

CINCO ASPECTOS ESENCIALES DEL PROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE REQUIEREN SER MODIFICADOS

Dr. Ing. Patricio Basso

Si bien el proyecto de ley tiene aspectos que significan un importante avance respecto de la situación actual, existen a lo menos cinco aspectos fundantes del proyecto que debería ser modificado por el ejecutivo antes de comenzar su análisis en detalle.

1. **Artículo 12°:** El Sistema de Acceso debe ser obligatorio para todas las instituciones de educación superior y no sólo para las que reciben aportes públicos. Además, deberá existir un puntaje mínimo para acceder a todas las instituciones de educación superior y no se deberán aceptar ingresos por otras vías.

Fundamento

El mensaje presidencial del proyecto de ley de educación superior se refiere, entre otras materias, a las barreras de ingreso que el actual sistema impone al acceso a la educación superior a los sectores de menores ingresos, en los siguientes términos: *“este proyecto elimina así las barreras financieras que tradicionalmente han discriminado a los sectores de nuestra población de menores recursos. Pero, también, todos somos conscientes que existen otras barreras, como, por ejemplo, los sistemas de acceso que reproducen las desigualdades socioeconómicas, arrastrando las desigualdades de la educación escolar. Estas características del sistema han postergado el acceso real a las oportunidades de desarrollo personal, perpetuando de paso una sociedad segregada”*.

Discrepo de esta argumentación. No son los “sistemas de acceso” los que impiden a los sectores de menores ingresos acceder a la educación superior sino la mala formación previa con la que llegan muchos de los egresados de la educación media, especialmente los de los colegios municipalizados. Pretender que modificando los sistemas de acceso se puedan eliminar las desigualdades es ciertamente, y desde todo punto de vista, absurdo.

Si pese a las limitaciones actuales que significan los sistemas de acceso –y hay instituciones que no tienen ninguno- según mis estimaciones solo el 39,6% de los alumnos que ingresan a la educación superior se titulan, relajarlo aún más sería simplemente un engaño para los jóvenes que, debido a la mala formación previa recibida, nunca llegarán a titularse con el agravante que, además, en muchos casos ellos y sus familias quedarán endeudados.

Tranquilizar conciencias con medidas remediales de escaso alcance no es por cierto una solución factible para las instituciones de educación superior, no sólo porque desnaturaliza sus funciones propias sino porque quienes las lleven a cabo se convertirán en juez y parte de sus propio trabajo. Aceptar que las instituciones de educación superior realicen cursos de nivelación, es como si un profesor le hiciese clases particulares a uno de sus alumnos y, luego, él mismo le tomara el examen.

A este respecto el mensaje presidencial destaca que “*Durante los 100 primeros días de esta administración pusimos en marcha el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), que permite que los estudiantes meritorios de los colegios más vulnerables puedan contar con un cupo asegurado en una institución de educación superior*”. Es bueno y necesario que el Estado se haga cargo de esta situación, pero es irracional pretender, por esta vía, que algunos alumnos “*puedan contar con un cupo asegurado en una institución de educación superior*”. Desconozco qué instituciones se han comprometido a asegurar un cupo sin que medie alguna prueba o examen que permita verifica que estos alumnos han adquirido los conocimientos necesarios para no fracasar en la educación superior.

Lo que me parece incorrecto es entregar la responsabilidad de nivelación a las instituciones de educación superior pero es imprescindible, en cambio, que el Estado utilice todos los medios a su alcance para que los alumnos con menor capital académico puedan rendir con mayores posibilidades de éxito las pruebas de ingreso a la educación superior. Esta responsabilidad del Estado no debe, sin embargo, formar parte del proyecto de ley pues significa confundir los ámbitos de acción de las instituciones de educación superior, confusión de roles puede llegar a ser un enorme error.

La pretensión de dar mayores oportunidades a los alumnos de más bajos ingresos y mala formación previa relajando los requisitos de acceso es una política populista, demagógica y, lo que es más grave, un gran engaño porque son precisamente la mayoría de estos alumnos los que nunca se titularán.

El artículo 12° del proyecto de ley establece un “*Sistema Común de Acceso a las Instituciones de Educación Superior*”, sin embargo dicho sistema “*será obligatorio para las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que reciban recursos públicos a través del Ministerio de Educación*”. Contrario sensu, las instituciones que no reciban aportes públicos no estarán obligadas a utilizar el sistema común de acceso ni ningún otro sistema.

Es esta una política definitivamente errada pues son, precisamente, aquellas instituciones que no tiene ningún sistema de selección las que dan mayores “oportunidades” de acceso a los alumnos de menor rendimiento académico, pero son también las que tiene peores tasas de titulación, es decir las que más engañan a los estudiantes con la promesa de un título que nunca obtendrán. Según mis estimaciones, las menores tasas de titulación entre las universidades corresponden a la Universidad Miguel de Cervantes y Los Leones con un 11,7%, seguidas por la Universidad Pedro de Valdivia con un 16,0% y la Santo Tomás con un 24,3%.

Una política que efectivamente resguarde los intereses de los alumnos de menores ingresos y deficiente formación previa, debiera hacer obligatoria para todas las instituciones el Sistema Común de Acceso a las Instituciones de Educación Superior para evitar que algunas de ellas sigan cobrando elevados aranceles a alumnos que nunca obtendrán un título. Por cierto, esto debe ir acompañado del establecimiento de puntajes mínimos de acceso para todas las instituciones y la estricta prohibición de matricular alumnos bajo dicho mínimo.

Por otra parte, es necesario analizar seriamente la alternativa que dentro del Sistema Común de Acceso a las Instituciones de Educación Superior existan subsistemas diferenciados para el nivel técnico y el universitario habida consideración de los diferentes objetivos que unos y otros persiguen.

Si bien la aplicación de una medida de obligatoriedad del sistema de acceso disminuiría el número de estudiantes en las universidades, podría atraer aparejado un incentivo adecuado para que aumente el número de estudiantes de los CFT e IP, convergiendo hacia un equilibrio más razonable que el actual entre los diferentes niveles de educación superior.

Se podrá argüir que estas políticas atentan contra la autonomía de las instituciones. Sin embargo, no se debe confundir la autonomía con el libertinaje actualmente existente que permite que instituciones de dudosa calidad aumenten indiscriminadamente sus cupos y aranceles. Todas las instituciones de educación superior, sin excepción, sean estas estatales o privadas, deben estar sujetas a un conjunto de normas claras, aplicadas en forma objetiva y no discrecional, que aseguren la calidad, la posibilidad cierta de titulación de sus alumnos y un razonable nivel de empleabilidad futura. Lo que en definitiva está en juego es la fe pública, valor superior a la autonomía entendida como la libertad que algunas instituciones reclaman para hacer lo que les venga en gana con sus “clientes”.

Otro efecto indeseable de la aplicación del libre mercado a la educación superior es la total falta de regulación del número de egresados de cada carrera respecto de las

necesidades del país. Existen carreras sobresaturadas en las que la oferta de profesionales no puede ser absorbida de modo que quienes logran titularse no pueden encontrar trabajo en su área de especialización y, lo que es aún más grave, un alto porcentaje de los egresados de la educación superior están simplemente desocupados por largos períodos. A modo de ejemplo, según la encuesta de ocupación del INE del trimestre móvil mayo-julio de 2016, el 36,2% de los desocupados eran egresados de la educación superior. Esto representa un despilfarro de recursos tanto de las familias como públicos.

2. **Artículo 24°:** El Consejo para la Calidad de la Educación Superior debe ser una institución autónoma y no un servicio público. Para ello, además de la modificación en artículo 24°, la letra b) del artículo 26° debe modificarse reemplazando la frase “*b) Proponer al Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior,...*” por “*b) Establecer...*”. Consecuentemente, se debe modificar el artículo 27°, en cuanto a que su presidente no debe ser nombrado por el Presidente de la República sino por sus propios miembros. Asimismo, se deberían explorar mecanismos distintos al Sistema de Alta Dirección Pública para seleccionar a los miembros del Consejo de modo de respetar el ethos propio de la academia.

Fundamento

El control de calidad de las instituciones de educación superior no puede, bajo ningún respecto, estar bajo un manto de duda en cuanto a su independencia del gobierno. Es más, este organismo deberá ser uno de los pilares de la fe pública en lo que dice relación con la calidad de las instituciones de educación superior.

La confianza tanto de los jóvenes que ingresan como la de las propias instituciones y los futuros empleadores, es el pilar fundamental sobre el que será posible construir un robusto y creíble sistema de control de la calidad.

Por otra parte, la academia tiene jerarquías y mecanismos de reconocimiento que le son propios y no pueden ser reemplazados por mecanismos de selección y elección ajenos a su propio ethos. En consecuencia, sería necesario explorar otros mecanismos distintos al Sistema de Alta Dirección Pública para la elección de los miembros del Consejo, como por ejemplo radicar dicha responsabilidad en el Instituto de Chile y sus Academias.

Entregarle el carácter de organismo autónomo del Estado —como es, por ejemplo, el Consejo Nacional de Televisión o incluso la actual CNA— le dará la independencia y

el reconocimiento público necesarios para el cumplimiento de sus funciones, alejado de toda contingencia política.

Ciertamente existen otros aspectos del articulado, en lo que se refiere a control de la calidad, que pueden ser perfeccionados. Lo importante es tener como un principio rector de esta reforma, en este ámbito, que la calidad no puede depender de otros factores que no sean la propia calidad de las instituciones. Supeditar la calidad al financiamiento o a la mantención del reconocimiento de las instituciones sería relativizarla y, por ende, destruir toda posibilidad de que llegue a transformarse en un mecanismo virtuoso de control. Si el control de calidad se aplica con el rigor que corresponde, muchas carreras e incluso instituciones de educación superior deberán ser eliminadas y se debe estar preparado para ello.

3. **Artículo 134°:** Se debe prohibir toda transacción con personas relacionadas. Los casos excepcionales deben ser autorizados por la Superintendencia de Educación Superior asegurando que la transacción sea al costo –y no a precio de mercado como se establece en el proyecto de ley-, recayendo en la institución que lo solicite la responsabilidad de demostrar la necesidad de este tipo de transacciones y que efectivamente sea realizada al costo.

Fundamento

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, lucro significa “*Ganancia o provecho que se saca de algo*” en tanto que el verbo lucrar tiene dos acepciones “*Conseguir lo que se desea*” y “*Ganar, sacar provecho de un negocio o encargo*”.

Desde un punto de vista económico el lucro, en cualquier transacción comercial normal, corresponde a la legítima ganancia o utilidad que el vendedor de un bien o servicio obtiene. Dicha ganancia o utilidad, a su vez, es la diferencia entre el precio de venta y los costos de producir el bien o servicio vendido.

En consecuencia, en el caso de las instituciones educacionales sin fines de lucro las transacciones con personas relacionadas constituyen lucro en la medida que generen alguna utilidad para éstas últimas, es decir que saquen “ganancia o provecho” de las transacciones que hacen con la universidad por lo que la prohibición de lucrar debe entenderse, necesariamente, como la prohibición de cualquier transacción comercial con personas relacionadas que genere a éstas utilidades o ganancias.

Es necesario tener presente que los pagos a personas relacionadas rebajan las utilidades de las instituciones pues son parte de los costos o gastos de la operación.

El lucro, en estos casos, no se expresa como reparto de utilidades –que sería una forma muy burda de lucrar- sino que como mayor gasto, de modo que las utilidades reales, si no existiera lucro, serían mayores a las que se muestran en los estados financieros.

A modo de ejemplo, en el ejercicio contable 2014 la Universidad Nacional Andrés Bello (UNAB), cuyo controlador es la empresa extranjera con fines de lucro Laureate International Universities, tuvo ingresos por \$ 156.436 millones de los cuales \$ 28.164 millones se destinaron a transacciones con empresas relacionadas, es decir un 18,0% del ingreso, gasto que rebajó las utilidades que fueron solo de \$ 18.448 millones.

En la nota 15c de sus estados financieros al 31 de diciembre de 2014 la UNAB sostiene que “*Las transacciones entre entidades relacionadas se realizan a valores de mercado, los que son evaluados permanentemente por tasadores independientes*”. Si se asume que Laureate International obtiene en Chile un margen de utilidad del 15% -y que la transacción se justifica-, sólo en el año 2014 Laureate obtuvo de la UNAB utilidades por \$4.225 millones (4,2 billones de pesos), mismo monto en el que se disminuyeron las utilidades de la UNAB y, por ende, su patrimonio.

De lo antes dicho, queda claro que la pretensión del artículo 135° en cuanto a que las operaciones que se realicen con personas relacionadas deberán “*ajustarse en precio, términos y condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado en el lugar y tiempo de su celebración*” es una autorización explícita para lucrar.

Toda transacción con personas relacionadas que sean autorizadas deberán cumplir con dos condiciones: i) Realizarse al costo. ii) Contribuir al interés de la institución de educación superior y al cumplimiento de sus fines, como señala correctamente el artículo 135°

Dado que este tipo de transacciones deberían ser la excepción y no la norma y que, por otra parte, es difícil que, en la práctica, la Superintendencia de Educación Superior verifique estas condiciones a posteriori, se hace imprescindible que sea la institución interesada en realizar una transacción de esta naturaleza la que deba fundamentar el cumplimiento de estos requisitos.

Finalmente, la creatividad que han demostrado algunas instituciones para inventar mecanismos para lucrar, hacen aconsejable que el lucro sea prohibido pues no es posible prever en la ley los nuevos mecanismos que los empresarios de la educación puedan crear en el futuro.

4. **Artículo 162°:** La obligatoriedad de registrarse *“por los valores regulados de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación”* debiera ser para todas las instituciones y para todas sus carreras y programas y no sólo para *“aquellas instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad”*.

Fundamento

La teoría del libre mercado suponía que las universidades competirían por calidad y precio para captar a los estudiantes, lo cual nunca ocurrió. La continua alza de los aranceles pone de manifiesto la inelasticidad de la demanda, es decir el hecho que los alumnos y sus familias están dispuestos a pagar aranceles más altos en cualquier circunstancia. Así por ejemplo, entre 2005 y 2015 el arancel promedio ponderado de pregrado de las universidades creció en un 24,7% en términos reales al mismo tiempo que la matrícula crecía en un 45,1%.

Hasta donde tengo conocimiento, no existe ningún estudio o informe que mida, o al menos estime, el costo real de las carreras. Se aduce para ello –especialmente por algunos directivos de ciertas instituciones- que no es posible determinar dicho costo. Discrepo totalmente de dicho argumento. Cualquier persona que tenga un mínimo conocimiento de administración financiera sabe que siempre es posible crear en los sistemas contables “centros de costos” de modo que cada egreso directamente asociado a cada carrera sea clasificado en un centro de costo en función del objetivo del gasto, lo que es particularmente simple para las instituciones cuyos ingresos y costos son mayoritariamente por docencia. Para situaciones más complejas como son, por ejemplo, los gastos generales de administración, se utiliza una distribución del gasto entre los diferentes centros de costos mediante algunos criterios razonables como, por ejemplo, la proporción de alumnos de la institución en cada carrera o bien la proporción de los costos directos de cada una de ellas.

No obstante que no existe información respecto de los reales costos de las carreras es posible demostrar, indirectamente, por diferentes medios, que los aranceles cobrados por las instituciones son muy superiores a los costos reales de las carreras y que, en consecuencia, las familias chilenas y el propio Estado, están pagando mucho más caro por los servicios docentes que lo que estos realmente cuestan, lo que por cierto es injustificable desde cualquier punto de vista, incluido el de quienes sostiene que el mercado debería regular los precios.

Una primera manera de visualizar que los aranceles universitarios en Chile son muy elevados, es compararlos con los de los países de la Organisation for Economic

Cooperation and Development (OECD). La publicación *Education at a Glance 2014: OECD Indicators* muestra, entre muchos otros indicadores, los aranceles promedio cobrados por instituciones públicas de educación tipo A (universidades en el caso de Chile) convertidos a dólares de los Estados Unidos **ajustados por paridad de poder adquisitivo**. La conclusión es impactante: en Chile, a igual poder adquisitivo, las universidades públicas cobran el arancel promedio más caro de todos los países de la OECD. Por cierto, como se sabe, los aranceles de muchas de universidades privadas chilenas son aún más altos.

Otra conclusión que se puede extraer del informe 2014 de la OECD es que Chile es el segundo país, sólo superado por Colombia, en cuanto al porcentaje del gasto en educación terciaria financiado por las familias, un 54,8%, superando a Estados Unidos país donde las familias financian solo el 45,6% de dicho gasto. Asimismo, el financiamiento fiscal del gasto en educación terciaria en Chile es solo de un 34,6% mientras que en Estados Unidos es de un 37,8%. La diferencia para llegar al 100% es financiada, en ambos casos, por otras fuentes privadas distintas a las familias. En resumen, en términos porcentuales las familias chilenas pagan más por la educación y tiene menos ayuda del Estado que las familias de Estados Unidos.

Un segundo modo de visualizar que los aranceles universitarios en Chile son muy elevados, es mirar el patrimonio de las universidades. Para ello se utilizaron los estados financieros auditados del año 2014 –últimos disponibles a esta fecha- y se determinó la rentabilidad de la inversión inicial de los socios, es decir, cuál es la tasa de interés compuesto anual a la cual habría que haber puesto el capital -aporte de los socios- desde el año de su constitución hasta el 2014, para que al cierre del ejercicio 2014 se hubiese tenido un monto igual al patrimonio. Efectuados los cálculos, se determinó que 20 universidades, todas privadas, tienen una rentabilidad sobre patrimonio superior al 20%, con una rentabilidad promedio de un 32,3%. Mirado como una mera inversión, las rentabilidades de estos “negocios” son exageradamente altas y por cierto las ubica entre las “empresas” más rentables del país, incluso por sobre las AFP.

Como el patrimonio es la suma del aporte inicial de los socios y las utilidades obtenidas cada año y como, por otra parte, para las universidades mayoritariamente docentes, la utilidad es esencialmente la diferencia entre los aranceles que cobran y el costo de impartir la docencia, se concluye que algunas universidades, especialmente privadas, han estado cobrando aranceles muy por encima de los costos.

Los diferentes gobiernos han hecho poco por controlar el alto valor de los aranceles. Recién en el año 2001 se establecieron los aranceles de referencia para las carreras

impartidas por las universidades del CRUCH como un mecanismo para controlar los costos asociados a las ayudas estudiantiles. A raíz de la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE), a partir del 2006 los aranceles de referencia se extendieron hacia el resto de las universidades privadas acreditadas. Cabe señalar que el arancel de referencia se calcula a partir de indicadores académicos y de eficiencia docente, ninguno de los cuales guarda relación alguna con el costo de la docencia.

El intento de establecer los aranceles de referencia para financiar becas y créditos estudiantiles no sólo fue incapaz de detener el alza galopante de los aranceles sino que, de hecho, la favoreció ya que las instituciones podían cobrar a sus alumnos la diferencia entre el valor de aranceles por ellas establecido y el arancel de referencia. No se comprende cómo los sucesivos gobiernos no previeron que si el Estado financiaba una parte de los aranceles, las universidades tenderían a subirlos hasta que la diferencia que debían pagar los alumnos fuese igual a lo que pagaban antes de comenzar a recibir el CAE.

Esta situación explica que los aranceles de referencia no hayan encontrado ninguna oposición entre los rectores y que, en cambio, hayan rechazado con vigor la creación del arancel regulado -el cual se utilizó este año para financiar la gratuidad- ya que este último, a diferencia del arancel de referencia, prohíbe que se cobre la diferencia entre el arancel regulado, incrementado incluso en un 20%, y los aranceles de lista.

En el proyecto de ley se define, a mi juicio correctamente, el modo en que se deberán calcular los “*valores de los aranceles regulados*” –mecanismo diferente al que se utilizó para financiar la gratuidad en 2016- los cuales se pretende que estén ligado a los costos de la docencia. El problema, sin embargo es que será obligatorio solo para aquellas instituciones que reciban recursos fiscales del MINEDUC, dejando sin control el valor de los aranceles del resto de las instituciones.

El reclamo recurrente de los rectores de las universidades privadas, encabezado por el rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, ha sido que los valores regulados de los aranceles les causarían pérdidas. Este reclamo tiene implícito la hipótesis que los aranceles cobrados son iguales a los costos de la docencia, lo que se contradice con el hecho que los aranceles en Chile son los más elevados de la OCDE -a igualdad de poder adquisitivo- con las grandes utilidades y abultados patrimonios que muestran varias universidades o bien con los elevados montos de las transacciones relacionadas que, como se señaló, disminuyen las utilidades y por ende el patrimonio.

Los antecedentes expuestos permiten concluir que el libre mercado no es capaz de regular el valor de los aranceles y que los rectores no tienen ninguna intención de ajustarlos a los costos.

Ni el Estado ni las familias debieran pagar a las universidades aranceles superiores a sus costos reales, incluyendo por cierto, entre éstos, los costos de desarrollos futuros. Esta premisa adquiere una mayor relevancia en la discusión del tema de la gratuidad. No será posible implementar una política de gratuidad a menos que se establezcan los costos de la docencia y se regule el valor de los aranceles que las instituciones pueden cobrar. No hacerlo significará un aumento permanente de los aranceles ya que no habrá ninguna limitación a que las universidades lo hagan, situación que es de suyo aberrante, tanto más cuanto que el proyecto de ley libera de la obligación de cobrar los valores de los aranceles regulados a las universidades que no reciban aportes fiscales del MINEDUC, las cuales son, por lo general, las de menor calidad.

Existe, sin embargo, una situación ajena a las universidades que encarece indebidamente el costo de los aranceles. En el caso de las universidades con una fuerte componente en investigación, parte importante de los aranceles que pagan los alumnos sirven a financiar aquella parte de la investigación que el Estado no financia, situación que debe terminar lo antes posible. Es, en consecuencia, necesario conocer los costos por separado de la investigación y la docencia lo que, si bien puede ser complejo debido al uso compartido de recursos materiales y humanos en investigación y docencia, es posible con una adecuada e inteligente contabilidad por centro de costos o bien por un análisis del costo de la investigación asumiendo que no existe docencia y considerando esta última como un costo marginal.

Si, como propondremos en la siguiente sección, a propósito del financiamiento de sistema de educación superior, el Estado financiara la investigación, no habría ninguna razón para que los aranceles de las carreras y programas fuesen diferentes entre las instituciones que realizan investigación y las que no ya que el costo de formación de investigadores quedaría cubierto por el financiamiento de la investigación.

5. **Párrafo 6°:** Este párrafo del proyecto de ley trata de los “*Fondos para las instituciones de educación superior*” y requiere, en mi opinión, una completa reformulación por cuanto no responde a los modos y plazos que requieren estas instituciones para definir sus proyectos de desarrollo.

Fundamento

Un mínimo de racionalidad en el financiamiento de las instituciones de educación superior requiere separar el financiamiento de la docencia del de la investigación, para lo cual es condición previa conocer cómo se distribuye el costo de las instituciones entre ambas actividades de modo de evitar subsidios cruzados u ocultos entre ambas. En nuestra opinión, el financiamiento de la investigación es responsabilidad del Estado y, en ningún caso, de las familias.

Esta distinción es fundamental pues mientras la docencia requiere un financiamiento anual –salvo para programas de desarrollo de nuevas carreras o programas o para un aumento importante de la matrícula-, la investigación requiere de un financiamiento estable en un período mucho más extenso.

Por otra parte, la decisión de en qué áreas se desarrollará la investigación debiera ser una decisión de cada institución –por cierto con la restricción del financiamiento disponible- pues en ello se expresa, más que en ningún otro ámbito, la autonomía académica. Sin la capacidad de asignar recursos financieros, la planificación estratégica, por naturaleza de largo plazo, carece de todo sentido.

Bajo estas premisas, el Estado debiera entregar recursos estables a las instituciones que investigan –aportes basales para la investigación- de modo que éstas puedan planificar su desarrollo a largo plazo. Por cierto que el problema es y será siempre la escasez de recursos por lo que la decisión de a qué instituciones financiar y en qué montos es una decisión de política pública de la mayor trascendencia.

La existencia de aportes permanentes a las instituciones que realizan investigación no opta a que el Estado destine recursos adicionales para el desarrollo de otras áreas de investigación ya sea como capital semilla o de desarrollo, por ejemplo para instituciones regionales.

A este respecto cabe tener presente que son muy pocas las universidades regionales que mantienen un alto nivel en investigación. En consecuencia la inversión estatal en estas universidades debe estar orientada a la capacidad y calidad docente para lo cual debiesen existir fondos específicos y claramente diferenciados de los aportes basales para la investigación.

En las universidades regionales del Estado, salvo unas pocas excepciones, la mayoría de los académicos jornada completa solo realizan funciones docentes. Se debería terminar con la pretensión que ellos realicen investigación y desarrollar, en cambio, un serio programa de formación continua para estos docentes al mismo tiempo que se deben controlar las dotaciones de personal para que sean las

necesarias para impartir una docencia de calidad y para mantener una adecuada relación alumno-profesor.

En Chile solo unas pocas instituciones de educación superior se pueden considerar como de investigación en el sentido que las define la Carnegie Foundation (http://carnegieclassifications.iu.edu/classification_descriptions/basic.php) y éstas pocas instituciones son las que deben ser priorizadas en el financiamiento de la investigación con independencia de su carácter estatal o privado. Fortalecer la investigación de las universidades que lo hacen con calidad es esencial para el desarrollo futuro del país.

La disyuntiva que se debe resolver en términos conceptuales, antes de adentrarse en los mecanismos de distribución de los recursos para la investigación, es si se exigirá a todas las instituciones –particularmente a todas las universidades- que realicen investigación y, por ende, sean financiadas por el Estado. Pretender, como hace el proyecto de ley, que todas las universidades realicen investigación es no sólo absurdo sino que financieramente infactible. A modo de ejemplo, en Estados Unidos existen solo 335 universidades de investigación (*Doctoral Universities*) que representan el 7,1% del total de instituciones de educación superior (Carnegie Foundation). Una proporción semejante para Chile significaría tener solo 10 instituciones de investigación.

Independiente de la nomenclatura que se utilice para las universidades que no realizan investigación, Chile no puede pretender tener 60 universidades de investigación porque no solo no existe el financiamiento para ello sino, lo que es más grave, no existe la capacidad académica necesaria.

Este es un problema no resuelto en el proyecto de ley que tiene una directa implicancia en la política de financiamiento fiscal. Financiar con aportes basales robustos 10 universidades debería ser factible y de un alto retorno. Hacerlo con 60 es demencial e ineficiente.

Aunque sea políticamente incorrecto, entre las universidades que se pueden llamar de investigación, no están todas las universidades estatales. De ahí que demandar un financiamiento basal de investigación para todas ellas es irracional y no es consistente con las necesidades del país.

En resumen, en materia de financiamiento se debiera reformular el proyecto de ley en base a las siguientes ideas matrices:

- i. Separar claramente el financiamiento de la docencia del de la investigación.

- ii. El Estado debe financiar mediante un aporte basal permanente la investigación de aquellas universidades, sean estatales o privadas, que realizan investigación de alto nivel e impacto. No creo que sean más de 15.
- iii. No debiese exigirse que todas las universidades desarrollen investigación, dejando abierta la posibilidad de utilizar una nomenclatura diferenciada para aquellas que hacen investigación y aquellas que no.
- iv. La docencia, mientras no se alcance la plena gratuidad, deberá ser financiada en forma mixta por el Estado y las familias, pero con aranceles regulados que den cuenta del costo real de dictar las carreras.
- v. El Estado debe proveer fondos de desarrollo docente para garantizar la calidad de la docencia de las universidades estatales que no realizan investigación. Dado que los costos de la docencia estarán cubiertos, estos fondos deberían corresponder a programas a plazo fijo con un estricto control de sus resultados.

Santiago, 11 de septiembre de 2016.