

Minuta sobre el proyecto de ley que Elimina el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Boletín 11.257 -04

Contexto

En enero de 2017, la Pontificia Universidad Católica de Chile demandó al Estado de Chile por sentir vulnerado la certeza jurídica en los planes de financiamiento que históricamente se habían acogido. El fundamento de esta acción estaba en que para la discusión del presupuesto 2017, el gobierno había decidido poner fin al Aporte Fiscal Indirecto (AFI) por la fuerza de una glosa, lo cual fue considerado por la casa de estudios, como una afectación a sus sustentabilidad financiera que no se justificaba.

Con el objeto de poner fin a esta demanda, el Gobierno y el demandante llegaron a un acuerdo: para la ley de presupuestos de 2018, se debería contar con una ley que pusiera fin al AFI. De este acuerdo, se deriva el proyecto de ley en comento (Boletín 11.257-04).

Dentro del esquema de financiamiento que fija el Estado para sostener la educación superior, se definen dos grandes clases; financiamiento a la oferta (instituciones) y financiamiento a la demanda (estudiantes). Dentro del financiamiento a la oferta se encuentran transferencias en base a criterios de rendimiento y otros en base a criterios históricos. Por el lado del financiamiento a la demanda se encuentran la transferencias por gratuidad, las becas y los créditos subsidiados (Corfo y CAE).

El AFI es una transferencia a las instituciones, creado en 1981 (DFL No 4, Educación), en base a criterios rendimientos, donde los recursos se asignan en función del porcentaje de alumnos que cada institución logra seleccionar dentro del universo de los 27.500 mejores puntajes de admisión en la PSU. Al contrario del Aporte Fiscal Directo (AFD) –un aporte fiscal directo, basado en criterios históricos, que sólo beneficia a las instituciones del CRUCH-, esta transferencia puede considerarse como una basada en desempeño, donde se reconoce la capacidad las instituciones de captar a los mejores postulantes. Esta transferencia, al contrario de la mayorías de los mecanismos de financiamiento creados en la Reforma de 1981, es extensible a cualquier tipo de institución, siendo la única herramienta que no está sesgada en favor de las universidades creadas antes de 1981 y que además reconoce que la elección de los estudiantes puede ser un criterio relevante para reconocer el rol social que juega cada institución.

Durante 2015, se observa una concentración de los montos en las universidades del CRUCH de 74,1%, correspondiendo un 55,3% en las universidades privadas del CRUCH. Por su parte, la educación técnica profesional obtiene 0,8% del total de estos recursos (Contraloría, 2015). Esto da cuenta de que pese a que el instrumento está pensado para que cualquier tipo de institución pueda acceder a él, está fuertemente sesgado a las instituciones CRUCH, las cuales tienen los mejores indicadores de calidad y por tanto, tienen la mayor probabilidad de atraer a los mejores puntajes en la PSU.

Para el Presupuesto 2017 están dispuestos \$0 para este concepto, cuestión que levantó la polémica con la Pontificia Universidad Católica de Chile, y que sólo pudo materializarse porque la votación de partidas presupuestarias se da en base a “paquetes”. Para contar con una perspectiva, vale observar años anteriores. En la Ley de Presupuestos 2016, se contemplaron \$12.748.049.000 los cuales están regulados por el DFL No 4 de 1981, artículo 3. Equivale al 0,69% del total de recursos destinados a Educación Superior en la Ley de Presupuestos de 2016.

El esquema de entrega de ayudas es en función de una ponderación decreciente respecto al total de alumnos que logra captar cada institución por tramos de puntaje que cada uno obtiene. Un resumen de la tabla aplicada en 2016 se encuentra en la tabla 1.

Tabla 1: Tramos de asignación AFI 2016

| TRAMO | PUNTAJE PSU | | Nº DE ALUMNOS POR | FACTOR DE PONDERACION | ALUMNOS PONDERADOS | VALOR POR ALUMNO (M\$) |
|-------|-------------|-------|-------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|
| | DESDE | HASTA | | | | |
| 1 | 633,5 | 620,5 | 5.471 | 1 | 5.471 | 74 |
| 2 | 650,0 | 634,0 | 5.484 | 3 | 16.452 | 223 |
| 3 | 670,5 | 650,5 | 5.390 | 6 | 32.340 | 446 |
| 4 | 702,5 | 671,0 | 5.594 | 9 | 50.346 | 669 |
| 5 | 842,0 | 703,0 | 5.573 | 12 | 66.876 | 892 |
| | | | 27.512 | | 171.485 | |

Fuente: MECESUP

El año 2016, las 25 instituciones que más recibieron recursos se listan en la Tabla 2. Se puede observar que la mayor cantidad de recursos son recibidos por las dos universidades más prestigiosas en los rankings internacionales. Asimismo, se puede observar, que las transferencias que le llega a universidades privadas de alta selectividad, como la UAI, la Universidad de los Andes, o la Diego Portales, pueden ser recursos significativos en sus presupuestos. Vale también destacar que dentro de las 25 instituciones con mayores recursos asignados no se encuentra ninguna que no sea universidad, cuestión que refuerza la idea de la discriminación en el financiamiento contra los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica.

Tabla 2: Resumen asignación AFI 2016

| Ranking | Institución | Miles de pesos | Alumnos beneficiados |
|---------|---|----------------|----------------------|
| 1 | Universidad de Chile | 2.533.255 | 4.304 |
| 2 | Pontificia Universidad Católica de Chile | 2.471.405 | 3.945 |
| 3 | Universidad de Concepción | 834.829 | 1.829 |
| 4 | Universidad Técnica Federico Santa María | 796.618 | 1.547 |
| 5 | Universidad de Santiago de Chile | 654.779 | 1.613 |
| 6 | Universidad Adolfo Ibáñez | 542.824 | 1.226 |
| 7 | Pontificia Universidad Católica de Valparaíso | 534.276 | 1.382 |
| 8 | Universidad Diego Portales | 509.075 | 1.389 |
| 9 | Universidad de los Andes | 460.234 | 960 |
| 10 | Universidad Austral de Chile | 308.805 | 768 |
| 11 | Universidad de Valparaíso | 281.374 | 689 |
| 12 | Universidad del Desarrollo | 265.316 | 693 |
| 13 | Universidad Mayor | 263.458 | 677 |
| 14 | Universidad Andrés Bello | 240.413 | 707 |
| 15 | Universidad de La Frontera | 227.255 | 531 |
| 16 | Universidad de Talca | 224.727 | 573 |
| 17 | Universidad San Sebastián | 211.123 | 458 |
| 18 | Universidad Católica del Norte | 189.862 | 481 |
| 19 | Universidad de La Serena | 108.535 | 317 |
| 20 | Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación | 102.885 | 347 |
| 21 | Universidad del Bio-Bío | 99.466 | 337 |
| 22 | Universidad Católica del Maule | 95.377 | 233 |
| 23 | Universidad Finis Terrae | 94.485 | 184 |
| 24 | Universidad Alberto Hurtado | 79.989 | 247 |
| 25 | Universidad Católica de la Santísima Concepción | 76.198 | 190 |

Fuente: Elaboración Propia en base a Mecesus, 2016.

Así, puede verse que el AFI permite entregar financiamiento a instituciones que son preferidas por los alumnos, y que son hoy precisamente las escogidas por quienes tienen mayores puntajes en la PSU. Esto es un elemento muy relevante en un contexto donde las herramientas que tiene el Estado a la hora de evaluar y reconocer la calidad, ya que la señal que entregan los alumnos reflejan en su preferencia, información que puede ser muy útil en el contexto de un esquema de acreditación de calidad cuestionado y parcial.

Debilidades en el Diseño

El diseño de la política de AFI ha sido fuertemente criticado, convirtiéndose en un punto fuerte de oposición por parte del Movimiento Estudiantil y representantes políticos afines a esas ideas. Es más, a partir de la crítica al diseño, se han levantado voces que buscan eliminarlo, tal como hace el proyecto en comento.

Una de las primeras críticas que se le ha hecho a este mecanismo de financiamiento dicen relación con que se estructura en base a una prueba cuestionada, con limitado poder productivo en rendimiento académico. Esto es algo que queda patente luego de la evaluación realizada por Pearson en 2013, a petición del Ministerio de Educación, en el cual se informa que la PSU requiere de importantes cambios en el diseño de cara de asegurar una mejor predictibilidad. Es más, luego de este informe, se decide incluir en la ponderación final de las distintas pruebas un componente asociado al ranking de cada alumno¹.

Segunda crítica que se le ha hecho, derivado de la primera, es que el mecanismo basado en PSU tendría un sesgo económico. Dado que la PSU es una prueba adiestrable, donde la calidad de la educación recibida es sumamente relevante, y donde apoyos como los que entregan las figuras de los preuniversitarios pueden hacer la diferencias, se termina privilegiando a quienes proceden de estratos de mayores ingresos. Así, financiar a los 27.500 puntajes, los cuales en promedio, tienen mayores puntajes por la deficiencia de la prueba, terminan siendo una política profundamente regresiva.

Una tercera crítica, se asocia con el diseño de la ayuda, los cuales no están amarrado a estándares de cumplimiento. Actualmente, la entrega de los recursos no está asociada con algún mecanismo que se oriente a la retención de los estudiantes ni con mejoras en la calidad de sus procesos educativos. Sólo operan como una flexibilización de una restricción presupuestaria, bajo la forma de un premio por lograr una captación más selectiva de matrícula. Con esto, se dejan espacios para que se cometan ciertos abusos que han sido muy criticados por la opinión pública, como la entrega de regalos por matricularse en la institución si se cumple con un puntaje superior al puntaje de corte del AFI. Si se incluyesen exigencias mínimas, en cambio, podrían orientarse esos recursos a un mejor uso, fortaleciendo los estándares de calidad y la retención de los estudiantes en su proceso educativo.

Por último, asociado a lo anterior, hoy no existen estándares suficientes para asegurar que los recursos entregados por el AFI vayan a parar a instituciones de calidad mínima. En la actualidad, no existe un criterio de calidad para definir esto. De hecho, en el proceso de admisión 2015, se vio el

¹ Para más información se recomienda revisar: Gil, F., Paredes, R y Sánchez, I (2013) El ranking de las notas: inclusión con excelencia. Disponible en <http://bit.ly/2hfxpcl>

fenómeno que 830 estudiantes recibieron el aporte, aun cuando sus instituciones no estaban acreditadas.² Esto, ya que el sustento teórico del instrumento es que se premia la elección de los estudiantes, asumiendo que esta siempre es “racional” (según el estándar económico), obviando que muchas veces la decisión se toma con información imperfecta o con asimetrías de información.

Contenido del Proyecto

Para hacer frente a esta problemática y lograr una solución con la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Ejecutivo decidió impulsar el proyecto en comento que pone fin al AFI.

El proyecto de ley tiene tres artículos. El primero, el cual deroga el artículo 3 del DLF No 4 de 1981, en el cual se estipula la obligación asociada con el AFI.

Un segundo, el cual asocia una asignación de 2.000 millones de pesos a pagar durante 2017 para instituciones que en el la PSU 2016 hayan matriculado a estudiantes dentro del umbral de los 27.500 mejores puntajes. El objetivo de estos recursos, que son equivalentes al 16% de lo asignado en el presupuesto 2016, es hacer que la transición a cero aporte, sea más gradual.

Y por último, un tercer artículo, que tiene por objetivo generar un mecanismo para cumplir con contingencias financieras que no estuviesen consideradas. Aunque el informe financiero, sólo incluye los montos asociados con el artículo 2.

Análisis y comentarios

La eliminación del AFI es muy negativa, y no tanto por el efecto sobre el financiamiento, que ya vemos se puede resolver de otra manera, sino porque el Ejecutivo desconoce el efecto de los incentivos en proveer mejor calidad, en atraer a los alumnos con mayor capacidad de elegir, aquellos que reflejan lo que es calidad. Esta falta de sentido en incluir mecanismos diversos y variados para medir la calidad –cuestión que en el mundo de la educación, por definición es muy compleja- es ciega y pone el foco sólo en la fuerza de la regulación y los instrumentos que de ella se deriven, afectando fuertemente las preferencias de los usuarios.

Asimismo, eliminar el único financiamiento basal que está en base a rendimiento y el único que permite beneficiar a universidades privadas e institutos y centros de formación técnica, deja sólo disponible el acceso a financiamiento por medio de AFD. Esto exige que se cambie el diseño del AFD, muy criticado por segregador y poco exigente, y segundo, que el Estado asuma que debe disponer de financiamiento para instituciones privadas, universitarias y no universitarias, que requieren apoyo y que sin AFI quedan desprovista. Los actuales aportes son relevantes para instituciones como la Universidad Diego Portales o la Universidad Alberto Hurtado, de las cuales nadie podría negar su rol público.

Por otro lado, el artículo 2, propone una cantidad de recursos totalmente insuficiente para mantener los aportes que se entregaban y hacer más gradual la curva. Esto afecta la certeza jurídica ya que los horizontes de inversión en la educación superior están orientados al largo plazo. Cambios abruptos como los que se promocionan con este proyecto pueden afectar la sostenibilidad de los diversos proyectos educativos.

² Noticia en <http://www.latercera.com/noticia/afi-830-alumnos-top-se-matriculan-en-ues-no-acreditadas/>

Frente a este caso, el escenario ideal sería realizar mejoras al AFI de tal modo de hacerse cargo de las deficiencias y debilidades que hemos detectado. Una propuesta sería mejorar la exigibilidad para acceder al beneficio de tal modo que se oriente en la calidad y se termine con los abusos que hoy se han observado. Otra medida urgente, sería cambiar la dependencia al puntaje PSU en el mecanismo de asignación de recursos, complementándolo con medidas más equitativas y menos regresivas como el ranking de notas. En estas dos propuestas existe bastante consenso experto, como se ha visto en la discusión del Proyecto de Ley que reforma la educación superior.

Ahora bien, dado que para estas materias son de iniciativa exclusiva del Presidente, y que por un tema de calendario este proyecto presenta un atraso –hay que tener presente que el Ejecutivo, por medio de la Ministra Delpiano, se comprometió a tener legislado este proyecto antes de la promulgación de la Ley de Presupuestos 2018– se podría aprovechar la oportunidad de condicionar el voto a la alternativa de que el Ejecutivo mejore su propuesta. La mejora, sería hacerse cargo de los puntos que acusan en el Mensaje del Proyecto, manteniendo la opción de mantener cierto financiamiento que premie la calidad, permita que recursos estatales vayan a parar a instituciones no estatales, universitarias y técnico profesional, y se asegure un correcto y justo uso de los recursos.

Como vemos, el AFI ha ido perdiendo relevancia con las últimas gestiones. Relativamente su peso en el Presupuesto de Educación Superior ha ido en caída, hasta hacer que hoy no sea tan sensible su eliminación. Esto ha ido afectando a universidades que veían en el acceso de estos recursos –especialmente proyectos de universidades privadas de relativa alta selectividad– disminuyendo sus posibilidades y afectando su sustentabilidad y competitividad.

Si se quiere dar una señal de apoyo a estas instituciones y a la educación técnica, se pueden seguir dos caminos. Uno, que sería presionar para que el ejecutivo no elimine el AFI, sino que lo mejore para terminar con sus debilidades. O dos, eliminar el AFI y promocionar y fortalecer fondos de apoyo a instituciones universitarias privadas, creadas después de 1981 y a institutos profesionales y centros de formación técnica. Una alternativa para avanzar en esta línea, es fortalecer los programas de convenio de desempeño, tipo MESECUP.