**MINUTA PROYECTO LEY DE PRESUPUESTO 2019**

**PROGRAMA 29.**

**FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA**

**RESUMEN EJECUTIVO**

El análisis detallado del Programa 29 de la Subsecretaría de Educación, correspondiente al Fortalecimiento de la Educación Superior Pública, da cuenta de una mantención de los recursos asignados a las instituciones públicas de educación superior, que es sólo de carácter teórico, dado que en la práctica lo que realmente se produce es una rebaja de los recursos asignados para el fortalecimiento de estas instituciones en, a lo menos, $13 mil millones.

Lo anterior se produce porque el monto total de recursos, que es equivalente al del año anterior, además de financiar las líneas presupuestarias existentes, debe absorber los compromisos de mayor gasto derivados de leyes aprobadas en los últimos dos años del gobierno anterior.

En efecto, los mayores recursos comprometidos en la ley 21.094, a través del Plan de Fortalecimiento de las Universidades Estatales, se obtienen mediante la reasignación de recursos desde otras líneas presupuestarias que también estaban destinadas al mejoramiento de estas instituciones. Asimismo, estos recursos también cubren los incrementos presupuestarios necesarios para dar cumplimiento a las dos leyes de incentivo al retiro aprobadas en el gobierno anterior: para Funcionarios y para Académicos y Profesionales, con lo cual se están transfiriendo recursos desde líneas destinadas al mejoramiento de la calidad de las instituciones, al financiamiento de gastos en personal.

En consecuencia, el compromiso de entregar recursos incrementales a través del Plan de Fortalecimiento y de las leyes de incentivo al retiro, no se está cumpliendo. Se mantiene constante la cantidad de recursos totales del programa 29, y solo se reasignan los recursos correspondientes al Fondo de Desarrollo Institucional, Fondo de Innovación, Fondo de Internacionalización, y CFT Estatales.

Adicionalmente, es importante revisar y corregir la glosa del nuevo Aporte Institucional para Universidades del Estado, para asegurar su carácter de libre disponibilidad para las instituciones.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla N°1.1. FINANCIAMIENTO PROGRAMA 29 FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA** | **2018 (inicial+Reaj+Leyes Especiales + Ajuste Fiscal) en M$2019** | **2019 inicial M$2019** | **Var 2018-2019 Inicial** |
| **AFD (Ues Estatales)** | **142.086.592** | **141.394.163** | **-0,5%** |
| **FDI UES Estatales** | **8.320.367** | **5.106.847** | **-38,6%** |
| Gasto corriente | 5.673.627 | 4.663.320 | -17,8% |
| Bienes de capital | 2.646.740 | 443.527 | -83,2% |
| **U.DE CHILE** | **10.508.350** | **10.457.140** | **-0,5%** |
| **LEY 20.374 (RETIRO. Saldo Pendiente))** | **3.057.280** | **3.057.279** | **0,0%** |
| **APOYO INNOVACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR** | **3.968.608** | **1.236.000** | **-68,9%** |
| Gasto corriente | 3.458.767 | 865.200 | -75,0% |
| Bienes de capital | 509.841 | 370.800 | -27,3% |
| **EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL** | **5.122.399** | **5.717.946** | **11,6%** |
| Gasto corriente | 4.481.941 | 4.834.814 | 7,9% |
| Bienes de capital | 640.458 | 883.132 | 37,9% |
| **FORTALECIMIENTO ES ESTATAL** | **13.313.843** | **18.760.116** | **40,9%** |
| Gasto corriente | 9.086.723 | 12.912.904 | 42,1% |
| Bienes de capital | 4.227.120 | 5.847.212 | 38,3% |
| **CONVENIO MARCO UNIVERSIDADES ESTATALES /**  **APORTE INSTITUCIONAL LEY 21.094** | **62.906.282** | **62.906.282** | **0,0%** |
| Gasto corriente | 38.730.748 | 38.730.748 | 0,0% |
| Bienes de capital | 24.175.534 | 24.175.534 | 0,0% |
| **INTERNACIONALIZACIÓN DE UNIVERISIDADES** | **1.373.814** | **800.619** | **-41,7%** |
| **CFT ESTATALES** | **22.853.036** | **18.406.100** | **-19,5%** |
| Gasto corriente | 5.416.166 | 5.592.900 | 3,3% |
| Bienes de capital | 17.436.870 | 12.813.200 | -26,5% |
| **U. DE AYSÉN Y O´HIGGINS** | **2.536.272** | **-** | **-100,0%** |
| Gasto corriente | - | - |  |
| Bienes de capital | 2.536.272 | - | -100,0% |
| **APLICACIÓN LEY 20.807 (saldo)** | **317.034** | **154.500** | **-51,3%** |
| **FONDO DE CRÉDITO SOLIDARIO** | **125.510** | **109.237** | **-13,0%** |
| **LEY 20.996 (RETIRO FUNCIONARIOS NO ACADÉMICOS)** | **2.587.040** | **5.577.454** | **115,6%** |
| **LEY 21.043 (RETIRO ACADÉMICOS Y PROFESIONALES)** | **8.374.982** | **14.599.416** | **74,3%** |
| **TOTAL** | **287.592.649** | **288.533.033** | **0,3%** |

**ANÁLISIS DETALLADO PROGRAMA 29**

**I.- APORTES BASALES A UNIVERSIDADES ESTATALES**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla N°1.2. FINANCIAMIENTO BASAL A UES ESTATALES** | **2018 (inicial+Reaj+Leyes Especiales + Ajuste Fiscal) en M$2019** | **2019 inicial M$2019** | **Var 2018-2019 Inicial** |
| **AFD (Ues Estatales)** | **142.086.592** | **141.394.163** | **-0,5%** |
| **CONVENIO MARCO UNIVERSIDADES ESTATALES /**  **APORTE INSTITUCIONAL LEY 21.094** | **62.906.282** | **62.906.282** | **0,0%** |
| Gasto corriente | 38.730.748 | 38.730.748 | 0,0% |
| Bienes de capital | 24.175.534 | 24.175.534 | 0,0% |

A partir de 2019, y de acuerdo con lo establecido por la ley 21.094 de Universidades del Estado, estas instituciones contarán con dos fondos basales de libre disposición. El Aporte Fiscal Directo, establecido por el DFL 4 de 1981, y el Fondo de Aporte Institucional, creado por la ley 21.094 y que viene a reemplazar a la línea presupuestaria denominada Convenio Marco.

En términos de recursos, **ninguna de estas líneas presenta crecimiento** respecto del año 2018, e incluso en el AFD se observa una leve disminución, de 0,5%

En el caso del nuevo Fondo de Aporte Institucional, lo más relevante es el análisis de la Glosa que lo acompaña, dado que se debe resguardar el cumplimiento de lo establecido en la Ley 21.094, esto es:

* Se trata de un financiamiento permanente destinado al cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión y vinculación con el medio, propias de la Universidad.
* Montos específicos serán establecidos en virtud de la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año.
* Los criterios de distribución de dichos recursos serán fijados mediante un decreto que dictará anualmente el Ministerio de Educación, suscrito además por el Ministro de Hacienda. Dicha distribución deberá basarse en criterios objetivos, considerando especialmente las necesidades específicas de cada institución.
* Las universidades del Estado sólo deberán rendir los recursos del aporte regulado en el presente artículo al Ministerio de Educación, en la forma que éste defina mediante resolución.

La comparación de las definiciones mencionadas anteriormente, con la glosa presupuestaria número 9 del proyecto de ley de presupuesto, da los siguientes resultados:

a.- Respecto de la distribución de los recursos la glosa está correcta, en cuanto menciona que debe ser realizada por medio de un Reglamento del Ministerio de Educación. No se menciona el reglamento que ya existe, creado para la distribución del Convenio Marco, por lo cual se entiende que deberá dictarse un nuevo reglamento. Esto es correcto, en cuanto las lógicas de ambos fondos son distintas y por ende debe también ser distinta su forma de distribución.

Al respecto será importante vigilar la oportunidad con la cual se dicte este reglamento, dado que, por tratarse de un Decreto Supremo, su elaboración suele tomar varios meses, con lo que se pone en riesgo la oportunidad de la transferencia de estos recursos a las Universidades.

b.- La glosa establece, al igual que el año anterior, el pago de un anticipo de 40% de los recursos recibidos en el año anterior por cada Universidad. Atendido el pago de estos recursos ya no se encuentra asociado a la suscripción de convenios, sería razonable solicitar un anticipo mayor, de un 60% por ejemplo, que permitiera cubrir los meses que demorará la dictación del nuevo Reglamento de distribución. El 40% restante, debiese ser suficiente para absorber las diferencias de montos que corresponderán en definitiva a cada universidad, que pueden derivar de las disposiciones del nuevo Reglamento.

c.- Incluye $2.641.950 miles recursos para financiar programas destinados al fortalecimiento de las universidades estatales con 3 o menos años de acreditación al 30 de septiembre de 2018. Estos recursos son equivalentes a los establecidos en las leyes de presupuesto de los años 2017 y 2018, durante los cuales teníamos 3 universidades estatales con 3 años de acreditación. Este año corresponderá la asignación solo a 2 Universidades (distintas a las 3 anteriores, que si lograron aumentar su acreditación a 4 años), por lo cual podría considerarse reducir el monto en un tercio, liberando así recursos para las demás Universidades.

d.- El principal problema de la glosa se encuentra en sus incisos tercero y cuarto. El inciso tercero señala que la rendición de cuentas de los fondos se realizará bajo las condiciones que se establezcan **en los respectivos convenios.** Esta última parte debe ser eliminada por cuanto se trata de recursos no asociados a convenios, sino de libre disponibilidad para las Universidades. La rendición, de acuerdo con la ley 21.094, debe realizarse en la forma que se defina por Resolución del Mineduc.

También debería ser eliminado el último inciso de la glosa que se refiere a información que el Mineduc debe entregar al Congreso, de acuerdo con los avances que le informe el CUECH. Esto tiene sentido cuando los recursos están asociados a convenios, pero lo pierde al tratarse de recursos de libre disposición, asociados al normal funcionamiento de las universidades.

**II. RECURSOS ASOCIADOS AL FORTALECIMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla N°1.3 FONDOS DESTINADOS AL FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD PARA UNIVERSIDADES ESTATALES PROGRAMA 29** | **2018 (inicial+Reaj+Leyes Especiales + Ajuste Fiscal) en M$2019** | **2019 inicial**  **M$2019** | **Var 2018-2019 Inicial** |
| **FDI UES ESTATALES** | **8.320.367** | **5.106.847** | **-38,6%** |
| **APOYO INNOVACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR** | **3.968.608** | **1.236.000** | **-68,9%** |
| **EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL** | **5.122.399** | **5.717.946** | **11,6%** |
| **FORTALECIMIENTO ES ESTATAL** | **13.313.843** | **18.760.116** | **40,9%** |
| **INTERNACIONALIZACIÓN DE UNIVERISIDADES** | **1.373.814** | **800.619** | **-41,7%** |
| **TOTAL** | **32.099.031** | **31.621.528** | **-1,48%** |

Al observar la propuesta de presupuesto asociada al fortalecimiento de la calidad de las Universidades Estatales, llama la atención y preocupa que los montos totales disminuyen, a pesar de existir un compromiso legal, contenido en la ley 21.094, de entregar recursos adicionales a estas universidades, a través del Fondo de Fortalecimiento.

La ley 21.094 establece un Plan de Fortalecimiento de carácter transitorio, y por ende con recursos adicionales a los ya existentes, de 10 años de duración a contar de 2018, año de publicación de la ley. De acuerdo con el informe financiero (IF) de la ley, en los dos primeros años correspondía asignar $30.000 millones, a razón de 15 mil al año.

En virtud de lo anterior, las Universidades Estatales, asumieron que adicionalmente a los recursos que la ley de presupuesto les asignó el año anterior, a través de diversas líneas asociadas al mejoramiento de su calidad, el presupuesto de 2019 consideraría al menos $4.000 millones adicionales correspondientes a la diferencia entre lo asignado en 2018 al PF y los 15 mil que correspondía asignar en 2018 y 2019.

En definitiva, para que el efecto del Plan de Fortalecimiento efectivamente sea incremental y permita a las Universidades generar nuevos proyectos de mejoramiento, no puede ser financiado mediante la reasignación de recursos desde otras líneas presupuestarias también asociadas al fortalecimiento de la calidad de estas instituciones.

**Observaciones específicas a estas líneas presupuestarias**

**1.- FDI (FONDO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL)**

Los montos asociados se reducen en un 38,6% y se reordena la Glosa Presupuestaria para distinguir los recursos que se podrán utilizar en Convenios para hacerse cargo de alumnos de Universidades en Cierre, y el pago de los arrastres de Convenios de FDI de años anteriores. A diferencia de lo que se establece en el Programa 30, para Universidades G9 y para Privadas, en el caso de las Universidades estatales no se consideran recursos para abrir un nuevo concurso de proyectos para el mejoramiento institucional.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| (a) Recursos para recibir alumnos de instituciones en cierre |  | 1.372.990 |
| (b) Concursos de proyectos de carácter general (proyectos estudiantiles) | 275.410 | 283.672 |
| (c) Arrastre de convenios anteriores | (a) + (c) 2019 5.028.343 | 592.684 |
| (d) Actividades de Fortalecimiento Institucional (gastos mineduc para apoyar a UES) | 2.774.273 | 2.857.501 |
| **TOTAL** | 8.320.367 | 5.106.847 | **-38,62%** |

La glosa del FDI (4) considera la asignación por medio de concursos, pero este año se agrega la excepción para los recursos de la letra (a) que se entregarán por medio de convenios directos. Esto está correcto dado que hasta los años anteriores había que hacer un "falso" concurso para asignar recursos a Universidades que recibiesen alumnos en proceso de cierre.

Se reordena completamente la glosa, separando los recursos de apoyo a alumnos en "proceso de cierre" de aquellos que corresponden a concursos. Hasta el año pasado estaban mezclados en las letras a) y b) de la glosa.

Consecuencia de lo anterior, los recursos para financiar la continuidad de los proyectos de años anteriores y apoyar a alumnos en ues en cierre, se reducen significativamente. Es necesario chequear si los recursos contemplados en estos ítem son suficientes para ambas actividades, especialmente en el caso de la reubicación de alumnos de la U Iberoamericana de acuerdo al convenio con la USACH.

Por último, es importante tener en cuenta que los recursos contenidos en la letra (d) de la glosa, NO son recursos que se transfieran a las Universidades, sino que corresponde a recursos que utiliza el Mineduc a través del Departamento de Fortalecimiento Institucional de la Divesup, para la realización de actividades en beneficio de las Universidades. A través de estos recursos se financia el seguimiento de proyectos, las actividades de evaluación, contratación de expertos, realización de seminarios y talleres, etc.

**2.- APOYO A LA INNOVACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2018** | **2019** | **variación** |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **APOYO A LA INNOVACION** | 3.968.608 | 1.236.000 | -68,86% |

En este caso, se modifica la Glosa (06) eliminando la exigencia de contar con 7 años de acreditación para acceder a estos recursos, y se restringe a universidades que no tengan algún proyecto en ejecución en esta línea. Dado que en 2018 se están asignando recursos a la Universidad de Chile, por ser la única estatal con 7 años de acreditación, esta modificación de glosa la deja fuera para 2019.

Considerando que de una sola posible beneficiaria para esta línea presupuestaria se pasa a 13 universidades que podrán presentar proyectos, no se entiende la reducción tan significativa de recursos en esta línea. En el presente año se asignaron recursos por $1.300 millones a la U de Chile por un proyecto de Innovación.

**3.- EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2018** | **2019** | **variación** |
| **EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL** | **5.122.399** | **5.717.946** | **11,6%** |

Sin cambios en la Glosa (07). Al igual que el año anterior se incluyen en este fondo a los CFT estatales, por lo cual el incremento de recursos que se observa corresponde a lo que se solicitó desde el Mineduc para asignar fondos a los 5 CFT en funcionamiento. En consecuencia, las universidades estatales regionales debiesen recibir recursos equivalentes a los del año anterior.

**4.- INTERNACIONALIZACIÓN DE UNIVERISIDADES**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2018** | **2019** | **variación** |
| **INTERNACIONALIZACIÓN DE UNIVERISIDADES** | **1.373.814** | **800.619** | **-41,7%** |

Se mantiene idéntica la glosa de 2018 (10). Corresponde a recursos para la Universidad de Chile, por ser la única universidad estatal con 7 años de acreditación. Año 2018 se están asignando los 1.333 millones a la U de Chile. Tampoco se explica la reducción.

**5.- FONDO DE FORTALECIMIENTO ES ESTATAL**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2018** | **2019** | **variación** |
| **FORTALECIMIENTO ES ESTATAL** | **13.313.843** | **18.760.116** | **40,9%** |

Adicionalmente a lo señalado respecto de los recursos adicionales que no están contemplados en el proyecto de ley de presupuesto 2019, es importante analizar la glosa de esta asignación, dado que debe ajustarse a lo señalado en la ley 21.094.

De acuerdo con la nueva glosa, la asignación de recursos se realizará en conformidad a la ley 21.094 y a lo establecido en el Contrato de Préstamo 8785-CL celebrado con el BIRF. Esto último es muy importante porque permite el funcionamiento del Comité de Rectores para asignar los recursos, aun cuando no se haya constituido formalmente el Consejo de Coordinación de la ley de Ues Estatales.

Atendido el importante rol que tiene dicho Consejo en la distribución de recursos es esencial que los parlamentarios le pregunten al Ministerio porqué han transcurrido ya 4 de los 6 meses que la ley dispone para dictar el DS de constitución de dicho organismo, sin que se haya avanzado nada en la materia.

Por último, considerando las demoras extremas que presenta la ejecución presupuestaria 2018, sería conveniente que la Glosa estableciera algún plazo máximo para la celebración de los Convenios en 2019, como por ejemplo el primer semestre de 2019. Ello pondría presión al Mineduc y a las propias Universidades.

**III RECURSOS ASOCIADOS A OTROS COMPROMISOS LEGISLATIVOS**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla N°1.1. FINANCIAMIENTO PROGRAMA 29 FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA** | **2018 (inicial+Reaj+Leyes Especiales + Ajuste Fiscal) en M$2019** | **2019 inicial M$2019** | **Var 2018-2019 Inicial** |
| **LEY 20.374 (Retiro no académicos. Saldo Pendiente))** | **3.057.280** | **3.057.279** | **0,0%** |
| **APLICACIÓN LEY 20.807 (saldo)** | **317.034** | **154.500** | **-51,3%** |
| **LEY 20.996 (RETIRO FUNCIONARIOS NO ACADÉMICOS)** | **2.587.040** | **5.577.454** | **115,6%** |
| **LEY 21.043 (RETIRO ACADÉMICOS Y PROFESIONALES)** | **8.374.982** | **14.599.416** | **74,3%** |

Tanto la ley 20.374 y 20.807, corresponden a leyes de incentivo al retiro de funcionarios no académicos que se encuentran en ejecución desde los años 2009 y 2015 respectivamente, por lo cual los recursos indicados en la ley de presupuesto corresponden a la planificación de su ejecución progresiva.

Por su parte, las leyes 20.996 y 21.043, ambas aprobadas durante el último año del gobierno anterior, corresponden a los nuevos procesos de incentivo al retiro de funcionarios no académicos en el caso de la primera, y de académicos, directivos y profesionales no académicos en la segunda.

Los recursos contemplados por ende corresponden a los compromisos definidos en la ley respecto a los cupos que se asignan anualmente para hacer efectivo el retiro.

El problema se produce al analizar el Presupuesto Global o Total del Programa 29, dado que éste al crecer en 0%, en realidad está cubriendo los compromisos adicionales de recursos, derivados de las leyes de incentivo al retiro, a partir de recursos que hasta 2018 se entregaban para el fortalecimiento de las Universidades o de otras entidades públicas como los CFT estatales.

Al comparar los recursos asignados en 2018 para financiar los planes de retiro, se observa que en 2019 se cuenta con $9.200 millones adicionales, los que al no verse reflejados en el monto total de recursos del programa 29, claramente se obtienen de reasignaciones desde otras líneas presupuestarias del mismo programa, con lo cual se está transfiriendo a las Universidades Estatales el costo del programa de retiro comprometido por el Estado.

**IV.- CENTROS DE FORMACIÓN TÉCNICA ESTATALES**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla N°1.1. FINANCIAMIENTO PROGRAMA 29 FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA** | **2018 (inicial+Reaj+Leyes Especiales + Ajuste Fiscal) en M$2019** | **2019 inicial M$2019** | **Var 2018-2019 Inicial** |
| **CFT ESTATALES** | **22.853.036** | **18.406.100** | **-19,5%** |
| Gasto corriente | 5.416.166 | 5.592.900 | 3,3% |
| Bienes de capital | 17.436.870 | 12.813.200 | -26,5% |

De acuerdo con lo establecido en la ley 20.910 de creación de los CFT Estatales, entre los años 2018 y 2019 deben entrar en funcionamiento el segundo grupo de 5 CFT, a fin de completar la instalación de los 10 primeros centros. Para esos efectos, el Informe Financiero (IF) de la ley, contempla recursos incrementales de acuerdo con el avance en la instalación de los CFT. Para el año 2019, correspondiente al 4° año desde la entrada en vigencia de la ley, su IF señala que los recursos disponibles deberían ascender a 28.390 millones, es decir casi 10 mil millones más que lo contemplado en el proyecto de ley de presupuesto.

Dado que esta reducción de recursos no permitirá la efectiva puesta en marcha de los 3 centros que aún no han iniciado ningún tipo de actividades, el Mineduc debiese trasparentar los cronogramas y presupuestos asociados a la puesta en marcha de los mismos, tanto en materia de operación como de construcción de la infraestructura necesaria.

**V.- FONDO SOLIDARIO DE CREDITO UNIVERSITARIO**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO** | **125.510** | **109.237** | **-13,0%** |

Para el presupuesto 2018 se realizó una baja muy significativa de recursos destinados al FSCU, considerando el incremento sostenido que la mayor parte de las universidades han tenido en las recuperaciones de recursos de crédito, sin embargo, al calcular los requerimientos de crédito no se tomó en cuenta el número creciente de alumnos que perderán la gratuidad o las becas, por completarse el máximo de años de los beneficios, los que debiesen ser sustituidos por crédito solidario. Para 2019, se reducen nuevamente los recursos, pues se debe estar usando la misma fórmula de cálculo. Las Universidades debiesen cuantificar las necesidades de recursos que implicará este efecto, para solicitar el incremento de esta partida presupuestaria.