



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile

RICARDO D. PAREDES
Facultad de Ingeniería



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 9 / N° 69 / agosto 2014
ISSN 0718-9745

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile

Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile¹

Ricardo D. Paredes²

Introducción

El origen de las protestas iniciadas en el año 2011 en torno a la situación del financiamiento estudiantil tuvo un apoyo masivo, donde presumiblemente la consigna más notoria fue la gratuidad en la educación superior. Una razón de la alta sintonía que tuvo la demanda de gratuidad con la ciudadanía es que las familias estaban altamente endeudadas y, a cambio, obtienen una educación a veces de dudosa calidad. Es que en un contexto de alta deserción en la educación superior y de focos claros de insatisfacción respecto de los resultados laborales de grupos de egresados, el endeudamiento resulta especialmente frustrante. Las razones más directas son, en primer lugar, el nivel elevado de los aranceles cobrados por las universidades en relación con los ingresos de las familias y respecto de los ingresos que generan los estudiantes una vez titulados. En segundo lugar, la falta, al menos al momento de las protestas, de esquemas de créditos y becas que permitieran estudiar gratis o pagando cuotas que no implicaran compromisos que representaran un alto porcentaje del ingreso.

La forma de abordar el problema durante la administración del gobierno del presidente Piñera (2010-2014) fue modificar el sistema de financiamiento. En primer lugar, se promulgaron leyes que aumentaron las becas a los alumnos de los tres primeros quintiles. También se incor-

poraron medidas que avanzaron sustancialmente hacia la igualdad de trato con las instituciones no tradicionales (aumentando las ayudas para ellas) y se modificó el sistema de pago del crédito estatal estudiantil. Así, de un crédito que tenía una tasa de interés de 6% anual, se pasó a un crédito con una tasa de 2%. Más relevante, se promovió un proyecto que, siguiendo las recomendaciones de tres comisiones de expertos, dos de las cuales habían sido constituidas en los gobiernos de los presidentes Lagos y Bachelet, terminaba con el pago de “cuota fija”, y los remplazaba por pagos relacionados al ingreso generado por los egresados y con tope. Este crédito con pago contingente al ingreso termina con el problema que se produce cuando el estudiante, por la razón que fuere, no cuenta con el ingreso suficiente para pagar su obligación. También se ingresó un proyecto que se hace cargo de la brecha que se produce entre el arancel de referencia y el efectivo, en el cual, sin recurrir a la fijación de aranceles, induce a la institución a que, al menos, avale un crédito contingente al ingreso por dicha diferencia.

Cabe señalar, a modo de contexto, que el gasto público en educación superior en Chile representaba el año 2005 un 0,45% del PIB y en 2014 es de un 1,05% del PIB. El gasto privado en educación superior es 1,45% del PIB, lo que hace que en Chile el gasto respecto del

1. Una versión preliminar de este documento fue presentada el 12 de agosto de 2014 en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC. En la ocasión comentaron el artículo Osvaldo Larrañaga, coordinador del Programa de Reducción de la Pobreza y de la Desigualdad del PNUD, y Pilar Armanet, rectora de la Universidad de las Américas. Moderó la actividad Carlos Williamson, investigador de CLAPES UC.

2. Profesor, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Algunas ideas y reflexiones en este documento surgen del análisis realizado en el interior de la Comisión de Financiamiento Estudiantil, convocada por el Ministerio de Educación el año 2011, de la cual fui miembro. Otras ideas las presento en García Huidobro y Falabella (2013), y en Estudios Públicos (2012). Agradezco el apoyo del Centro de Políticas Públicas UC; del proyecto CIE01-Conicyt, CEPPE, el Proyecto Fondecyt 1140980; las conversaciones con Andrés Bernasconi, Nicolás Figueroa, Bárbara Prieto, José Miguel Sánchez, Sergio Urzúa y Carlos Williamson, los comentarios de Magdalena Letelier, Carla Pozo, Ignacio Irrarrázaval, Osvaldo Larrañaga, Pilar Armanet y la ayuda de Magdalena Bennett.

PIB sea 2,5%. Mientras el porcentaje del gasto total de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue de 2,1%, con una distribución similar de fuentes públicas y privadas, en Chile el aporte público es sustancialmente menor en relación con el privado. La distribución por tipo de transferencias del Estado a las instituciones de educación superior el año 2012 fue 64,4% de ayuda estudiantil, 21,6% de aportes basales y 14% a fondos concursables.

Excluyendo a Conicyt, el 58% de los aportes directos son recibidos por universidades estatales del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), 39% por universidades no estatales del CRUCH y el 3% por privadas creadas después de 1980. Incluyendo los recursos de becas, créditos y fondos concursables y basales, la participación de las transferencias estatales sobre los ingresos operacionales es de 48% para las universidades estatales del CRUCH, de 32,8% para las no estatales del CRUCH, de 20,6% para las privadas, de 23,6% para los Institutos Profesionales (IP) y de 26,4% para los Centros de Formación Técnica (CFT). Las ayudas estudiantiles representaban un 17% del presupuesto en 1990 y el año 2012 fueron un 71,2%, lo que da cuenta de un cambio estructural importante desde el financiamiento directo a las instituciones hacia el financiamiento indirecto a través de becas y créditos estudiantiles. Las ayudas en créditos y becas permiten que el 68% de los estudiantes del primer quintil y el 59% del segundo quintil cuente con algún tipo de ayuda.

A pesar del esfuerzo relativo del país en ayudas, la demanda de gratuidad trascendió y a nivel de agenda política se cambió el consenso experto. Así, el programa del nuevo gobierno que asumió en marzo de 2014 contempla una transición hacia la gratuidad completa de la educación superior. El debate sobre la gratuidad, sin embargo, de ninguna manera está agotado. Sin perjuicio de que la gratuidad total estaba completamente descartada por el consenso experto previo al conflicto estudiantil y que el programa de gobierno contemple la gratuidad y también una transición, esta puede implementarse de muchas formas, cada una con efectos diversos. Ello hace que el análisis práctico de la concepción y transición hacia la gratuidad sea de toda relevancia. Más aun, como se analiza en lo que sigue, hay acepciones de gratuidad que son perfectamente consistentes con el consenso experto previo al año 2011.

El propósito de este trabajo, entonces, es ordenar los puntos claves de la discusión, de modo de determinar cami-

nos y sus consecuencias. A partir de ello, sugerir políticas consistentes con visiones coherentes con la motivación que dio lugar a la idea de educación superior gratuita.

El documento se estructura en cinco secciones, además de esta introducción. En la segunda sección se plantean los elementos en discusión detrás de las propuestas de gratuidad. La tercera entrega antecedentes empíricos sobre los principales elementos que sostienen la discusión. La cuarta describe algunos modelos reales de financiamiento estudiantil. La quinta sección identifica los problemas que debiera enfrentar el Ejecutivo de implementar la gratuidad y que trascienden los de financiamiento. La sexta sección desarrolla brevemente las conclusiones.

La discusión conceptual

1. Derecho a la educación

La discusión sobre gratuidad va desde lo filosófico a lo práctico, pero sin duda, dos conceptos relacionados la han oscurecido. Estos son la naturaleza de la educación como bien de consumo y el derecho a la educación. Estos dos conceptos en el debate se han venido planteando en la práctica como “terminales”, en el sentido de que su sola mención reviste el fin de la discusión. Como se verá, bien comprendidos no lo son, y su clarificación debiera aportar e iluminar el debate.

¿Es la educación un bien de consumo? Sin duda la educación es un bien, porque directa o indirectamente produce felicidad. Aquellos bienes que directamente producen felicidad los denominamos bienes de consumo, y aquellos que indirectamente lo hacen, a través de producir otros bienes, los llamamos bienes de inversión. Algunos tipos de educación como podrían ser la filosofía y el arte, son esencialmente de consumo, en el sentido de que quien la recibe prioritariamente consigue felicidad y no un incremento en su capacidad de generar otros bienes (lo que se asocia al concepto de “capital humano”). Otros son esencialmente de inversión y para los efectos del debate, independientemente de si se trata de los primeros o segundos, algunos no solo proveen felicidad a quien los recibe, sino que también lo hacen al resto de la sociedad. En ese caso los definimos como bienes con externalidades positivas y, por ello, en general son provistos en forma insuficiente por la iniciativa individual, a menos, claro está, que medien mecenazgos o subsidios estatales.

La anterior clasificación, exceptuando las externalidades que tienen algunos tipos de educación, es fundamentalmente irrelevante para el debate de las ideas, a menos,

claro está, que su sola mención lo termine. Lo importante para el debate sobre gratuidad es la distinción entre bienes económicos y no económicos, una categoría diferente.

Los bienes no económicos están en la naturaleza y en tal abundancia que hacen innecesario que la sociedad destine recursos para producirlos o asignarlos (de hecho, un sinónimo de bien no económico es bien libre). Por eso, la sociedad puede y suele definir derechos absolutos sobre bienes no económicos. Las personas tienen derecho a tomar sol, a bañarse en el mar, a beber el agua del río y a respirar el aire. Nadie discute aquello como un derecho absoluto, independiente de las circunstancias.

Sin embargo, cuando se trata de bienes económicos, que involucran recursos que alguien debe proveer, no es solo indeseable, sino que es imposible garantizar su obtención irrestricta. Así, el Estado garantiza el derecho a que los ciudadanos de los países libres se desplacen libremente, pero no les garantiza a cualquier costo los medios (económicos) para hacerlo.

Como la educación no es un bien libre, sino que un bien económico, para proveerla se requiere destinarle recursos y consecuentemente, quitárselos a otra actividad. Un Estado pudiera desear “garantizar” un derecho absoluto a la educación superior, pero como nunca podría garantizarlo a cualquier costo, tal garantía no es más que retórica, sin contenido. Lo que hacen los Estados, si de garantías se trata, es priorizar ciertos accesos, en la medida en que con los recursos que se cuenta ello no signifique sacrificar otras actividades, o si se quiere, derechos más prioritarios.

En definitiva, sobre los bienes económicos y, en particular, sobre la educación superior, no podemos discutir sobre derechos absolutos, sino que a lo más sobre derechos relativos y prioridades.

2. Obligatoriedad, gratuidad y equidad

Un tema relacionado con la gratuidad es lo que ocurre cuando el Estado decide hacer obligatoria la educación de cierto nivel, por ejemplo, la educación básica. Por la disponibilidad de recursos que tienen los estados y por la prioridad que le dan, las sociedades han ido progresando paulatinamente al establecimiento de la obligatoriedad de ciertos grados de educación. Se considera prioritario que todos los niños dispongan de una base común de conocimiento y ello se logra haciéndola obli-

gatoria. Si la educación es obligatoria, necesariamente el Estado debe garantizarla y por ello los países aseguran su provisión gratis, al menos para quienes no puedan (o no quieran) financiarla.

Aunque el argumento usado para la educación escolar es conceptualmente extrapolable para la educación superior, la heterogeneidad respecto de lo que entrega la educación superior hace que no se pueda identificar una suerte de externalidad fundamental, básica, que merezca hacerla obligatoria. Y que la educación superior sea o no obligatoria y, en particular, que quienes se eduquen a ese nivel sean una proporción sustancialmente menor del 100%, tiene implicancias relevantes respecto del efecto sobre la equidad de un sistema de educación superior financiado con impuestos generales, una acepción de la gratuidad.

En efecto, un nivel de educación obligatorio y, consecuentemente, con cobertura del 100%, implica que cuando el Estado lo financia con impuestos generales, todos los individuos recibirán el subsidio que conlleva la gratuidad. En términos del coeficiente de Gini, una medida tradicional de equidad, el financiamiento gratuito de algo que tiene cobertura de 100% debiera ser progresivo, puesto que subsidios iguales a todos los individuos reducen las diferencias relativas entre ellos.

En Chile y el mundo la educación superior tiene cobertura parcial, y definitiva y particularmente en Chile está sobrerrepresentada por quienes tienen más ingresos. Ello hace que el efecto de una educación superior gratuita financiada con impuestos generales significará entregarles más recursos a los más ricos de la sociedad y menos a los más pobres, lo que es regresivo³.

Pero, aparte del efecto de primer orden, cobertura, hay otro que apunta en igual dirección, cual es que la educación, particularmente la educación universitaria, por su falta de estandarización, afecta directamente la distribución del ingreso. En efecto, en la educación superior pasa algo que no ocurre respecto de muchos programas sociales y es que ella permite a personas que son vulnerables dejar de serlo, e incluso pasar a ser parte de la elite de ingreso. Así, si se tiene la preocupación de focalizar los recursos en los más vulnerables, se requiere establecer si la vulnerabilidad ha de definirse antes de acceder a la universidad o después de haber estudiado en la universidad. La evidencia empírica de esta

³ Cabe advertir que es posible que ello no sea regresivo bajo medidas de distribución del ingreso relativo, como en el caso del Gini. Así, si una persona rica que gana \$1.000 recibe un subsidio de \$10, y un pobre que gana \$100 recibe un subsidio de \$5, el Gini caerá.

diferenciación es clara: estimaciones de tasas de retorno bruto indican que la educación superior, y en particular la educación universitaria, tiene altos retornos privados, en promedio del orden de 20%, con altísima varianza entre carreras e individuos⁴.

Consecuentemente, un esquema de gratuidad que mire a los pobres de hoy, podrá beneficiar a un conjunto de personas que dejarán de serlo en el tiempo por el solo hecho de haber pasado por la educación superior.

3. ¿Aportes basales o ligados a métricas de corto plazo?

Una confusión creciente se ha dado respecto del instrumento a través del cual se verifique el financiamiento, siendo la preferencia de las instituciones y de algunos analistas el llamado aporte basal. Esta se ha hecho evidente cuando se sostiene, por ejemplo, que el financiamiento por la vía de *vouchers*, en contraposición al aporte basal, implicaría una contradicción con la concepción de la “educación como derecho social”⁵.

La diferencia, desde luego, es solo instrumental. El aporte basal se puede concebir como un aporte que recibe la institución y que no está ligado a una métrica específica asociable al desempeño de corto plazo, como por ejemplo lo es el *voucher* asociado a la asistencia que existe en el sistema escolar (véase Paredes y Ugarte, 2011), o el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que es un financiamiento ligado al reclutamiento de los “mejores alumnos”, medido esto en base a la PSU.

Cualquier forma de financiamiento es compatible con distintos montos a financiar, pero en la práctica existe una diferencia que se refiere a la forma en la que las instituciones responden al financiamiento, tanto respecto del rendimiento de cuentas, como de los incentivos. El sistema de financiamiento ligado a métricas objetivables –por ejemplo publicaciones, patentes, alumnos formados– denota una evaluación sistemática, objetivable y permanente, y si esas métricas se relacionan con la calidad, entonces el instrumental es adecuado. Pero existen dimensiones del quehacer universitario que no tiene sentido ligar a métricas inalterables en el corto plazo, que requieren maduración, como son el desarrollo de investigación de alto impacto, centros de excelencia y otros. A ellas tiene sentido asociarles un financiamiento

basal, cuyos resultados se puedan evaluar en periodos del orden de cinco años.

En el sentido previo, ligar el financiamiento estudiantil a un aporte basal no tiene sentido. Pero aun en este caso, ello necesariamente requiere asociarlo al costo de proveer la educación, y ese depende necesariamente del número (y tipo) de estudiantes. Consecuentemente, independientemente de cómo se haga el financiamiento, igualmente requiere conocer el número y tipo de los estudiantes que serán formados. En otras palabras, el ejercicio asociado a la existencia de un aporte por alumno es ineludible, pero sin duda que es más coherente en ese caso un financiamiento por alumno vinculado al egreso, de modo de evitar regular otros aspectos adicionales como son las vacantes.

Por último, un punto de toda relevancia en materia de financiamiento de la educación superior en Chile se refiere a los comportamientos virtuosos que se pueden inducir a través del instrumento de financiamiento. En particular, el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), un financiamiento por alumno por captar a cada uno de los 27.000 mejores estudiantes, definidos según el promedio de puntajes PSU, procura que las universidades hagan especiales esfuerzos por atraer a esos “mejores”, ha estado sujeto a críticas porque entregaría financiamiento vinculado a criterios que no son necesariamente los adecuados o más virtuosos. Independientemente de que la consideración de “mejor” puede perfeccionarse, es importante el caso porque ilustra precisamente el punto que se procura hacer con un esquema de *voucher*. El mero hecho de que algunos alumnos, los mejores definidos con el criterio AFI, puedan elegir la universidad que quieran, hace que su elección sea informativa y políticamente relevante para definir la ayuda financiera. Es que la elección de quienes pueden hacerlo le entrega una pieza de información relevante al ente administrativo o político de cuál universidad es mejor. Un estudio reciente sobre elección universitaria en Chile (Schmidt, Ortúzar y Paredes, 2014) muestra precisamente que los mejores estudiantes, definidos como aquellos que observaron mayor PSU y están más alto en el ranking de sus escuelas en la enseñanza media, eligen en base a factores de calidad. En simple, usar la decisión de los alumnos para ayudar al ente administrativo a asignar recursos es útil si, como en el caso que importa aquí, tales elecciones aportan información.

4 Véase, por ejemplo, Arellano y Braun (1999); Bravo, Contreras y Medrano (1999); Sapelli (2009); Meller y Rappaport (2006); Reyes, Rodríguez y Urzúa (2013).

5 Ejemplo, ver entrevista a Claudia Sanhueza en *El Mostrador*, abril de 2014. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/28/no-podemos-estar-hablando-de-voucher-en-un-sistema-de-derechos-sociales/>

Evidencia para políticas de equidad y acceso

1. Gratuidad y equidad

Una de las características del caso chileno es el sustancial aumento de la cobertura de educación media, lo que se tradujo en una demanda por educación superior, particularmente desde sectores medios de ingreso. Este aumento es notable a la luz de las experiencias mundiales y sin duda ha ocurrido en un periodo brevísimo de tiempo. En parte, el crecimiento de la cobertura obedeció a una política que se basó en el crecimiento de las universidades privadas y que incluso se hizo bajo una consciente “vista gorda” a las normas antilucro, en el entendido de que las universidades no podían, con los instrumentos a la mano, ser fiscalizadas (Paredes, 2012).

Espinoza y Urzúa (2014) muestran que esquemas de gratuidad para sostener el crecimiento de la matrícula habrían sido virtualmente imposibles en Chile, lo que se infiere al mirar un conjunto de países OCDE que para algunos investigadores son referentes y sin duda conviene analizar profundamente. Que por los recursos que demanda, una política de gratuidad con la matrícula pre 1980 sería perfectamente alcanzable, pero que no lo es en el Chile de hoy. Es que el crecimiento de la matrícula en los últimos 15 años en Chile no tiene precedente alguno en países desarrollados con sistemas gratuitos o fuertemente subsidiados y que solo pudo ser viable por la existencia de un sector privado creciente. A ello le debemos sumar, en la línea argumentativa de Paredes (2012), la prácticamente completa desregulación de estándares de ingreso.

Usando datos de la OCDE y del World Economic Indicators, Espinoza y Urzúa (2014) también muestran que las tasas de cobertura que alcanzó Chile hasta el año 2012 son mayores a las alcanzadas por Francia y comparables a los niveles de Noruega y Suecia. Muestran además que el salto de cobertura de 20% a 70% lo dieron los países europeos en un lapso de 25 años y Noruega y Suecia en casi 40 años, mientras que Chile lo hizo en un periodo de 20. Más relevante, que el despegue de la cobertura en los países europeos desde el 20% se empieza a dar cuando superan ingresos per cápita de US\$20.000 y que alcanzan hoy las tasas similares a Chile con ingresos per cápita en torno a (o superiores a) US\$40.000 para Suecia y Francia, y cercanas a US\$70.000 en el caso noruego⁶. Mientras, en Chile el despegue de cobertura parte cuando el país tenía un ingreso en torno a US\$3.000 per cápita y, si bien en 2014 este alcanza los US\$20.000, la cobertura en países con ese ingreso es sustancialmente inferior.

La Tabla 1 muestra con más detalle la evolución de la cobertura entre 1990 y 2011, que creció tan sustancialmente y, como se señaló, hoy no es demasiado diferente a la de países de la OCDE. Sin perjuicio de los saltos dados en un periodo tan breve, la misma tabla muestra que aunque el incremento ha sido sustancialmente mayor en los estratos de menores ingresos, la brecha por deciles de ingreso al año 2011 sigue siendo muy alta, lo que tiene implicancias en el tema distributivo.

Que los beneficiarios de la educación superior estén fuertemente sobrerrepresentados en los deciles de ma-

Tabla 1 | **Evolución de la cobertura bruta en educación superior (1990-2011)**

Año	Decil de Ingreso										Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
1990	4.1	3.5	5.0	7.9	10.2	11.4	14.5	27.0	29.3	47.9	14.3
1998	6.4	8.2	11.4	12.0	19.8	22.2	30.0	44.1	62.5	84.6	27.5
2003	44.0	13.6	15.1	22.8	29.7	34.5	41.2	56.7	84.5	107.2	37.8
2006	15.7	18.5	18.0	26.3	26.2	37.4	41.5	57.5	70.7	90.7	38.1
2009	19.1	20.4	25.1	28.5	31.7	33.7	40.3	55.2	72.6	93.3	39.7
2011	27.2	26.9	32.7	35.0	37.4	42.1	51.8	61.2	78.3	90.9	45.9

Fuente: Encuesta Casen 2006, 2009, 2011 SIES y Casen 2011.

⁶ Cifras a PPP US\$ constantes del año 2005.

yores ingresos (en relación sobre 3:1 para los deciles X y I), sugiere que un esquema de educación financiado con impuestos generales es regresivo. Para algunos analistas, sin embargo, ello no es evidente. El argumento de que podría no ser así se basa en dos ideas que son erradas no a nivel teórico, sino práctico, de política pública.

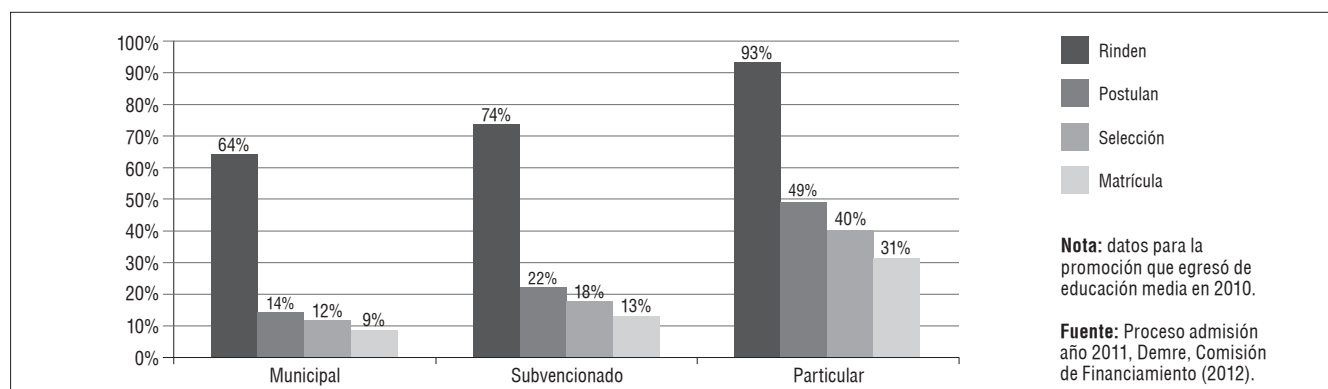
En primer lugar, en la idea de que la educación podría financiarse con un esquema de impuestos suficientemente progresivo, haciendo que la mezcla de impuestos progresivos con subsidios regresivos tendría un efecto final progresivo. El problema con este argumento es que presupone que la estructura de impuestos depende de la forma de gasto. Ello no tiene sentido en general y menos aún en Chile, donde está expresamente vedado constitucionalmente ligar impuestos a gastos. Los impuestos se recaudan con una estructura impositiva dada, que se puede diseñar de la forma más inteligente y progresiva imaginable, y luego, la forma en que se gastan esos recursos nada tiene que ver con la forma de recaudación. En simple, lo progresivo o regresivo del gasto está determinado en su propio mérito y nada tiene que ver con la estructura de los impuestos.

La segunda idea errada que permite concluir, por ejemplo, a Corvalán y Sanhueza (2011) que la gratuidad universal sería progresiva, surge de realizar un ejercicio intelectual, pero que no expone las mejores opciones de política. Este error se ilustra cuando se evalúa el efecto que cualquier subsidio de monto fijo tiene sobre la distribución del ingreso sobre el Gini. Así, por ejemplo, una política de “soltar billetes desde un helicóptero” aumentaría porcentualmente más los ingresos de los más pobres que los de los más ricos, lo que hace que ella, como ejercicio intelectual, sea efectivamente una política progresiva. La paradoja surge de que prácticamen-

te cualquier política de gasto es progresiva. Por ello, el análisis relevante desde la política pública consiste en comparar opciones concretas de política. Específicamente, las opciones de política analizadas en Chile respecto de la progresividad son gratuidad para todos o gratuidad para los grupos más pobres. En tal caso, la opción de educación superior gratis, independiente de cómo se financie, terminará siendo más regresiva (o menos progresiva) que una opción de educación gratis para los más pobres y no gratis para los más ricos y sustancialmente menos progresiva si es que los recursos gastados en los más ricos se usaran para resolver problemas que afectan a los más pobres⁷.

Finalmente, y para concluir respecto de las razones de por qué la composición de estudiantes de educación superior posee una tan marcada sobrerrepresentación de alumnos de altos ingresos, si es que no es necesariamente uno de tipo financiero, cabe señalar que ello responde a la enorme desigualdad en la preparación asociada a la formación escolar, lo que es ampliamente consensuado. La Figura 1 muestra los resultados de los egresados del sistema escolar en el año 2010 por dependencia administrativa del establecimiento educacional. Se observa una clara relación entre los resultados de ingreso, dependientes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y el tipo de liceo o colegio del cual provienen. Los resultados en términos de matrícula en la educación superior son sustancialmente mejores en los egresados de colegios particulares, luego en los colegios privados subvencionados y finalmente en las escuelas municipales. Los ingresos familiares medios de los jóvenes que asisten a esas escuelas son, según información del SIMCE del año 2012, de \$1,9 millones, \$0,46 millones, y \$0,32 millones respectivamente.

Figura 1 | Participación en el proceso de admisión según dependencia (2011)



⁷ Cabe señalar que Corvalán y Sanhueza (2011) concluyen naturalmente que un esquema de gratuidad focalizado en los más pobres es más progresivo que uno de gratuidad generalizada.

2. El diagnóstico de la Comisión de Financiamiento sobre acceso y su solución

Analizar una política de gratuidad requiere partir definiendo él o los problemas que se quieren abordar con ella. Desde luego, si la gratuidad es definida como un fin, entonces se dice que estamos frente a una posición ideológica, sobre la cual poco se puede reflexionar; se está o no de acuerdo. Pero cuando queremos analizar una política con la perspectiva de la visión pública, ella debe asociarse a objetivos precisos, y entonces sí podemos evaluar y debatir sobre la efectividad y eficiencia de esta para lograrlos.

El objetivo fundamental que el consenso experto ha planteado en el debate sobre la gratuidad es garantizar acceso y permanencia de los estudiantes de ingresos menores que de otra forma no hubieran accedido a la educación. Más precisamente, en el caso de la educación superior el debate se refiere a acceso a universidades de elite de estudiantes con habilidades y conocimientos mínimos, toda vez que el sistema de becas y créditos general a la educación superior garantiza el financiamiento y acceso a virtualmente todos ellos. Es que el número de vacantes ofrecidas, incluyendo las de los CFT e IP, supera largamente el total de postulantes en el sistema de educación superior⁸.

Lo central es que dicho acceso no está garantizado respecto de un subconjunto de universidades que podemos definir como de elite, que requieren obtener puntajes mínimos en pruebas de admisión y enfrentan excesos de demanda, a pesar de que frecuentemente exigen un pago de aranceles superior al que financia el Estado a los estudiantes que lo requieren. En este sentido, si suele haber un problema de acceso financiero y es el que ha implicado el mayor debate público.

El informe de la Comisión de Financiamiento para la Educación Superior (2012) planteó que resolviendo el problema de acceso financiero, otros argumentos relativos a la gratuidad, incluyendo las ventajas de contar con universidades no segregadas por razones de ingreso y las de integrar distintas personas, también se resolverían. Este diagnóstico, que es el consenso experto previo a las protestas, en lo esencial planteaba que: i) las ayudas estatales apuntaban a un grupo pequeño del uni-

verso de alumnos; ii) las ayudas en forma de créditos, al ser pagadas en cuotas fijas, podían significar asfixia financiera expost; iii) existía discriminación histórica en contra de universidades no CRUCH, que no se basaba en la calidad de las instituciones; iv) los aranceles de referencia, referidos a los niveles de aranceles cubiertos a los estudiantes beneficiarios por la ayuda estatal, son frecuentemente inferiores a los que dichas instituciones cobran; y v) existe gran heterogeneidad de carreras, que hacen que la fijación de los aranceles por parte de un ente externo sea absolutamente inoperante.

A partir de ese diagnóstico, la Comisión hizo un conjunto de propuestas, las cuales dieron lugar a procesos legislativos. Específicamente, propuso:

- i. Aumento de las becas y ayudas estatales orientadas a quienes de otra forma no podrían acceder a la educación superior por la vía de becas y créditos que permitieran financiar el arancel de referencia (AR) independientemente de la institución de educación superior (Ley aprobada⁹).
- ii. Reformar el Crédito con Aval del Estado que tenía una tasa de interés de 6% real anual, en el que el deudor pagaba cuotas fijas, hacia uno con tasa de 2% real, en el que el pago es contingente al ingreso de los alumnos una vez graduados y con tope al 10% del ingreso generado (Ley aprobada¹⁰).
- iii. Las instituciones de educación superior pueden seguir cobrando los aranceles que libremente quieran cobrar, pero para los alumnos con beneficio estatal, ya sea beca o crédito, las instituciones deberán avalar la brecha entre el arancel cobrado y el arancel de referencia (Proyecto de Ley¹¹).

Las reformas repararon en parte algunos de los problemas asociados al acceso. Se estableció que los alumnos beneficiarios del sistema de becas y créditos alcanzarían a los tres primeros quintiles (un quintil adicional), que las ayudas se relacionaran siempre con el AR, y que se terminara con la diferencia entre establecimientos CRUCH y no CRUCH. Asociar la ayuda al AR resultaba de toda lógica, pues hasta 2012 las instituciones no CRUCH eran financiadas por debajo del AR. Además, limitar el financiamiento al AR contiene el incentivo evidente para inflar aranceles.

8 Este punto lo hizo notar Carlos Peña en el Coloquio de Acceso y Financiamiento Universitario, UC, 2014.

9 Ley 20.572, Ministerio de Educación, 4 de febrero de 2012; Decreto 116, 24 de septiembre de 2012.

10 Ley 20.527, Ministerio de Educación, 4 de febrero de 2012.

11 Proyecto de Ley que crea un Sistema de Financiamiento para la Educación Superior, Boletín N° 8369-04, 13 de junio de 2012.

Tabla 2 | Aranceles precio de lista y de referencia, por universidad (2011)

Tipo de Institución	Arancel de referencia 2011 (\$)	Arancel anual 2011 (\$)	% promedio de cobertura de las carreras (AR/AR2011)	Matrícula de pregrado 2011 (identificada)
UNIVERSIDADES CRUCH	1.587.629	1.906.669	86,3%	246.644
UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA	1.858.835	1.983.020	94,0%	8.256
UNIVERSIDAD ARTURO PRAT	1.323.442	1.443.253	94,0%	9.103
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	942.722	1.018.154	93,9%	7.946
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LA SANTÍSIMA CONCEPCIÓN	1.189.424	1.312.221	94,4%	11.039
UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	1.365.406	1.514.065	91,6%	7.840
UNIVERSIDAD DE TALCA	1.912.147	2.216.750	90,8%	7.355
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN	1.994.535	2.318.169	87,9%	23.421
UNIVERSIDAD DE LA SERENA	1.637.997	1.884.737	87,6%	7.507
UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO	1.670.769	1.933.349	86,7%	10.123
UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	1.384.649	1.632.280	84,9%	4.693
UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ	1.641.124	1.963.511	83,1%	7.575
UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO	1.773.117	2.143.806	84,1%	15.464
UNIVERSIDAD DE ATACAMA	1.427.999	1.763.081	85,4%	2.812
UNIVERSIDAD DE CHILE	2.204.319	2.666.720	83,7%	23.823
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE	1.879.872	2.318.307	82,1%	17.254
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	2.042.226	2.536.222	81,3%	11.249
UNIVERSIDAD DE MAGALLANES	1.484.968	1.920.184	81,6%	3.296
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO	1.634.616	2.074.143	79,4%	6.796
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA	1.663.408	2.092.527	80,2%	6.690
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO	1.823.635	2.338.235	78,9%	12.961
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL MAULE	1.608.411	2.095.000	82,8%	4.382
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL NORTE	1.919.961	2.497.636	76,0%	8.701
UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA	1.689.179	2.326.535	76,5%	6.351
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE	2.289.057	3.140.095	74,3%	22.007
UNIVERSIDADES PRIVADAS	1.581.748	2.060.162	81,6%	216.161
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE CHILE INACAP	1.370.118	1.431.808	97,0%	28.262
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE CIENCIAS Y TECNOLOGÍA, UNICYT	1.619.878	1.732.082	94,5%	4.495
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK	1.510.331	1.630.474	94,1%	4.569
UNIVERSIDAD BERNARDO O'HIGGINS	1.534.842	1.651.290	93,0%	4.088
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS	1.641.433	1.916.402	88,1%	26.868
UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	1.619.573	1.880.154	89,6%	3.395
UNIVERSIDAD ADVENTISTA DE CHILE	1.410.135	1.666.833	85,9%	1.489
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS	1.578.629	1.946.489	83,1%	27.415
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE	1.615.731	2.073.637	80,6%	18.857
UNIVERSIDAD CATÓLICA SILVA HENRÍQUEZ	1.561.490	1.980.756	81,0%	5.037
UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE	1.561.614	2.128.727	76,8%	9.642
UNIVERSIDAD DE VIÑA DEL MAR	1.373.099	1.885.950	75,6%	6.303
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	1.788.662	2.475.550	69,9%	4.051
UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO	1.692.642	2.419.222	74,8%	5.219
UNIVERSIDAD DE ARTES, CIENCIAS Y COMUNICACIÓN - UNIACC	1.892.121	2.750.000	70,5%	4.374
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	1.817.545	2.860.005	65,8%	12.682
UNIVERSIDAD MAYOR	1.806.666	2.897.874	71,0%	13.420
UNIVERSIDAD FINIS TERRAE	1.881.488	3.254.810	60,8%	3.741
UNIVERSIDAD SAN SEBASTIÁN	1.724.772	3.003.864	61,6%	20.308
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ	2.101.305	3.573.333	58,0%	6.534
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	1.860.947	3.685.997	51,3%	5.412
TOTAL GENERAL	1.584.434	1.990.053	83,7%	462.805

Fuente: Comisión de Financiamiento (2012).

No obstante, los AR son por definición no obligatorios y las instituciones son libres de aplicar mayores cobros. Consecuentemente, el problema de acceso que puede permanecer para algunos alumnos es que habiendo financiamiento estatal para el AR, no lo hay para el total. La lógica que tiene esto es que el AR debe cubrir lo que el Estado considera el mínimo de calidad adecuada, no cualquier calidad¹².

En los hechos, existen brechas entre los aranceles efectivamente cobrados y el AR. La magnitud real de la brecha es desconocida, porque los datos de arancel real corresponden a una suerte de “precio de lista”, que está afecto a diversos descuentos, pero el potencial puede ser muy alto. La Tabla 2 muestra la porción del arancel precio de lista que es cubierto por el AR y que varía enormemente entre universidades. Esta brecha puede ser un problema potencial de acceso en el caso de algunas instituciones preferidas, y por ello es que se propuso resolverlo por la vía de obligar a la institución a avalar un crédito adicional por la brecha producida. Esta idea se plasmó en un Proyecto de Ley, pero no ha seguido su curso legislativo, precisamente porque la gratuidad también resuelve ese problema de acceso.

Esquemas de financiamiento educacional en el mundo¹³

En el mundo coexisten diversos esquemas de financiamiento y aportes estatales. La historia, sin embargo, está sistemáticamente sobrerrepresentada por experiencias donde la elite predomina en la educación universitaria, lo que como se ha señalado, ha venido cambiando notoriamente en todo el mundo y en Chile en particular. En efecto, inicialmente los aportes estatales a la educación superior se realizaron predominantemente a las instituciones y la educación se proveyó en forma gratuita, financiada con impuestos generales. Más recientemente, con la masividad de la educación, se ha ido cambiando el énfasis hacia sistemas con créditos y becas estudiantiles, pero con aranceles.

Distintas clasificaciones o tipologías entrega la literatura en relación con las prácticas en el mundo. Salmi (2013) hace una clasificación amplia de los países según sus estrategias de financiamiento de la educación superior. Estos son sistemas:

- i. Públicos financiados casi exclusivamente con fondos públicos, en donde los países gastan algo más del 1,5% del PIB, y cuya provisión educacional es esencialmente pública (más del 90% de la matrícula) (países del Golfo Pérsico, países escandinavos, Arabia Saudita, Escocia, Singapur y Suiza).
- ii. Públicos relativamente bien financiados con una combinación de recursos públicos y de aranceles pagados por las familias, junto con ayudas estudiantiles apropiadas (Australia, Canadá, Inglaterra, Hong-Kong (China), Islandia, Irlanda, los Países Bajos y Nueva Zelanda).
- iii. Provisión mixta (más del 25% de la matrícula es privada), relativamente bien financiados a través de recursos públicos y aranceles pagados por las familias, tanto en instituciones públicas y privadas (Chile, China, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos).
- iv. Provisión pública y mixta insuficientemente financiados. La mayoría de los países en desarrollo pertenecen a este grupo.

La OCDE (2008), por su parte, establece cuatro modelos de financiamiento de la educación superior:

- A. Países sin cobro de aranceles o con aranceles muy bajos, pero con generosos sistemas públicos de apoyo estudiantil (como Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia). En ellos hay altas tasas de impuesto a la renta, lo que permite financiar la educación superior gratuita. La tasa de ingreso a la educación superior en estos países es de un 75%, cifra muy superior al 60% promedio OCDE y sobre el 55% de los estudiantes se benefician de becas y/o préstamos públicos.
- B. Países con altos aranceles y sistemas de apoyo estudiantil bien desarrollados (como Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos). Los aranceles cobrados por instituciones públicas exceden los US\$1.500 en todos estos países, pero más del 75% de los estudiantes reciben apoyo público.
- C. Países con altos aranceles, pero con sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados (como Chile, Japón y Corea). En ellos, los estudiantes enfrentan aran-

12 Una analogía es el caso del Estado asegurando conectividad y transporte para los habitantes de la Isla de Pascua. En tal caso, debiera subsidiar el pasaje en clase turista. Si el pasajero quiere viajar en clase ejecutiva, es perfectamente razonable que sea él quien se lo financie.

13 Parte de esta sección se basa en Prieto (2014).

celes que superan los US\$4.500 en universidades y los alumnos pueden acceder a sistemas de apoyo estudiantil menos desarrollados que aquellos de los modelos A y B.

- D. Países con bajos aranceles y sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados (como Austria, Bélgica, República Checa, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, Suiza, España y México). No obstante, desde 1995 Austria e Italia han implementado reformas para aumentar los aranceles en instituciones públicas. Los aranceles cobrados por las instituciones públicas de estos países no exceden los US\$1.300 y, en los países con datos disponibles, menos del 30% de los estudiantes se benefician del apoyo público. En estos países las instituciones de educación superior suelen depender fuertemente del financiamiento estatal.

En términos de la evolución, un creciente número de países ha optado por complementar la existencia de aranceles con ayudas financieras a alumnos en forma de créditos contingentes al ingreso. Suecia fue pionero en este esquema a principios de los años ochenta, lo siguió Australia en 1989, y Canadá y Nueva Zelanda a principios de los noventa. Estados Unidos adoptó un sistema de este tipo en 1993 y Chile, a través del Fondo Solidario de Crédito Universitario, en 1994. Sudáfrica desarrolló un crédito estudiantil de este tipo en 1996 y en el Reino Unido se implementó una versión similar a la del crédito australiano en 1997, la que luego fue modificada en 2005 para acercarse más a Nueva Zelanda. Hungría y Etiopía también adoptaron este sistema de financiamiento en 2001 y 2003, respectivamente; mientras que Holanda y Tailandia lo hicieron algunos años después.

Los métodos de financiamiento para la educación superior que hoy existen en el mundo se han clasificado entre aquellos que entregan educación superior financiada por los impuestos generales, llamada gratuita; pagada por los beneficiarios, y sistemas mixtos. Una nomenclatura útil y que sigue parcialmente Higher Education Strategy Associates (2012), distingue no solo el pago, sino también su temporalidad: i) aranceles por adelantado; ii) aranceles diferidos; iii) aranceles nominales o gratuidad; y iv) aranceles *dual track*. Estas clasificaciones se suelen mezclar y no es posible identificar sistemas puros, existiendo además la dificultad de identificar gratuidad de cobro nominal de arancel.

1. Pago de aranceles por adelantado

El pago de aranceles por adelantado exige al estudiante (o a su familia) pagar un arancel mientras se encuentra cursando los estudios. Aparte de la consideración fiscal, la justificación para este método es la equidad distributiva, en el entendido de que quienes acceden a la universidad son más privilegiados y, cuando no lo son, el financiamiento se puede resolver con ayudas focalizadas. Adicionalmente, se argumenta que tal cobro induciría decisiones adecuadas en cuanto a elección de carreras, reducir su duración y la deserción.

Entre las experiencias de aranceles por adelantado hay diversos casos que incluyen aplicación pareja y variable, dependiendo del origen del alumno o de su ingreso, regímenes mixtos y uniformes. En lo que sigue, ilustraremos casos de aranceles con pago por adelantado.

En Colombia prevalece un sistema mixto en el que los aranceles de las universidades estatales son regulados y los de las privadas, donde asiste hoy más del 50% de los estudiantes, son libres. Para las primeras, el gobierno fija un nivel mínimo general actualizado según la inflación, que marca el nivel que no puede ser superado por el cobro de las universidades en más de un 4%.

El debate reciente en Colombia marca los *trade offs* relevantes, pues se ha centrado en dos aspectos: lo alto de los aranceles de las universidades privadas y la necesidad de permitir que las públicas cobren mayores aranceles. La “piedra de tope” para dirimir estas opciones está en el hecho de que los préstamos y becas alcanzan a un reducido porcentaje de la población.

En Italia los aranceles son fijados por las universidades dentro de los límites establecidos por ley, que permite un cobro máximo de 2.100 EUR anuales, además de descuentos según condición socioeconómica. Italia también cuenta con un sistema de becas y créditos donde las becas estatales están reservadas para estudiantes vulnerables y el sistema de préstamos es restringido. Aunque en Alemania la mayoría de las instituciones de educación superior son estatales gratuitas, existe un incipiente sector privado que se financia con aranceles y fondos privados mayoritariamente.

En Holanda, donde cerca del 70% del financiamiento de las universidades viene directamente del Estado (Modern: European Platform Higher Education Modernisation, 2010), los estudiantes menores de 30 años deben pagar aranceles fijados por ley. En 2012 el arancel para el pregrado estaba cerca de los 1.800 EUR anuales (Mar-

cucci & Usher, 2012). Para programas especiales dictados en inglés o para alumnos sobre 30 años de edad, las universidades están facultadas a cobrar aranceles distintos. En Holanda también hay préstamos universales y becas para alumnos vulnerables. Además, el Estado entrega becas a los estudiantes de tiempo completo para cubrir sus gastos. El monto de la beca difiere si es que el estudiante vive con sus padres (95 EUR en 2010) o no (266 EUR por mes en 2010). Las becas están sujetas a cierto avance curricular (The International Comparative Higher Education and Finance Project, 2009).

En los Estados Unidos los aranceles son fijados por cada institución, incluyendo las públicas. Los aranceles en universidades estatales son en general mayores para estudiantes externos al Estado y ellas en general cuentan con becas enfocadas a alumnos vulnerables, además de préstamos universales y prioritarios para alumnos más desaventajados.

2. Pago de aranceles diferidos

Los aranceles diferidos darían cuenta de la situación del ingreso post educación, la que como se señaló más arriba, puede diferir sustancialmente de aquella que reportan los estudiantes previo a egresar. En Australia, el Estado, que financia ciertas universidades, establece un arancel máximo. Los estudiantes tienen la posibilidad de pagar el arancel por adelantado, caso en el que reciben un 20% de descuento, u optar por un crédito contingente al ingreso libre de interés, y que se recolecta con forma de impuesto (Rasmussen, 2006). El sistema exige un ingreso mínimo para que el crédito se pueda cobrar. El rango de las tasas de pago varía entre 4% para los ingresos más bajos y 8% para los más altos. Adicionalmente, existe una variedad de becas y préstamos para distintos grupos de estudiantes, como estudiantes sobre 25 años de edad, alumnos que también trabajan y grupos aborígenes (The International Comparative Higher Education and Finance Project, 2009).

El Reino Unido ha pasado por múltiples cambios en materia de financiamiento de la educación superior en los últimos 30 años. A partir del diagnóstico de que no era sustentable la asignación de becas universales de mantención, en 1997 se inició un proceso de compartir costos, donde se abolieron las becas de mantención y se reemplazó por créditos y un arancel de £1.000 anuales con diferencias socioeconómicas. En 2001 Escocia terminó con los aranceles anuales, para cobrar una contribución de £2.000 después de egresados.

En el año 2004 Inglaterra siguió el mismo camino, cobrando aranceles diferidos (y contingentes al ingreso) de £3.000 anuales, además de introducir becas y créditos para mantención. A partir de 2012, sin embargo, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Browne (2010), se incrementó el cobro a los estudiantes. En Inglaterra los aranceles están regulados con límites máximos (£6.000 anuales o, en casos excepcionales, £9.000). Estos se cobran después del egreso y son contingentes al ingreso, cobrados a través del sistema impositivo cuando el graduado gana más de £21.000 anuales. Los préstamos son también progresivos, con tasas de interés variables.

3. Aranceles nominales o gratuidad

Los países que observan gratuidad se pueden dividir entre aquellos que poseen grandes recursos y que producto de aquello han resuelto muchas necesidades, lo que hace que la educación superior pueda considerarse una prioridad en el gasto, y aquellos que, con menos recursos, tienen esquemas parciales de gratuidad.

Entre el primer tipo de países está Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia, y Finlandia. Hay, sí, matices; mientras la mayoría de los países cobra a estudiantes extranjeros, en Finlandia hay gratuidad incluso para programas de doctorado, con la excepción del programa Erasmus Mundus, que tiene aranceles del rango de 3.000 EUR a 20.000 EUR. En Noruega se requiere de un pago menor, a cambio de pases escolares y seguro de salud.

Francia, Alemania, Holanda e Italia, entre otros países, tienen aranceles nominales, muy alejados del costo de provisión. En Francia las universidades estatales cobran entre 200 EUR y 650 EUR anuales, dependiendo del grado. En Alemania desde 2005 cada estado puede decidir si cobrar o no aranceles y su monto, sin embargo, no hay un porcentaje relevante de universidades que lo hagan. De hecho, los estados que cobran lo hacen en un rango de 375 EUR a 500 EUR semestrales.

En Italia también los aranceles son nominales y dependen de la universidad escogida y del ingreso familiar. Las universidades estatales aplican cobros que varían entre los 150 EUR y 3.500 EUR. Hay también en Italia un sector de universidades privadas que cobran hasta 16.000 EUR anuales.

En Holanda los aranceles varían entre casi 2.000 EUR anuales para estudiantes comunitarios, a 20.000 EUR para estudiantes no comunitarios. Estudiantes europeos no comunitarios y estadounidenses son elegibles para

obtener créditos subsidiados. En España también los aranceles son subsidiados en las universidades estatales, donde el costo varía entre 500 EUR y 1.300 EUR anuales. Las universidades privadas tienen costos mayores, llegando a 12.000 EUR. En Suecia, cada universidad establece sus aranceles, que fluctúan en el orden de 13.000 EUR anuales para los programas de bachiller y master. No hay aranceles para programas de doctorado.

En el Reino Unido prevalecieron aranceles nominales hasta 1998 y recientemente se ha liberado a las universidades de cobrar aranceles. En Inglaterra se diferencia entre alumnos por residencia. Los aranceles para los “locales”, incluyendo estadounidenses y comunitarios, están en rangos de 4.255 EUR a 10.941 EUR anuales, la mitad del valor que pueden pagar los externos.

Otro conjunto de países que tienen aranceles nominales o gratuidad corresponden a países de menor desarrollo. Este es el caso de Argentina, donde a pesar de que desde 1995 las universidades estatales están facultadas para cobrar aranceles, aun continúan siendo gratuitas en sus pregrados, cobrando sí aranceles a estudiantes de postgrado. En este país también coexisten universidades privadas, las que no son gratuitas, a pesar de que solo componen el 20% de la matrícula de educación universitaria (IESALC-UNESCO, 2011). El talón de Aquiles de Argentina es la calidad, puesto que el factor de ajuste ha sido ese. El sector estatal está extremadamente deteriorado, las tasas de deserción son elevadísimas y el sector privado ha ido ganando espacio.

Brasil también tiene un sistema dual y altamente estratificado debido a la dura competencia en los exámenes de admisión a las universidades (vestibular). A diferencia de Argentina, ahí son las universidades estatales las de mayor calidad y reputación. En el año 2004 existían 8,4 candidatos por cada puesto ofrecido, mientras que en el sector privado esa cifra caía a 1,5 candidatos por puesto (McCowan, 2007). Esquemas como el brasileño, en que las universidades gratuitas son las federales y estatales, muchas de gran prestigio y tradición (como USP, Campinas; Fed. Rios GS; Minas Gerais, Brasilia), son fuente de regresividad elevada. Esas universidades son altamente selectivas y terminan entregando subsidios importantes a las familias más ricas de Brasil que, como en Chile, han financiado directamente su educación básica y media en excelentes escuelas particulares.

Por cierto, ante la limitación de recursos, otro gran riesgo de una educación superior gratuita financiada completamente por el Estado es que dicha falta de recursos

termine en un sistema de universidades e instituciones de educación superior públicas de mala calidad, o en una baja cobertura del sistema. Ejemplos de la primera solución abundan a nivel latinoamericano (Ecuador, Nicaragua, Venezuela) y de la segunda solución tenemos como ejemplo, como se señaló, a Brasil, en la actualidad, y a Chile, antes de las reformas de 1980.

Con ello se reitera en Brasil la paradoja de inequidad; la educación superior estatal es gratuita, de alta calidad, y acoge fundamentalmente a estudiantes más privilegiados (25%). La mayoría de los estudiantes (75%) asiste a instituciones privadas. Las universidades privadas cobran aranceles relevantes sobre US\$10.000 anuales. Existen también créditos estatales para estudiantes de bajos recursos. El FIES (que reemplazó al Creduc) cubre el 70% del arancel (McCowan, 2007).

El año 2004 en este país se implementó también un sistema llamado PROUNI: Programa Universidade para Todos, el que busca asignar las vacantes libres (no ocupadas) de instituciones privadas a alumnos de bajos recursos de manera gratuita, a cambio de una exención de impuestos. Las instituciones sin fines de lucro están obligadas a asignar un 20% de sus cupos de manera gratuita a estudiantes vulnerables para estar exentas de impuestos, mientras las universidades con fines de lucro pueden reducir sus impuestos si completan una cuota del 10%.

4. Aranceles *dual track*

El sistema de *dual track* ofrece formas diferenciadas de financiar la educación superior. La primera, exclusiva para alumnos destacados académicamente, entrega la oportunidad de obtener gratuidad (o muy bajos aranceles) por parte del Estado, mientras que los estudiantes no sobresalientes deben optar por pagar aranceles. Otra variación de este método es el que han adoptado países europeos en los últimos años, en los que se cobran aranceles más altos a estudiantes internacionales.

En Egipto la educación fue nominalmente gratuita en todos sus niveles hasta que en 1994 el financiamiento a instituciones de educación superior se redujo al 85%, lo que llevó a que las universidades tuvieran que financiar el 15% restante. Por ello, muchas instituciones cobran altos aranceles en programas que se enseñan en lenguas extranjeras (inglés, por ejemplo). Además, el Gobierno cobra una cantidad de dinero por permitir la admisión de alumnos menos calificados a programas de admisión más selectiva (Derecho, Comercio y Arte). Los alumnos

que obtienen un buen desempeño pueden posteriormente cambiarse al *track* normal (The International Comparative Higher Education and Finance Project, 2009).

En el caso de Polonia, la educación superior estatal pública es gratuita, a pesar de que más de 500 mil alumnos (50%) no son beneficiados por el *track* principal y deben pagar aranceles determinados por cada institución equivalentes a los que pagarían en una universidad privada. Existen becas y préstamos entregados con criterios socioeconómicos, además de becas por desempeño académico.

En Rusia los estudiantes auspiciados por el Gobierno estudian de manera gratuita, mientras el resto debe pagar aranceles variables. Existen préstamos universales, además de becas para estudiantes vulnerables o que se destaquen académicamente.

Desafíos para la implementación de gratuidad

La forma en la cual progresivamente los países han abordado el problema de acceso y de equidad distributiva, es en Chile aquella planteada por el consenso experto previo a las protestas, ratificada en la Comisión de Financiamiento (2012) y traducida a proyectos de ley. En lo fundamental consiste en entregar becas a los alumnos de percentiles muy bajos y créditos con pagos contingentes al ingreso a los alumnos con mayor ingreso. Aunque las becas pueden racionalizarse en términos de que inducen mayores esfuerzos previos por las exigencias mayores de rendimiento, ellas adolecen de no ser coherentes con una equidad después del egreso y, además, de contener menos la deserción de lo que lo hacen los créditos (véase, por ejemplo, Barrios, Meneses y Paredes, 2013). En tal sentido, un esquema exclusivo de créditos con pagos contingentes no solo sería más virtuoso, sino que además permitiría incrementar las ayudas, financiando costos de mantención y transporte, que pueden ser obstáculos de permanencia¹⁴.

De cualquier manera, la mezcla de ayudas para los percentiles de menor ingreso resuelve en lo sustancial el problema de acceso y el de equidad. Persiste, sin embargo, el problema relativo a la contención de aranceles y a la brecha de financiamiento cuando los beneficios quedan relegados a un arancel que difiere del arancel que puedan cobrar las universidades, lo que puede abordarse en la línea de lo sugerido en la Comisión de Finan-

ciamiento (2012) o, como lo han hecho un conjunto de países, fijando aranceles máximos, lo que, como se verá más adelante, tiene mayores problemas.

En este orden de cosas, cabe señalar que aunque el concepto de gratuidad tiene distintas acepciones, una contiene elementos similares a los planteados en el consenso experto previo a las reformas. Esta es la de aplicar impuestos específicos a los egresados; un impuesto especial, adicional por un número fijo de años, que financie en promedio parte de la educación recibida. Este sistema podría tener algo de mayor progresividad en la medida en que el pago puede cesar después de haber repagado el costo universitario.

Si bien este esquema ha sido conceptualmente concebido como equivalente a un crédito contingente al ingreso (Friedman, 1955), la mayor dificultad operativa de aplicarlo explica su menor difusión y la recomendación del consenso experto (las tres comisiones presidenciales), de proponer un crédito con pago contingente al ingreso. Entre las dificultades evidentes está el hecho de que un impuesto puede ser menos justo, en el sentido de que no haya relación entre cobro y pago, la necesidad de acotar los sujetos de cobro y el tiempo (egresados, titulados, casi titulados). Por último, el cobro a través de impuesto a egresados desincentiva el pago por adelantado, lo que puede ser altamente conveniente, y otras acciones que pueden ser muy virtuosas (como incentivo al egreso temprano). Sobre estos mecanismos alternativos de pago postegreso, se discutirá más adelante.

1. Estimación del costo (o aporte) por alumno

La implementación de la gratuidad completa tiene como primer problema que requiere una cantidad de recursos que difícilmente son conseguibles en un plazo concebible con la planificación y desarrollo de políticas públicas. El informe de la Comisión de Financiamiento (2012) consideraba distintos escenarios, pero el más probable, bajo supuestos de matrícula estabilizada, sugiere un costo del orden de los US\$4.000 millones anuales, es decir, cerca de la mitad de los recursos que levantaría la reforma tributaria. Espinoza y Urzúa (2014), en un trabajo reciente elaborado sobre antecedentes nuevos, estiman escenarios que van desde los US\$2.484 millones a los US\$5.734 millones (Tabla 3).

14 Véase propuesta de la Comisión de Financiamiento Estudiantil e Institucionalidad UC que se presentó el 25 de agosto de 2014.

Tabla 3 | Resultado estimaciones de costo

Escenario	Matrícula	Costo/calidad	Costo bruto (Millones)	Costo incremental (Millones)
Base	2013	Actual	US\$4.800	US\$2.484
1	2013	Aranceles de Universidad de Chile/PUC e INACAP	US\$6.444	US\$4.128
2	Aumento de 15%	Aranceles de Universidad de Chile/PUC e INACAP	US\$7.410	US\$5.094
3	Aumento de 25%	Aranceles de Universidad de Chile/PUC e INACAP	US\$8.050	US\$5.734

Nota: El cálculo del costo incremental asume un costo actual de US\$2.316 millones. Esta cifra se obtiene de la Ley de Presupuesto y, tal como se describe en el texto, probablemente sobreestima el verdadero costo del sistema debido a que muchos de los gastos financian actividades no relacionadas íntegramente a docencia (como investigación).

Fuente: Espinoza y Urzúa, 2014.

Cabe señalar que la transición hacia la gratuidad contempla un periodo en el que ella alcanzaría solo al 70%. En este caso, el costo total es sustancialmente menor debido a la menor representación de los deciles de menores ingresos en la educación superior. Sin embargo, incluso en este caso, está presente el segundo problema que no está resuelto de ninguna manera y que se describe en lo que sigue.

Como se ha señalado, es ineludible la estimación del costo por alumno para determinar ya sea el arancel que se cobre, o en el caso de gratuidad, el aporte por alumno que deberá hacer el Estado. Determinar los costos por estudiante implica separar costos entre investigación y docencia. Es un hecho que hoy los aranceles financian parte de la investigación que se realiza en las universidades complejas, y que en la medida en que las universidades esencialmente docentes cobran aranceles similares o del orden de las primeras, ellas más que financian su docencia. Consecuentemente, el resultado es que si no se separan muy cuidadosamente dichos costos, o se subestima el costo de la investigación, al fijar un costo medio por docencia relacionado con los cobros actuales, las universidades complejas quedarán necesariamente desfinanciadas.

Más complejo aun, entendiendo que la separación de aportes de tipo basal para investigación puede ser razonablemente adecuada, la estimación del costo y aporte por estudiante es necesariamente imperfecta. En el mejor de los casos, si es que efectivamente se pudiera apuntar a los costos de tipologías de carreras, se logrará eso, solo

apuntar a promedios, a medianas, de ninguna manera al costo efectivo de las más de 12.000 carreras y sedes que hoy el AR cubre. A modo de ejemplo, la metodología de “empresa modelo” aplicada a carreras no es más que un deseo irreplicable para el caso de las carreras universitarias como hoy se conciben en Chile. Esta metodología se aplica a la fijación de precios de servicios absolutamente estandarizados, en los que se define previamente el nivel de servicio (por ejemplo, las fluctuaciones de ciclo, la potencia, la continuidad en el caso eléctrico; la presión y el nivel de pureza en el agua, etc.).

La posibilidad teórica atendible en la línea de la empresa modelo es definir una suerte de “carrera de mínimos necesarios”. Por ejemplo, para Derecho debería definirse la localidad donde se ubica (precios de terreno muy diferentes), la malla curricular, los alumnos por clase, y así. De ahí, si una universidad tiene una infraestructura mejor, se ubica en una zona más cara, o tiene profesores de mejor calidad, no se financia. En este esquema, la tendencia es a que todas las universidades lleven su calidad a la mínima exigible, la de la carrera modelo.

Por lo anterior, el costo de la transición para un sistema instaurado, en el que coexisten instituciones que tienen distintas ofertas educativas y con distintos costos asociados, puede ser sustancial. Muy distinta es la situación cuando el sistema siempre se ha desarrollado bajo tal prisma y, por ende, los costos asociados están reconocidos ex ante. Por ello, la fijación de aranceles totales o de aportes desde el Estado por docencia requiere ser sustancialmente más precisa en determinar el aporte por estudiante que lo que

se requiere con un esquema donde se fijan los AR y hay libertad de cobro de aranceles. Bajo un esquema de gratuidad con arancel fijado (ya sea que el alumno lo pague y el Estado le reembolse o que el Estado pague el monto por alumno), el Estado debe determinar precisamente el costo de provisión; si el arancel está subvalorado, el costo neto para la universidad se traducirá en reducir la calidad (costo); redistribuir la matrícula, o incluso aumentarla, reduciendo el costo fijo en la universidad.

2. Selección de beneficiarios y universidades

Un problema mayor que es potenciado por la gratuidad es la presión sobre los sistemas de selección. Todas las estimaciones del costo de la gratuidad hechas por la Comisión de Financiamiento (2012) en tres escenarios, y las de distintos escenarios por Espinoza y Urzúa (2014), suponen que la matrícula queda restringida a una cobertura no mayor a la actual, por ejemplo, seleccionando alumnos por la vía de puntajes mínimos PSU, o por la vía de definir universidades elegibles para recibir estudiantes financiados por el Estado. Sin duda que ello acota costos, pero la misma gratuidad levantará críticas fundamentales toda vez que seguirá siendo efectivo que cualquier criterio de selección que considere habilidades (de la forma en que es posible medir habilidad), y conocimiento previo, significará un privilegio, ya no solo de acceso, sino económico, especialmente para los más ricos.

El dilema entonces está en que, por una parte, la gratuidad no puede ser inmediata ni completa, y, por otra, en que elegir universidades y no alumnos para partir implica casi irremediabilmente beneficiar a los alumnos de mejores resultados y que son los menos vulnerables. El peligro de esto es que en la definición se procuren criterios que no son adecuados, como por ejemplo, una dicotomía estatal/no estatal, CRUCH/no CRUCH, etc.

Conclusiones y propuesta

La discusión de fondo sobre gratuidad total en educación superior es si el costo de la educación debe ser pagado por los beneficiarios de la misma a través de aranceles (fundamentalmente con pagos posteriores al egreso), o si ella debe ser financiada por impuestos generales. La gratuidad para todos los estudiantes universitarios, incluso aquellos de mayores ingresos presentes y/o futuros, que se financia con impuestos pagados por todos los habitantes tiene, sin duda, un efecto regresivo. Esto es, beneficia relativa y absolutamente más a los más ricos

que a los menos, y destina recursos a ello que tienen un uso alternativo socialmente más valioso.

Por lo anterior, cuando se explicitaban claramente las prioridades que Chile tiene como país de desarrollo medio, con recursos limitados, el consenso experto previo a las protestas de 2011 era que los estudiantes obtuvieran créditos y que ellos paguen en relación a su ingreso futuro, permitiendo así vincular pago con la capacidad real de hacerlo. Esas propuestas se tradujeron en leyes y proyectos de ley que buscaban terminar con uno de los problemas reales más evidentes que suscitaron el mayor apoyo a las demandas estudiantiles, el elevadísimo endeudamiento por parte de las familias en relación con su capacidad de pago.

Adicionalmente, la propuesta de obligar a las instituciones a avalar cualquier diferencia entre el cobro efectivo y el arancel de referencia apuntaba a resolver un problema de endeudamiento adicional, que parece menos relevante de lo que puede llegar a ser el que emerja con una fijación completa de aranceles. Y el Ministerio de Educación ha avanzado en la idea que definirá un número de aranceles (sustancialmente menor a los 12.000 que se fijan en la actualidad). Ello lo haría en base de tipologías de costo.

Remarcamos la enorme dificultad que tiene determinar costos. La dificultad para hacerlo medianamente bien es enorme y debe ser parte del diagnóstico de política pública el hecho de que ello no se logrará para la inmensa mayoría de las carreras. Esto, sabiendo la enorme dificultad que tiene determinar el costo de proveer cualquier servicio y más aún los de provisión de una educación por definición no estandarizada. Supongamos que el proceso de fijación logra acertarle a la mediana de los costos reales por alumno por tipología de carrera que se ha de fijar: en este caso, la mitad de las universidades quedarán desfinanciadas, siendo más probable que las instituciones que provean mayor calidad sean las que más desfinanciadas queden.

Del consenso experto se deriva que la mejor opción desde la perspectiva de la equidad y del acceso no es la gratuidad, sino que un sistema de créditos con pagos contingentes al ingreso. También se puede rescatar que una acepción restringida de gratuidad es válida en base a argumentos de equidad previa al ingreso o como premio al esfuerzo, lo que implica entregar becas a un grupo de beneficiarios. Resta, en estos escenarios, abordar el tema de la libertad de aranceles finales. Obviamente

los aportes estatales deben estar ligados a una estimación de costo de parte del Ministerio o de la autoridad, y de ninguna forma a la decisión de las instituciones de educación superior. Por ello, el problema de acceso cuando el alumno es beneficiario de ayuda estatal, se remite a la brecha entre esa ayuda y el cobro realizado por la institución, lo que, como se explicó, puede abordarse con una limitación para que a los beneficiados se les cobre por sobre el AR, lo que es una fijación parcial de arancel, o de la forma en que planteó la Comisión de Financiamiento (2012), obligando a la institución a avalar la eventual brecha.

Una segunda acepción de gratuidad, es la de gratuidad en el acceso, pero pago a través de impuestos a los egresados. Hemos explicado que esa alternativa es equivalente a la del crédito con pago contingente al ingreso y que, sin perjuicio de su mayor dificultad de implementación, también tiene sentido.

En lo que sigue se desarrolla una propuesta para abordar la gratuidad en la acepción más discutible que se ha descrito, cual es aquella que es universal y financiada por impuestos generales. Aunque dominada por esquemas alternativos, suponiendo que la sociedad ha decidido efectivamente privilegiar un gasto que puede ser realizado por las familias, la fórmula aborda el problema más evidente que es previsible y que se refiere al desfinanciamiento de las instituciones por errores en las estimaciones de los aportes por alumno que entregaría el Estado. Este riesgo dice relación con la calidad, en el entendido de que instituciones desfinanciadas reducirán su calidad y aporte o simplemente se marginarán del sistema de ayudas a los estudiantes, con un evidente riesgo de segregación extrema dentro del ámbito de la educación superior.

Para conciliar el doble objetivo de resolver el problema de acceso con el financiamiento universitario y reconociendo que incluso en el caso de apuntarle a la mediana, para la mitad de las universidades el aporte estará mal fijado, la propuesta permite acotar el riesgo de un mal cálculo de aranceles. Específicamente, contempla los siguientes pasos:

a. El Estado fija el conjunto de aportes que está dispuesto a entregar, en base a los méritos sociales y los resultados en ingresos futuros, que se denominará Aporte Mínimo por Alumno (AM). Estos AM deberán tener un componente de ajuste por equidad, en el entendido de que es más costoso educar a jóvenes de menor situación económica.

- b. Las instituciones son libres de determinar el número de alumnos que ingresen, cautelando los compromisos que las llevan a acreditarse, y usando los sistemas de ingreso definidos por la autoridad. Los alumnos no pagan por su educación.
- c. Las instituciones, en base a su historia de recuperación de otros créditos como el Fondo Solidario, pueden requerir al Estado un Aporte Adicional por alumno (AA), sin otra condición que estar debidamente acreditadas, que dé cuenta de hasta el 100% de la diferencia entre el AM y el arancel cobrado en el proceso 2014. De esta forma, el Aporte Total (AT) del Estado a las instituciones será:

$$AT = AM + AA$$

- d. El AA operará como un crédito a la institución, a ser pagado contingente al ingreso futuro de los estudiantes. Cabe señalar que aunque los alumnos no paguen, el SII debe llevar una cuenta que compute los ingresos de los egresados beneficiarios de ese aporte, y que contabilice en un periodo de hasta 20 años, el 10% de los ingresos del egresado.
- e. Si la suma del 10% del ingreso en el periodo considerado de un estudiante en particular llega a AT, el crédito a la institución por el AA se extingue. Si esa suma no cubre el AT, toda la parte del AA que no sea cubierta, debe pagarla la institución a tasas de mercado.

Para ejemplificar, considérese que el Estado ha fijado para una carrera específica un arancel de referencia de \$3 millones, y que una universidad determinada había cobrado hasta el proceso 2014 \$4 millones. Entonces, la universidad, si desea, puede solicitar al Estado que le cubra un equivalente a \$4 millones. El SII deberá informar entonces en este caso los ingresos que el egresado genera y declara. El 10% de esos ingresos se irá computando en una cuenta virtual por 20 años, de manera de contabilizar qué parte de los \$4 millones se cubrió. Si la suma de esos ingresos computados, nunca cobrados al estudiante, es por ejemplo \$3,5 millones, entonces la universidad deberá pagarle al Estado, incluidos los reajustes pertinentes, \$0,5 millones. Si la acumulación es superior a los \$4 millones, se entiende que la carrera está pagada.

Entre las virtudes que tiene este mecanismo para minimizar los costos de una mala fijación de aranceles está el hecho de que provee incentivos para contener las peticiones al Estado, para adaptar su currículo y calidad a lo socialmente conveniente, y reduce el costo social de

una mala fijación de aranceles. Los ajustes lícitos a la carrera provienen del hecho de que cada universidad tiene libertad de acción para, por ejemplo, afectar la duración, proveer la enseñanza mediante combinaciones de cursos masivos semipresenciales y cursos presenciales, o simplemente, satisfaciendo un mínimo, profundizar la formación y empleabilidad. Una universidad que desee costear mejores profesores o laboratorios puede requerir aportes adicionales, que no deberá devolver en la medida en que la formación de esos alumnos implique mayor empleabilidad y éxito del egresado. Por cierto, en la medida en que el Estado considere que la carrera tiene méritos sociales y públicos que los salarios futuros no recogen, entonces el Estado debe ajustar los aportes mínimos de esas carreras.

Un cuestionamiento posible a la propuesta es por qué el Estado debería estar dispuesto a financiar más allá de lo que los técnicos han determinado como el costo de una carrera. La respuesta es porque esa estimación puede estar equivocada y dada la diversidad de instituciones y circunstancias, es prácticamente un hecho que lo estará en un conjunto amplio de casos. Si entonces las instituciones tendrán incentivos para solicitar indiscriminadamente mayores aportes, la respuesta es que no. No lo estarán, porque en el caso de que no entreguen educación que tenga un retorno laboral y profesional significativo, que amerite esa petición, deberán pagar ese aporte y con tasas que les debieran hacer inconveniente acceder a este tipo de crédito. Más relevante, en el caso en que el Estado no tenga financiamiento, o lo halle inequitativo, la solución es que la brecha, solo la brecha, sea cargada a los beneficiarios con un pago contingente al ingreso.

Para finalizar, cabe reiterar que aunque este mecanismo aborda uno de los problemas más serios que en el corto plazo generará la propuesta de gratuidad, es un mecanismo menos adecuado que uno en el que son los propios estudiantes los que, a través de un crédito contingente al ingreso o mediante impuestos dirigidos a los beneficiados, paguen la brecha que les financió el Estado. Solo en este último caso se genera un incentivo para que ellos elijan la universidad que cobre menos, independientemente de que ellos solo pagarán en el caso en que estén en condiciones de hacerlo.

Referencias

- Aequalis**, 2011. *Propuesta para la Educación Superior, Foro Aequalis y las Transformaciones Necesarias*. Santiago, Chile.
- Arellano, S., y Braun, M.**, 1999. Rentabilidad de la educación formal en Chile. *Latin American Journal of Economics*, 36 (107), 639-684.
- Barrios, A., Meneses, F. y Paredes, R.**, 2013. *University Attrition in Chile*, Working Paper, Department of Industrial Engineering, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bravo, D., Contreras, D., y Medrano, P.**, 1999. *Measurement error, unobservables and skill bias in estimating the return to education in Chile*. Documento de trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Brunner, J.**, 1990. *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. FCE, Santiago, Chile.
- Comisión de Financiamiento de la Educación Superior**, 2012. *Análisis y recomendaciones para el sistema de financiamiento estudiantil*. Obtenido de: <http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/ComParedes.pdf>
- Consejo Asesor Presidencial**, 2008. Los desafíos de la educación superior chilena. En: *Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior*. Santiago, Chile.
- Corvalán, A., y Sanhueza, C.**, 2011. *Redistribution and subsidies in higher education*. Documento de trabajo, Universidad Diego Portales.
- Espinoza, R. y Urzúa, S.**, 2014. *Gratuidad de la Educación Superior en Chile en Contexto*, Documento de Trabajo, CLAPES, PUC.
- Friedman, M.**, 1955. The Role of Government in Education, en *The Economics and Public Interest*, Robert Solo ed. New Brunstwik, NJ.
- García-Huidobro, J. E. y Falabella, A.** (eds), 2013. *Los Fines de la Educación*, Ediciones UC.
- IESALC-UNESCO**, 2011. *Perspectivas sobre el financiamiento de la educación superior*. México: Educación Superior y Sociedad.
- Marcucci, P., & Usher, A.**, 2011. *Tuition fees and student financial assistance: 2010 Global Year in Review*. Toronto: Higher Education Strategy Associates.
- Marcucci, P., & Usher, A.**, 2012. *2011 Year in Review: Global Changes in Tuition Fee Policies and Student Assistance*. Toronto: Higher Education Strategy Associates.
- McCowan, T.**, 2007. Expansion without Equity: An Analysis of Current Policy on Access to Higher Education in Brazil. *Higher Education*, 579-598.
- Meller, P.**, 2011. *Universitarios: ¡El problema no es el lucro, es el mercado!* Santiago, Chile: Uqbar Editores.

- Meller, P., & Rappaport, D.**, 2006. New methodology for a ranking of Chilean universities. *Quality in Education*, 25, 55-77.
- Modern: European Platform Higher Education Modernisation**, 2010. *Funding Higher Education: A view across Europe*. Brussels: European Centre for Strategic Management of Universities.
- Paredes, R.**, 2012. Universidad y lucro: o el dilema de la cobertura. *Estudios Públicos*, 128, 174-185.
- Paredes, R., y Ugarte, G.**, 2011. Should students be allowed to miss. *Journal of Educational Research*, 104, 1-8.
- Prieto, B.**, 2013. *Notas sobre financiamiento universitario en el mundo*, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rasmussen, C.**, 2006. Effective Cost-Sharing Models in Higher Education: Insights from Low-Income Students in Australian Universities. *Higher Education*, 1-25.
- Reyes, L., Rodríguez, J., & Urzúa, S.**, 2011. *The economic returns to post secondary degrees in Chile*. University of Maryland.
- Reyes, L., Rodríguez, J., y Urzúa, S.**, 2013. *Heterogeneous economic returns to postsecondary degrees: Evidence from Chile*. NBER Working Papers 18817.
- Rodríguez, F.**, 2004. *Estudio regional sobre las tendencias del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe: El caso de Colombia*. Bogotá: IESAL/UNESCO.
- Salmi, J.**, 2013. *Defining a Sustainable Financing Strategy for Tertiary Education in Developing Countries*. Policy Note for AusAID.
- Sapelli, C.**, 2009. *Los retornos a la educación en Chile: estimaciones por corte transversal y por cohortes*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Schmidt, A., Ortúzar, J.D. y Paredes, R.**, 2014. *Capturing heterogeneity in university choice*, Working Paper, Department of Industrial Engineering, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- The International Comparative Higher Education and Finance Project**, 2009. *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Argentina*. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Higher Education Finance and Cost-Sharing Profiles by Country. Disponible en: http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Latin_America/Argentina.pdf
- The International Comparative Higher Education and Finance Project**, 2009. *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Australia*. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Higher Education Finance and Cost Sharing Profiles by Country. Disponible en: http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Australia/Australia.pdf
- The International Comparative Higher Education and Finance Project**, 2009. *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Egypt*. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Higher Education Finance and Cost Sharing Profiles by Country. Disponible en: http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Africa/Egypt.pdf
- The International Comparative Higher Education and Finance Project**, 2009. *Higher Education Finance and Cost-Sharing in Germany*. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Higher Education Finance and Cost Sharing Profiles by Country. Disponible en: http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Germany.pdf
- The International Comparative Higher Education and Finance Project**, 2009. *Higher Education Finance and Cost-Sharing in the Netherlands*. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Higher Education Finance and Cost-Sharing Profiles by Country. Disponible en: http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Netherlands.pdf
- Williamson, C.**, 2007. *Financiamiento de la Educación Superior en Iberoamérica*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Wyness, G.**, 2010. *Policy changes in the UK higher education funding, 1963-2009*. DoQSS Working Paper, N°. 10-15.

Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (56-2) 2354 6637.

SEDE LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (56-2) 2354 5658.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina