

# Puntos de Referencia

Edición online  
N° 431, junio 2016

## Criterios generales para una reforma de la educación superior

### Primera parte: Financiamiento

**Harald Beyer**

#### Resumen

**S**e discute aquí de manera más general el sistema de financiamiento de las instituciones de educación superior en Chile. En particular, se hace notar que el debate de la gratuidad recoge solo una de las fuentes de financiamiento del sistema de educación superior. Como el foco ha estado en esta dimensión se olvida las demás entre las que son de suma relevancia los fondos basales y los concursables para investigación y desarrollo. Es en estas últimas fuentes donde se observan más debilidades. Así está siendo difícil incrementar el número de investigadores en el sistema de educación superior y comienza a notarse escasez en el financiamiento de proyectos específicos.

Por estas razones se sostiene aquí que es importante analizar de manera más integral el financiamiento de nuestras instituciones terciarias. Si ello no se logra el riesgo es que la política de gratuidad, que al final supone el reemplazo de recursos privados por públicos, deje poco espacio para ese necesario debate. En estas líneas se hacen propuestas para contribuir a que éste ocurra. Así se sugiere un esquema general de financiamiento de los estudiantes que creemos es compatible con asegurar su acceso a la educación superior sin afectar la autonomía financiera de las instituciones, es decir sin solicitarles a éstas un copago para financiar parte de la gratuidad. Este consiste básicamente en aportes públicos a los estudiantes para financiar los aranceles de la educación superior por un monto que puede llegar hasta los aranceles efectivos de las instituciones de educación superior, pero que supone de éstas algunas obligaciones para evitar un escalamiento continuo de los mismos. Estos aportes se retribuirán al Estado una vez concluidos los estudios a través de un mecanismo que los protege en situaciones de bajos ingresos. Incluso si los ingresos son suficientemente bajos los profesionales serán eximidos de todo pago. Así, hay una gratuidad ex post en función de los ingresos futuros de los egresados de la educación superior. Con todo, ese mecanismo general se puede combinar con gratuidad para un grupo específico de estudiantes. Pero desde el punto de vista de equidad es preferible el esquema que proponemos aquí. Además, es más consistente con una buena planificación fiscal.

Asimismo, una política de financiamiento estudiantil de estas características es menos onerosa para el Estado y permite liberar recursos para aportar más recursos para fondos basales y para concursos de investigación. Al respecto se hace una propuesta concreta, acompañada de algunas sugerencias institucionales, que supondría elevar en alrededor de 900 millones de dólares los dineros para fondos basales y concursables para investigación hacia el año 2025. Se propone, asimismo, por diversas razones separar a las humanidades de Fondecyt creando un Fondo Nacional de las Humanidades que permita su potenciación. Por último, se propone un fondo basal extraordinario para las universidades estatales que financie dos líneas específicas, sujetas por cierto a evaluación de desempeño y cumplimiento de metas.

---

**Harald Beyer.** Director del Centro de Estudios Públicos.

\* Agradezco los valiosos comentarios de Loreto Cox, Sylvia Eyzaguirre y Andrés Hernando. En todo caso, los errores que puedan existir en esta publicación son de mi exclusiva responsabilidad.

## 1. Introducción

La gratuidad ha capturado el debate sobre el financiamiento de la educación superior. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo de las instituciones de educación superior importan no solo los ingresos por docencia sino también aquellos que apuntan a financiar la investigación. La gratuidad supone intervenir en los primeros y, tal como se ha diseñado, tiene como objetivo reemplazar dineros privados por fondos públicos. Incluso el reemplazo que se ha propuesto hasta ahora es parcial, toda vez que para varias instituciones las transferencias no son suficientes para cubrir los aranceles efectivos (la gratuidad prohíbe todo cobro a los estudiantes beneficiados). Así, los ingresos por docencia serán seguramente inferiores, en ningún caso mayores, que los actuales. Además, más allá de estos “descuentos”, el enorme esfuerzo financiero que supone avanzar en gratuidad, difícilmente permitirá espacios para fortalecer otras líneas de financiamiento que pueden ser mucho más relevantes para asegurar un sistema de educación superior de mayor calidad y más pertinente que el actual. La falta de una mirada más integral de las necesidades de recursos del sistema de educación superior puede perjudicar su desarrollo.

Es evidente, por ejemplo, a partir de los antecedentes disponibles, que los recursos para investigación requieren aumentarse, para hacerse cargo, entre otros aspectos, del déficit de investigadores que existe en nuestro país. Este problema u otros no se resuelven con una política de gratuidad. Se requiere, por tanto, un análisis más integral que defina una política de financiamiento de la educación superior más apropiada que la que puede desprenderse de considerar una sola dimensión. Por cierto, ese análisis integral no debe hacerse a costa de poner en riesgo el acceso a la educación superior de los jóvenes que ya han sido admitidos y de los que quieren ingresar en el futuro a este sistema.

En estas líneas intentamos avanzar en una distribución más equilibrada de los recursos públicos para educación superior que intente satisfacer los distintos propósitos que tiene este nivel educativo. Estamos conscientes de que el desafío del nivel terciario no es solo financiero, pero en este escrito solo abordamos este eje. En una próxima publicación abordaremos otras dimensiones.

## 2. ¿Dos modelos en pugna?

El sistema de educación superior en Chile siempre ha sido de provisión mixta. Quizás la mejor prueba de ello es que en 1973, previo al golpe militar, la asignación de los aportes fiscales por universidad se hacía casi en igual proporción a la distribución de estudiantes. Así, la Universidad de Chile recibía el 48 por ciento de esos aportes y matriculaba al 47 por ciento de los estudiantes. La Universidad Católica reunía el 8 por ciento de la matrícula y recibía el 11 por ciento de los recursos públicos. Quizás la única institución “castigada” era la Técnica del Estado que contribuía con el 24 por ciento de la matrícula y recibía el 15 por ciento de las asignaciones fiscales (en parte ello se explicaba por la inercia en la distribución de los dineros públicos que contrastaba con el rápido crecimiento que tuvo su matrícula desde 1968). Durante esos años los aportes fiscales representaron, desde que se reportan datos confiables, una alta participación en los ingresos universitarios: en 1973 alcanzaron casi un 80 por ciento (en estricto rigor el peak en este indicador fue 1974, pero no porque haya sido buscado por la política educacional). No era una regla escrita, pero es evidente a partir de la observación de esos guarismos, y también de años anteriores, que se intentaba que el aporte por estudiante fuese aproximadamente el mismo para cada institución. En ese sentido, no parecía prioritario lograr un trato preferente para las universidades estatales.

Por cierto, el lector notará dos características del sistema universitario muy distintas de las observadas en la actualidad. Una se ha enunciado: la fuerte dependencia financiera del Estado. La otra implícita es que la proporción de los estudiantes que asistía a instituciones estatales alcanzaba al 62 por ciento. En la actualidad es apenas un 16 por ciento. Las ocho universidades de ese entonces reunían a prácticamente toda la matrícula de educación superior (existían unos pocos desarrollos privados no universitarios de poca importancia cuantitativa). Hoy día estas instituciones y las que se crearon a partir de ellas reúnen poco más del 25 por ciento de la matrícula. Por cierto, hay que recordar que en la actualidad alrededor del 44 por ciento de la matrícula total está en institutos profesionales y centros de formación técnica, un fenómeno que ha cambiado radicalmente el panorama de la educación superior no sólo respecto del período pre golpe sino que también respecto del pasado reciente (piénsese que en 2005 representaban apenas el 30 por ciento de la matrícula) y en 1973 la oferta de esta modalidad era prácticamente inexistente. Son, por consiguiente, mundos muy distintos. Quizás en términos de la importancia que tenían en la oferta se pueda hablar de que en ese entonces existía un trato preferente para las universidades estatales. Pero es difícil extraer conclusiones tan categóricas a partir de un sistema pequeño con una cobertura modesta. Nunca sabremos cómo habría evolucionado el sistema de educación superior vigente en ese entonces ante la creciente demanda por acceso a la educación superior. La desregulación de la oferta durante el régimen militar imposibilitó ese ejercicio. Es algo que nunca podremos reconstituir. Con todo, no se puede desconocer que en estas cuatro décadas el sistema de educación superior mundial ha sido moldeado por dos corrientes “privatizadoras”. Por un lado, una mayor dependencia de las universidades estatales, y también de las

privadas con financiamiento estatal<sup>1</sup>, de recursos privados y por otro, una participación de instituciones privadas en la oferta de educación superior.

El sistema de “antes” y el de “ahora” no difieren solo en estas dimensiones. Si bien existía una profesionalización académica incipiente en esa época como consecuencia de la reforma universitaria que se inició en 1967, el número de docentes que estaban dedicados a la universidad era relativamente pequeño y los que investigaban eran aún menos. Así, la producción de investigaciones no era especialmente interesante y estaba rezagada con respecto a varios países latinoamericanos. El año 1973 se publicaron menos de 400 artículos en revistas de corriente principal. En la actualidad ha crecido significativamente la dedicación a las universidades y la investigación. A su vez, las publicaciones recién mencionadas se han multiplicado por 20. Asimismo, los estudiantes matriculados eran en ese entonces 146 mil lo que llevaba nuestra tasa de cobertura bruta en educación superior a 17 por ciento. Cuatro décadas después casi 1,2 millones de estudiantes cursan la educación superior y esa tasa más que cuadruplica la de 1973.

Más allá de estos grandes contrastes, hay una dimensión en la que se parece. El nivel de gasto total como porcentaje del PIB habría alcanzado un 2,6 por ciento en 1973 y en la actualidad estaría en torno al 2,5 por ciento. La composición sí difiere. En ese entonces el gasto fiscal habría llegado a 2,1 por ciento del PIB y en la actualidad apenas se acerca al 1 por ciento. La forma específica en qué se asignan estos fondos públicos también ha cambiado. Antes era solo a la oferta (aunque hay que recordar que la distribución parecía guardar tácitamente relación con el número de estudiantes); en cambio ahora

<sup>1</sup> Son pocos los países en la experiencia comparada que tienen universidades privadas con financiamiento estatal. La situación más habitual es que solo universidades estatales tengan financiamiento público. Esto, por cierto, excluyendo los fondos concursables para investigaciones específicas.

este mecanismo ha perdido relevancia frente a los subsidios a la demanda. Se ha generado así un desequilibrio que puede ser un freno al desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país.

Es difícil sopesar las virtudes y defectos de dos sistemas tan distintos, separados en apenas cuatro décadas. Además, mucho de lo que se observaba hacia fines de los 60 y comienzo de los 70 era propio de un país muy pobre que tenía un ingreso per cápita que, en dólares constantes de igual poder de compra, no alcanzaba al 30 por ciento de su valor actual. El debate respecto del futuro de nuestro sistema de educación superior se mueve entre estos dos polos. Sin embargo, más allá de las preferencias o visiones específicas que en determinado momento puedan moldear el diseño del sistema de educación superior, como ocurrió en el régimen militar, su desarrollo responde a una serie de consideraciones coyunturales que son difíciles de anticipar.

Así, en 1990 quizás se pudo desandar, sino completa, al menos parcialmente, el recorrido realizado en educación superior por la dictadura. No eran más de 250 mil los jóvenes que cursaban estudios superiores y de ellos un 47 por ciento lo hacía en una universidad tradicional (las estatales representaban un 56 por ciento de esta proporción). Otro 8 por ciento lo hacía en universidades privadas. Si se calculan estas proporciones sobre el total de alumnos en educación superior se podrá comprobar que ese año había, en términos absolutos, menos jóvenes en universidades que en 1973. En parte ello obedecía al desarrollo de los centros de formación técnica e institutos profesionales, pero también a otros factores entre los cuales la crisis económica de 1982-3 impactó muy negativamente el desarrollo del sistema de educación superior. Los recursos fiscales directos representaban alrededor del 40 por ciento de los ingresos de las universidades. Evidentemente, no era la situación de 1973, pero

tampoco la actual. Sin embargo, esa proporción fue cayendo, pero no porque un grupo de libertarios se haya hecho cargo de la educación superior del país. Los recursos eran escasos y las prioridades en educación estaban en otros ámbitos. Al mismo tiempo, los retornos de la educación superior eran altos<sup>2</sup>, lo que convertía a la educación superior en una inversión atractiva para las familias. Así, las universidades descansaron poco a poco en otros aportes, particularmente de las familias.

El crecimiento de la matrícula era gradual. Diez años después, para el cambio de milenio, había llegado a 435 mil jóvenes. Las universidades del Consejo de Rectores, que agrupa a las universidades establecidas antes de 1981, seguían manteniendo una participación similar a la del primer año de la reinauguración de la democracia. Las universidades privadas habían elevado su participación a 23 por ciento, principalmente a costa de un retroceso en la participación de los centros de formación técnica e institutos profesionales. En la siguiente década el panorama cambió completamente. La demanda por acceder a la educación superior estaba creciendo significativamente, en gran medida, como resultado de un aumento significativo en la tasa de graduación de la educación secundaria y la mantención de altos retornos promedios de esta educación<sup>3</sup>. Frente a esta demanda las instituciones del Consejo de Rectores mantuvieron como criterio general una alta selectividad. Y eso ha permanecido

<sup>2</sup> Sobre esto véase, por ejemplo, Harald Beyer, Patricio Rojas y Rodrigo Vergara, 2000, "Trade liberalization and wage inequality in Chile," *Journal of Economic Development*, Vol. 59 N. 1, pp. 103-123.

<sup>3</sup> De hecho, el retorno económico de la educación superior parece haber crecido desde 1990 hasta 2003 si uno observa los resultados de las encuestas CASEN. En efecto, toda la distribución de los ingresos del trabajo de los graduados de educación superior respecto de la distribución de los graduados de educación secundaria crece en dicho período. En los años siguientes, si bien los retornos promedios siguen siendo elevados, las brechas entre ambas distribuciones se han acercado, sugiriendo que el retorno a la educación superior ha comenzado a moderarse, fenómeno que seguramente está correlacionado con el crecimiento de la oferta relativa de graduados de educación superior.

hasta la actualidad<sup>4</sup>. En efecto, las universidades estatales seleccionan a 54 de cada 100 personas que postulan a ellas en primera prioridad (promedio simple)<sup>5</sup>. Este promedio esconde mucha heterogeneidad, habiendo instituciones en las que se seleccionan solo 33 de cada 100 postulantes en primera prioridad hasta una donde es 91 de cada 100. Una realidad similar se observa en las instituciones privadas del CRUCH, aunque la heterogeneidad es más acotada. Algunos de los postulantes que marcan primera preferencia y que no son seleccionados se redistribuyen en otras instituciones de la misma agrupación de universidades, pero probablemente como la educación superior está estratificada por varias razones (requisitos académicos, distribución territorial y especialidades, entre otros factores) una proporción no despreciable de estos postulantes seguramente se matricula en instituciones que están fuera del CRUCH.

Estos breves antecedentes y muchos otros, que no se presentan, sugieren que son demasiadas las complejidades involucradas en moverse de una forma de funcionamiento de un sistema de educación superior a otra. Cabe suponer que mientras más

simple sea éste, las dificultades de guiarlo hacia un modelo específico son menores que en el caso de un sistema complejo como parece ser el caso actual de Chile. De ahí las enormes dificultades de hacer un vuelco profundo del modelo de educación superior de nuestro país. Una aproximación más efectiva en las democracias consolidadas, que habitualmente aprecian cambios graduales, es apuntar a una reforma que resuelva los problemas del “modelo” de educación superior existente antes que promover cambios drásticos que supongan un reemplazo definitivo. Sobre todo, porque esa discusión suele ser muy teórica al olvidar que las transiciones, por las tensiones que inevitablemente provocan, se convierten en un problema en sí mismas. Por lo demás, la idea de que hay modelos puros entre los que se puede elegir, como se eligen automóviles en el mercado, es bien antojadiza. Basta mirar la experiencia comparada para ver que los sistemas de educación superior tienen similitudes y diferencias entre ellos y que combinan en grados distintos muchos elementos comunes. Por cierto, hay sistemas cuya oferta es predominantemente estatal al igual que el financiamiento (Alemania o Noruega), mientras que el modelo opuesto (oferta y financiamiento exclusivamente privado) no se observa salvo en unos pocos países muy pequeños. En todo caso, el sobrevuelo internacional más bien deja entrever un panorama mixto con diversos grados de “privatización” (tanto en la oferta como en el financiamiento). En este esquema general nuestro país exhibe grados relativamente altos de privatización (aunque en retroceso en materia de financiamiento) y, por ejemplo, en Argentina esos grados son más bien medio-bajos. Hay, por cierto, en todos los casos una fuerte inercia.

La evolución de los sistemas de educación superior en el mundo responde a diversas consideraciones asociadas a una creciente masificación en el acceso. Las aproximaciones que entendían la educación superior como un espacio reservado a las élites se han

<sup>4</sup> Aparentemente habrían privilegiado un desarrollo como el de las universidades estatales brasileñas antes que el de las argentinas, las que son mucho menos selectivas. Las autoridades educacionales probablemente no presionaron por una mayor matrícula estatal, porque la oferta privada respondió oportunamente a la mayor demanda. Por cierto, hay otras explicaciones posibles para este comportamiento. A través del tiempo, los rectores de universidades estatales y de algunas privadas tradicionales han argumentado que el Estado intentó limitar su crecimiento, pero no hay evidencia muy precisa de ello. Ahora bien, es claro que al Estado le salía más barato ampliar la cobertura a través del sector privado toda vez que los sistemas de ayudas estudiantiles en las instituciones que no pertenecían al Consejo de Rectores eran más modestos. También se ha argumentado que las diversas regulaciones que han afectado a las universidades estatales, entre otras la imposibilidad de endeudarse para financiar infraestructura (sin que el Estado las compense con aportes para este propósito) han influido en sus decisiones. No hay que descartar, entonces, que otros factores hayan influido en la decisión de las universidades estatales antes que el propósito de mantenerse selectivas. Pero es interesante que las universidades privadas del CRUCH, con menos restricciones que las estatales, hayan mantenido un criterio similar.

<sup>5</sup> Estas proporciones son calculadas a partir de DEMRE, “Compendio Estadístico Proceso de Admisión Año Académico 2015”, Universidad de Chile, Vicerrectoría de Asuntos Académicos.

ido abandonando y como consecuencia de ello la educación superior se ha tenido que ir adaptando a esta realidad. Han emergido, dependiendo de las características iniciales de los sistemas, una serie de problemas y desafíos que los países de distintas latitudes han abordado con pragmatismo más que con apego, salvo algunas excepciones, a modelos específicos, toda vez que es difícil encontrar en ellos tantas virtudes que hagan claramente preferible a uno sobre otro. En ese sentido, los criterios que orienten las reformas de educación superior en Chile deberían ser soluciones eficientes, efectivas y justas a los problemas que han emergido como consecuencia, no única pero principalmente, del fuerte crecimiento en el acceso a la educación superior y la escasa densidad institucional para enfrentar las implicancias de esa masificación. Asimismo, las propuestas deben promover soluciones para un sistema que está aumentando sus niveles de investigación y que en ese desafío también enfrenta barreras que deben derribarse. En lo que sigue no nos hacemos cargos de las propuestas gubernamentales que han circulado, toda vez que ellas no son definitivas y más bien parecen estar en permanente evolución.

### 3. Mercado y educación superior

Mucho se discute sobre el papel del mercado en nuestro sistema de educación superior, en particular respecto de que este fomentaría, se argumenta, la segmentación y la exclusión. Si bien bajo esta crítica se agrupan, a veces, varios planteamientos el más consistente con esta visión es que nuestro sistema es uno de aranceles desregulados que genera universidades con distintos aranceles. Supuestamente, los estudiantes no podrían solventar todas las instituciones, autoseleccionándose ellos en función de su capacidad de pago. Al ser las más caras, en principio, las de mayor calidad los efectos de esa autoselección serían obvios. Es importante

notar que la realidad del sistema de educación superior es distinta a la del sistema escolar. En este último hay colegios privados que no reciben ayuda del Estado mientras que en el sistema de educación superior todas las instituciones, sujetas a que están acreditadas, pueden recibir fondos públicos (incluso en la forma de fondos basales si se trata de universidades que pertenecen al Consejo de Rectores). Esto sería un error de diseño porque al permitirse que convivan aportes fiscales con precios libres se ayudaría, por cierto inadvertidamente, a que las instituciones, a pesar de recibir aportes estatales, generen una segregación indeseable<sup>6</sup>.

Este análisis obviamente requiere de matices. Si hubiese ayudas estudiantiles equivalentes a los aranceles efectivos ese problema, en principio, no existiría<sup>7</sup>. Sobre todo, porque el sistema de admisión a las universidades más selectivas es ciego<sup>8</sup>, es decir, se acepta a los estudiantes en función del cumplimiento de los requisitos académicos exigidos, en estricto orden de mérito. Que las ayudas no sean equivalentes a los aranceles efectivos responde a una aprensión legítima de la autoridad respecto del valor de ese arancel. Ahora esta preocupación, a menudo, no tiene el foco correcto. Por ejemplo, se focaliza excesivamente en los costos de los programas olvidándose que, en gran medida, éstos son endógenos a sus características o la manera en que el Estado asigna recursos públicos. Así lo que interesa es realmente la relación calidad costo de los programas. Por ejemplo, un programa

<sup>6</sup> Por cierto, esto no significa un cuestionamiento a las instituciones. Es legítimo, se podrá decir, que estas persigan proyectos de alta calidad que encarezcan sus precios y que a través de esta vía tengan un efecto no deseado de excluir a quienes no pueden pagar. El asunto es que esta situación sea alentando con fondos públicos.

<sup>7</sup> Es obvio que ello no resuelve la discusión respecto de la conveniencia o no de la gratuidad como medida para asegurar el derecho a la educación superior o de la manera más adecuada de transferir recursos a las instituciones de educación superior para financiar la docencia.

<sup>8</sup> No todas las instituciones están inscritas en este sistema de admisión, pero en muchos casos esto se debe a que el Consejo de Rectores no las ha admitido en el sistema único de admisión, y no a una falta de disposición.

de bajos costos no puede preferirse automáticamente a uno de altos costos. En efecto, habrá que evaluar cuánto valor le agregan a la persona que los cursa. Si el primero no agrega ningún valor y el segundo uno suficientemente grande que más que compensa los costos indudablemente que habría que potenciar el segundo y desalentar el primero. Si estas relaciones calidad costo logran conocerse razonablemente bien, el Estado tendrá un buen criterio para decidir qué programas pueden acceder a financiamiento estatal para los estudiantes que los cursan y podrá también definir el monto máximo de financiamiento. En efecto, este no debería superar una proporción razonable de los ingresos que agrega el programa a la persona que se matricula en él. Por cierto, no hay una fórmula específica para definir esa proporción razonable, pero esto tampoco es un asunto particularmente complejo.

Un mecanismo de financiamiento de estas características no supone fijar arbitrariamente precios para la educación superior y menos descansar en un concepto de costos que no solo son difíciles de determinar, sino que, además, ponen en riesgo a las instituciones en sus autonomías. Además, como veremos más adelante, genera incentivos para mejorar la calidad de las carreras que se ofrecen en la educación superior. Un financiamiento así diseñado es también compatible con el derecho a la educación superior. Habitualmente se piensa que la única manera de hacer un derecho exigible es por medio de la gratuidad, pero si bien esto en teoría parece correcto la evidencia es abrumadora para indicar que en un mundo de recursos escasos esa equivalencia es irreal. Así, deja de ser un argumento interesante para efectos de la discusión sobre el acceso. De hecho, la gratuidad puede producir poco acceso como, de hecho, ocurre en algunos países (sobre esto véase la próxima sección). Al mismo tiempo, no cabe duda que el mercado permite una oferta flexible que facilita la masificación del

sistema de educación superior a costos relativamente bajos para el Estado. En la medida que la masificación dependa solo de recursos públicos o de un aumento de la oferta de instituciones estatales la tarea de lograr mayor cobertura puede hacer más difícil. No es que sea imposible, de hecho, hay países que han logrado acceso masivo con sistemas de educación superior básicamente estatales. El camino que se elija depende de muchos factores. Algo de ello sugerimos en la sección previa. Por cierto, hay riesgos sobre todo si la institucionalidad encargada del aseguramiento de la calidad de no funciona apropiadamente. Pero, aunque puede existir escepticismo de que ello efectivamente se pueda lograr, la experiencia comparada señala que ello está lejos de ser una tarea imposible, sobre todo si va acompañado con mucha información que reduzca las asimetrías de información propias de estos “mercados”.

A veces el cuestionamiento al “mercado de la educación superior” se mezcla con una evaluación negativa de la posibilidad que los estudiantes puedan elegir la institución en la que cursarán estudios superiores. Así, se argumenta por ejemplo que el financiamiento de la gratuidad a través de instrumentos similares a las becas sería mantener incólume el mercado de la educación superior. Es decir, no bastaría con evitar que hubiese “precios” en la educación superior, como ocurre en la mayoría de los países sin que ello sea considerado una vulneración de los derechos sociales de los jóvenes de esos países, sino que además el financiamiento debería entregarse a cada institución de modo directo. Por cierto, no es muy claro cómo esa asignación se traduce luego en matrículas concretas. En el corto plazo, existirá una experiencia reciente que permitirá definir un criterio razonable (se comparará, por ejemplo, el monto por estudiante de esa asignación con el arancel vigente antes del cambio de política), pero en plazos más largos esa conexión se perderá

y la matrícula que debe ser aceptada será probablemente fruto de algún tipo de negociación. Pero ello complejiza las políticas de educación superior. No es casualidad, entonces, que incluso en países donde predomina la gratuidad y el sistema es fundamentalmente estatal las transferencias tengan precios implícitos, es decir son, en estricto rigor, subsidios a la demanda. Y no solo para financiar estudiantes sino otras actividades que realizan las instituciones de educación superior<sup>9</sup>. Esto sugiere la necesidad de que en un sistema complejo como es uno de educación superior las transferencias sean definidas objetivamente, sin discriminaciones entre instituciones y sujetas implícitamente a través de esta vía a mediciones de desempeño. Ahora bien, en un sistema de provisión mixta como ha sido históricamente el chileno es importante que exista algún grado de decisión personal al elegir una institución de educación superior y que ello no esté definido enteramente por la manera en que se asignan los recursos. La limitación de esta libertad no tendría mucho sentido.

#### 4. Mecanismo de financiamiento de los estudiantes de la educación superior

El financiamiento de la educación superior ha descansado fundamentalmente en las familias y en un sistema limitado de ayudas estudiantiles. En los últimos años este último sistema se ha extendido, pero su cobertura es aún acotada. El sistema combina becas y créditos de distinto monto y naturaleza sin un sustento teórico preciso. A partir de 2016 se ha sumado la gratuidad para un grupo de estudiantes que asiste a un conjunto limitado de universidades<sup>10</sup>. Así, el sistema de ayudas estu-

diantiles es un conjunto de parches que responde a una evolución menos pensada de la que habría sido deseable. Sus instrumentos gozan, además, de distinta legitimidad. El principal instrumento, el Crédito con Aval del Estado, está muy desprestigiado. Además, parece ser relativamente caro para el Estado, toda vez que supone descansar en un crédito de consumo de largo plazo financiado por la banca privada y a veces el Banco del Estado<sup>11</sup>.

Antes de hablar del diseño del financiamiento estudiantil conviene detenerse en el habitual debate respecto de si es razonable subsidiar estos estudios. A diferencia de lo que sucede en el ámbito escolar en este nivel la educación no es obligatoria y tampoco es evidente que produzca externalidades que avalen los subsidios. La evidencia disponible no es conclusiva y hay estudios que avalan la existencia de externalidades y otras que dudan de ello. Al no ser un asunto zanjado, no es razonable descartar que el financiamiento estudiantil en educación superior involucre algún grado de subsidio y suponga aportes del Estado que no sean recuperados<sup>12</sup>. Por

<sup>11</sup> Para hacerlo viable el Estado debe recomprar una parte importante de la deuda de manera inmediata y financiar el diferencial de tasas de interés, además de absorber las deudas impagas en el futuro. Por cierto, hay que calificar el costo. La alternativa es un financiamiento completamente provisto por el Estado que supone elevar su endeudamiento o sacrificar otros programas públicos. Se requieren, por tanto, estudios más precisos para evaluar bajo qué circunstancias se minimizan los costos de financiar a los estudiantes.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el estudio de Daron Acemoglu y Joshua Angrist, 2000, "How large are human capital externalities? Evidence from compulsory schooling laws", *NBER Macro Annual* N. 15, no encuentra mayores externalidades de la educación superior. Contrariamente, Erico Moretti, 2004, "Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data", *Journal of Econometrics*, N. 121 pp. 175-212, estima que estas externalidades existen a través del efecto positivo, aunque modesto, que tendrían los graduados universitarios sobre los salarios de otros trabajadores. Habría espacio, por tanto, para defender algún subsidio, pero es difícil argumentar que es necesario uno significativo. Otros estudios, en cambio, han encontrado efectos más grandes. Véase, por ejemplo, Walter McMahon, 2009, *Higher Learning, Greater Good: The Private and Social Benefits of Higher Education*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Sobre este estudio Mary McKeown-Moak, 2009, "Review of *Higher Learning, Greater Good: The Private and Social Benefits of Higher Education*", *Journal of Education Finance*, Vol. 35 N. 2 (Otoño), pp. 194-198 ha argumentado que los beneficios sociales de la educación superior llegan hasta un tercio del total.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Frank Ziegele y Melanie Rischke, 2013, "Higher Education Funding Mechanisms in Germany", *Revista de Educación y Derecho*, N. 8 abril.

<sup>10</sup> No es nuestro interés entrar en profundidad en una descripción de cada uno de los distintos beneficios. El lector interesado puede visitar [www.beneficiosestudiantiles.cl](http://www.beneficiosestudiantiles.cl).



TABLA N. 1: Cobertura neta en educación terciaria por quintil de ingresos en países seleccionados de América latina (último año disponible\*)

	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina	29,8	19,1	24,3	29,6	35,7	54,1
Brasil	18,2	5,0	7,8	14,2	23,6	48,1
Chile	38,4	27,4	31,6	35,8	43,1	62,7
Colombia	26,2	10,2	13,4	23,0	31,1	58,0
México	23,8	17,8	15,0	14,5	26,7	44,7
Perú	36,9	15,9	27,8	35,2	43,5	62,5
Uruguay	20,9	3,9	11,3	18,7	31,3	54,7
Venezuela	29,1	16,9	18,6	21,6	33,4	52,8

\* En general 2012 o 2013, salvo Venezuela cuyos datos corresponden a 2006.

Fuente: CEDLAS y Banco Mundial, "Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean", Junio 2015.

cierto, esa postura no significa que deba haber gratuidad en educación superior. Esa es una posición polar en este debate. Se la esgrime como la única compatible con reafirmar la educación superior como un derecho, pero la verdad es que esta posición significa más bien que una persona no puede estar excluida de la educación superior por falta de financiamiento. Hay diversas formas de resolver este asunto y la gratuidad es una opción entre otras. Desde luego, como los recursos son escasos, no es evidente que esta política sea la que genera más acceso. Estudios que han evaluado el efecto que ha tenido el incremento en la participación privada en el financiamiento de la educación superior (principalmente por medio de aumento de aranceles) no concluyen un efecto negativo en acceso sino más bien un aumento al permitir los nuevos fondos una creación adicional de matrícula<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Por ejemplo, Comisión Europea, 2014, "Do changes in cost-sharing have an impact on the behaviour of students and higher education institutions?" Asimismo, evidencia para Alemania sugiere que la introducción de aranceles no perjudicó el acceso a la educación superior. Al respecto, véase Bruckmeier, Kerstin y Berthold Wigger, 2014, "The effects of tuition fees on transition from high school to university in Germany", *Economics of Education Review*, Vol. 41 agosto, 14-23. Alemania mientras tanto revirtió su política de aumento de aranceles sin que ello haya aumentado el acceso a educación superior.

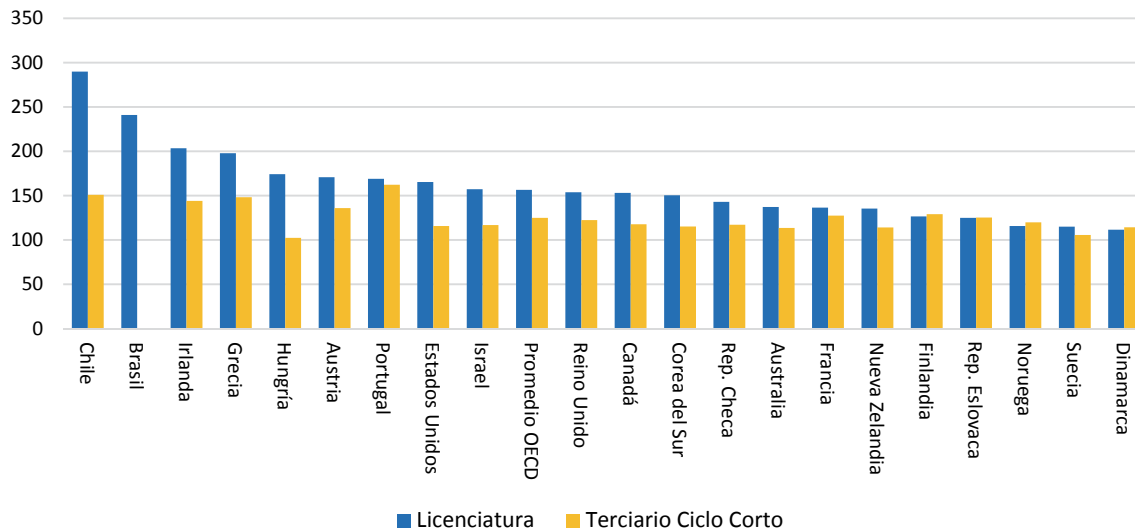
La propia experiencia chilena, como se desprende de la Tabla N. 1, sugiere que un financiamiento mixto (marcadamente privado en nuestro caso) no es incompatible con una alta participación en la matrícula de educación superior, incluida aquella de los grupos más vulnerables. El contraste con Argentina o Uruguay es particularmente interesante. Ambos son gratuitos, pero con distintos niveles de selectividad en el acceso. No parece indispensable, entonces, apelar a la gratuidad

para impulsar el acceso y promover el derecho a la educación superior.

Esta política, además, como se desprende de la propia Tabla N. 1 es más beneficiosa para los jóvenes de hogares de más altos ingresos, cuya participación en la educación terciaria es claramente más elevada. El gasto adicional que involucraría esta política, toda vez que los estudiantes de menores ingresos gozan de diversas ayudas estudiantiles, es particularmente regresivo<sup>14</sup>. Si la ausencia de grandes externalidades y la regresividad de esta política no fueran suficientes para descartar la gratuidad como la política preferente para financiar a los estudiantes que acceden a la educación superior el alto retorno privado que exhibe la educación superior en Chile debería ser un motivo adicional para desincentivar esta política. En efecto, los graduados universitarios tienen el premio más

<sup>14</sup> Mis estimaciones apuntan a que los gastos adicionales que genera la gratuidad universal se concentrarían en un 46 por ciento en el 20 por ciento de mayores ingresos y solo un 14 por ciento llegaría al 40 por ciento más vulnerable como complemento a las ayudas que ya reciben. En este grupo los beneficiarios serían principalmente jóvenes que no satisfacen los criterios académicos que actualmente se exigen para las becas y créditos y que son un grupo pequeño del total de estudiantes vulnerables. En plazos más largos podría existir un aumento en la matrícula de estos jóvenes y la política de gratuidad pasaría a ser algo menos regresiva.

GRÁFICO N. 1: Ingreso relativo de trabajadores de 25 a 64 años por nivel educacional  
(Los ingresos de trabajadores con secundaria superior se fijan en un valor de 100)



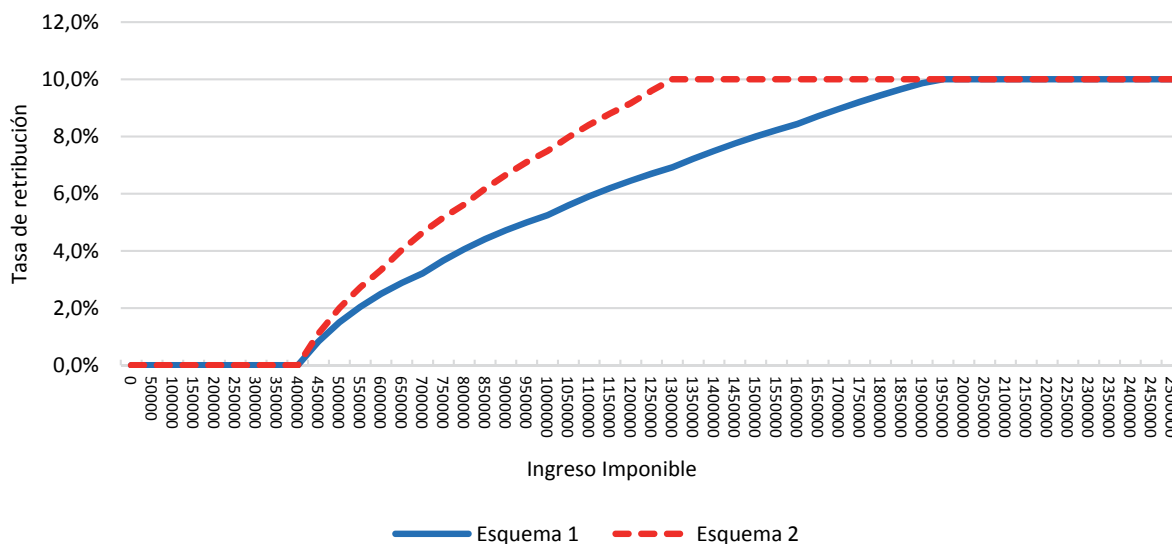
Fuente: OECD, 2015, *Education at a Glance 2015*.

alto para la muestra de países con información comparable que recoge el Gráfico N. 1 e incluso los graduados de centros de formación técnica tienen altos retornos relativos y solo los superan sus pares de Portugal.

Esto se mantiene también, aunque de manera no tan pronunciada para los graduados más jóvenes sugiriendo que hay persistencia en esta realidad. Ahora bien, que la gratuidad no sea una política recomendable para el financiamiento de los estudiantes de educación superior no significa que no deban existir ayudas estudiantiles. Muchos estudiantes no tienen los recursos suficientes o aun si los tuviesen, los costos de la educación pueden significar un sacrificio de otros gastos que son indispensables para las familias. Así, parece razonable un sistema de acceso amplio a recursos con una retribución posterior que tome en consideración las rentas de los egresados. Quizás el instrumento más apropiado para estos efectos es el financiamiento estatal de la carrera con una retribución posterior contingente al ingreso. Así el estudiante o su familia no desembolsan recur-

sos mientras estudian y retribuyen al Estado con posterioridad en función de sus ingresos efectivos y esto por un número máximo de años. Así, las personas quedan protegidos de riesgos futuros como consecuencia de ingresos bajos en un año específico o durante la vida laboral. Más allá de la reducción de estos riesgos, un sistema de retribuciones bien diseñado debería tender a autofinanciarse en valor presente. Este, contrariamente a lo que a veces, se afirma, tiene además un componente solidario asociado al riesgo de no pago que fluye precisamente desde los que retribuyen todo el monto entregado para financiar la carrera, y muchas veces, de modo adelantado, hacia los que no logran retribuir tanto como el monto que les fue asignado. Además, este esquema tiene la ventaja de que libera recursos para, entre otros aspectos, aumentar participación, elevar la calidad y enfrentar otros desafíos que inhiben el acceso de los más vulnerables. Por esta razón, es recomendable, entonces, que exista una tasa de interés positiva y que el tramo exento de retribución no sea demasiado alto.

GRÁFICO N. 2: Exigencia de retribución de los egresados por nivel de ingreso



Fuente: Elaboración propia. Explicaciones en el texto.

Una propuesta concreta sería, por tanto, financiar a los estudiantes que acceden a la educación superior con recursos públicos que luego se retribuyen al Estado de manera contingente al ingreso. Ese apoyo se entrega con una tasa de interés real; por ejemplo el aporte se podría entregar con una tasa de UF más 2 por ciento. Una tasa menor beneficiaría fundamentalmente a los egresados de mayores ingresos y, por tanto, no es razonable reducirla más allá de ese guarismo. Una vez egresado el estudiante, la retribución se exigiría de acuerdo esquemas como los que se aprecian en el Gráfico N. 2 (obviamente que se puede pensar en un período de gracia de algunos meses).

En ambos, los primeros 400 mil pesos de ingreso imponible no generan retribución. Luego las tasas marginales son distintas en ambos esquemas. En el esquema 1, luego de ese umbral liberado, la persona retribuye al Estado a una tasa de 7,5 por ciento por cada peso adicional de ingreso imponible. Luego de 700 mil pesos la tasa de contribución sube a 10 por ciento. Después de un millón la tasa, por los ingresos adicionales, sube a 12,5 por ciento. Entre

1,3 y 1,6 millones la tasa marginal de retribución es 15 por ciento. Después de esta cifra llega a 17,5 por ciento hasta que la tasa media alcanza un 10 por ciento del ingreso. El Gráfico N. 2 precisamente exhibe las tasas medias de retribución para cada nivel de ingreso. En el esquema 2 esta tasa media sube más rápido y, por tanto, es un esquema de financiamiento menos oneroso para el Estado. Luego del umbral liberado, la persona retribuye, por los aportes efectuados mientras estudiaba, a una tasa de 10 por ciento por cada peso adicional de ingreso imponible. Entre 600 y 800 mil pesos la tasa marginal de contribución sube a 12,5 por ciento. Después de esta última cifra y hasta un millón de ingreso imponible la retribución marginal sube a 15 por ciento. Entre uno y 1,2 millones la tasa marginal de contribución al financiamiento es 17,5 por ciento. Después de esta cifra, la tasa marginal se empina a 20 por ciento hasta que la tasa media alcanza un 10 por ciento del ingreso. No hay criterios técnicos para elegir entre estos esquemas o uno alternativo, pero atendido el subsidio implícito en la tasa de interés y la cobertura por riesgo de ingresos

parece preferible un esquema más cercano al esquema 2 que al 1. Por cierto, estos son ideas generales y los umbrales y tasas de retribución pueden ser distintos a los que aquí se proponen. Esta recuperación se produce hasta que la persona retribuye la totalidad del aporte que se le efectuó o bien después de transcurridos 240 meses. Si en ese momento hay un saldo pendiente, este es condonado y la diferencia es una “beca” de cargo del Estado. La Tabla N. 2 entrega las retribuciones que deberían hacer las personas para distintos tramos de ingreso bajo los dos esquemas analizados.

En ambos esquemas sube gradualmente con el nivel de ingresos la retribución que se le solicita a los egresados de estudios superiores. En el esquema 2 ese incremento es más rápido y se alcanza el 10 por ciento de techo con un ingreso imponible de un millón 300 mil pesos. En cambio en el esquema 1 ese umbral se alcanza recién con un ingreso imponible de 1,9 millones de pesos. Hay implícita en esta propuesta un sistema de gratuidad que es contingente a la situación futura de ingresos de quienes cursan estudios superiores. Es la contracara, si se quiere, de la protección de riesgos que está implícita en el diseño de la propuesta de retribución contingente al ingreso. Esta gratuidad ex post es, desde el punto de vista de equidad y mientras no se asegure universalidad, superior a la que se entregaría mientras se cursa la educación terciaria, toda vez que ésta última puede beneficiar a personas que son vulnerables en el presente, pero que en el futuro pueden estar entre las más acomodadas. Se sugiere, por tanto, mantener como sistema general de financiamiento estudiantil en educación superior una retribución contingente al ingreso. Podría existir el temor de que este cambio influyera

TABLA N. 2: Retribuciones esperadas para esquemas de financiamiento estudiantil propuestos

Ingreso imponible	Esquema 1	Esquema 2
Menos de 400 mil pesos	0	0
600.000 pesos	15.000	19.800
800.000 pesos	32.800	44.800
1.000.000 pesos	53.000	75.000
1.200.000 pesos	78.000	110.400
1.300.000 pesos	89.700	130.000
1.600.000 pesos	134.400	160.000
1.900.000 pesos	190.000	190.000

Fuente: Elaboración propia a partir de Gráfico N. 2.

negativamente en la decisión de las personas más vulnerables de acceder a la educación superior. Sin embargo, la evidencia no parece acompañar ese temor<sup>15</sup>. En ese sentido, parece más apropiado fortalecer las becas de mantención, toda vez que el acceso a la educación superior supone renunciar a los ingresos alternativos que se podrían obtener trabajando a jornada completa en lugar de asistir a los cursos que esta educación ofrece. Y esto puede ser especialmente costoso para los jóvenes que provienen de los hogares más vulnerables. Nótese que en esta propuesta la autoridad puede ir moviendo el umbral de “gratuidad” futura, esto es el nivel de ingresos que queda exento de retribuciones de una manera que es más consistente con la planificación de las finanzas públicas al ser mucho más predecible el efecto fiscal de esa medida. Al mismo tiempo puede incorporar mejor la situación económica del país en el análisis de esa medida y también puede definir cambios transitorios en el umbral.

Las “cuotas” definidas por el esquema de retribuciones elegido (véase Gráfico N. 2) se haría a través del

<sup>15</sup> Véase Mineduc, 2012, *Informe de la Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior*, marzo, y la literatura ahí citada. Incluso el crédito parece ser superior a las becas como mecanismo de financiamiento, particularmente desde el punto de vista de la permanencia en la educación superior de los beneficiarios.

Servicio de Impuestos Internos de manera análoga a cómo se hace con los tributos. Esto sin perjuicio de que una agencia especializada (¿Comisión Ingresos?) administre el sistema de retribuciones contingente al ingreso en sus aspectos operativos. En principio, no deberían existir restricciones para acceder a este mecanismo de financiamiento, aunque como hay un subsidio implícito en el diseño quizás se podría excluir a los jóvenes que provengan de hogares extremadamente acomodados a menos que justificaran fundadamente su petición de acceso a este esquema de financiamiento. Una iniciativa de estas características exige un desembolso inicial significativo toda vez que en los primeros años solo hay desembolsos<sup>16</sup>. En el largo plazo se produce una brecha acotada que queda definida por los desembolsos y las recuperaciones. Estas últimas van a ser, en general, menores que los desembolsos toda vez que el sistema está diseñado con un seguro, pero el cobro por planilla a través del Servicio de Impuestos Internos minimiza otros riesgos de no cobro. En todo caso, los desembolsos iniciales no deberían ser superiores a los que contempla la política de gratuidad y en valor presente su costo es claramente inferior a esta última. Respecto de la fuente de los fondos para financiar estas ayudas estudiantiles es razonable ser flexible: empréstitos públicos, fondos corrientes o endeudamiento con bancos de manera análoga a cómo se hace con el crédito con aval del Estado deberían estar disponibles. Las autoridades deberían elegir cada año, en función de las prioridades gubernamentales y los costos totales de las distintas fuentes, la más conveniente para cumplir con esta obligación.

Un aspecto clave es el monto del aporte. Indudablemente las instituciones de educación superior querrían que este monto fuese por sus aranceles actuales. Las autoridades educacionales, por su

<sup>16</sup> Con todo, este puede ser acotado en la medida que mantenga requisitos académicos como ocurre en la actualidad y los vaya relajando gradualmente.

parte, pueden tener dudas respecto de si vale la pena financiar la totalidad de esos aranceles toda vez que ellos pueden considerar un modelo de formación con particularidades que elevan los costos, pero que el Estado u otras instituciones pueden no valorar en demasía<sup>17</sup>. Pero en la sección anterior expusimos en términos generales una propuesta de definición de los montos a financiar que evita esta compleja discusión. Si ella se aplicase las tensiones que emergen de definiciones arancelarias muy estrechas comienzan a desaparecer y esto es particularmente positivo en el esquema de provisión mixta que el país ha aceptado desde hace casi 100 años. El esquema que se propone aquí también evita las brechas que se han producido en los últimos años entre los aranceles efectivos y se referencia que definen los montos máximos de ayuda estudiantil y que pueden llevar, es cierto que muy difícilmente porque la política de financiamiento vigente permite combinar becas y créditos, a una eventual segregación.

El valor de los aranceles, como sugeríamos más arriba, es importante comparado con la calidad de las distintas carreras. Al respecto, hay evidencia de que algunas no serían muy atractivas en el sentido de que sus retornos privados no “pagarían” los costos de cursarlas, esto es que una persona, desde el punto de vista económico, podría estar mejor sin cursar determinadas carreras porque el valor presente de cursarla menos los costos de la carrera es inferior al valor presente de los ingresos que se obtienen quedándose solo con educación media<sup>18,19</sup>.

<sup>17</sup> Por cierto, estas consideraciones podrían extenderse a la sospecha de que algunas universidades lucrarían o al retiro legal de utilidades en los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Pero el argumento es más general que los asociados a estos aspectos.

<sup>18</sup> Sobre esto véase Sergio Urzúa, 2012, “La rentabilidad de la educación superior en Chile. Revisión de las bases de 30 años de políticas públicas”, *Estudios Públicos*, 125 (verano), pp. 1-52.

<sup>19</sup> Si bien el criterio que inspira estos cálculos es económico, se puede fácilmente adaptar para el caso en que una carrera específica genere externalidades positivas de modo que los retornos sociales sean superiores a los privados.

Frente a esta realidad el Estado podría, entonces, decidir no apoyar estas carreras sin perjuicio de que pueda dejar que las carreras se impartan, pero advirtiéndoles a los estudiantes de sus razones. Alternativamente definirles precios máximos. Pero las metodologías para estos propósitos nunca van a ser muy satisfactorias, sobre todo atendiendo la madurez y complejidad que han alcanzado varias de las instituciones de educación privada tanto dentro como fuera del CRUCH. Más aún, esta definición de precios tiene la capacidad de poner en riesgo la autonomía de las instituciones. La aplicación de la gratuidad hasta ahora, al definir valores regulados que están en varias instituciones por debajo de sus aranceles efectivos, ha generado ese riesgo. Pero hay soluciones alternativas como la que describíamos hace pocas líneas, que minimiza este problema. Si ello se acompaña con información adecuada respecto de las razones de la brecha puede llevar a un equilibrio adecuado. Así, la solución<sup>20</sup> supondría definir un aporte al financiamiento de los estudiantes que fuera consistente con el valor que agregan los distintos programas al estudiante. Por cierto, la idea es que no destinen todo ese valor a “pagar” el costo de la carrera, sino que una fracción razonable. Si el arancel total de cursar la carrera es compatible con ese valor el Estado aporta por el valor de los aranceles efectivos. Procedimentalmente, entonces el Estado definiría un nuevo arancel de referencia a partir del valor que agrega la carrera. Para calcularlo, determina el valor presente de los ingresos de los egresados y desertores de una carrera específica ajustados por variables que pueden estar asociados a las características de la personas antes que al programa mismo (sus características sociodemográficas, por ejemplo) y asume que es razonable que la carrera elegida no puede tener un “precio” superior a una

<sup>20</sup> Nos mantenemos ahora en el esquema de financiamiento que estamos promoviendo.

fracción de ese valor presente<sup>21</sup>. Este monto nunca podrá ser superior al arancel efectivo de la carrera, pero si puede ser inferior. En los casos que esto último ocurra la institución tendrá que decidir entre dos alternativas: cobrarles a sus estudiantes este valor o insistir en el arancel efectivo. Si opta por este último camino tendrá que provisionar la diferencia entre ambos valores y eventualmente devolvérsela al Estado. Este camino implicaría traspasar el riesgo a las instituciones de educación superior, pero respetando sus aranceles. Así, si la suma de diferencias en el pago de estudiantes a los que les financió el arancel efectivo son compatibles solo con los valores referenciales definidos por el Estado y no con los aranceles de las instituciones, éstas tendrán que financiar esta menor recaudación. Por cierto, el Estado también podría asumir parte del riesgo definiendo un valor intermedio y pidiendo a la institución provisionar la nueva diferencia. Un esquema de esta naturaleza tiene varias ventajas. Incentiva a expandir los programas sin mayores diferencias entre los aranceles efectivos y los valores definidos por la autoridad y a reducir la oferta que no cumpla con esta equivalencia. Al mismo tiempo las instituciones estarían motivadas a elevar la efectividad de los programas a través de disminuciones en la deserción y aumentos en la empleabilidad y pertinencia de los programas. Ello elevaría los ingresos esperados de los que se matriculan en esos programas y aumentaría la probabilidad de que los aranceles que cobran las instituciones sean sustentables en el tiempo. Simultáneamente, las instituciones podrían acortar la duración de los programas para reducir los costos totales para cada estudiante sin afectar su pertinencia. Todas estas

<sup>21</sup> Formas específicas de realizar estos cálculos se pueden encontrar en Harald Beyer, Justine Hastings, Christopher Neilson y Seth Zimmerman, 2015, “Connecting Student Loans to Labor Market Outcomes: Policy Lessons from Chile,” *American Economic Review: Papers & Proceedings* 2015, Vol. 105 N. 5, pp. 508–513. También en Claudia Allende y Loreto Cox, 2015, “Gratuidad en Educación Superior: ¿Cómo? Discusión y propuestas en torno al mecanismo de asignación de fondos para la gratuidad”, Centro de Estudios Públicos, Serie *Puntos de Referencia*, N. 405 julio.

decisiones permitirían acercar tarde o temprano el nuevo valor de referencia que calcula el Estado y el arancel efectivo de las instituciones, en la medida que el primero esté por debajo del segundo. La provisión que eventualmente tendrían que hacer las instituciones tiene un costo, pero no hay que olvidar que el crédito con aval del Estado también les genera un costo en la actualidad y este esquema reemplazaría ese sistema de financiamiento. En todo caso, se puede hacer una transición que incorpore en una primera etapa una provisión parcial y que sea definitiva después de un período razonable.

Más allá de las razones aquí expresadas para defender una propuesta de retribución contingente al ingreso por los aportes que el Estado realiza a las personas durante su educación superior, es evidente que este esquema de financiamiento general podría combinarse, por ejemplo, con gratuidad para los estudiantes más vulnerables de manera inmediata<sup>22</sup>. Sin embargo, parece más razonable el esquema de gratuidad ex post que proponemos. Un sistema de financiamiento como el que aquí se describe si va acompañado de un sistema de admisión ciego a las instituciones de educación superior acaba con los riesgos de segregación que introduce el actual sistema de aranceles de referencia, que de existir reconocemos como muy menor, y también acota eventuales efectos negativos sobre la autonomía de las instituciones de educación superior. De optarse por un sistema mixto, es decir uno que asegure, al interior del esquema general de financiamiento, la gratuidad ex ante para un grupo de estudiantes,

<sup>22</sup> También podría hacerse compatible con gratuidad solo para estudiantes de universidades estatales. Por cierto, ello complicaría el tratamiento no discriminatorio del que, en general, han sido objeto los estudiantes de la educación superior. Una experiencia ilustrativa al respecto es Brasil. Las universidades estatales son gratuitas y existen becas y créditos para estudiantes que asisten a instituciones privadas. Por cierto, hay una discusión respecto de la selectividad de las universidades estatales brasileñas, la poca participación en ellas de grupos más vulnerables, la necesidad de que incrementen sus cupos y las insuficientes ayudas estudiantiles para las instituciones privadas.

los aportes por este concepto deberían definirse siguiendo los mismos criterios acordados para el esquema general.

## 5. Mecanismos de financiamiento de las instituciones

De manera similar al desarrollo que se observa en otras latitudes las instituciones de educación superior en Chile reciben fondos directos para investigación básica y otros concursables sujetos a evaluaciones de pares. En el caso de nuestro país, los primeros están restringidos a las instituciones del Consejo de Rectores y gozan de un grado de escrutinio que es comparativamente bajo<sup>23</sup>. Estos fondos son de libre disposición, pero su lógica es que ayuden a financiar la estructura básica de investigación de una universidad y, eventualmente, también sus actividades de extensión. Los recursos concursables se canalizan preferentemente a través de CONICYT, aunque también existen recursos para abordar aspectos específicos de la política de educación superior en la propia Subsecretaría de Educación y en otras reparticiones públicas.

Ahora bien, como en muchos sistemas de educación superior modernos, el acceso a la educación superior es masivo y conviven instituciones de distinta naturaleza generando una alta heterogeneidad de ofertas y misiones. Ello no necesariamente es negativo siempre que todas las instituciones

<sup>23</sup> Del aporte fiscal directo solo un 5 por ciento se somete anualmente a un escrutinio y se redistribuye de acuerdo a un conjunto de indicadores de desempeño académico. El Convenio Marco para Universidades Estatales y el Aporte Basal por Desempeño para las universidades privadas del CRUCH no se distribuyen, en la práctica, de acuerdo al desempeño de las instituciones. En el último Presupuesto Nacional se abrió una pequeña ventana para las universidades privadas que no pertenecen al Consejo de Rectores y que sumaron a la gratuidad para acceder a fondos de investigación de carácter semi-basal. Pero esto está lejos de corresponder a una política bien pensada y diseñada con un propósito específico. De hecho, el único respaldo es la Ley de Presupuestos y se definió en la etapa final de la negociación presupuestaria sin un marco de asignación claro.

TABLA N. 3: Gasto en Investigación y Desarrollo (porcentaje del PIB)

	1985	2013
Alemania	2,60	2,85
Argentina	n.d.	0,58
Australia	1,18	2,13
Austria	1,20	2,95
Bélgica	1,55	2,28
Canadá	1,39	1,62
Chile	n.d.	0,39
Corea	n.d.	4,15
Eslovenia	n.d.	2,59
España	0,51	1,24
Estados Unidos	2,65	2,73
Finlandia	1,51	3,31
Francia	2,12	2,23
Irlanda	0,74	1,58
Italia	1,06	1,26
Israel	n.d.	4,21
Japón	2,51	3,47
Noruega	1,44	1,65
Nueva Zelanda	n.d.	1,17
Portugal	0,34	1,37
Reino Unido	2,09	1,63
Singapur	n.d.	2,00
Sud África	0,82	0,73
Suecia	2,58	3,30
Taiwán	n.d.	2,99

Fuente: OECD Main Science and Technology Database.

Nota: Para Australia los años son 1986 y 2011. Para Irlanda el último año es 2012.

desarrollen su labor resguardo la calidad de sus programas y actividades. Para ello es necesario una institucionalidad más exigente de aseguramiento de la calidad y mejor información para los estudiantes y sus familias. Pero, aunque cumplan con los estándares exigidos no se desprende que deben recibir financiamiento público para actividades no docentes. Eso dependerá de muchas otras consideraciones, entre las que su vocación indudablemente juega un papel, pero tampoco es determinante. La investigación, por ejemplo, suele estar concentrada en pocas instituciones. Así, en Estados Unidos un 7 por ciento de las instituciones de educación superior son conside-

radas de investigación (y que, además, ofrecen Doctorados)<sup>24</sup>. En Inglaterra hay 131 instituciones teóricamente elegibles para recursos de investigación, pero algo más del 20 por ciento de ellas no recibe recursos para investigación. Otro 20 por ciento recibe un 2,5 por ciento del total de recursos que se distribuyen para investigación básica. Al mismo tiempo, 3 de estas 131 instituciones reciben un 35 por ciento de los recursos y el 10 por ciento de las instituciones que más recibe suma alrededor del 56 por ciento de los recursos destinados a estos propósitos<sup>25</sup>. Algo similar se desprende de la información disponible para sistemas de educación superior tan distintos como el francés, el alemán, el holandés, el australiano o el canadiense. En materia de investigación, entonces, los recursos públicos tienden a estar relativamente concentrados

en un conjunto limitado de instituciones.

No es raro, entonces, que en Chile se observe algo parecido. Así, por ejemplo, el 38 por ciento del aporte fiscal directo se concentra en tres universidades. Ahora bien, dado el número de universidades en Chile esa proporción puede ser considerada algo baja (en términos relativos la concentración parece ser algo más elevada en la experiencia comparada). Sin embargo, ello puede ser el reflejo de algo que deja entrever la Tabla N. 3 que es la baja

<sup>24</sup> Véase *The Carnegie Classification of Higher Education Institutions*, Febrero 2016.

<sup>25</sup> Para mayores detalles véase los reportes del Higher Education Funding Council for England.



proporción que invierte el país en Investigación y desarrollo. Por supuesto, no todos estos recursos son públicos en la experiencia comparada (alrededor del 60 por ciento tiene su origen en el sector privado) y tampoco todos ellos terminan gestionados por las universidades, pero indudablemente afectan positivamente el desarrollo de las universidades. A pesar de la aspiración de varios presidentes, Chile ha sido incapaz de subir este gasto, y el desafío se torna ahora más difícil, dado que la promesa de gratuidad universal supone reemplazar gasto privado por gasto público. En el esquema de financiamiento de los estudiantes que hemos

propuesto la demanda por recursos públicos es menos onerosa y abre una puerta para dotar de más recursos públicos a la investigación básica. Quizás ello podría moderar el crecimiento de los aranceles de las instituciones de educación superior. La Tabla N. 4 sugiere que, en ausencia de una contribución mayor del Estado a la investigación, los estudiantes están pagando a través de los aranceles parte de esta labor en Chile.

En la tabla aparece el gasto total por estudiante en educación superior respecto del ingreso per cápita del país. Chile hace un esfuerzo relativo algo más bajo que el promedio de la OCDE, pero hay países pertenecientes a la misma organización que están aún más abajo. Pero lo más interesante del cuadro es la brecha que separa el gasto total del que excluye la inversión en investigación y desarrollo. Mientras que ésta es significativa para los países de la OCDE, doce puntos porcentuales para el promedio de los países de esta organización, en Chile es apenas un punto porcentual. Por esta razón,

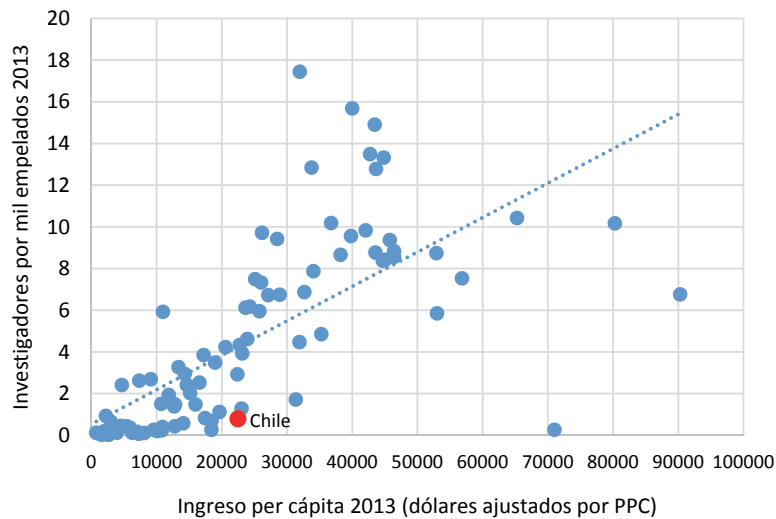
TABLA N. 4: Gasto por estudiante en educación superior como proporción de ingreso per cápita (2012)

	Educación terciaria %	Educación terciaria (excluyendo I&D) %
Alemania	40	23
Australia	39	24
Canadá	52	37
Chile	37	36
Corea	31	25
Eslovenia	39	31
Estados Unidos	53	48
Francia	41	28
Holanda	42	27
Israel	39	25
Italia	29	19
Noruega	39	23
Portugal	34	18
Reino Unido	42	31
Suiza	45	21
OCDE	40	28

Fuente: OCDE, 2015, *Education at a Glance 2015*.

Chile es el tercer país, después de Estados Unidos y de Canadá, con la proporción más alta del gasto en educación superior que excluye investigación y desarrollo respecto del ingreso per cápita. Que las diferencias relativas de Chile en comparación con otros países sean mucho más acotadas en la primera columna que en la segunda sugieren que una parte relevante de la investigación y desarrollo del país es financiada directa o indirectamente mediante los aranceles y, por tanto, por los estudiantes o sus familias o alternativamente que no hay mayor inversión en investigación y desarrollo. Este fenómeno no es sano. La investigación y desarrollo debe financiarse con recursos públicos generales o de instituciones privadas que se benefician de modo más directo de los resultados de esa inversión. Esta realidad es reflejo de la baja inversión directa que hace el país en investigación y desarrollo, que se apreciaba en la Tabla N. 3. Por cierto, es probable que ella subestime esa inversión si es

GRÁFICO N. 3: Ingreso per cápita y número de investigadores por cada mil empleos: 2013\*



Fuente: Elaboración propia a partir de FMI, OECD y UNESCO.

\* Para algunos países los datos de investigadores por mil empleos son del período entre 2009 y 2012.

efectivo que parte de los aranceles que cobran las instituciones se destinan a este propósito.

Financiar la investigación básica a través de los aranceles en lugar de hacerlo por medio de fondos basales puede distorsionar las decisiones de las instituciones de educación superior por la relativa inestabilidad de los primeros fondos respecto de los segundos. Esta baja inversión en investigación y desarrollo ha llevado a que nuestro país tenga, como puede apreciarse en el Gráfico N. 3 un número de investigadores por cada mil empleos que es relativamente bajo.

En efecto, Chile tiene un número de investigadores relativamente bajo si se lo compara con otros países. Es más, para el nivel de ingreso per cápita del país, el número de investigadores debería ser en torno a cuatro veces mayor que el nivel actual<sup>26</sup>. Por supuesto, no todos ellos tienen que estar en las instituciones de educación superior. Algunos

de ellos pueden emplearse en empresas<sup>27</sup> o en sectores estratégicos del Estado que requieren de altas competencias técnicas o generación de nuevo conocimiento<sup>28</sup>. Con todo, las instituciones de educación superior son importantes fuentes de investigación y desarrollo; estos antecedentes sugieren, de una manera u otra, que ellas requieren de más investigadores. Por las razones que señalábamos, es razonable pensar en la necesidad de incrementar fondos basales para estos propósitos. Por supuesto, es indispensable que esta incorporación sea a

través de concursos públicos internacionales y que el avance en la carrera académica esté sujeto a altos estándares. De lo contrario esta inversión no producirá los resultados deseados. Frente a este desafío, se hace más evidente el riesgo importante de que la política de gratuidad signifique a la larga menos recursos para la educación superior. Ello proviene, como advertíamos, del importante desembolso que significa reemplazar el gasto privado por aportes públicos. En la medida que suba la población beneficiada este desembolso irá en aumento y si sigue ocurriendo que los aranceles regulados o los aportes por gratuidad son inferiores a los aranceles efectivos, los ingresos por docencia se reducirán. Al mismo tiempo, habrá menos espacio para aportar fondos basales adicionales y elevar los recursos para instituciones como CONICYT. No hay que descartar, entonces,, un escenario, quizás es el

<sup>26</sup> El programa Becas Chile ha aumentado el número potencial de investigadores en el país, pero no es evidente que el país tenga la capacidad de absorberlos en las condiciones actuales.

<sup>27</sup> Esta posibilidad indudablemente que está correlacionada con el interés de las empresas en invertir más en investigación y desarrollo.

<sup>28</sup> La falta de un Estado más profesional que el actual, que someta las políticas públicas a una evaluación rigurosa, que analice cómo ellas interactúan en el mediano y largo plazo y que tenga profesionales permanentes de altas capacidades, atenta contra esta posibilidad.

más probable, donde el sistema de educación superior termina con ingresos inferiores a los actuales. Así, es difícil asegurar una política que permita allegar más recursos para investigación.

Un ejercicio de prudencia recomendaría definir en primer lugar una política razonable de fortalecimiento de aportes basales para investigación y de fondos para proyectos específicos como los que se canalizan a través de CONICYT. Explícita o

implícitamente esta política debe hacerse cargo de la marcada heterogeneidad que se observa en la oferta de educación superior. Así ocurre en la experiencia comparada, donde habitualmente el volumen de investigación es el primer criterio para distribuir fondos. Quizás es razonable reconocer esta realidad de manera explícita a través de una clasificación de instituciones de acuerdo a criterios que revelen su contribución a la provisión de bienes públicos. Esta agrupación de las instituciones de educación superior en categorías específicas facilitaría la asignación de recursos basales y, también, podría ayudar a ordenar las políticas públicas en educación superior. La Tabla N. 5 muestra una posible clasificación de instituciones. Ella tiene como variable central el número de doctorados acreditados que ofrece la institución y el volumen de investigaciones (medido por publicaciones en revistas de corriente principal). Ambos criterios u otros que se estimen convenientes deben cumplirse simultáneamente. Estos números son buenos predictores de la vocación pública de las instituciones. Por cierto, la correlación es imperfecta y podría ser conveniente combinar la oferta de programas de doctorado con otros indicadores académicos que se utilizan habitualmente en las evaluaciones de las

TABLA N. 5: Clasificación de instituciones de educación superior

Tipo de institución	Número de Doctorados	Investigaciones en revistas de corriente principal (anuales)
Universidad compleja de investigación	Al menos 20	Al menos 900
Universidad con investigación	10 a 19	Entre 400 y 900
Universidad emergente de investigación	4 a 9	Entre 150 y 400
Universidad con investigación escasa	No más de 3 doctorados	Entre 40 y 150
Universidades docentes, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica	Sin doctorados	Menos de 40 publicaciones

instituciones de educación superior: factores de impacto, patentes, proporción de profesores con doctorado o investigaciones por profesor jornada completa equivalente, entre otros. En ese sentido, la clasificación de la Tabla N. 5 deben considerarse solo referencial, pudiéndose incorporar otros indicadores, aunque creemos que para los propósitos buscados los ahí establecidos son suficientes. Las instituciones que califican en la última categoría definitivamente no recibirían fondos basales. Las primeras tres de todas maneras y la cuarta debería recibir un monto pequeño de los fondos basales. La primera reúne a muy pocas universidades. En las circunstancias actuales serían solo tres: Chile, Católica de Santiago y Concepción (y ésta última, según se desprende de su página web, estaría un poco por debajo en número de publicaciones en 2015).

Por cierto, las instituciones podrían moverse en el tiempo entre categorías en función de sus desempeños. Asimismo, los estándares que definen cada categoría deberían ir revisándose en el tiempo para adecuarse a un sistema que está en permanente evolución no sólo en Chile sino también en el mundo. Para asegurar un desarrollo adecuado de las instituciones de educación superior se propone un plan de fortalecimiento de los fondos basales

de las instituciones de educación superior hasta el año 2025, comenzando en 2017. Los ingredientes básicos de este plan son los siguientes:

- Clasificación de las universidades en las categorías académicas antes definidas.
- Creación de una nueva figura de financiamiento llamada fondos basales para la investigación básica de libre disposición.
- Para las universidades del Consejo de Rectores el Fondo Basal Inicial se compone de los recursos que, el presente año, éstas estén recibiendo de las siguientes fuentes: aporte fiscal directo e indirecto, convenio marco universidades estatales y basal por desempeño.
- Para otras instituciones se potencia el Aporte para el Fomento de la Investigación creado en 2016. Se propone sumarle a partir de 2017 a este fondo los recursos del AFI que recibieron este año las universidades privadas que no pertenecen al Consejo de Rectores y un monto adicional de 7 mil 500 millones de pesos. Este fondo se distribuiría entre las universidades que califiquen en las categorías antes señaladas en la misma proporción que resulta de utilizar como referencia a las universidades del Consejo de Rectores<sup>29</sup>. Al interior de cada categoría los fondos se distribuirían utilizando un criterio equivalente o similar con el que se asigna actualmente el cinco por ciento del aporte fiscal directo.
- Para las instituciones que están en la primera categoría se propone un crecimiento anual del 13 por ciento real en los aportes basales

de estas instituciones entre 2013 y 2025. En las categorías siguientes se propone que el crecimiento de estos fondos sea de 11 por ciento. Ello permitiría triplicar en la primera categoría los fondos basales y en las siguientes multiplicar por 2,5. La diferencia obedece a que se estima que nuestras universidades complejas necesitan un apoyo algo mayor para poder aspirar a estar entre las mejores del mundo.

- El año 2021 se propone realizar por primera vez un ejercicio de evaluación del desempeño de las instituciones, en particular del volumen y calidad de su investigación (recuérdese que estos son fondos basales de investigación), reasignándose recursos entre instituciones en función de su desempeño. En ese proceso se evaluará también si una institución merece subir o bajar de categoría y se revisarán los estándares que definen la clasificación (esto requerirá eventualmente reasignaciones entre categorías o algún ajuste en los aportes del Estado). Este ejercicio de evaluación se repetirá cada cinco años. Este procedimiento permitiría modificar la situación actual en la que el grueso de los recursos sigue asignándose sin evaluación de desempeño y, por tanto, sin certeza de que se estén usando donde la calidad de la investigación sea superior. Esto posibilitaría que el país abrazara la experiencia de un número importante de países que ha avanzado en una evaluación más comprehensiva de los recursos públicos asignados a las universidades. En general, en esa experiencia el camino elegido han sido ejercicios de evaluación del desempeño de las distintas universidades que, si bien no necesariamente son anuales, tienen una periodicidad razonable (tres o cinco años) y tampoco significan disminuciones drásticas de los recursos sino modificaciones suficientes para promover la mejor gestión posible.

<sup>29</sup> En las dos primeras categorías no calificaría ninguna de las universidades privadas creadas con posterioridad a 1981. Para distribuir los fondos en las siguientes categorías (la última no recibe fondos basales) se vería la razón de los recursos que reciben las universidades del Consejo de Rectores que están en la tercera y cuarta categorías, aplicándose a este aporte (por cierto, se ajustaría por el número relativo de instituciones).

Esta propuesta significaría aumentar en una cifra del orden de 730 millones de dólares los fondos basales para las instituciones de educación superior. No más del 10 por ciento de estos recursos se asignarían en esta etapa a las instituciones privadas con vocación pública que no pertenecen al Consejo de Rectores. Por supuesto, en el futuro si los ejercicios de evaluación de desempeño que se proponen arrojan desempeños relativos mejores de estas instituciones que las tradicionales, su participación en estos recursos podría crecer.

Hay una preocupación legítima en diversos sectores por el futuro de la educación superior estatal. No cabe duda que la propuesta de fortalecimiento de los fondos basales de investigación que se propone aquí contribuye al desarrollo de estas instituciones. Pero también debe reconocerse que ésta es especialmente heterogénea y que su participación en la matrícula total de educación superior es baja. Si bien estas situaciones no parecen problemas de primer orden, parece atendible, sobre todo considerando la necesidad de darle sustentabilidad a las reformas a la educación superior, definir en la Ley de Presupuesto un fondo extraordinario de apoyo a las instituciones estatales, pero con propósitos muy específicos. Este debería atender precisamente esas preocupaciones. Así, este fondo debería tener dos propósitos muy específicos. Una línea de financiamiento correspondería a aportes de capital para mejoras y ampliaciones de infraestructura que posibiliten aumentos en la matrícula de las instituciones estatales. Indudablemente estos aportes debiesen ser entregados contra compromisos efectivos al respecto. La otra línea de aportes preferentes debería destinarse a apoyar instituciones estatales o a sus facultades con rezagos en sus indicadores de desempeño académico de forma de contribuir a una mejora en su calidad. Estos recursos también podrían utilizarse para apoyar estudiantes vulnerables con carencias de aprendizaje que son admitidos en estas insti-

tuciones por medio de políticas de discriminación positiva. Adicionalmente, a absorber estudiantes de instituciones fallidas del sistema. Estos montos deberán definirse anualmente en función de una programación asociada a los planes estratégicos de las instituciones estatales que tengan como horizonte ocho años. Este ejercicio de programación se renovará antes que transcurra el período. Ese ejercicio deberá considerar una evaluación del cumplimiento de las metas comprometidas por cada institución. Las autoridades deberán definir una priorización de los proyectos presentados si no pueden allegar suficientes recursos para satisfacer todas las demandas.

Pero no solo se deben potenciar los fondos basales. Estos permitirán reducir los déficits de investigadores que tiene el país. Esta realidad generará una mayor demanda por fondos para investigaciones específicas. Algo de ello se ha comenzado a notar y van en aumento los cuestionamientos a la escasez relativa de fondos que se canalizan a través de CONICYT. Esa escasez relativa debería aumentar si las instituciones de educación superior incorporan, utilizando los nuevos fondos basales, a buenos investigadores a sus planteles. En ese sentido, se cree valioso promover un aumento relevante en los fondos que se canalizan a la investigación a través de Fondecyt. Este camino debe seguirse, sin perjuicio de las mejoras que puede requerir este programa. En particular, la tasa de aprobación de los proyectos es relativamente alta, quizás atentando contra la excelencia que deben tener los programas financiados<sup>30</sup>. La discusión respecto del aumento de recursos para esta iniciativa y también la asignación de ellos no puede esquivar un mayor análisis de la situación de las humanidades. Si bien éstas han ido ganando espacio. En el concurso Fondecyt,

<sup>30</sup> Para una evaluación internacional de los diversos programas de esta comisión véase CONICYT, 2013, "Evaluación de los Programas FONDECYT, PIA/FONDAP y FONDEF: Informe de Paneles Internacionales de Evaluación", marzo.

por ejemplo, han aumentado levemente su participación en los últimos años llegando a casi 14 por ciento de los fondos asignados.

No es claro, sin embargo, que ese espacio esté garantizado en el futuro. Ello tiene que ver con razones de diversa naturaleza. La formación de nuestros jóvenes en las universidades ha sido siempre marcadamente especializada y de carácter profesional. Ello no ha sufrido mayores modificaciones a lo largo de los años, a pesar de transformaciones curriculares relevantes en distintos momentos de la historia universitaria chilena. Es cierto que en ocasiones ha habido espacio para las humanidades en programas de marcado acento profesional, pero ello parece ser más fruto de la casualidad o de los equipos directivos que en algún momento estaban a cargo de un departamento o facultad, más que de un diseño universitario preciso. Siempre se pueden citar contraejemplos, pero no parece que nuestras universidades más selectivas hayan estado, a lo largo de su historia, particularmente motivadas por cambiar este estado de las cosas. Nótese que estamos enfatizando la formación que, se podría argumentar, debe separarse de la investigación, pero es difícil pensar en el florecimiento de las humanidades si no hay una interacción entre ambas dimensiones.

Pero, también, hay que reconocer que la ciencia, la tecnología y la innovación gozan de mayor interés entre los "stakeholders" del sistema universitario. A las humanidades, como ha sugerido Martha Nussbaum, les cuesta demostrar más su valía<sup>31</sup>. En el debate respecto de la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, por ejemplo, las humanidades no han estado presentes. La experiencia europea, aunque débil, parece apuntar a que la creación de estos ministerios ha reducido los fondos disponibles para las humanidades y su presen-

<sup>31</sup> Véase su *Not for profit: why democracy needs the humanities* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010).

cia en la universidad. Ello básicamente a través de una definición estrecha de cómo se valorizaría la investigación, en particular su contribución económica en el corto plazo<sup>32</sup>. En un mundo de recursos escasos como el que está enfrentando y enfrentará el mundo universitario en los próximos años hay un gran riesgo de que las humanidades sufran más de la cuenta. La experiencia reciente sugiere que si se insiste en la gratuidad en los próximos años los recursos para las universidades en lugar de aumentar se reducirán y no hay que descartar, frente a la evidencia de otras latitudes, que ello afectará desproporcionadamente a las humanidades.

En estas circunstancias parece conveniente implementar en el corto plazo un Fondo Nacional para las Humanidades que permita financiar proyectos de una forma separada de Fondecyt. Este permitirá darles una visibilidad mayor a estas disciplinas, pero al mismo tiempo le permitirá definir criterios más apropiados para la asignación de recursos atendidas las características de estas disciplinas. Sería un incentivo también para que las universidades levantaran las humanidades en los currículos universitarios y en las decisiones internas de asignación de fondos. Este Fondo, que indudablemente debería tener un Consejo Superior independiente que defina los criterios de asignación de los recursos anuales que reciba, podría conformarse a partir del próximo año con un piso compuesto por la proporción de fondos recibidos en los últimos dos años. Sin perjuicio de esta redistribución entre Fondecyt y el nuevo Fondo de Humanidades (Fondo H) proponemos que el presupuesto de los dos fondos aumente, en términos reales, a partir de 2017 a un ritmo de ocho por ciento real anual hasta 2025. Ello permitiría duplicar el presupuesto actual de ambos fondos y

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, Paul Benneworth y Ben Jongbloed, 2010, "Who matters to universities? A stakeholder perspective on humanities, arts and social sciences valorisation", *Higher Education*, Vol. 59 N. 5, pp. 567-588.

contribuir al financiamiento de proyectos específicos que elevarán la calidad de nuestras instituciones de educación superior. Esto demandaría recursos adicionales por aproximadamente 170 millones de dólares. Si estas inversiones se suman a las sugeridas para aumentar los fondos basales de investigación, esta propuesta significa aumentar los fondos para investigación en aproximadamente 900 millones de dólares. A ello habría que agregar los fondos extraordinarios para el fortalecimiento de las universidades estatales<sup>33</sup>.

## 6. Conclusiones

Es evidente que en el planteamiento que estamos haciendo, estamos optando por un fortalecimiento de los fondos para investigación y dejando de lado la política de gratuidad universal o al menos supe-ditándola a otras prioridades. Para entender este camino quizás es bueno recordar que, de acuerdo a los datos de la OCDE (por ejemplo, Education at a Glance 2015) el gasto privado en educación superior es equivalente a 1,5 por ciento del PIB. Estos recursos son básicamente aportes de las familias o estudiantes al pago de aranceles y matrículas. Si se consideran las cifras preliminares del PIB del año 2015 y el tipo de cambio promedio de ese año esa proporción equivale a una cifra de poco más de 3 mil 600 millones de dólares. Aunque el reemplazo de estos fondos sea solo parcial, generando otros problemas, la demanda de recursos que exige la gratuidad universal es enorme. Hay algunos factores que pueden hacer crecer o bajar este monto. Entre los primeros, la gratuidad se ha anunciado sin requisitos de mérito académico a la entrada (los tiene solo a la salida porque se financia solo el número de años que dura formalmente la carrera) y con mayores exigencias de calidad que también pueden

subir el costo de la iniciativa. Entre los segundos, podría ocurrir que algunas instituciones decidieran autoexcluirse de esta política, por restricciones a la autonomía que ella pudiese imponer u otra razón, reduciendo el costo de la política. En todo caso, el costo esperado de esta política en régimen no debería ser muy distinto del mencionado.

Pero más importante que esto, al reemplazar dineros privados por públicos es muy difícil que se encuentren los recursos para aumentar el presupuesto de las universidades que, hemos sugerido, debe crecer. El camino que aquí se propone, en cambio, es menos oneroso para el Estado y hace posible lograr ese objetivo sin que ello signifique perjudicar el acceso de los estudiantes a la educación superior y cuidando que el costo de ésta no sea una carga para las familias o los egresados de educación superior. El mecanismo general que proponemos de financiamiento a los estudiantes se puede combinar, además, con distintos niveles de gratuidad. Bastaría solo con que el Estado definiera que a un grupo específico de estudiantes el crédito contingente que proponemos como mecanismo fundamental de financiamiento estudiantil no se le cobrará una vez egresados. Por último, el mecanismo a través del cual se define la ayuda estudiantil respeta la autonomía financiera de las instituciones y, por tanto, no las obliga a recibir un monto inferior a sus aranceles efectivos, pero crea incentivos para que no se ofrezcan programas que agregan poco valor a los estudiantes. En efecto, de comprobarse ex post que el valor de los programas está por debajo del que defienden las instituciones de educación superior, éstas estarán obligadas a compensar al Estado. **PdR**

<sup>33</sup> Indudablemente otras líneas de financiamiento para acciones específicas y transitorias de política pública se mantendrán de manera similar a como existe en la actualidad.