



UNIVERSIDAD DE CHILE
Dirección de Asuntos Estudiantiles

15-06-99

Programa de Asistencia Económica

Asignación de Becas 1999

Universidad de Chile

I. Antecedentes

Desde que se creara en 1931, el Programa de Asistencia Económica ha sido reformulado en diversas oportunidades, de modo de adecuarlo a los cambiantes contextos sociales, económicos, normativos y políticos del país. En 1982, en plena implementación de las políticas de autofinanciamiento se restringió drásticamente el presupuesto del programa y se realizaron modificaciones al instrumento de evaluación de manera de adecuarlo a las nuevas realidades. Transcurridos 17 años desde que fuera reorganizado como un programa de asistencia subsidiaria, nos parece necesario revisar su diseño e implementación.

La Dirección de Asuntos Estudiantiles ha llevado a cabo un análisis y evaluación de la gestión de este programa, a la luz de los desafíos que debe enfrentar la Universidad en el tratamiento de los asuntos estudiantiles de cara al nuevo siglo. La preocupación por la igualdad de oportunidades, la calidad de los servicios, la transparencia y eficiencia, la focalización de los recursos y el mejoramiento del soporte técnico de los programas, deberán estar en el centro de nuestras decisiones presentes y futuras.

A continuación se presenta, de forma sucinta, un análisis de los cuatro problemas centrales del Programa de Asistencia Económica del Departamento de Salud y Bienestar Estudiantil:

a. Insuficiente disponibilidad de recursos.

La Universidad de Chile no ha realizado los estudios tendientes a estimar los niveles de pobreza del estamento estudiantil ni ha desarrollado los mecanismos específicos que le permitirían hacerlo, toda vez que se ha sostenido que los mecanismos e indicadores de pobreza utilizados en el país no serían aplicables en propiedad a este segmento social. No obstante, la información disponible en la Universidad permite afirmar que al menos existe un desfase creciente entre los fondos que destina la Universidad a tal programa y los niveles de incremento en el número de estudiantes que postulan y cumplen requisitos cada año.

Cuadro N° 1
Presupuesto y asignación de BECAS PAE. Algunos años

	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999
Presupuesto (\$)	385.750.000	415.249.000	519.704.000	602.491.000	638.640.000	667.379.000
Variación	s/i			16%	5,4%	4,5%
N° de postulantes	4.090		4.246	5.067	5.388	5.802
N° de beneficiarios	2.502			3.649	4.041	5.067
N° est. Sin beneficio	1.588			1.418	1.347	735

Fuente: Registros del Servicio de Bienestar Estudiantil años respectivos.

Los fondos asignados al PAE se encuentran congelados desde 1997. Sólo han sido reajustados según el IPC de cada año, lo que además no se ha traducido en variaciones de los montos de cada beca para los estudiantes. En términos reales, cada becario pierde su poder adquisitivo real respecto del año anterior.

Cuadro N° 2
Monto de Becas PAE por estudiante. Algunos años.

Tipo de beca/Año	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999
Beca completa	23.500	27.000	27.000	30.000	30.000	30.000
Media beca	15.700	19.000	19.000	21.500	21.500	-/a
Beca básica	12.000	15.000	15.000	17.000	19.000	19.000
Beca Alimentación	10.000	14.000	14.000	16.000	19.000	19.000

Fuente: Registros del Servicio de Bienestar Estudiantil años respectivos.

a/ Para el año 1999 debido a las restricciones presupuestarias se suprime la media beca y se iguala en monto a la beca básica.

b. Inequidad del sistema

Los mecanismos históricos de asignación descentralizada del PAE han generado –a juicio de los propios beneficiarios del programa, de la Federación de Estudiantes y de las Asistentes Sociales de las respectivas facultades- una brecha en la equidad del sistema en general.

El antiguo instrumento de asignación de becas adolecía de falencias en su diseño que producían una distribución inequitativa de los beneficios interfacultades (veremos los aspectos del instrumento más adelante). Esta distribución histórica, por su parte, tampoco se correlacionaba con las mediciones de pobreza estudiantil que se hacían en función de otros instrumentos de medición como la CASEN, e incluso, el sentido común hacía dudar de la asignación a simple vista si se vinculaba situación de pobreza de los estudiantes con asignación de PAE.

Cuadro N° 3
Distribución histórica del PAE 1998 y Tasa de pobreza estudiantil durante el mismo año.

Facultad	Total PAE 1998	% de alumnos beneficiarios de PAE según Facultad 1998	Tasa pobreza facultad /a
Arquitectura	217	15%	13,60%
Artes	197	17%	18,80%
Ciencias	142	28%	21,40%
C. Agrarias	199	21%	16,80%
C. Forestales	155	24%	16,80%
C. Económicas	291	18%	15,10%
C. Físicas y M.	554	14%	13,30%
C. Químicas	273	20%	10,10%
C. Sociales	201	17%	17,00%
C. Veterinarias	114	14%	12,10%
Derecho	253	15%	14,20%
Filosofía	190	24%	27,20%
Medicina	886	28%	13,00%
Odontología	103	16%	10,20%
Ins. C. Políticas	150	25%	25,00%
Bachillerato	116	30%	13,90%

a/ Datos de estudio realizado por una Comisión de trabajo de Bienestar Estudiantil y académicos, con base de datos de matrícula aplicando criterios de Encuesta CASEN para medir pobreza.

Según esta asignación histórica, las facultades que aparecían perjudicadas y/o iguales en porcentaje respecto de la tasa de pobreza, eran precisamente aquellas que se encontraban entre las 5 facultades más pobres según el estudio citado: Filosofía, Artes, Ciencias Sociales y el Instituto de Ciencias Políticas.

Esta situación fue más evidente cuando se presentaba la situación de hermanos postulantes al PAE, que pese a su idéntica situación socioeconómica, tenían acceso a beneficios diferentes según fuera la facultad en la que estudiaban.

Este es uno de los aspectos que nos parece más relevantes de corregir con un mecanismo centralizado de asignación, en la práctica el nuevo modelo opera sobre la base de los siguientes criterios de asignación: puntaje de evaluación socioeconómica del estudiante y restricción presupuestaria del programa. Es decir, los estudiantes son ordenados en una planilla general en base a su puntaje y, de acuerdo al corte presupuestario, se definen los montos asignados a cada facultad para el año respectivo. De esta forma se asegura que no existan distorsiones de otra naturaleza en el programa entre las facultades.

c. Mecanismos ineficientes de asignación y de entrega de los beneficios

El PAE utilizó un instrumento de evaluación socioeconómica para la asignación de becas que fue diseñado hace 17 años, en un contexto económico y social que guarda notorias diferencias con el actual y que, además, se fue modificado progresivamente de forma parcial, asistemática y no rigurosa, de modo de adecuarla a los nuevos escenarios. Por ello, su aplicación no aseguraba homogeneidad en los criterios. Tampoco permitía una focalización probada en las situaciones de mayor pobreza.

El programa, en los últimos años, fue progresivamente organizando su asignación menos en torno a una selección permanente dentro del universo de postulantes y más como una asignación de presupuestos a las facultades en función de ciertas constantes históricas. Eso ha implicado introducir una distorsión en la definición misma de tal programa como un servicio de becas que contribuye a asegurar mejores condiciones de equidad, asistiendo económicamente a los estudiantes más pobres, cualquiera sea la unidad académica en que se encuentren.

Por su parte, la entrega de las becas ha estado caracterizada por una lentitud en el proceso de transferencia de fondos y de control de la entrega. En efecto, una lógica burocrática determina que los recursos destinados a los estudiantes sean canalizados a través de las direcciones económicas de las facultades. De este modo, debe destinarse un tiempo importante en confeccionar planillas, chequear datos, emitir los cheques de las becas y entregarlos a los becarios.

Asimismo, no resulta aceptable, sino bajo un enfoque tradicional del trabajo social, que los servicios de bienestar estudiantil destinen tiempo importante de su quehacer a la administración de cheques de becas y que su interacción con los estudiantes se estructure en torno a una función de tipo administrativo.

Desde el punto de vista de los estudiantes, ello implica, finalmente, una entrega inoportuna del beneficio y una mala calidad del servicio al tener que perder horas útiles en espera para obtener su cheque y posteriormente para cobrarlo en una entidad bancaria.

Bajo un enfoque moderno, y dada la complejidad de la vida estudiantil universitaria, será necesario diseñar nuevos sistemas de entrega de los beneficios y, por lo tanto, liberar horas de trabajo administrativo de las asistentes sociales para que puedan relacionarse con los estudiantes en actividades vinculadas a la consejería, al apoyo psicosocial y comunitario, en el marco de un programa más global de desarrollo del bienestar estudiantil.

d. Ineficiencias en la gestión

El PAE, como en general puede afirmarse respecto del Servicio de Bienestar Estudiantil, ha tenido una precaria gestión, lo cual redonda en su caso en una imagen de poca transparencia y retraso en los mecanismos de asignación y entrega de los beneficios. Es evidente que los procesos organizacionales están mal diseñados: hay dispersión, baja formalización de canales y procesos, precarios sistemas de información, retrasos en la entrega de beneficios, escasa búsqueda de nuevas modalidades de financiamiento para los beneficios estudiantiles, una limitada coordinación de los servicios que se ofrecen a los estudiantes, etc. Todavía no se dispone de sistemas adecuados de registro y seguimiento de este programa, tampoco de control de la gestión al interior de las facultades -sólo se considera el control de la entrega de los cheques-. Tampoco ha sido evaluada la calidad del servicio en estos aspectos.

La Dirección de Asuntos Estudiantiles se ha propuesto avanzar en 3 objetivos generales:

1. Redefinir y perfeccionar los métodos y criterios de asignación de los recursos para focalizar los recursos en los estudiantes más pobres;
2. Mejorar la eficiencia y oportunidad con que los beneficios llegan a los estudiantes;
3. Realizar un seguimiento al Programa para perfeccionar tanto los instrumentos como la gestión del mismo.

II. Sobre el método de asignación

Durante 1998, el Servicio de Bienestar Estudiantil formó una comisión integrada por asistentes sociales y académicos cuya tarea fue estudiar y proponer un instrumento de evaluación socioeconómica para el Programa. El análisis incorporó el debate actual sobre las materias de medición de pobreza; hizo una revisión exhaustiva de diversas variables (y sus ponderaciones) y su relevancia para la realidad estudiantil; puso a prueba los indicadores en un universo significativo de estudiantes; llevó a cabo una comparación con otros instrumentos como son los utilizados en crédito universitario; entre otras cosas.

El análisis comparativo de las características más relevantes de ambos instrumentos, el antiguo y el propuesto, pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4
Comparación Pauta Antigua y Nueva según variables consideradas

VARIABLES	Pauta Antigua	Pauta Nueva (Post 1998)
Ingreso per capita familiar	Ponderada en un 30% Consta de 10 categorías de ingreso (en el tiempo cambiaron de 14 a 10) Reajustada de acuerdo al IPC Parte de \$0 ingresos con 406 puntos Si tiene 240 puntos quedan con beca de alimentos	Ponderada en un 40% Consta de 10 categorías de ingreso Reajustada de acuerdo al IPC Parte de \$0 ingresos con 40 puntos
Categoría ocupacional	Se utilizó clasificación nacional no jerarquizada de ocupaciones. Se configuró sobre la base de un estudio de 1973 para el Gran Santiago. Cambió su ponderación de un 15% a un 20% para luego volver a 15%. Comenzó con 13 categorías y luego se agregó otra.	Fue eliminada por presentar una mayor distorsión en los ejercicios de comportamiento de los datos. No muestra correlación alguna con la variable ingresos.
Instrucción del Jefe de Hogar	Ponderada en un 5% Consta de 9 categorías	Ponderada en un 5% Consta de 10 categorías
Situación ocupacional del Jefe de Hogar	Ponderada en un 5% Consta de 3 categorías Las categorías han cambiado en el tiempo	Ponderada en un 10% Consta de 6 categorías Se consideró la actual estructura ocupacional existente en el país Se agregó inestabilidad laboral de los activos y actividades complementarias de los pasivos.
Vivienda	Ponderada en un 5% Consta de 4 categorías	Tenencia de la vivienda un 10% Avalúo de la vivienda un 10% Considera la clase, calidad, antigüedad, superficie y localización.
Condicionantes Sociales	Ponderada en un 15% Considera 7 categorías y dos subcategorías Las categorías son sumatorias y las subcategorías son excluyentes.	Ponderada en un 15% Considera 3 categorías Las categorías son asociativas.
Académica	Ponderada en un 20% Requisito básico de no más de dos ramos reprobados en el periodo anterior. El criterio sancionador operó como selectivo de base para acceder a los beneficios.	Ponderada en un 10% Para estudiantes de primer año se mide con relación al año de egreso de Enseñanza media. Para alumnos de curso superior se mide según aprobación total o parcial de asignaturas inscritas.

Uno de los aportes específicos de la nueva pauta dice relación con la determinación –a través de su puntaje- de aquellos estudiantes que se encuentran en una situación de necesidad desde el punto de vista socioeconómico. Es decir, el instrumento permite distinguir y focalizar mejor entre los estudiantes que postulan al beneficio.

Sin embargo, ciertamente requiere perfeccionamiento, lo que deberá ser llevado a cabo en el curso de sus primeras aplicaciones. En el trabajo de análisis de los instrumentos realizado por las asistentes sociales, la FECH y la Dirección, ha surgido un conjunto de temas a abordar próximamente, de los cuales los más relevantes son los siguientes:

a. Las condicionantes sociales. Se tratará de establecer un sistema de ponderaciones para cada una de las condicionantes, de manera que no quede a la discrecionalidad de quien aplica el

instrumento y no genere distorsiones sistemáticas en el conjunto de las evaluaciones. Han sido sugeridas las siguientes:

Cuadro Nº 5
Condicionantes Sociales según Pauta nueva

Muy graves	Graves	Menos graves
Disminución del ingreso económico (alcoholismo, drogadicción, juegos de azar). Alumno solo o abandonado, con ingresos y/o ayudas inestables. Enfermedad grave y de alto costo.	Problema de salud menos grave. Grupo familiar más de seis integrantes. Grupo familiar pequeño. Padre o madre sola, con ingresos inestables. Pago de pensión del alumno. Gastos que generan los integrantes de la familia que estudian excluido el alumno.	Separación reciente de los padres (seis meses, provoca desajuste familiar). Recargo por gastos de movilización (alumnos que provienen de sectores suburbanos con pasaje superior al escolar). Endeudamiento producto de cesantía prolongada de algún miembro del grupo familiar.

Luego de sus primeras aplicaciones, se sabrá exactamente cuáles de estas condicionantes se expresan con mayor frecuencia entre la población estudiantil y cuánto “pesan” en su situación socioeconómica. Asimismo, se analizará la factibilidad de incorporar otras, como el indicador *costo de carrera* por cómo grava el ingreso de la familia.

b. La variable académica. La inclusión de un criterio de rendimiento académico ha recibido observaciones desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar, en razón del sentido del beneficio. El propósito del instrumento es seleccionar a los estudiantes para otorgar un beneficio exclusivamente económico que facilite su integración en la Universidad, estamos en presencia de un *subsidio económico compensatorio*. Para aquellas situaciones en que el propósito es premiar el mérito académico, existen otras becas e instrumentos. Las unidades académicas establecen sistemas de evaluación bajo parámetros bien definidos a sus estudiantes, por lo tanto, mientras el estudiante no pierda su calidad de alumno regular, desde el punto de vista académico, deberá hacer uso de su derecho a postular a este beneficio. Por otra parte, se desconoce el nivel de dependencia de la variable académica de la económica, en el sentido de si ésta última influye significativamente en el rendimiento académico, por lo tanto puede estar explicando, en buena medida, el fracaso escolar por la falta de recursos adecuados para estudiar.

En segundo lugar, en relación con las formas en que sería incorporado el criterio de rendimiento académico. Por una parte, su utilización supone depender de la oportunidad en el acceso a la información sobre rendimiento académico de los estudiantes, cuestión que hasta el momento no ha sido del todo fácil, por cuanto los ritmos y mecanismos de transferencia de información resultan muy insuficientes, y porque los diversos regímenes de estudio (semestral y anual) lo obtaculizan. Por otra parte, al incluir el rendimiento de los estudiantes, éstos debieran relacionarse con la carga y exigencia académica de sus respectivas facultades, para lo cual habría que introducir un ponderador que considerara el promedio de notas del conjunto de los alumnos por facultad y asignar puntaje de acuerdo a la distancia del postulante con esa media, cuestión que de todos modos distrae de las tareas fundamentales del beneficio.

Simulación para la evaluación de los instrumentos

Con el objeto de evaluar el comportamiento de ambos instrumentos, se organizó un proceso de simulación, a través de la aplicación simultánea del antiguo y nuevo instrumento con la postulación del actual periodo al programa PAE, de modo de analizar el comportamiento de ambos instrumentos con los datos del conjunto de las facultades de la Universidad. Los resultados corresponden a un universo que comprende a los estudiantes antiguos que postularon hasta el día 12 de marzo. Eso implica que no están considerados los estudiantes de primer año y los de curso superior que no postularon en la fecha indicada. Por lo anterior, los resultados siguientes representan una tendencia de proporción muy significativa para el universo total:

- a. La pauta nueva produce movimientos internos de asignación de becas diferentes a los que arrojaba la pauta antigua.
- b. Del total de postulantes, con la pauta nueva pierden el beneficio un 2% menos de los que lo pierden con la pauta antigua en un contexto sin restricción presupuestaria.
- c. Del universo de estudiantes que postula un número importante cumple con los requisitos de beneficio, por lo cual se puede suponer un mejoramiento en la focalización y/o que están operando mecanismos de autoselección importantes.
- d. Al eliminar el criterio de exclusión por rendimiento académico se incorporan un número importante de estudiantes al programa.

III. Mecanismos de entrega de los beneficios

Por las razones mencionadas anteriormente, uno de los procesos importantes que requiere de revisión es el sistema de entrega de los beneficios hacia los estudiantes. Se trata de incorporar un sistema de bajo costo administrativo; que no genere distorsiones entre facultades una vez asignadas las becas; que pueda adaptarse rápidamente a las modificaciones parciales de la asignación inicial (estudiantes que postergan estudios, que varían significativamente su situación socioeconómica, que son eliminados de sus carreras, etc.); que cuente con mecanismos de consulta e información ágil y transparente desde las distintas unidades académicas; que pueda estar coordinado con la base de datos de Matrícula; que libere horas de trabajo asistencial y administrativo de las Asistentes Sociales de facultades; y por sobre todo que genere satisfacción en los beneficiarios del servicio.

En esta dirección, de todas las propuestas que hemos estado estudiando, la que se acerca de mejor manera a este óptimo mencionado, es la incorporación de una tarjeta REDBANC para los becarios PAE. Esto les permitiría a los estudiantes hacer uso de sus becas sin las tramitaciones burocráticas que conocemos, les genera externalidades positivas a los estudiantes de provincias (sus familias pueden hacer depósitos en sus cuentas), disminuyen los riesgos y eventuales pérdidas en caso de robos. Por otra parte, este nuevo sistema nos permitiría mejorar el sistema de información interna entre todas las instancias involucradas; llevar un control más riguroso de la ejecución financiera del programa en su conjunto y liberar horas de trabajo asistencial.

IV. Aplicación en el período 1999 y mejoramientos en la gestión

La disposición a introducir cambios en la gestión del PAE, en esta etapa se ha expresado en la aplicación de un nuevo instrumento para la evaluación socioeconómica de postulantes que focaliza mejor en función de la pobreza; en el estudio y aplicación de un mecanismo de entrega más eficiente como es la tarjeta redbank; en la necesidad de considerar el tema de la equidad entre facultades y establecer un mecanismo centralizado de asignación; y, en la búsqueda de proveer de mayores recursos al programa. Los tres primeros constituyen aspectos sobre los cuales la Dirección de Asuntos Estudiantiles puede avanzar.

Sobre el tema de los recursos es preciso señalar que la postulación al programa en el presente año ha estado caracterizada por una mayor demanda. A juicio de esta Dirección, tres son los elementos que explican tal fenómeno. En primer lugar, un empeoramiento de la situación socioeconómica de los estudiantes de nuestra Universidad producto de la crisis económica que ha enfrentado el país recientemente, lo que ha producido incluso que los estudiantes nuevos han desplazado a los de cursos superiores por el estado de vulnerabilidad en que se encuentran, sin que los otros hayan mejorado su situación socioeconómica. En segundo lugar, el incremento en el ingreso de estudiantes nuevos a las carreras. En tercer lugar, la eliminación de la variable académica, ésta deja de ser un mecanismo de exclusión *a priori* para los postulantes al programa.

*Departamento de Salud y Bienestar Estudiantil
Dirección de Asuntos Estudiantiles*