Mensaje, el proyecto presenta un mayor gasto fiscal por una vez, de \$ 2.000.000 miles para el año 2017, financiado con cargo a la asignación 104 “Provisión para Financiamiento Comprometido” del Programa 03 Operaciones Complementarias de la Partida Tesoro Público, del Presupuesto vigente.

III. RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

Conforme lo dispone el número 2° del artículo 304 del Reglamento, el texto aprobado por el Senado señala, en síntesis, lo siguiente:

Por el artículo 1 se deroga el artículo 3, que regula el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, del decreto con fuerza de ley N° 4, del Ministerio de Educación, de 1981, que fija normas sobre financiamiento de las universidades.

El artículo 2 exime, en su inciso primero, de la regla anterior a las instituciones de educación superior que el año 2016 hayan tenido matriculados en el primer año de estudios, estudiantes que cumplen con ciertos requisitos, a quienes se les aplica la regla del inciso segundo de este artículo, que considera una determinada suma por concepto de AFI, en las condiciones que señala, cuyo objetivo es permitir que las instituciones realicen un ajuste más gradual respecto a la pérdida de esta fuente de financiamiento.

El artículo 3 consagra que el mayor gasto fiscal que irroque la aplicación del artículo 2 de esta ley se financiará con cargo a la Asignación 104 “Provisión para Financiamientos Comprometidos”, del Programa 03, “Operaciones Complementarias”, de la Partida Tesoro Público, de la Ley de Presupuestos del Sector Público vigente para el año 2017.

IV. SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN GENERAL EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS.

La señora **Contreras** expresó que en los últimos años el Estado chileno ha aumentado significativamente su inversión en educación superior, mediante instrumentos de financiamiento tanto a las instituciones como a los estudiantes. El aporte fiscal para educación superior pasó de \$284.673 millones de pesos en el año 2000 a un presupuesto de \$1.852.287 millones de pesos, en 2016.

Además, entre 2000 y 2016 la matrícula total en educación superior de pregrado creció un 170,4%, destacándose en particular el aumento de la matrícula de alumnos de los tres quintiles de menores ingresos.

Por su parte, las lógicas de financiamiento de la educación superior también han cambiado, la entrada en vigencia de la gratuidad responde a la concepción de la educación como un derecho social, respecto del cual el Estado asume un rol de garante, es decir, debe proveerlo directamente -a través de sus instituciones- y/o asegurar su provisión a través del financiamiento.

Explicó que desde la perspectiva de las instituciones de educación superior, a partir de 2015 se genera también una nueva modalidad de financiamiento que permite la focalización de recursos basales distribuidos a través de proyectos y compromisos específicos, lo que ha permitido un fortalecimiento no competitivo, distribuido mediante indicadores de desempeño, características institucionales y compromisos con la política pública, y un uso de los recursos orientado a mejorar la gestión y desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la calidad con pertinencia regional, en áreas estratégicas como vinculación con el medio, e investigación, entre otros.

Hizo presente que es en este nuevo escenario en el cual se debe analizar el AFI, su efectividad como instrumento para financiar la educación superior y su alineamiento con las políticas públicas que hoy en día se han definido para este nivel educacional.

Señaló que es necesario recordar que el AFI fue creado en 1981, con el objetivo de mejorar la calidad de la docencia de pregrado, mediante la promoción de la competencia entre las instituciones de educación superior, por captar a los mejores alumnos que ingresan al sistema terciario. La distribución de los recursos dispuestos anualmente por la ley de presupuesto, se realiza en función de la institución donde se matriculen los 27.500 mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) de cada año, generando un mayor monto de AFI los alumnos de mejores puntajes.

En el escenario actual, además de recibir fundadas críticas por su carácter fuertemente regresivo en la asignación de recursos, el AFI ha dejado de cumplir el objetivo planteado, debido al poco peso relativo que representa en el financiamiento de la educación superior, alcanzando alrededor del 3,5% del aporte fiscal para las instituciones. Asimismo, en términos de matrícula, en la década de los 80 el AFI cubría en promedio a cerca del 40% de la matrícula de alumnos de primer año, mientras que ya en 2009 este porcentaje cayó a alrededor del 10%.

Sin perjuicio de lo anterior, los mayores problemas que presenta el AFI, dicen relación con su carácter regresivo, en cuanto existe una alta correlación entre el nivel socioeconómico de los alumnos causantes del pago y los recursos asignados a cada institución.

El AFI al basar su distribución en los puntajes obtenidos en la PSU, hereda los diferenciales de resultados que aún tiene dicho instrumento, en relación con el nivel socioeconómico. Esta situación se agrava por la existencia de cinco tramos de AFI que generan pagos crecientes según los resultados de la PSU. Dado que la presencia de alumnos de nivel socioeconómico alto aumenta en los tramos de mayores puntajes, se hace más atractivo para las instituciones de educación superior captar a esos alumnos.

Asimismo, la distribución de los estudiantes causantes de AFI por nivel socioeconómico, está a su vez altamente correlacionada con la distribución de causantes de AFI por tipo de establecimiento de egreso de enseñanza media. Los egresados de colegios particulares pagados generan el 45% de los recursos AFI, porcentaje superior al ya alto 38,6% que representan en cantidad de alumnos causantes.

En definitiva, los alumnos de mayores ingresos y provenientes de colegios particulares pagados generan los mayores montos de AFI, y por ende son más atractivos para las distintas instituciones de educación superior.

Sin embargo, la inequidad asociada a este instrumento no se reduce a los recursos asignados a cada institución, sino que tiene otras manifestaciones adicionales:

1) Los pagos del AFI no están asociados al costo de educar al alumno. Como lo demuestran innumerables estudios, las desventajas de origen que presentan los estudiantes de bajo nivel socioeconómico, producen que el costo de educar a un alumno está inversamente correlacionado con dicho nivel socioeconómico. El AFI no solo no se hace cargo de este diferencial en el costo de educar, sino que, por el contrario, tiende a entregar mayores recursos en función de matricular a aquellos que son menos costosos de educar. Como resultado, se genera un incentivo adicional a descremar al alumnado y atraer sólo alumnos de nivel socioeconómico alto.

2) El AFI considera a todos los estudiantes egresados de enseñanza media, sin embargo, tiene un sesgo en contra de los estudiantes provenientes de los liceos técnico profesionales, dado que el porcentaje de estudiantes de enseñanza técnico profesional que rinden PSU es significativamente menor al de los estudiantes enseñanza media científico humanista, y en promedio obtienen puntajes más bajos que sus pares humanistas científicos. Implícitamente, al basarse exclusivamente en los puntajes de la PSU para su distribución, el AFI limita su poder de crear incentivos virtuosos en la enseñanza técnico-profesional.

3) Por último, la distribución del AFI presenta una desigual distribución regional y entre comunas. Atendida la correlación de la distribución del AFI con las características socioeconómicas de los estudiantes que la originan, este instrumento presenta también una grave distorsión desde el punto de vista de equidad territorial, por lo cual comunas de similar tamaño tienen cantidades muy distintas de “buenos” estudiantes AFI, favoreciendo directamente a las comunas más ricas.

En conclusión, atendido el carácter claramente regresivo del AFI, y su absoluta lejanía a los principios de la reforma educacional, que buscan garantizar el derecho a la educación de todos los jóvenes del país y orientar recursos para el fortalecimiento de una oferta educativa pertinente y de calidad en todo el territorio, el Gobierno considera necesario derogar este aporte como mecanismo de financiamiento del sistema de educación superior, y para esos efectos se ha propuesto el proyecto de ley que hoy se presenta.

El diputado **Jackson** se mostró de acuerdo con la derogación del AFI, sin embargo, respecto del artículo 2 del proyecto consulto cómo se arribó a la suma de \$2.000 millones y cómo se distribuyen, pues es sabido que dicha

disposición no tiene otro origen que la demanda de la Universidad Católica por la negligencia incurrida en la Ley de Presupuestos del año 2017.

El diputado Romilio **Gutiérrez** expresó que este proyecto sólo obedece a la demanda judicial de la Universidad Católica, pese a que es cierto que el AFI no es el mejor mecanismo y no se ajusta a la actual política pública.

Pidió detalles sobre la distribución de los \$2.000 millones por instituciones y monto, además, consultó si esos \$2.000 millones que se dejan de percibir quedarán de libre disposición para, por ejemplo, traspasarlos a las universidades regionales que tanto lo necesitan.

La diputada **Girardi** reforzó el carácter regresivo del AFI, pese a que la institución puede repartir dichos recursos donde decida, luego cabe preguntarse cuál será el mecanismo no regresivo que propondrá el Ejecutivo y reiteró la pregunta respecto de la distribución de los \$2.000 millones. Asimismo, consultó si el Ejecutivo se encuentra disponible para entregar los \$2.000 millones solo a las Universidades del Cruch y mediante un mandato.

La diputada **Vallejo** preguntó por qué se entregan los recursos con los mismos criterios del AFI, pese a que incentiva la competencia por altos puntajes y es perverso desde el punto de vista de la discriminación. Estimó que debería dejar de ser de libre disposición para las instituciones y contar con un fin, por ejemplo, destinarse a políticas de inclusión.

En respuesta a las consultas anteriores, la señora Alejandra **Contreras** aclaró que la derogación del AFI es una decisión de fondo adoptada hace mucho tiempo, y que efectivamente hubo una mala técnica legislativa al tratar de hacerlo a través de una Ley de Presupuestos y no a través de un proyecto específico como se hace ahora.

Recordó que el año 2016 ya se había adoptado la decisión de reducir el AFI al 50%. Luego, el otro 50% se distribuyó entre las instituciones, así el porcentaje que correspondería a las universidades del Cruch entró al convenio marco y el que correspondía a las universidades de la Red G9, al fondo basal por desempeño.

Luego, en el año 2017 se estimó que esos recursos eran muy altos para distribuirlos de esa forma y fueron asignados a los fondos regionales, de fortalecimiento y gratuidad.

Aclaró que los actuales \$2.000 millones se deben entender incorporados en el presupuesto global de educación 2018, porque el incremento en recursos es mayor a dicho monto.

En cuanto a la distribución del monto aludido precedentemente, expresó que se estima que se hará en 85 instituciones, entre ellas: Universidad de Chile, con 407 millones; Universidad Católica, con 390 millones; Universidad de Concepción, con 138 millones; Universidad Federico Santa María, con 117 millones; Universidades Diego Portales, con 91 millones; Universidad Adolfo Ibáñez, con 83 millones; Universidad de Santiago, con 80 millones; Universidad de Valparaíso, con 74 millones, y Universidad de los Andes, con 72 millones, entre otras.

Finalmente, explicó que los \$2.000 millones constituyen una suerte de cierre del AFI, inimpugnabile de parte de las instituciones, que otorgue una cierta gradualidad respecto a la pérdida de esta fuente de financiamiento.

A continuación, la Comisión **aprobó** en general la iniciativa, **por mayoría de votos**. Votaron a favor los diputados Girardi, Jackson, Poblete, Robles, Vallejo y Venegas. Se abstuvieron los diputados Romilio Gutiérrez y Hoffmann (6-0-2).

V. DISCUSIÓN PARTICULAR.

La Comisión votó el proyecto en particular de la siguiente forma:

Artículo 1

Deroga, a partir de la entrada en vigencia de la ley, el aporte fiscal indirecto.

Puesto en votación, resultó **aprobado por mayoría de votos**. Votaron a favor los diputados Girardi, Jackson, Poblete, Robles, Vallejo y Venegas. Se abstuvieron los diputados Romilio Gutiérrez y Hoffmann (6-0-2).

Artículo 2

Establece la suma de \$2.000 millones, por concepto de AFI al que podrán acceder las instituciones de educación superior que el año 2016 hayan matriculados en el primer año de estudios, a estudiantes que se encuentren entre los primeros 27.500 puntajes, en la PSU.

Puesto en votación, resultó **aprobado por mayoría de votos**. Votaron a favor los diputados Jackson, Poblete, Robles, Vallejo y Venegas. Se abstuvieron los diputados Girardi, Romilio Gutiérrez y Hoffmann (5-0-3).

Artículo 3

Establece que el mayor gasto que irroque esta ley se financiará con cargo a la asignación 104 "Provisión para Financiamiento Comprometido" del Programa 03 Operaciones Complementarias de la Partida Tesoro Público.

Puesto en votación, resultó **aprobado por mayoría de votos**. Votaron a favor los diputados Girardi, Jackson, Poblete, Robles, Vallejo y Venegas. Se abstuvieron los diputados Romilio Gutiérrez y Hoffmann (6-0-2).

VI. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS POR LA COMISIÓN.

No hubo artículos ni indicaciones rechazadas por la Comisión.

VII. INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.

No se presentaron indicaciones al proyecto.

VIII. MENCIÓN DE ADICIONES Y ENMIENDAS QUE LA COMISIÓN APROBÓ EN LA DISCUSIÓN PARTICULAR.

El proyecto se aprobó en los mismos términos en que lo hiciera el Senado, por lo tanto, de conformidad a lo establecido en el N° 7° del artículo 304 del Reglamento de la Corporación, la Comisión deja constancia de que no se introdujeron enmiendas al texto propuesto por el Senado.

IX. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY TAL COMO QUEDARÍA EN VIRTUD DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS POR LA COMISIÓN.

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1.- Derógase a contar de la entrada en vigencia de la presente ley el artículo 3°, que regula el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, del decreto con fuerza de ley N° 4, del Ministerio de Educación, de 1981, que fija normas sobre financiamiento de las universidades.

Artículo 2.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, las instituciones de educación superior que el año 2016 hayan tenido matriculados en el primer año de estudios, estudiantes que se encuentren entre los primeros 27.500 puntajes, ordenados de menor a mayor de acuerdo con los puntajes obtenidos en la Prueba de Selección Universitaria, partes Lenguaje y Comunicación, y Matemática, accederán a partir de la entrada en vigencia del artículo anterior, para el año 2017, al aporte a que se refiere el inciso siguiente.

Para el año 2017 considérase la suma de \$2.000.000 miles de pesos por concepto del aporte del artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 4, del Ministerio de Educación, de 1981. La distribución de este aporte se efectuará considerando los montos y condiciones consignados en el citado artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 4, del Ministerio de Educación, de 1981, que en virtud de esta ley se deroga.

Artículo 3.- El mayor gasto fiscal que irroque la aplicación del artículo 2° de esta ley se financiará con cargo a la Asignación 104, “Provisión para Financiamientos Comprometidos”, del Programa 03, “Operaciones Complementarias”, de la Partida Tesoro Público, de la Ley de Presupuestos del Sector Público vigente para el año 2017.”.



Se designó Diputado Informante al señor ALBERTO ROBLES PANTOJA.

SALA DE LA COMISIÓN, a 28 de noviembre de 2017.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión del día 28 de noviembre de 2017, con la asistencia de las diputadas Cristina Girardi Lavín, María José Hoffmann Opazo y Camila Vallejo Dowling, y los diputados Romilio Gutiérrez Pino, Giorgio Jackson Drago, Roberto Poblete Zapata, Alberto Robles Pantoja y Mario Venegas Cárdenas.

MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de Comisiones