



PROPUESTA COMISIÓN TÉCNICA REDISEÑO
APORTE FISCAL INDIRECTO
Informe Final

19 de Julio 2013

INDICE DE CONTENIDOS

- 1. ANTECEDENTES**
- 2. ANALISIS DE CONTEXTO**
- 3. OBJETIVOS**
- 4. METODOLOGÍA (SIMULACIONES)**
- 5. RESULTADOS**
- 6. PROPUESTA DE LA COMISIÓN TÉCNICA**
 - 6.1 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LEY 7 REFERENCIAS**
- 7. REFERENCIAS**
- 8. ANEXOS**

1. ANTECEDENTES

A partir de los resultados de la evaluación internacional de Pearson encargada por el Consejo de Rectores en conjunto con el MINEDUC durante el año 2012, el Consejo de Rectores decidió la creación de tres comisiones para avanzar en propuestas dirigidas a fortalecer y mejorar el proceso de admisión. Una comisión dedicada a los ajustes del Ranking de Notas, otra a la Prueba de Selección Universitaria y por último una comisión técnica para el rediseño del Aporte Fiscal Indirecto, cuyas propuestas serían presentadas al pleno del Consejo para su evaluación y aprobación.

En ese marco se constituye la comisión técnica AFI y se le solicita proponer una guía de acción para el rediseño del Aporte Fiscal Indirecto, fondo basal que se entrega anualmente a las instituciones de educación superior que matriculan a los 27.500 mejores puntajes de la PSU. Esta iniciativa se encuentra en sintonía con la disposición del Ministerio de Educación para realizar modificaciones al Aporte Fiscal Indirecto y la solicitud al Consejo de una propuesta en el tema.

La tarea específica encomendada a esta Comisión consiste en la elaboración de una propuesta que incorpore un cambio al actual mecanismo de distribución del Aporte Fiscal Indirecto. Dicha propuesta será analizada y aprobada por el pleno del Consejo de Rectores y luego entregada al Ministerio.

Con fecha 9 de Abril del 2013, el Rector de la U. de Santiago, don Juan Manuel Zolezzi, convoca y constituye el Comité técnico para el rediseño del Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Integran esta comisión:

Sergio Bravo; Rector U. de la Frontera (Coordinador)
Héctor Gaete; Rector U. Bío Bío
Guillermo Marshall; Prorrector U. Católica de Chile.
Francisco Martínez, Vicerrector Económico U. de Chile
Fernanda Kri, Vicerrectora Académica de la U. de Santiago
Mariana González, Encargada de estudios CRUCH.

2. ANALISIS DE CONTEXTO

El aporte Fiscal Indirecto (AFI) se entrega desde 1982, conforme al Decreto con Fuerza de Ley N° 4, 20-01-1981, a todas las instituciones que reciben a los 27.500 mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria- PSU matriculados en el primer años de estudios. Desde el año 1989 se incluye en esta asignación de recursos a las instituciones de educación superior privadas y se establece el número de estudiantes al que corresponde asignar estos recursos que son de libre disposición para las universidades receptoras.

El aporte fiscal indirecto constituye un fondo de recursos que en los últimos veinte años ha visto menguada su relevancia en términos del aporte fiscal en educación superior (Rojas y Bernasconi, 2002, Flores y otros), 2011). En el año 2010, el AFI *“representó alrededor de 11% del aporte fiscal para las instituciones de educación superior, constituyendo de esta manera cerca de un 3,5% del aporte fiscal total para educación superior. En contraste, en los años 90, a casi diez años de su creación, representaba más del 24% del aporte fiscal para las instituciones de educación superior y aproximadamente un 18,2% del aporte fiscal total para educación superior”* (Flores y otros; 2011:199). Un informe de la Contraloría General de la República sobre financiamiento fiscal a la Educación Superior del año 2012 señala que el AFI constituye un 7% del *aporte fiscal total para educación superior*.

Existen una serie de estudios, propuestas y discusiones en torno al AFI que recogen la idea de incorporar otros elementos adicionales al cálculo en el que se basa la distribución del monto AFI. Una de ellas es la presentada por el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior convocado por la Presidenta Bachelet el año 2008 en el cual se presentaron opiniones divididas pero que confluyen en la línea de ampliar los factores involucrados:

“una parte del Consejo sugiere mantenerlo como un instrumento de subsidio a la oferta, pero procurando que incentive a las instituciones a reclutar alumnos provenientes de los quintiles de menores ingresos. Los recursos así asignados, de libre disponibilidad de las instituciones, conducirían a fomentar una mayor inclusión y equidad(...). Otra parte del Consejo, sugirió mantener la base de determinación del AFI conforme a los criterios de asignación vigentes, sin perjuicio de complementar éstos con otras variables que den cuenta de una corrección de desigualdades de origen. El fundamento de esta posición es que la preferencia de los estudiantes sigue siendo un buen indicador de calidad de la institución demandada, de modo que una muestra de mérito, al margen de la proveniencia socioeconómica de los estudiantes, debe continuar siendo un componente de la fórmula respectiva “(Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, 2008: 3)

Presentar una nueva propuesta de cálculo que considera aspectos como las Notas de Enseñanza Media o el Ranking se evalúa como una medida que va ir en directo beneficio de las universidades que reciben a más estudiantes municipales y subvencionados, y que por cierto vienen con más vacíos en metodologías y contenidos (Universidad de Santiago; 2008). El año 2008 en sesión del Consejo de Rectores, la presentación del Rector Héctor Gaete como miembro del Comité de Gestión y Financiamiento sugiere estudiar la incorporación del ranking en el curso respectivo o el promedio de notas de la enseñanza media, como parte de la propuesta de cambio del AFI (Ver anexo 2). También se recomienda aumentar el número de alumnos por los que se entrega este subsidio, para reflejar adecuadamente los aumentos de cobertura que ha experimentado el sistema de educación superior en la última década (Flores y otros; 2011, Koljatic, 2012, Muga, 2007). Autores como Flores y otros (2011), sugieren que para el que el AFI tenga un peso relativo significativo, se propone que tenga una cobertura de al menos un 15% de los matriculados en primer año en las universidades.

A la luz de los antecedentes anteriores, la comisión plantea elaborar una propuesta que supere las discusiones existentes, ya que eso involucra la mayoría de las veces, visiones en conflicto. Por esto se sugiere proponer algunas definiciones o lineamientos base, de forma tal que queden contenidos los consensos y los disensos desde los cuales parte la propuesta elaborada. Surge como acuerdo que la propuesta debe asegurar los montos que actualmente reciben la Universidades por concepto de AFI. No obstante lo anterior, se reconoce la importancia de ampliar la definición de buen estudiante al incorporar como parte del mecanismo de distribución la ponderación del Ranking y las Notas de enseñanza media, además del puntaje de la Prueba de selección Universitaria (PSU), valorando la idea de trayectoria del estudiante y en el sentido de enriquecer el concepto de calidad.

3. OBJETIVOS

El objetivo general es proponer una nueva metodología de distribución de recursos que considere una combinación de factores y ponderaciones distintos a la actual.

Como objetivos específicos se establecen:

1. Observar la distribución de recursos AFI evaluando distintos escenarios, bajo la condición de no modificar los montos actuales que reciben las universidades por este concepto.
2. Estimar cual sería el número de estudiantes (N) y el fondo de recursos a considerar para aumentar el número de estudiantes que reciben AFI.

4. METODOLOGÍA (SIMULACIONES)

Se consideró la distribución actual del AFI para ser comparada con los resultados de las simulaciones realizadas a partir de datos del proceso 2012, proporcionados por el DEMRE. Las simulaciones consideraron las notas de enseñanza media (NEM) y el puntaje Ranking de los estudiantes, además del puntaje PSU.

Se establecieron distintos escenarios para las ponderaciones de la PSU (100%, 60%, 70%, 50%) y por tanto, del Ranking y NEM.

Asimismo, el valor AFI por alumno en la actualidad se basa en la asignación de 5 tramos, y a cada uno de ellos se le asigna un valor por estudiante que guarda una proporción de 1 a 12 veces entre el primer y último tramo (1:3:6:9:12). Para suavizar esta diferencia, se establece una relación de 1 a 8 veces entre los 5 tramos (1:2:4:6:8).

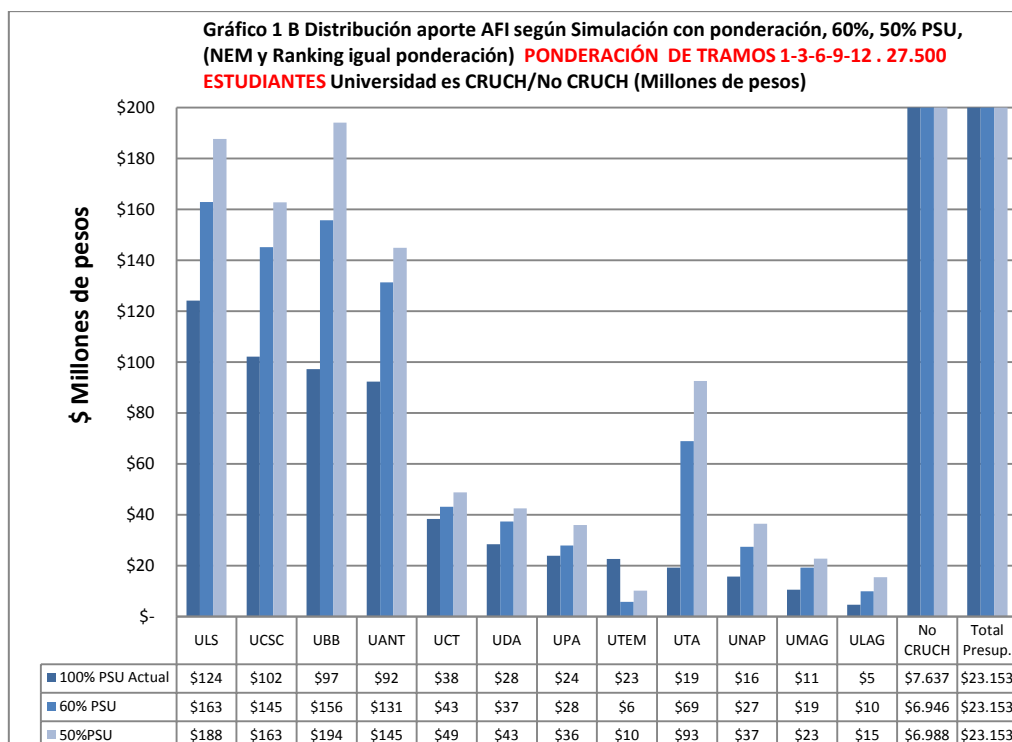
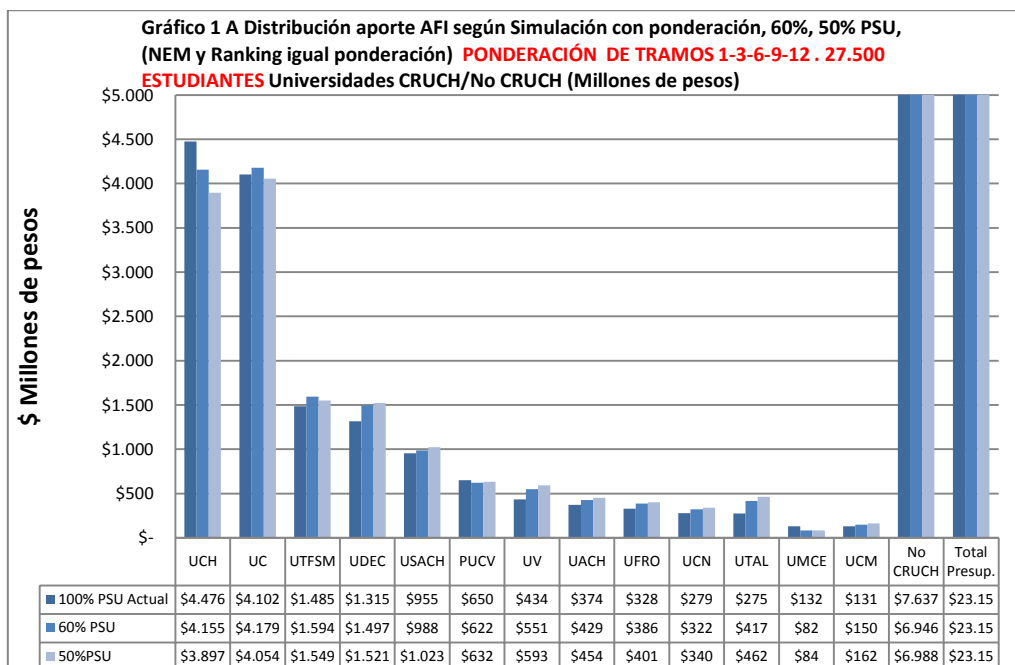
Se realizaron cuatro opciones diferentes de simulación:

1. Simulación con ponderación 70%,60%,50% PSU. El complemento de las NEM y del Ranking con igual ponderación (Ej.: PSU= 60%, NEM= 20%y Ranking =20%). Ponderando los grupos 1: 12 (1:3:6:9:12).
2. Simulación con ponderación 70%,60%,50% PSU. El complemento de las NEM y del Ranking con igual ponderación. Ponderando los grupos 1:8 (1:2:4:6:8).
3. Simulación con ponderación 70%,60%,50% PSU. El complemento de las NEM y del Ranking con igual ponderación. Ponderando los grupos 1: 12 (1:3:6:9:12). Aumento necesario para que ninguna Universidad CRUCH disminuya su aporte.
4. Simulación con ponderación 70%, 60%, 50% PSU. El complemento de las NEM y del Ranking con igual ponderación. Ponderando los grupos 1:8 (1:2:4:6:8). Aumento necesario para que ninguna Universidad CRUCH disminuya su aporte.

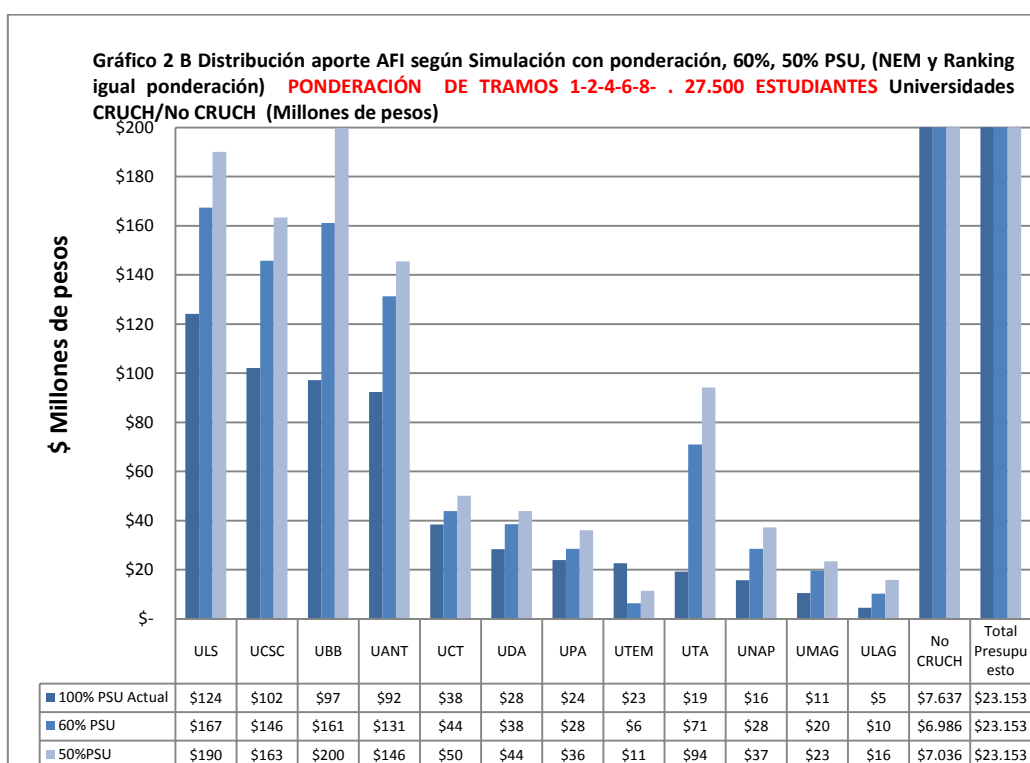
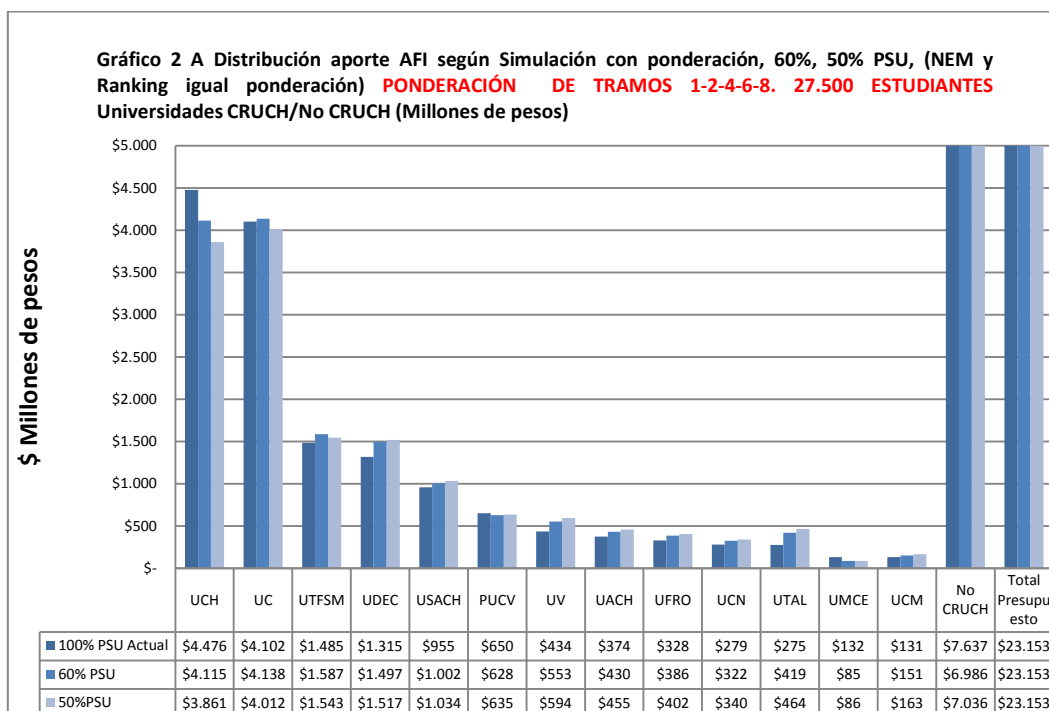
5. RESULTADOS

Los primeros resultados de las simulaciones permiten observar la distribución de recursos AFI entre las universidades del CRUCH y el procedimiento permite estimar la cantidad de estudiantes (N) y montos con un tope donde ninguna institución disminuya su aporte AFI actual.

En los siguientes pares de gráficos, 1A-1B y 2A-2B, se presentan las distribuciones de montos AFI por universidad, considerando ponderaciones de 100%, 60% y 50% PSU para los actuales 27.500 estudiantes beneficiarios, para un escenario de ponderación por tramos de 1:12 y luego para 1:8.



Al explorar el escenario de ponderación de tramos 1: 8 se obtuvo lo siguiente (ver gráfico 2 A y 2 B):



Se desestima la ponderación de 70% PSU por considerar que los resultados de la distribución no cambian demasiado respecto de la ponderación de 60% PSU, además por alejarse de los acuerdos asumidos por el pleno en relación al porcentaje mínimo de ponderación de la PSU.

Se realiza una nueva simulación (ver Tabla 1) que permite estimar cual sería el número de estudiantes (N) y el fondo de recursos adicionales, sujeto a la condición de que ninguna universidad deje de recibir el monto actual de AFI. Se obtuvo un monto de recursos adicionales considerando ponderar la PSU entre 60% y 50% cuyo rango va entre 31.067.116.362 millones (36.900 estudiantes como tope) y 29.467.454.549 millones de pesos (para 35.000 estudiantes como tope) respectivamente, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. Simulación con ponderación 70%, 60%, 50% PSU, NEM y Ranking igual ponderación complemento. Ponderando los grupos 8-6-4-2-1 (tramos 1:8) Aumento necesario para que Ninguna Universidad CRUCH disminuya su aporte.

Escenarios	100% PSU (actual)	60% PSU	50% PSU
\$	\$23.153.000.000	\$ 31.067.116.362	\$29.467.454.549
N estudiantes	27.500	36.900	35.000

Se explora escenario N= 37,500 (10.000 estudiantes adicionales) y recursos.

A partir del resultado anterior, se considera aumentar el número de estudiantes en un número de 10.000 estudiantes adicionales en referencia al actual, lo cual aumentaría a 37.500 estudiantes que reciben AFI. Este monto representa el 16% de los que rinden la PSU según datos del DEMRE del proceso 2012 (de un total de 233.302 estudiantes) y corresponde a un aumento 36, 4% respecto al número de estudiantes actual. Se incluyen 5 tramos con ponderación 1:8 y la consideración de escenarios que consideren además de la PSU las NEM y el Ranking en distinta envergadura.

Al analizar la distribución entre las universidades del CRUCH bajo este escenario se obtuvo lo siguiente:

En los gráficos 3A y 3B se observa la distribución de AFI por institución, considerando un escenario de 37.500 estudiantes y ponderación 1:12.

Gráfico 3 A Distribución aporte AFI según Simulación con ponderación, 60%, 50% PSU, (NEM y Ranking igual ponderación) PONDERACIÓN DE TRAMOS 1-3-6-9-12 . AUMENTO 37.500 ESTUDIANTES Universidades CRUCH/No CRUCH (Millones de Pesos)

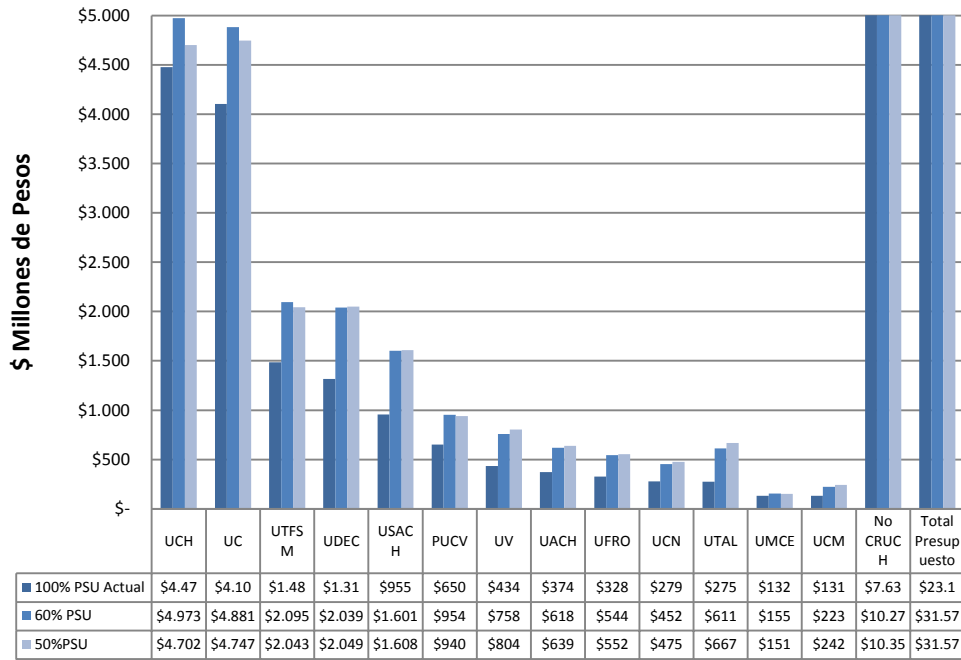
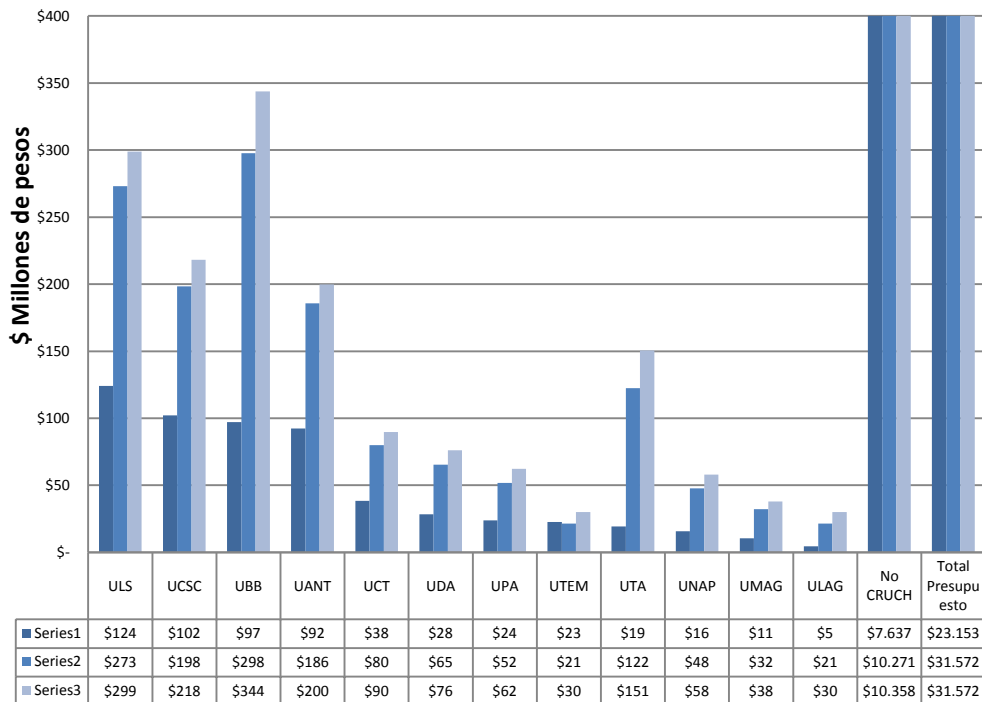
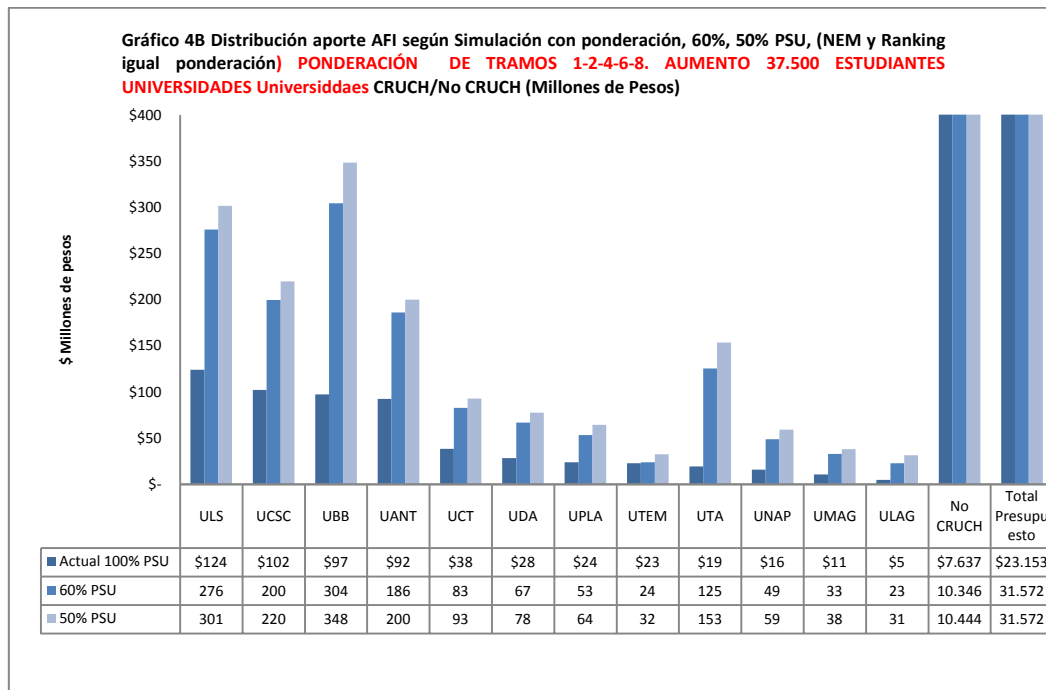
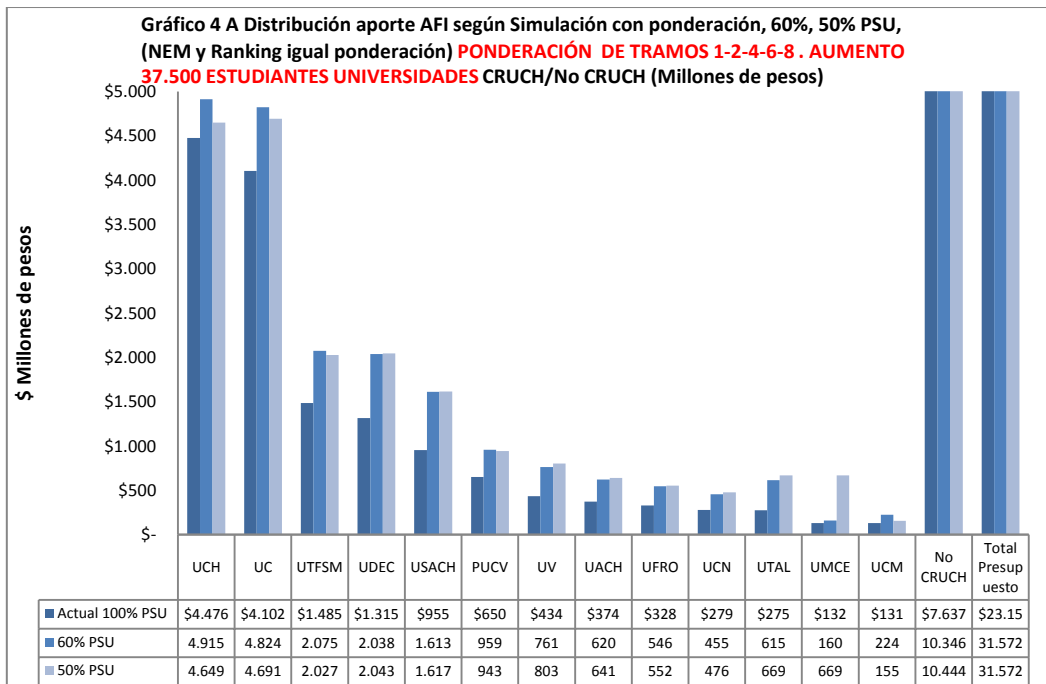


Gráfico 3 B Distribución aporte AFI según Simulación con ponderación, 60%, 50% PSU, (NEM y Ranking igual ponderación) PONDERACIÓN DE TRAMOS 1-3-6-9-12 . AUMENTO 37.500 ESTUDIANTES Universidades CRUCH/No CRUCH (Millones de Pesos)



En los gráficos 4A y 4B, se observa el resultado de la distribución de AFI por institución para un escenario de 37.500 estudiantes y ponderación de tramos de 1:18:



El aumento hasta 37.500 estudiantes supone un monto de recursos adicionales considerando ponderar la PSU entre 60% y 50% cuyo rango va entre 31.572.272.727 millones y 31.572.272.725 millones de pesos respectivamente, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Resultados Simulación N = 37,500

Tabla 2: Simulación con ponderación 70%, 60%, 50% PSU, NEM y Ranking igual ponderación complemento. Ponderando los grupos 8-6-4-2-1 (tramos 1:8) Aumento de Número de Alumnos a 37.500

	100% PSU (actual)	60% PSU	50% PSU
\$	\$23.153.000.000	\$ 31.572.272.727	\$ 31.572.272.725
N estudiantes	27.500	37.500	37.500

6. PROPUESTA DEL COMITÉ TÉCNICO

A partir del trabajo realizado por la comisión, la propuesta considera:

- a) Que se considere una ponderación entre 50% y 60% de la PSU, bajo el siguiente esquema:
 - 50% PSU, 25% Ranking, 25% NEM
 - 60% PSU, 20% Ranking, 20% NEM
- b) Respecto a los tramos, se sugiere una ponderación por tramos 1:8 (1:2:4:6:8) en reemplazo de la actual 1:12 (1:3:6:9:12).
- c)
- d) En relación al número de estudiantes beneficiarios y monto a distribuir, se consideran dos opciones posibles:

Opción A: Considerar la distribución del AFI para los actuales 27.500 mejores puntajes de estudiantes.

Opción B: Considerar la distribución del AFI, aumentando a los 37.500 mejores puntajes de estudiantes (10.000 estudiantes adicionales). Esto implica recursos adicionales por \$8.847.000.000 pesos (un 38% de aumento respecto del fondo actual), con un nuevo Fondo total a repartir de \$32.000.000.000.

Como recomendación técnica adicional, se sugiere que cualquier cambio en las ponderaciones (PSU, Ranking y NEM) debe ser coherente con las decisiones que se tomen para el Sistema de Admisión por parte del CRUCH, y por ende la decisión debe ser definida por el pleno del Consejo de Rectores.

Y por último, la Comisión propone al Consejo considerar la idea de desvincular el AFI de los sujetos, debido a las consecuencias negativas que esto tiene en el sistema a través del fomento de la competencia entre instituciones, el uso de malas prácticas y un marketing agresivo, situación que debe analizarse en el futuro.

6.1 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LEY

Se incluye a continuación el texto con la modificación a la ley, solicitada de acuerdo a la presente propuesta. En negrilla se incluye el contenido a incluir conforme a la presente propuesta. En página 15 se ha incluido una de las ponderaciones de PSU, NEM y Ranking de notas propuestas, cuyo monto debe ser aprobado por el pleno.

**MENSAJE DE S. E. LA PRESIDENTA DE LA
REPUBLICA CON EL QUE SE INICIA UN
PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL APORTE
FISCAL INDIRECTO ESTABLECIDO EN EL DFL
Nº4 DE 1981 QUE FIJA NORMAS SOBRE
FINANCIAMIENTO DE UNIVERSIDADES**

SANTIAGO, **xx** de **XXXXXX** 2013

M E N S A J E N º /

Honorable xx:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE **xx**.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración, en uso de mis facultades constitucionales, un proyecto de ley que tiene por objeto modificar los criterios conforme a los cuales se distribuye el Aporte Fiscal Indirecto contemplado en el Decreto con Fuerza de Ley Nº4, de 1981.

I.- ANTECEDENTES

El Aporte Fiscal Indirecto, AFI, fue creado por el DFL Nº 4 de 1981, con el propósito de incentivar mejoramientos de la calidad en educación superior. Su sentido inmediato es el de premiar a las instituciones que captan a los alumnos con los mejores puntajes, asumiendo que los alumnos con altos puntajes tienen mayores posibilidades de ingresar a las instituciones que prefieren, y que ellos preferirán las instituciones con mayor prestigio. Se asume, también, que las instituciones de mayor prestigio serían las de mayor calidad.

Inicialmente, el AFI se distribuyó sólo a universidades del Consejo de Rectores que matricularan a los 20.000 estudiantes de más altos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica. Desde 1990, comenzó a distribuirse a todas las instituciones que cumplieran el requisito señalado. En la actualidad, la distribución se realiza a todas las instituciones de educación superior que matriculen a los 27.500 estudiantes de más altos puntajes en la PSU.

El Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, compuesto por 30 miembros expertos, analizó el comportamiento de este instrumento de apoyo a la Educación Superior, en 2007. En su informe el Consejo (2008), señala:

"A 26 años de su creación existe evidencia acumulada para evaluar los efectos del AFI en la calidad, y sobre su vigencia en un contexto actual de mayor competencia a través de mecanismos de mercado. Sobre la base de estos planteamientos y la evidencia empírica analizada, es evidente que el AFI no cumple los objetivos para los cuales fue creado, ya que los resultados de su distribución están condicionados por la localización geográfica, la cual determina a su vez la distribución de puntajes de los resultados de la PSU..... por otra parte, existe una correlación entre puntajes PSU, nivel de ingresos y capacidad de pago..." (Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior; 2008:3).

De acuerdo a este diagnóstico se sugiere incorporar otras variables a la definición de calidad de los estudiantes y la necesidad de aumentar el monto de estudiantes en virtud del aumento de cobertura en la educación superior en los últimos 20 años.

Este diagnóstico ya había sido realizado por algunas universidades y parlamentarios. Es así como en 1995 la Diputada María Antonieta Saa presentó un proyecto de ley para modificar las bases de cálculo del AFI.

El AFI representa en la actualidad cerca del 7% Financiamiento Fiscal a Instituciones de Educación Superior, (Contraloría General de la república, 2012). En consecuencia, su principal valor reside en la función de información de calidad y confiabilidad que cumple respecto del sistema de educación superior, constituyéndose en un elemento clave para la toma de decisiones.

II.- OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

La modificación que se propone en este proyecto de ley apunta a corregir las asimetrías expuestas y pretende enriquecer el concepto de calidad de los estudiantes, agregando al puntaje PSU, que es una muestra puntual de los conocimientos alcanzados al finalizar la enseñanza media, el criterio de trayectoria del alumno durante su período escolar en la Enseñanza media mediante la incorporación del Puntaje Ranking y las Notas de enseñanza media. Esta combinación asegura una mejor predictibilidad de la calidad que tendrán los estudiantes en la Educación Superior. Al mismo tiempo, permite incorporar como alumnos elegibles a sectores más vastos de la población, tanto desde el punto de vista socioeconómico como geográfico. Al mejorar el criterio de calidad se producirá una mayor equidad en el universo de estudiantes, demostrando la conexión que existe entre calidad y equidad en la educación.

III.- CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley modifica el concepto de mejor estudiante que constituye la base del instrumento AFI, con el propósito de incorporar de mejor forma el concepto de calidad, premiando de manera más justificada a las instituciones de educación superior que incorporen a los mejores alumnos del país, independientemente de su condición socioeconómica o proveniencia geográfica.

En efecto, el proyecto modifica el artículo 3° del DFL N° 4, de 1981, incorporando dentro del concepto de mejor alumno, el desempeño que los estudiantes han tenido durante la enseñanza media. De esta forma, dicho criterio considera el cálculo de un "Puntaje AFI" que considera ponderar, el puntaje obtenido en la PSU (50%), el ranking del estudiante en su establecimiento (25%), y las notas obtenidas en la enseñanza media (25%).

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo Único.- .- Introdúcense en el artículo 3° del Decreto con Fuerza de Ley N° 4, de 1981 las siguientes modificaciones:

1.- Sustitúyese el numeral 1 por el siguiente:

"El Ministerio de Educación elaborará un listado de los primeros **37.500 mejores puntajes AFI** de los estudiantes matriculados en el primer año de estudios en el año inmediatamente anterior, en las instituciones de educación superior.

El listado se ordenará de menor a mayor de acuerdo al "Puntaje AFI" de cada alumno, resultante de la ponderación, del puntaje obtenido en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), el puntaje ranking Y las Notas de enseñanza media.

2.- Sustitúyese en los numerales 2. y 5., la frase "puntaje en la Prueba de Aptitud Académica" por la expresión "Puntaje AFI".

3.- Sustitúyese en el numeral 6., letra a) la oración "el puntaje obtenido en la Prueba de Aptitud académica" por la frase "su Puntaje AFI"."

Dios guarde a V.E.,

7. REFERENCIAS

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior*. Santiago.

Comité de Gestión y Financiamiento CRUCH (2008) *Presentación Rector Héctor Gaete Propuesta de cambio del AFI*.

Flores, L.; González, J.; Rodríguez, J. y Sugg, D. (2011) Aporte Fiscal Indirecto: Una Propuesta Para Su Modernización. *Revista Calidad En La Educación 35*, 193-228

Koljatic, 2012 en Prensa ¿Qué hacer con el AFI? Artículo en prensa

Muga, A. (2007) Financiamiento a los Estudiantes de la Educación Superior (Pregrado universitario, técnica y profesional). Documento de uso interno.

Rojas, F. y Bernasconi A. (2002) *AFI: un aporte a la calidad*. *Revista Calidad en la Educación 17*, 109-144.

Universidad de Santiago de Chile (2008) *Estimación Aporte Fiscal Indirecto, conforme a propuesta anunciada por el MINEDUC*. Santiago. Observatorio Institucional Dirección de Estudios y Análisis Institucional Universidad de Santiago de Chile.

8. ANEXOS

Anexo 1: Simulaciones

Anexo 2: Comité de Gestión y Financiamiento CRUCH (2008) *Propuesta de cambio del AFI. Presentación Rector Héctor Gaete*. Presentación Sesión Consejo de Rectores 3 de Julio del 2008 (PPT)

Anexo 3: Koljatic, M. 2012 en Prensa ¿Qué hacer con el AFI?. Artículo en prensa