

Puntos de Referencia

Edición online
N° 455, mayo 2017

Un financiamiento estudiantil justo para la educación superior

Harald Beyer / Loreto Cox

Resumen

La gratuidad universal en educación superior es una idea equivocada. No solo es regresiva e injusta sino que tampoco garantiza una elevada equidad en el acceso a la educación superior. El acceso de los estudiantes más vulnerables a la educación superior en nuestro país es más elevada que en países que tienen universidades estatales gratuitas.

Quizás por esta razón no hay un apoyo mayoritario a la gratuidad universal en educación superior. Son más las personas que creen que la gratuidad debiera existir solo para los estudiantes que provienen de hogares con menos recursos. Esta opinión es relativamente transversal en el espectro político. Incluso no hay mayores diferencias en esta dimensión entre las personas que aprueban al Gobierno de la Presidenta Bachelet y las que lo desaprueban.

Estas consideraciones nos hacen pensar que hay espacio para un mecanismo general de financiamiento de los estudiantes del nivel terciario alternativo al que el Ejecutivo intenta promover en el Congreso. Creemos que es más justo y eficiente.

En concreto postulamos un sistema de apoyos estudiantiles que cubre, bajo ciertas condiciones, la totalidad de los aranceles terciarios. Una vez egresadas, las personas beneficiarias deben retribuir parcial o totalmente esos apoyos dependiendo de los ingresos que cada uno de ellos genere durante su vida laboral. Eventualmente si los ingresos son muy bajos no hay exigencia de retribución. Sugerimos que este mecanismo de financiamiento se acerque a ser sustentable fiscalmente. Esto supone elegir parámetros que aseguren que una persona que obtiene, una vez egresada, altos ingresos retribuya la totalidad del monto con el que fue apoyada. Este esquema general de financiamiento se puede adaptar a los deseos de un Gobierno particular de avanzar en gratuidad.

Consideramos también, por diversas razones, equivocado el planteamiento de que los aranceles regulados que definen los aportes por gratuidad (o eventualmente un apoyo estudiantil de otra naturaleza) deben estar basados en una estimación de los costos de carreras similares. Desde luego, un enfoque de costos conlleva la contradicción de entregar más recursos a una carrera cara, pero “mala”, antes que a una carrera barata, pero “buena”.

Por eso pensamos que es más apropiado, como regla central, aceptar los aranceles de las instituciones, pero permitir que el Estado, a través de la nueva Subsecretaría de Educación Superior, pueda “desafiarlos”, de modo de asegurarse que no haya “inflación” de aranceles o de programas poco relevantes. La metodología para estos propósitos debe estar basada en una evaluación del valor que agregan a los estudiantes los programas que ellos cursan. Si ese valor es bajo, respecto de los aranceles que se cobran, corresponde el desafío. En caso contrario se respetan los aranceles. Un “Tribunal de Expertos” decide sobre la disputa que produce la primera situación. Si este acepta el desafío del Estado, la institución de educación superior tiene dos alternativas: acomodar sus aranceles o alternativamente mantenerlos, pero en este caso el Estado renuncia a financiar a los estudiantes que opten por esos programas.

Harald Beyer, Director del Centro de Estudios Públicos.

Loreto Cox A., Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

1. Introducción

Para conseguir los votos que permitieran, en la Cámara de Diputados, aprobar la idea de legislar el proyecto de reforma de educación superior, el Gobierno prometió terminar con el crédito con aval del Estado. Es una nueva oportunidad para repensar el sistema de financiamiento estudiantil de la educación superior. Creemos que la gratuidad universal es injusta. Por un lado, porque implica un elevado gasto destinado a jóvenes que, en promedio, son relativamente afortunados en términos de su nivel socioeconómico y educación recibida. Por otro, porque tras su paso por la educación superior, estos mismos jóvenes en promedio ganarán considerablemente más que quienes no acceden a ella. Es fácil pensar en mejores usos para ese gasto fiscal. Si se reconoce este hecho, se pueden pensar alternativas de financiamiento estudiantil que son más equitativas y eficientes. En estas líneas proponemos un esquema alternativo amparándonos en consideraciones de justicia y eficiencia.

En las líneas que siguen desarrollamos nuestra propuesta. Partimos, en la sección siguiente, explicando por qué nos parece injusta la gratuidad. Además, hacemos algunas consideraciones sobre las opiniones de la población en esta materia. Luego, en la tercera parte, exponemos nuestra propuesta. En la cuarta sección reflexionamos sobre los criterios que se pueden utilizar para definir el monto de las ayudas estudiantiles. Las instituciones definen los aranceles y ofrecen distintos programas, pero típicamente hay asimetrías que hacen difícil a las personas y también a los gobiernos saber si estos precios son razonables respecto de las actividades y el valor que ofrecen las casas de estudio. En estas circunstancias, los estados deben acordar si, en la determinación de las ayudas, se respetan esos aranceles o se definen criterios alternativos. Indudablemente que tomar una definición es compleja,

particularmente si el objetivo es lograr gratuidad para los estudiantes.

En la quinta sección hacemos algunas consideraciones sobre el financiamiento de otros bienes, como la investigación, que típicamente son “producidos” por las casas de estudios superiores. La última sección concluye. Por supuesto, se requieren reformas complementarias a las que aquí proponemos en otros ámbitos, pero no es este el lugar para comentar sobre ellas.

Antes de seguir adelante, una breve reflexión sobre derecho a la educación superior y gratuidad. Se ha sostenido reiteradamente que sin gratuidad no se puede ejercer realmente el derecho a la educación superior. Sin embargo, esta es una cuestión normativa de poco alcance práctico. Finalmente, los países tienen que lidiar con recursos escasos y de ahí que no esté claro que la gratuidad haga efectivo ese de-

Se ha sostenido reiteradamente que sin gratuidad no se puede ejercer realmente el derecho a la educación superior. Sin embargo, esta es una cuestión normativa de poco alcance práctico.

recho. No es raro, entonces, que el acceso a este nivel educativo no esté correlacionado con los sistemas de financiamiento de los países e incluso aquellos países con gratuidad universal no se caracterizan precisamente por mucha equidad en el acceso. La razón es que tienen que racionarlo de alguna manera y los criterios no necesariamente favorecen a los menos afortunados. Por eso que no es casualidad que las declaraciones de la UNESCO, por ejemplo, sean cautelosas en materia de financiamiento y, en ge-

neral, reconozcan la necesidad de aportes privados y públicos. Así, el principio que nos guía en esta materia es que nadie con los méritos suficientes puede quedar excluido de acceso a la educación superior por consideraciones socioeconómicas o cualquier otra característica personal. Y consideramos que los instrumentos para lograr ese propósito pueden ser distintos de la gratuidad universal. Es más, reconocemos a este instrumento como ineficiente e injusto.

2. ¿Por qué no gratuidad?

La decisión de emplear recursos públicos para ciertos propósitos no es trivial, particularmente si las necesidades que enfrentan los países son múltiples. Los fondos son, por definición, escasos y su uso debe priorizarse de alguna forma razonable. La rentabilidad social del uso de estos fondos es un criterio posible. Se podrá argumentar que las sociedades, en la práctica, usan otros criterios. Sin ir más lejos la definición de derechos significa su protección y la posibilidad de apelar a los jueces para resguardarlas. Esto, porque es difícil pensar que una comunidad de personas libres se pueda sostener sin asegurar los llamados derechos básicos o fundamentales, tales como la libertad de expresión, de reunión, de movimiento y de conciencia¹. En cambio, es más difícil extender este argumento a bienes como la educación superior. La escasez no desaparece y es tarea de la política sortear los desafíos que esta realidad significa.

Frente a las múltiples necesidades del país, la gratuidad en educación superior no parece tan urgente. En primer lugar, porque quienes cursan este nivel educativo, tal como se aprecia en la Tabla 1, reciben en promedio altos ingresos, es decir el retorno privado de asistir a este nivel educativo

¹ De hecho, se podría afirmar que la rentabilidad social de resguardar estos derechos es extraordinariamente alta porque sin su protección no tenemos sociedad.

es elevado respecto de quienes solo completan la educación media. Atendido este hecho parece razonable solicitarles a los beneficiados por ayudas estudiantiles, una vez insertados en la vida laboral, que devuelvan, al menos parcialmente, la inversión que hizo el Estado en ellos.

TABLA 1 Ingresos por hora de la ocupación principal (\$ abril 2017) para trabajadores con distintos niveles de escolaridad

	Ingreso por hora
Básica o menos	1.667
Media Incompleta	1.920
Media completa	2.100
1 a 3 años de superior	2.860
4 a 5 años de superior	5.602
6 o más años de superior	9.089
Promedio	2.885

Fuente: Encuesta Casen 2015.

Esta visión cobra aún más fuerza si se piensa que el premio salarial a la educación superior en Chile es comparativamente alto respecto de los países con los que solemos compararnos. Así, por ejemplo, mientras la razón de ingresos entre egresados de la educación superior y la educación secundaria en nuestro país es de 2,8 veces en Chile, el promedio para la OCDE es de sólo 1,5 veces². De hecho, entre los países miembros de esta organización, Chile es el que aparece con el mayor premio. Por cierto, la Tabla 1 reporta los promedios para cada grupo ahí representado y la verdad es que hay mucha heterogeneidad. Por ejemplo, si uno se detiene en el grupo con cuatro a cinco años de educación superior se puede observar que, si bien el ingreso promedio por hora de trabajo es de casi 5 mil 400 pesos, el de la persona del percentil 10 (esto es la que tiene el ingreso más alto del 10 por ciento de menores ingresos en este grupo) alcanza a tan solo a 1.560 pesos. Para los percentiles 25,

² Véase OECD, 2016, Education at a Glance 2016, Paris: OECD.

50, 75 y 90 de la distribución estos ingresos son \$2.456, \$3.733, \$5.833 y \$9.722, respectivamente. Cabe preguntarse, entonces, si tiene sentido que la persona del percentil 90 que tiene un ingreso promedio que es de seis veces más que aquella del percentil 10 tenga el mismo tratamiento cuando se trata de acordar la ayuda estudiantil que el Estado le aportará. En una política de gratuidad universal esta reflexión desaparece, porque el tratamiento es exactamente igual. Pero como los recursos son escasos, tal decisión es difícil de entender. Por cierto, podría sostenerse que en la práctica esas personas son tratadas de forma distinta, porque el sistema tributario se hace cargo de sus diferencias de ingresos elevándoles la carga impositiva a las personas

La política de gratuidad universal, que significa finalmente reemplazar gasto privado por público, supone una asignación de dineros que es muy regresiva.

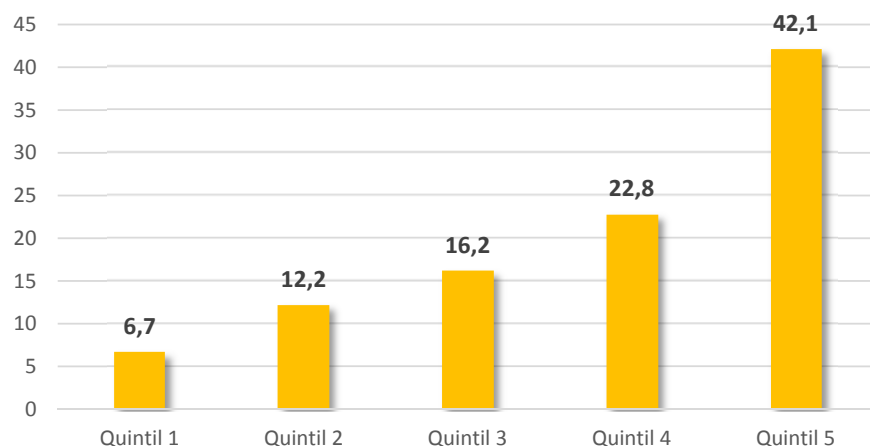
con mayores remuneraciones. Pero, la persona que no fue a la educación superior y que tiene ingresos similares a otra que sí fue, muy posiblemente considerará curioso que sus descuentos sean iguales. Es evidente, a partir de este análisis muy simple, que razones de equidad horizontal y vertical hacen poco recomendable la gratuidad universal. Incluso es discutible que ella sea una política deseable para las personas de menos recursos si luego tienen altos ingresos. En ese caso, además, para facilitar su acceso a la educación superior el problema mayor seguramente no es la forma que toman las ayudas estudiantiles sino el apoyo financiero que debe brindárseles para que no abandonen sus estudios como consecuencia de la estrechez económica que pueda estar sufriendo su hogar.

Una consideración adicional de equidad, quizás más importante que la anterior, es que la política de gratuidad universal, que significa finalmente reemplazar gasto privado por público, supone una asignación de dineros que es muy regresiva. En efecto, como se desprende de la Figura 1, el grueso de los recursos públicos reemplaza desembolsos de los grupos más acomodados. Para construir esa figura se sumaron todos los pagos a una casa de estudios que declaran los hogares por los hijos que cursan educación superior en la encuesta Casen de 2015³. Para cada quintil de ingresos se obtuvo el desembolso total y luego se calculó la distribución de esos pagos. Se asume que la gratuidad universal cubriría esos desembolsos⁴. Hay que reconocer que este patrón de desembolsos está influido por el hecho de que hay ayudas estudiantiles para una parte significativa de los estudiantes de los primeros cuatro quintiles, sobre todo de los primeros tres. Ello ayuda a explicar que el efecto marginal de la gratuidad esté cargada hacia los hogares de altos ingresos. Por supuesto, también ayuda a que estos tengan una mayor representación entre quienes cursan educación superior. Con todo ello no invalida la observación respecto de la regresividad de esta iniciativa.

A pesar de estos antecedentes quizás aún se podría insistir en la gratuidad si se pensase que en ausencia de ella, se compromete el acceso de los más vulnerables. Sin embargo, esa posibilidad no tiene mucho respaldo. Una forma fácil de evaluarlo es mirando el acceso a la educación superior por quintil de ingresos para un conjunto de países, que es el ejercicio realizado en la Tabla 2.

³ Es decir, antes que comenzara la política de gratuidad.

⁴ Por ahora el Gobierno ha definido aranceles regulados que están por debajo de los efectivos y, por tanto, los recursos públicos involucrados podían ser menores que los desembolsos que hacen actualmente las familias. Sin embargo, ello no necesariamente significa una distribución distinta de los fondos por quintil.

FIGURA 1 Distribución adicional de los recursos públicos para asegurar gratuidad universal en 2015 (% por quintil de ingresos)

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Casen 2015.

TABLA 2 Tasas de cobertura neta en educación superior por quintil de ingreso (%)

	Total	Quintiles				
		1	2	3	4	5
Argentina	29,4	17,6	22,1	29,9	36,4	55,0
Brasil	19,2	5,4	10,1	14,7	24,3	50,3
Chile	37,4	29,3	33,7	34,8	42,7	54,3
Colombia	27,5	10,4	15,7	22,2	33,9	59,3
Costa Rica	20,9	7,5	9,1	17,1	31,8	53,8
México	25,1	15,6	15,5	21,4	28,0	46,0
Perú	37,4	16,8	28,2	35,4	43,7	62,7
Uruguay	21,1	4,4	11,7	21,1	30,0	56,8
Venezuela	29,1	16,9	18,6	21,6	33,4	52,8

Fuente: CEDLAS y Banco Mundial, "Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean", Abril 2017. Los años son 2013 ó 2014, salvo Venezuela que es 2006. Para Chile los datos son de 2015 y provienen del Ministerio de Desarrollo Social. (La base de datos para los demás países también incluye a Chile, pero de 2013. Se ha preferido presentar los datos más recientes.)

Chile presenta no solo un claro liderazgo en cobertura para toda la población, posición que comparte con Perú, sino lidera claramente en el acceso a la educación superior de los grupos más vulnerables. Y ello ocurre a pesar de que Chile a la fecha no tenía una política de gratuidad para ningún estudiante mientras que varios de los otros

países han tenido históricamente una iniciativa de estas características en sus universidades estatales. Por ejemplo, mientras en Chile por cada estudiante del quintil 1, el más pobre, hay 1,85 estudiantes del quintil 5, el más rico, en Argentina esta razón asciende a 3,1. Por cierto, esta constatación no significa que Chile puede estar satisfecho con los logros alcanzados –las brechas en acceso son aún relevantes–, pero de estos datos resulta evidente que la gratuidad no asegura la equidad y, más aún, que podría incluso dañarla.

Como sugerimos más arriba, la razón tras esto es que la gratuidad obliga a racionar la educación superior y, dadas las desigualdades en las etapas educativas anteriores, este racionamiento puede perjudicar a los jóvenes de familias de menos recursos.

Tal vez por estas razones, como muestra la Tabla 3, el apoyo a la gratuidad universal, a pesar de su innegable atractivo comunicacional, no tiene un respaldo mayoritario en el país. El país está más bien dividido, pero con una inclinación hacia una gratuidad dirigida sólo a los estudiantes de familias de menos ingresos. Quizás el aspecto más notable es que esa percepción es cierta, independiente de la sensibilidad política. Sólo en la izquierda la población está dividida en partes iguales. En todos los otros grupos prevalece la idea de gratuidad sólo para estudiantes de familias de menos recursos. Incluso entre quienes aprueban al Gobierno, que ha hecho de la gratuidad universal una de sus principales banderas, la preferencia es claramente por una gratuidad focalizada. Este asunto tampoco parece diferenciar a los candidatos presidenciales con mayor apoyo.

TABLA 3 ¿Cree usted que las universidades debieran ser gratuitas para todos los estudiantes o sólo para los estudiantes de familias con menos recursos?

	Total	Orientación política				Aprobación Gobierno		Preferencia para Presidente	
		Derecha	Centro	Izquierda	Indep.	+	-	Piñera	Guillier
Gratuidad universal	42	38	35	48	42	38	41	36	39
Gratuidad sólo para estudiantes de familias de menos recursos	52	59	63	48	51	59	52	58	57

Fuente: Encuesta Nacional del Centro de Estudios Públicos, noviembre-diciembre 2016.

En efecto, sus adherentes se dividen de manera muy parecida en esta dimensión y privilegian una gratuidad sólo para los estudiantes de familias de menos ingresos.

Parece, por tanto, también existir espacio político para delinear una propuesta de financiamiento estudiantil distinta a la gratuidad universal y que se convierta en un sistema general de financiamiento estudiantil, sin perjuicio que distintos gobiernos puedan ajustar dentro de ese sistema general los parámetros que definen sus características. Ello parece más urgente toda vez que, en el proyecto de ley del gobierno, la gratuidad universal se ha postergado hacia un futuro impredecible –hay quienes estiman que la condición impuesta en el proyecto se cumpliría en un plazo de, al menos, 60 años– y se cuestiona, además, el principal sistema de financiamiento estudiantil actual que es el crédito con aval del Estado.

3. Una propuesta alternativa: financiamiento estudiantil retributivo

Reclamar la injusticia que significa la gratuidad universal supone pensar en un sistema de financiamiento alternativo que les ofrezca a los estudiantes

y a sus familias la posibilidad de liberarse, mientras cursan sus programas, de los elevados costos de la educación superior, pero que reconozca que, en promedio, quienes cursan estos estudios van a tener ingresos relativamente altos en el futuro y, por consiguiente, les solicite una retribución por el apoyo que la comunidad les brindó durante sus estudios. Más aún si la mayoría de la comunidad tiene remuneraciones promedio menores que quienes reciben esa ayuda. Por cierto, no a todos los egresados se les puede exigir la misma contribución. El promedio relativamente alto de remuneraciones no excluye que algunos de los que cursan educación superior tengan bajos ingresos o dificultades para encontrar un trabajo. Las personas deberían ser protegidas de estas eventualidades, de modo que el paso por la educación superior nunca se transforme en una mera carga, y el diseño del esquema de retribución debería ajustarse a esta necesidad.

La alternativa que creemos más apropiada es una donde los estudiantes son financiados mientras cursan sus estudios y una vez egresados, cuando comienzan a trabajar, retribuyen de acuerdo a su situación económica. Si los ingresos de las personas que fueron receptoras de las ayudas estudiantiles son muy bajos, ellas quedan excluidas de retribu-

ción mientras permanezcan en esta condición. Por encima del mínimo, bajo el cual no se retribuye, las personas comienzan a contribuir una proporción que depende de los ingresos que se reciben, pero ésta no puede superar nunca el diez por ciento de esos ingresos.

Una vez que se define este sistema general, hay varias interrogantes que deben ser respondidas. Desde luego, el nivel de ingresos que está exento de retribución, la progresión con la que se aborda el pago contingente, el origen de los fondos para financiar estas ayudas estudiantiles, el interés al que se conceden estas ayudas estudiantiles, el período durante los cuales los beneficiarios están obligados a retribuir y el mecanismo de cobro⁵. Los parámetros deben elegirse para satisfacer los criterios de política que se estimen apropiados. En el límite, este sistema puede ser equivalente o similar a la gratuidad si se decide un límite exento muy elevado, proporciones bajas de cobro o sencillamente si no se gatillan los mecanismos de cobro, tasas de interés nominales iguales a cero o períodos muy breves de retribución. El otro extremo es que se intente recuperar en poco tiempo el mayor valor posible de la ayuda prestada. En este caso se podrían evitar, por ejemplo, personas exentas de pago, tasas de interés y cuotas de pago relativamente altas y un período indefinido de retribución (por supuesto, sigue siendo cierta que ésta finaliza si la persona ha devuelto en su totalidad el apoyo recibido).

⁵ En 2012 el Presidente Piñera envió al Congreso una propuesta en esta línea, en cuyo desarrollo nos tocó participar. Se contemplaban becas para el 60% más vulnerable y créditos contingentes al ingreso a los tramos siguientes de ingreso. Sólo el 10% de mayores ingresos quedaba excluido de ayudas estudiantiles, aunque extenderlo a ingresos más altos no contradecía el espíritu de la propuesta. Se proponía que el financiamiento del crédito contingente se hiciese con fondos públicos y que tuviese una tasa de interés de dos por ciento real. El egresado lo pagaba una vez que comenzaba a trabajar y por un máximo de 15 años. Si tenía ingresos inferiores a 8 UTM no pagaba el crédito y luego subía gradualmente hasta un máximo de 10% de los ingresos. Las cuotas eran retenidas por el empleador, como lo son las cotizaciones previsionales y los impuestos a la renta, y enterados al Fisco. Ello facilitaba la recuperación de los préstamos y la sostenibilidad del sistema de financiamiento estudiantil.

Parece razonable construir, atendida la realidad chilena que fue delineada en la sección anterior, un esquema de retribuciones razonablemente sustentable en el tiempo, que no signifique un uso desmedido de recursos públicos y que no imponga a los jóvenes compromisos exageradamente elevados durante su vida laboral. El país tiene en la actualidad un sistema de financiamiento estudiantil que tiene básicamente cuatro instrumentos en operaciones: gratuidad, becas, crédito solidario y crédito con aval del Estado. Todos ellos exigen en este momento que los estudiantes cumplan alguna exigencia socioeconómica⁶. Al mismo tiempo, los tres últimos instrumentos están, en general, asociados a alguna exigencia académica⁷ (puntaje PSU, notas de enseñanza media o ranking). Estos instrumentos se aplican de forma distinta dependiendo del carácter de la institución. Así, en general, los montos de las becas son relativamente más generosos en las universidades del Consejo de Rectores, siendo equivalentes al arancel de referencia⁸. En las demás instituciones son un monto fijo e inferior en

⁶ Salvo las becas vocación de profesor y reparación que no están sujetas a requisitos socioeconómicos.

⁷ La gratuidad si bien no está formalmente asociada a una exigencia académica del estudiante, ha impuesto algunas condiciones a las universidades en su proceso de selección que en la práctica impone de forma indirecta requisitos académicos a los estudiantes. En efecto, la glosa presupuestaria establece que las universidades adscritas a la gratuidad deberán cumplir con que, al menos el 80% de los estudiantes matriculados para el año 2017, en primer año en licenciaturas no conducentes a título o carreras profesionales con licenciatura, cuenten con un puntaje ponderado promedio, igual o mayor a 450 puntos entre la Prueba de Selección Universitaria de Lenguaje y Comunicación, la Prueba de Selección Universitaria de Matemáticas, el puntaje de notas de enseñanza media y el puntaje de ranking de notas. Estos instrumentos deben considerarse en idéntica proporción.

⁸ Este arancel se ideó como una aproximación a los costos de los distintos programas e intenta ser un freno al valor de los aranceles efectivos a través del techo que impone a las ayudas estudiantiles. Su efectividad en el cumplimiento de este objetivo no ha sido medida, pero es interesante que desde su introducción el crecimiento de los aranceles parece haber disminuido (sobre esto véase Harald Beyer y Loreto Cox, 2017, "Análisis Crítico del Proyecto de Reforma a la Educación Superior", en preparación. Hay que aclarar en todo caso que en la actualidad es muy discutible que los aranceles de referencia, más allá de la idea que estuvo detrás de su creación, sean una medición de los costos de los programas de educación superior.

valor al arancel de referencia⁹. El crédito solidario origina sus fondos en el Estado (además de la recuperación de créditos vigentes) y las condiciones para los estudiantes son más ventajosas que las establecidas para el crédito con aval del Estado. Además, en este caso los fondos se originan en la banca y el Estado (este último a través de un mecanismo de recompra de parte de la cartera emitida por los bancos)¹⁰. Los créditos se entregan por un valor máximo equivalente al arancel de referencia. La gratuidad, por último, contempla un aporte a las instituciones adscritas que es equivalente a la suma del arancel regulado¹¹ más la diferencia entre los aranceles y derechos básicos de 2015 (reajustados por IPC) y el arancel regulado del año 2017, siempre que no supere un 20 por ciento del arancel regulado.

Es evidente que este esquema está lejos de ser un sistema coherente de financiamiento estudiantil y fue construido sobre la marcha respondiendo a las necesidades de cada momento. Incluso la gratuidad es una respuesta a una presión del momento y la posibilidad de implementación –tal como lo dejan entrever la discusión presupuestaria sobre ella, el proyecto de ley que, entre otros aspectos, intenta consagrarla definitivamente y el debate

⁹ En el último Presupuesto hubo un esfuerzo por acercar el monto de los beneficios.

¹⁰ En este proceso de recompra se compensa también a la banca por la diferencia entre el costo de los fondos y el interés que efectivamente se cobra a los estudiantes. La recompra de parte de la cartera hace más sostenible y menos costoso el esquema de financiamiento de los estudiantes. Se habla mucho de que a través de esta vía se mejora el “negocio de la banca”, pero hay que recordar que este proceso es razonablemente competitivo y las carteras se ofrecen al oferente más barato.

¹¹ Para calcular los aranceles regulados se eligieron grupos de programas de estudio de las universidades que califiquen para la gratuidad y que hayan manifestado su voluntad de adscribirse, pero que además compartan atributos en cuando a años de acreditación institucional, nivel de la carrera, área genérica de la carrera y el número de estudiantes nuevos matriculados el año anterior al cálculo de la fórmula. Cada GPE se calcula un arancel de referencia promedio, ponderado por el número de estudiantes. A este valor se suman los derechos de matrícula. El valor resultante se incrementa en un 4,1 por ciento. Es esta operación la que genera los aranceles regulados.

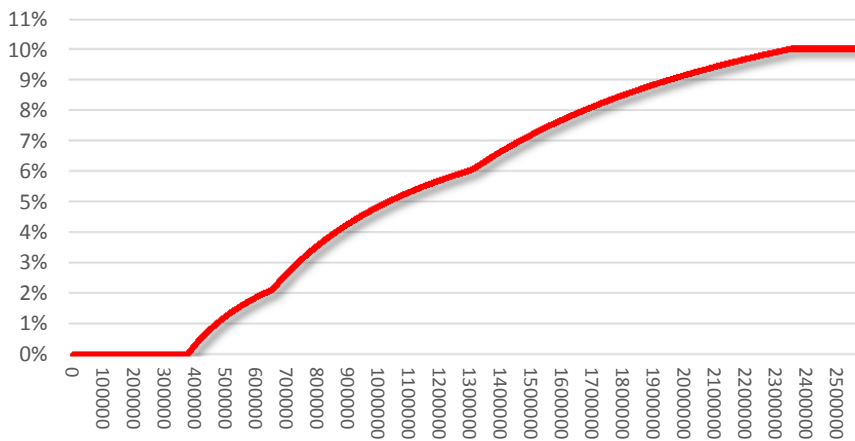
que estos asuntos han generado— está lejos de haberse resuelto. En estas circunstancias, puede ser conveniente partir con un sistema general de financiamiento que postulamos tenga características bien definidas.

Al momento de elegir un programa de educación superior todos los jóvenes, quizás con la exclusión de aquellos que vienen de hogares muy acomodados, tendrán la opción de elegir entre financiar por su cuenta sus estudios superiores o postular a recibir un apoyo parcial o total de sus estudios. Las únicas condiciones para acceder al apoyo estudiantil público serán que la institución elegida cumpla con exigentes criterios de acreditación¹² y, eventualmente, ciertos estándares académicos mínimos que deben satisfacer los potenciales beneficiarios.

Las personas que reciben este apoyo deben restituir, en la medida de sus posibilidades, la inversión que la sociedad ha hecho en ellas una vez que comienzan a trabajar. Entre muchos otros posibles, el esquema que se representa en la Figura 2 nos parece atendible. En él las personas que obtienen un ingreso imponible inferior a 400 mil pesos no retribuyen por el apoyo recibido. Luego comienzan a contribuir a medida que sus ingresos suben. Así, una persona con un ingreso imponible de 700 mil pesos debe retribuir con un 2,7 por ciento, es decir con \$18.900. Las personas que tienen una remuneración imponible de 2 millones 325 mil pesos hacia arriba contribuyen con un 10 por ciento.

¹² No nos pronunciamos aquí sobre cuáles deben ser estos criterios, pero en términos generales podemos decir que creemos que el sistema de acreditación debe ser obligatorio y que las instituciones deben ser acreditadas respetando la misión que se han definido, pero con estándares más altos que los actuales. Como resultado de la acreditación, las instituciones o bien i) se acreditan por seis u ocho años, ii) quedan por una vez en una situación condicional que equivale a tres o cuatro años de acreditación, período en el que deben acreditarse definitivamente, o iii) no se acreditan, en cuyo caso deben disolverse. En el caso intermedio, se congelará el número de estudiantes receptores de beneficios.

FIGURA 2 Retribución exigida a los egresados de la educación superior una vez que están trabajando (un ejemplo)



Fuente: elaboración propia.

TABLA 4 Distribución de los graduados de la educación superior¹³ y proporción de ingresos que deben retribuir

Retribución	Proporción
0	23%
0 - 2,5%	19%
2,5 - 5%	24%
5 - 7,5%	15%
7,5 - 10%	19%

Fuente: elaboración propia a partir de Casen 2015. Ver texto.

La Tabla 4 da algunas pistas de cómo se podrían distribuir los pagos de los egresados de educación superior. Para estos efectos se toman los antecedentes de ingreso reportados en la encuesta CASEN 2015 por aquellos que declaraban haber concluido sus estudios superiores y que son menores de 50 años. Los ingresos del trabajo se actualizaron a abril de 2017 y luego estas cifras que corresponden a valores netos se corrigieron para arribar a los montos imponibles. Estos se compararon luego con la estructura definida en la Figura 2. Se puede apreciar que sólo un 19 por ciento de los egresados pa-

¹³ Se incluyen tanto a universitarios como a los egresados de la educación superior técnica.

garían más de un 7,5 y hasta un diez por ciento de sus ingresos para restituir el apoyo que se le brindó durante su época de estudiantes. Al mismo tiempo, un 23 por ciento no estaría obligado a pagar en un año en particular¹⁴.

Nos inclinamos porque el período de retribuciones se extienda por alrededor de 20 años. Este período está en la parte baja de la experiencia comparada con estos sistemas de financiamiento. Por ejemplo, en Inglaterra se exigen retribuciones por un período de 30 años y en Australia y Hun-

gría el período en el que se debe retribuir no está definido. Por cierto, este período debería estar definido por el grado de sostenibilidad fiscal que se le quiere dar a este esquema de financiamiento que, de acuerdo a nuestro parecer, debería ser elevado en virtud de las múltiples necesidades sociales del país y las elevadas remuneraciones promedio de los graduados de educación superior. La tasa de interés que se cobre a los estudiantes debe permitir que aquellos que tengan una trayectoria de ingresos excepcionalmente altos paguen en valor presente el apoyo que recibieron mientras estudiaban. Idealmente, entonces, la tasa de interés debería reflejar el costo de fondos¹⁵ y los desembolsos por la gestión administrativa de estas ayudas. El costo de fondos es, en principio, variable a través del tiempo y, por tanto, fijarla de manera permanente

¹⁴ A lo largo del ciclo de vida las personas tienen distintos ingresos. Que no paguen en un año en particular no significa que no se les pueda pedir una retribución en los buenos años.

¹⁵ Es legítimo la discusión respecto de si no debería ser el costo alternativo de los fondos que se están empleando en esta iniciativa, pero muchas de las que se vienen habitualmente a la mente pueden tener una alta rentabilidad social, pero no involucran devolución de fondos en el futuro. En cambio eso sí ocurre con los créditos estudiantiles.

puede ser un error. Hay algunos países, Hungría es un ejemplo, donde este parámetro se modifica en el tiempo, pero en ese país el crédito contingente al ingreso de los estudiantes de educación superior está diseñado para que la recuperación de los apoyos estudiantiles sea, en valor presente, un 100 por ciento. Probablemente desde el punto de vista político sea más conveniente una tasa fija. En ese sentido una tasa de interés real del orden de 2 por ciento puede ser razonable, sobre todo pensando que en nuestro país ella parece haberse instalado como definitiva. En todo caso, pensando en la sostenibilidad del sistema de financiamiento estudiantil es un criterio que se podría flexibilizar, toda vez que la contingencia expuesta actúa como una protección efectiva de los estudiantes. Además, es importante tener en mente que una tasa menor al costo de fondos subsidia especialmente a los egresados de mayores ingresos, pues son ellos los que en un esquema como el que estamos planteando pagan el total de lo recibido antes del momento de condonación. No parece razonable destinar subsidios a ese grupo.

Respecto del cobro de estas contribuciones parece razonable que ellas se realicen a través del sistema tributario. Hoy día las empresas retienen los impuestos y cotizaciones previsionales y luego las cancelan en las instituciones que corresponden¹⁶. Es relativamente simple lograr que, junto con retener los impuestos, las compañías también deduzcan la retribución que debe hacer la persona que recibió un apoyo estudiantil. Un esquema de retribuciones como el de la Figura 2 traspasa desde el ingreso imponible la contribución que debe realizar la persona y, por tanto, la retención, adicional a la impositiva,

¹⁶ En la experiencia nacional, además, las empresas están obligadas a retener las cuotas de los créditos sociales que los empleados han contratado con las Cajas de Compensación. Que esta posibilidad se pueda extender a las contribuciones que debe hacer una persona para retribuir el apoyo que le prestó el Estado mientras estudiaba parece razonable.

que debe hacer la empresa. Podría haber un riesgo de que esta situación aumentase la informalidad laboral, pero la economía chilena está observando crecientes grados de formalidad y es difícil que esta situación se pueda revertir. Por cierto, muchos egresados de la educación superior se desempeñan como independientes o están “incorporados” (son socios de una persona jurídica), pero es improbable que no se relacionen con el Servicio de Impuestos Internos. A propósito de esto, dicha agencia estatal puede demandar la retribución definida. Quizás

Es relativamente simple lograr que, junto con retener los impuestos, las compañías también deduzcan la retribución que debe hacer la persona que recibió un apoyo estudiantil.

esta exigencia -el cobro a partir de retenciones del empleador que después se pagan en la Tesorería General de la República- es el único elemento intransable de esta propuesta por la efectividad y eficiencia que puede significar para la gestión de los apoyos estudiantiles y la posterior retribución justa de los mismos.

Los demás parámetros se pueden definir flexiblemente de acuerdo a las prioridades políticas de cada gobierno, pero puede ser recomendable que se muevan juntos si se quiere asegurar un grado elevado de sostenibilidad del sistema de financiamiento de los estudiantes. Por ejemplo, se podría preferir una cuota máxima del 8 por ciento de los ingresos, pero en ese caso convendría alargar el plazo máximo en que se puede cobrar la retribución o reducir el subsidio, si existe, en la tasa de interés. Es importante notar que un sistema de

financiamiento de estas características no produce sobreendeudamiento, toda vez que la deuda implícita se ajusta a los ingresos de las personas. Si estos son sostenidamente bajos la deuda implícita es cero. Si son muy altos la deuda implícita es equivalente al monto recibido en ayudas estudiantiles. En el caso que los ingresos estén en un nivel intermedio la deuda implícita se ajusta apropiadamente.

Respecto de la procedencia de los fondos, el principal programa actual, el crédito con aval del Estado, los origina en la banca privada. Ésta utiliza fondos de sus depositantes para financiar los programas que eligen los estudiantes. Como el costo de estos fondos es relativamente alto, hay subsidios involucrados y recompra de cartera a través de licitaciones todos los años. Se hace bastante caudal del “premio” que pagaría el Estado por estos fondos; se ha estimado que este habría ascendido entre 2006 y 2016 a un 26,6 por ciento promedio¹⁷. Este premio es principalmente una compensación por la diferencia entre los costos de los fondos y la tasa de interés que efectivamente se les cobra a los estudiantes (incluye además la gestión de los mismos), el cual se paga sobre toda la cartera. En el estudio que calcula este premio, sólo se lo aplica a la cartera que se recompra. Pero eso es un error, porque el crédito de todos los estudiantes queda fijado en una tasa inferior al costo de fondos y de administración de la banca. Así, el premio es realmente un 13,5 por ciento. Por cierto, eso no significa que no se pueda cuestionar la conveniencia de este mecanismo. Precisamente, porque no hay préstamos de largo plazo para capital humano como sí existen para vivienda –atendido el hecho de que en estos casos hay una garantía efectiva–, el crédito con aval del Estado

es un crédito “artificial” que, en estricto rigor, involucra fondos de corto plazo con tasas de interés relativamente altas. Tampoco se puede descartar que en este ámbito, por las particularidades de este financiamiento, los grados de competencia no sean muy elevados, aunque carecemos de evidencia que apunte en ese sentido. Esto lleva a pensar en mejores alternativas de financiamiento. Hay que recordar, además, que por la falta de colaterales de los receptores del apoyo estudiantil, los créditos con aval del Estado involucran garantías

Es importante notar que un sistema de financiamiento de estas características no produce sobreendeudamiento, toda vez que la deuda implícita se ajusta a los ingresos de las personas.

de las instituciones de educación superior, mientras la persona estudia, y del Estado, una vez que la persona egresa. Éstas acotan el riesgo de no pago, pero elevan los costos del sistema de financiamiento. Este esquema tiene la ventaja de que no involucra endeudamiento del Estado, más allá de que se queda con un pasivo contingente como resultado de las garantías que ofrece. Éstas son las principales ventajas de este esquema, las que deben contrastarse con las desventajas indicadas unas líneas más arriba.

No es correcto, entonces, cuestionar sin más el diseño del crédito con aval del Estado. Con todo, en nuestra visión, las ventajas de ese esquema se han debilitado con el paso del tiempo, en parte porque en el intertanto se ha fortalecido la política fiscal del país y es plausible pensar que se puede avanzar en un diseño alternativo que involucre un mayor en-

¹⁷ Información reportada en Kremerman, Marcos, Alexander Páez y Benjamín Sáez, 2017, “Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE”, Serie Estudios de la Fundación Sol, mayo. Los datos habrían sido solicitados por transparencia a la Comisión Ingresos.

deudamiento del Estado en el corto plazo para luego recuperar una parte importante de los fondos asignados. Ello puede reducir los costos de los fondos y otorgarle más legitimidad al cobro a través del SII. En este escenario, en lugar de un pasivo contingente, el Estado tendría una deuda efectiva que puede afectar la evaluación fiscal del país. Pero, también es efectivo que si el sistema está bien diseñado y es razonablemente sustentable, es posible generar un activo contingente cuyo valor presente esperado se acerca a la deuda, especialmente si los recursos corrientes que se utilizan en la recompra de la carte-

Nótese que el sistema de financiamiento general, más allá de las consideraciones técnicas que realizamos, es compatible con un conjunto amplio de políticas específicas.

ra generada en los bancos a propósito del CAE son ahora empleados en financiar parte de los apoyos estudiantiles. Ahora bien, en algunas circunstancias podría ser razonable utilizar directamente a la banca o a otras entidades financieras en la generación de los fondos para ayudas estudiantiles. Para estos propósitos, sería aconsejable generar una institucionalidad liviana que supervise estos procesos y defina la fuente de financiamiento más oportuna cada año. Por cierto, en ésta debe estar representado el Ministerio de Hacienda que vela por la situación fiscal del país. En todo caso, la transición demográfica que está viviendo el país y que está comenzando afectar la evolución de la matrícula de educación superior hace pensar que diseñar un financiamiento de estas características no debería ser un gran obstáculo para el país. Es importante notar que de esta afirmación

no se concluye que financiar la gratuidad no sea un problema. En este caso, nunca hay recuperación de los aportes realizados y, por tanto, el consumo de recursos públicos es significativo. Con nuestra propuesta, más allá de los “descalces” transitorios que puede provocar un crédito contingente al ingreso, el gasto efectivo es muy inferior a un esquema de gratuidad universal. Así, este último significa un costo alternativo en el uso de los recursos de carácter permanente que no tiene el mecanismo de financiamiento estudiantil que aquí proponemos. El financiamiento directo del Estado a veces se cuestiona por razones de economía política. Se sostiene que, al menor problema, este no tiene los incentivos para recuperar las contribuciones que ha definido. Pero tampoco es evidente que los distintos actores involucrados tengan un incentivo en un sistema de las características del crédito con aval del Estado. El mecanismo que proponemos introduce un actor, como el SII, cuya misión es recaudar y que depende del Ministerio de Hacienda; hay, por tanto, algún grado de protección institucional a las presiones políticas de corto plazo.

Nótese que el sistema de financiamiento general que proponemos, más allá de las consideraciones técnicas que realizamos, es compatible con un conjunto amplio de políticas específicas. En Chile se ha estado discutiendo la posibilidad de introducir gratuidad universal, idea que como ha quedado claro en estas páginas no compartimos, pero la decisión al respecto corresponde a los órganos representativos. Si se decide avanzar en esta dirección, se identifica a los receptores de apoyo estudiantil que, luego de egresados, quedarán exentos de retribuir el apoyo recibido. Incluso pueden existir soluciones intermedias, donde los plazos de retribución son diferentes para distintos estudiantes dependiendo de su origen socioeconómico en el momento que acceden a la educación superior. Hay, por tanto, distintas opciones de política que se pueden acomodar al interior del mecanismo de financiamiento

que postulamos. Al hacerse a partir de él se mantiene una coherencia en esta dimensión que no está presente en la actualidad¹⁸.

4. Cómo definir el monto de las ayudas estudiantiles

Un asunto que hemos esquivado hasta ahora es la definición del monto que debe tener el apoyo ofrecido a los estudiantes, particularmente si se aspira a que las familias o los estudiantes no tengan que aportar mientras estudian. El sistema de financiamiento estudiantil existente en nuestro país ha permitido la existencia de brechas entre los aranceles de las instituciones y las ayudas estudiantiles entregadas obligando a las familias o a los estudiantes a financiar la diferencia. En muchos casos, estas diferencias eran subsidiadas por las propias instituciones para grupos específicos de estudiantes, pero esta práctica no era obligatoria. La política de gratuidad, como es obvio, obliga a las instituciones a respetar el valor transferido por este concepto (aunque hace voluntaria la adscripción a la política de gratuidad). Pero, ¿cómo definir ese valor?

El proyecto de reforma a la educación superior establece lineamientos que están en el espíritu de los establecidos en la glosa presupuestaria que creó el aporte por gratuidad y que se describen en la nota 11. Sin embargo, el método específico a través de los cuales se definen los aranceles regulados tiene en el proyecto características bastantes distintas. La nueva Subsecretaría de Educación Superior definirá grupos de carreras con estructuras de costo similares entre

sí. Para estos propósitos considerará estructura curricular, las características de los programas ofrecidos, los años de acreditación institucional, el tamaño de las instituciones y la región en que son impartidas¹⁹. Luego definirá, con visado del Ministerio de Hacienda, bases técnicas para el cálculo de los aranceles regulados. Estas serán sometidas, en una primera instancia, a una Comisión de Expertos y a la opinión de las instituciones de educación superior que aspiren a adscribir a la gratuidad. Si hay observaciones

La política de gratuidad, como es obvio, obliga a las instituciones a respetar el valor transferido por este concepto. Pero, ¿cómo definir ese valor?

de la Comisión se deberá presentar una nueva propuesta. En esta segunda ronda el pronunciamiento de la Comisión será vinculante. Con las bases definitivas la Subsecretaría de Educación Superior deberá calcular los aranceles regulados y presentarlos a la Comisión antes mencionada, la que podrá hacer observaciones fundadas. La Subsecretaría deberá ponderarlas y pronunciarse fundadamente sobre ellas, emitiendo una resolución exenta sobre los aranceles regulados²⁰. La primera se emitirá dos años después de promulgada la ley. En el intertanto regirán los criterios expuestos en la nota 11²¹.

¹⁸ Existen algunos criterios en los distintos programas de financiamiento que pueden no ser tan fáciles de acomodar. Por ejemplo, la gratuidad exige a las instituciones al menos cuatro años de acreditación o ser instituciones estatales. En cambio, otras iniciativas exigen solo que las instituciones estén acreditadas. Estas distinciones que son el resultado de coyunturas políticas de corto plazo y de deficiencias de nuestro sistema de acreditación no deberían ser relevantes si se renueva el marco institucional que ampara el desarrollo del sistema de educación superior chileno.

¹⁹ Es evidente que no es tan fácil ligar de forma categórica esos aspectos con las estructuras de costo de las diversas instituciones.

²⁰ Para ver más detalles se pueden revisar los artículos 85 a 91 de las indicaciones al proyecto de reforma a la educación superior. Para la naturaleza de la Comisión de Expertos, los artículos 93 a 100.

²¹ El proyecto contempla una progresión de la gratuidad para los estudiantes de los últimos cuatro deciles de ingreso que está asociada a la carga tributaria que vaya alcanzando el país. Los detalles al respecto están en el artículo trigésimo tercero transitorio del proyecto. Se contempla que al 2018 los seis primeros deciles accedan a gratuidad.

Al menos tres observaciones generales se pueden hacer a esta manera de definir los aranceles de referencia. La primera dice relación con la real posibilidad que tiene el Estado de determinar los costos de las instituciones. Conocerlos es una tarea difícil incluso en industrias que producen bienes homogéneos y muy concretos, como por ejemplo el agua potable o el gas natural. Definir los costos de “producir” un profesional o técnico es, sino imposible, un ejercicio sumamente complejo. Esto implica que este esquema requeriría de un importante gasto en capacidades técnicas, con el riesgo, además, de que el proceso acabe, de una forma u otra, influido por presiones políticas.

Segundo, un esquema de costos puede limitar las misiones y proyectos académicos de las instituciones. Mirar un conjunto de carreras en distintas instituciones cuyos proyectos académicos son diferentes indudablemente que significa un reduccionismo. Si una universidad, por ejemplo, siente que para el desarrollo de su proyecto es necesario una editorial de gran nivel o quiere concentrar su investigación en áreas que requieren de una infraestructura cara, su proyecto se verá perjudicado al recibir fondos en base a carreras “de costo similar”. Ello significa olvidar la naturaleza de la universidad que se está analizando. Así, puede no haber espacio, en la práctica, para proyectos distintos. No es raro, entonces, que las experiencias de gratuidad que se observen en la realidad incluyan sólo instituciones estatales. En muchas de ellas la gratuidad es casi universal, porque la oferta privada es muy pequeña. Este fenómeno, a su vez, es propio de una larga historia y de la falta de ayudas a los estudiantes que eligen instituciones privadas. Ahora, ese no es el “modelo” que ha predominado en Chile. Por supuesto, puede cambiarse, pero hay que reconocer que hay una inercia que lleva a preguntarse respecto de las ganancias reales de esa transformación, sobre todo porque los desafíos más urgentes de la educación superior chilena no

parecen estar asociados a la participación relativa estatal y privada en la educación superior.

La tercera observación es quizás la más compleja. Uno quisiera que los programas financiados fueran relevantes para los estudiantes, pero el foco en sus costos no garantiza el cumplimiento de este atributo. Entendemos como relevancia que los estudiantes puedan adquirir las competencias que les aseguren un adecuado desarrollo profesional, es decir ingresos y oportunidades laborales razonables. Por cierto, estamos conscientes de que la formación terciaria es más amplia que la prepa-

Definir los costos de “producir”
un profesional o técnico es, sino
imposible, un ejercicio sumamente
complejo.

ración para el mundo del trabajo, pero al mismo tiempo no podemos olvidar que nuestro país tiene un modelo universitario con un marcado énfasis en formación profesional y el foco en esta dimensión, por razones obvias, es aún mayor en el caso de la educación superior técnico profesional. Sin embargo, uno de los problemas del actual modelo de financiamiento de los estudiantes y que la gratuidad no resuelve es que las instituciones pueden tener incentivos para expandir sus programas o elevar los aranceles independientemente del valor que agregan a la formación a los estudiantes. En efecto, no hay impedimentos mayores asociados a ofrecer programas poco pertinentes. Por un lado, la acreditación de una institución está muy imperfectamente relacionada con la pertinencia de los programas²². Por otro, el financiamiento estudiantil

²² La relación no debería ser inexistente, particularmente si en una institución hay procesos verificados para asegurar la calidad

no es retroalimentado por las realidades laborales que observan los egresados de los distintos programas. Así, es perfectamente posible que el valor que agrega un programa específico (medido, por ejemplo, por el valor presente esperado de la diferencia de ingresos entre un egresado de un programa de educación superior y uno de educación secundaria) sea muy bajo comparado con el costo de proveer este programa y que a partir de esta información las cosas sigan igual. Sin embargo, en estas circunstancias, podría ser recomendable que el Estado no prestara apoyo económico a los estudiantes que

El mecanismo alternativo de definición de apoyos estudiantiles que postulamos apuesta a que el Estado acepta los aranceles definidos por las instituciones, pero se reserva el derecho de desafiarlos.

eligen esos programas, a menos que existan bienes públicos potentes asociados al estudio de esa carrera. Un diseño de esta naturaleza contribuiría a evitar una potencial “inflación” de aranceles o la proliferación de programas. Al mismo tiempo la innovación sería más cuidadosa y mejor pensada.

Indirectamente estamos diciendo que hay buenas razones para no fiarse de los valores definidos para sus aranceles por las casas de estudios superiores. Esta visión la ampliamos a la oferta programática. Simultáneamente creemos un error definir las asignaciones a partir de los costos, no sólo porque estos sean difíciles de estimar, sino también porque

de la oferta. Pero a menos que existan indicadores precisos de resultados que guíen estos procesos, la fortaleza de esa relación no es evidente.

nada dicen respecto de la calidad y pertinencia de los programas. Desde luego la definición de aranceles por medio de los costos estimados de las carreras no es una forma efectiva de detener la oferta de programas poco pertinentes. De hecho, un enfoque de costos conlleva la contradicción de entregar más recursos a una carrera cara, pero “mala”, antes que a una carrera barata, pero “buena”.

El mecanismo alternativo de definición de apoyos estudiantiles que postulamos apuesta a que, como regla general, el Estado acepta los aranceles definidos por las instituciones de educación superior, pero se reserva el derecho, a través de la futura Subsecretaría de Educación Superior, de desafiarlos. Proponemos que ese desafío se presente ante un “Tribunal de Expertos” que zanja la reclamación. ¿Sobre qué antecedentes podría el Estado realizar la impugnación? Hemos dicho que queremos que los programas sean pertinentes y agreguen valor a los estudiantes que los cursan. Pues bien, el Estado podría con la información que recoge para www.mifuturo.cl calcular una estimación bastante acertada del valor presente esperado de los ingresos que obtendría una persona que pasa por los programas ofrecidos por una institución de educación superior. Una persona que no cursa estudios superiores tendrá aproximadamente los ingresos de una persona con estudios secundarios. El valor presente esperado de estos ingresos también se puede estimar razonablemente bien. La diferencia entre ambos montos es el valor aproximado que agregan los estudios superiores cursados²³. En la medida que este valor agregado sea mayor que los costos de estudiar (que corresponde a la suma de los aranceles, derechos de matrícula y titulación y los ingresos no recibidos mientras se estudia) el “proyecto de cursar estudios superiores” involucra

²³ Hay, por cierto, una dimensión que no hemos considerado. La decisión de cursar o no cursar estudios superiores no es aleatoria sino que está determinada por una serie de características personales que obligan a ser cuidadosos con esta afirmación.

un aporte privado y social²⁴ positivo. Sin embargo, no es razonable que todo el valor agregado se destine a financiar los estudios superiores. Una fracción de este es lo que parece prudente. No hay una manera científica de definirla, pero una que esté entre 10 y 15 por ciento de ese valor agregado nos parece razonable. Si se sigue este camino, el Estado apoyaría sólo a los estudiantes que asisten a carreras cuyos valores agregados son suficientemente grandes para cubrir con la holgura recién sugerida los aranceles definidos por la institución. Los montos así determinados serían los “nuevos aranceles de referencia” (NAR). En este caso, no hay necesidad de que el Estado desafíe los aranceles de las instituciones de educación superior y ellos se respetarían sin objeciones. Si esta situación no ocurre, es razonable que el Estado desafíe esos aranceles ante el “Tribunal” mencionado. Si ésta acoge completa o parcialmente la reclamación²⁵ la institución de educación superior tiene dos alternativas. Por un lado, puede adaptar sus aranceles a los valores definidos en las reclamaciones realizadas por el Estado (NAR). Por otro, mantener sus aranceles, pero en este caso el Estado suspendería las ayudas estudiantiles a esas carreras. Las instituciones tendrían que informar transparentemente a los postulantes por qué estos programas no pueden acceder a financiamiento estatal. Este es un mecanismo que cautela el interés público, pero que no obliga a las instituciones de educación superior a someterse a los aranceles que el Estado estime pertinentes. Por supuesto, tampoco obliga al Estado a financiar programas que resultan ser poco pertinentes en el mundo del trabajo.

²⁴ Aunque no pueden descartarse externalidades, la educación superior no parece ser una fuente importante de discrepancia entre beneficios privados y públicos. Por cierto, sin ella no habría investigación que sí es una fuente de bienes públicos, pero ésta debe tener su propio financiamiento.

²⁵ Una aceptación parcial la entendemos como aquella en que la Comisión no concuerda con el arancel definido por la institución, pero tampoco con el del Estado fijando un valor intermedio.

Algunas consideraciones adicionales sobre los NAR que proponemos vienen al caso. El valor agregado que mencionamos algunas líneas más arriba es esperado. Si hay una alta deserción no tiene sentido calcularlo sólo sobre los egresados que completan los programas. Hay que incorporar, por tanto, la deserción. Obviamente éste es un incentivo para que las instituciones aborden la deserción; además, en términos generales, promueve la calidad de los programas de estudios superiores poniendo acento en el valor que efectivamente agregan a

Este es un mecanismo que cautela el interés público, pero que no obliga a las instituciones a someterse a los aranceles que el Estado estime pertinentes.

las personas que los cursan. Hay que reconocer, además, que dichos programas pueden tener una composición socioeconómica muy diferente de su estudiantado. Lograr que egresen satisfactoriamente estos estudiantes puede ser más caro, toda vez que pueden arrastrar vacíos en su formación que es necesario atender. Este hecho es fácilmente incorporable en el esquema que postulamos para guiar la definición de los apoyos estudiantiles. Tampoco es complicado acomodar en este modelo aquellos programas más académicos que pueden ser de alto retorno social, pero privadamente de retornos modestos²⁶. Nótese, además, que este mecanismo no

²⁶ Para ver cómo el Estado podría calcular los nuevos aranceles de referencia que le permitirían eventualmente desafiar los aranceles acordados por las instituciones de educación superior puede consultarse Allende, Claudia y Loreto Cox, 2015, “Gratuidad en Educación Superior: ¿Cómo? Discusión y propuestas en torno al mecanismo de asignación de fondos para la gratuidad”, *Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, julio (ver <http://bit.ly/2pH0sZQ>). Para un desarrollo más formal véase Beyer, Harald, Justine Hastings, Christopher Neilson, and Seth Zimmerman, 2015, “Connecting Student Loans to Labor Market Outcomes: Policy Lessons from Chile.” *American Economic Review*, Vol. 105 N. 5: 508-13

requiere de grupos de carrera similares que, como veíamos anteriormente, puede menospreciar las características de las distintas instituciones de educación superior, las que difícilmente se capturan al evaluar carreras aisladas de instituciones diferentes por muy parecidas que sean éstas en apariencia. Es más, en principio se podría definir un “nuevo arancel de referencia” por institución, el que podría ser afectado por ésta a través de un cambio en su oferta relativa de carreras, manteniendo los incentivos para que éstas ofrezcan programas pertinentes. Esta aproximación tiene una desventaja, porque los estudiantes pierden las señales involucradas en contar con aranceles de referencia por carrera. Estos, cabe recordarlo, le permiten, bajo el modelo que proponemos, conocer el valor que se espera le agreguen las distintas carreras. Hay, entonces, mucha mayor flexibilidad en este esquema del que propone el sistema de aranceles regulados que establece el proyecto de reforma a la educación superior.

Además, el sistema de NAR tendría incentivos muy claros en la dirección de mejorar la pertinencia de los programas, mientras que el sistema actual, con su excesiva complejidad e inercia, prácticamente carece de incentivos, y el sistema propuesto en el proyecto de ley, si alguno, incentiva un aumento de los costos. Finalmente, los NAR tienen una ventaja adicional: sirven a los potenciales estudiantes de educación superior como señales de las perspectivas laborales de cada carrera, permitiendo tomar una decisión más informada.

5. Otros bienes

El sistema de educación superior no solo se preocupa de formar a los profesionales del país. También provee otros bienes tanto o más valiosos que esa formación. Entre otros, destaca la investigación. Ésta tiene, en general, un marcado carácter público. Mucha de la investigación no es apropiable por las instituciones o los investigadores que la desa-

rollan, pero la sociedad se beneficia de ella. Sin embargo, a pesar de los bienes públicos generados, ella no es financiada colectivamente. En nuestro país, gran parte, a diferencia de lo que ocurre en otras naciones, parece estar financiada por los propios estudiantes o sus familias²⁷. El mecanismo que estamos promoviendo al tener su foco en el valor “económico” que las instituciones están agregando a sus estudiantes no se detiene en el aporte que éstos hacen hoy día en la investigación. Ello, por supuesto, no nos parece que sea un inconveniente, porque aquella, por su naturaleza, debería ser financiada con impuestos. Por cierto, es posible que parte de esa investigación puede beneficiar de modo indirecto a los estudiantes, pero en caso de que ello ocurra debería reflejarse en su trayectoria profesional. Con todo, no es razonable que los estudiantes o sus familias deban, para apoyar proyectos de investigación valiosos, seguir carreras con pocas perspectivas laborales futuras. En efecto, algunos de los programas inefectivos seguramente son sostenidos por las instituciones para allegar financiamiento a la investigación más que para aportar a los jóvenes que los cursan. Indudablemente, tampoco es evidente que toda la investigación realizada sea valiosa. Los nombramientos de académicos y sus carreras no están vinculadas en todas las unidades del país con el aporte efectivo que hacen o hicieron a la generación de conocimiento. Los fondos públicos que se asignan a las instituciones tampoco son exigentemente evaluados y están lejos de someterse a un escrutinio que asegure su mejor uso posible.

Creemos que la investigación debe ser financiada prioritariamente con recursos públicos, sin perjui-

²⁷ En ese sentido es algo engañosa la afirmación de que la inversión en investigación y desarrollo en Chile alcanza solo 0,4 por ciento del PIB. Eso es lo que el Estado canaliza directamente a estos propósitos, pero no corrige por el aporte indirecto de los estudiantes que al pagar sus aranceles están no solo financiando la docencia que reciben. Más detalles en Beyer y Cox, op. cit.

cio de que los estudiantes aporten una proporción pequeña de esta a través de los aranceles. No estimamos que en un sistema de acceso masivo sea necesario que todas las instituciones reciban recursos para investigación. Ésta es cara y, en general, se concentra en pocas instituciones. Si bien la posibilidad de ser una institución de investigación debiera estar abierta no es evidente que el logro de ese estatus deba estar financiado por el Estado. Hay factores históricos y vocaciones específicas que explican la situación existente en un momento determinado. Para estos efectos creemos que se podrían categorizar las instituciones en tres o cuatro categorías. La primera agrupa a aquellas con potencialidad de ser complejas. Una segunda categoría agrupa a las instituciones con investigación relevante²⁸ y finalmente una tercera incluye a aquellas con bajo nivel de investigación. Sólo las dos primeras deberían tener acceso a recursos públicos de investigación. La definición de cada categoría y los umbrales que las separan deberían estar estrictamente vinculados al volumen y calidad de la investigación realizada y criterios análogos como los programas de doctorados o las áreas de investigación cubiertas. Por cierto, nada de esto es fácil, pero tampoco imposible de realizar como lo muestra la realidad de diversos países. Los recursos asignados debieran tener un carácter basal con plazos largos, pero sometidos a ejercicios de evaluación periódicos que permitan asegurar su mejor uso posible, conduciendo a eventuales reasignaciones de los mismos²⁹. En este diseño, los aranceles, como anticipábamos, no deberían ser una fuente relevante de recursos para investigación, pero la tentación es inevitable. Con todo, el esquema de

financiamiento estudiantil que proponemos es un freno al surgimiento de programas irrelevantes, toda vez que corren el riesgo de no satisfacer los criterios establecidos en la sección anterior. Ahora bien, las instituciones se pueden mover entre categorías si quedan por sobre los umbrales definidos o eventualmente si caen bajo él. Estos umbrales deberían ser revisados, por ejemplo cada diez años, para mantenerse en sintonía con la experiencia comparada.

6. Conclusión

Creemos que la alternativa que sugerimos para financiar a los estudiantes es más justa que la gratuidad universal. Este parece ser un juicio ampliamente compartido por la población que privilegia un financiamiento vinculado a las estudiantes de hogares de menos recursos.

Al mismo tiempo, estimamos que el mecanismo que ofrecemos para acordar las ayudas estudiantiles, independientemente de si éstas se inscriban en la gratuidad o en el esquema que nosotros postulamos, es superior al que se propone en el proyecto de reforma de la educación superior. Este último está basado en un modelo de costos que no promueve una preocupación de las instituciones de educación superior por ofrecer programas de formación pertinentes a sus estudiantes. El nuestro, en cambio está directamente vinculado con las perspectivas profesionales de los egresados de la educación superior. Así, el mecanismo de asignación de fondos se basa en el valor que las instituciones agregan a los estudiantes y a la sociedad. Parte importante de este valor tiene que ver con las oportunidades que los egresados tendrán en el mundo del trabajo. Estudiar varios años y no lograr ejercer satisfactoriamente puede ser muy frustrante. Por supuesto, hay carreras cuyo valor va más allá de los resultados monetarios en el trabajo, y por esto para ellas se deben contem-

²⁸ Las dos categorías superiores eventualmente se podrían dividir en tres.

²⁹ Estamos pensando en un ejercicio similar en espíritu al que se hace bajo el Research Excellence Framework británico, aunque estamos conscientes de sus limitaciones y no nos convence la forma en que intentan capturar el impacto sobre la sociedad de los desarrollos científicos.

plar mecanismos distintos. Pero para un conjunto amplio de carreras, las posibilidades laborales de los egresados debieran ser una vara esencial.

También postulamos un mecanismo de resolución de las diferencias entre Estado e instituciones de educación superior por los aranceles que nos parece mucho más apropiado y transparente que el promovido por el Gobierno en el proyecto de ley antes mencionado.

Estos lineamientos mejorarían las oportunidades de las familias, que independiente de si pagan la educación superior o no, están apostando por un mejor futuro. Sólo así la educación superior podrá ser un medio de movilidad social, pues no basta no

pagar por ella, sino que ella debe permitir un buen desempeño en el mundo laboral. De ello dependen no sólo las condiciones de vida de las familias, sino también la realización de las personas y el futuro de la sociedad.

Estamos conscientes de que nuestra propuesta para definir los montos de financiamiento estudiantil no paga la inversión en investigación y desarrollo que hacen las instituciones. Pero, por su carácter público, no tiene sentido que ésta sea de cargo de los estudiantes; la debe cubrir directamente el Estado. Si bien no entramos en profundidad en esta dimensión, sugerimos algunos criterios para abordar este desafío. **PdR**