**ASESORÍA EXTERNA**

**01 de Julio 2018**

**ASESORÍA LEGISLATIVA AL COMITÉ DE SENADORES EVÓPOLI**

**INFORMANTE: CARLOS MUÑOZ CÁRCAMO**

**JULIO 2018**

**Financiamiento a la Educación Superior**

Enfoque en los créditos universitarios

Carlos Muñoz Cárcamo – Congreso Nacional de Chile – Asesoría para Comité Político de Evópoli – Julio de 2018

**Extracto**

El presente documento realiza un análisis económico del sistema de financiamiento a la educación superior, enfocándose en la nueva reforma propuesta por el Ejecutivo, que busca reemplazar los créditos existentes por un nuevo crédito contingente al ingreso. Así, la sección I hace una revisión del marco regulatorio actual y de la propuesta del gobierno: la sección II presenta la teoría económica respecto a los créditos contingentes al ingreso, así como evidencia empírica que la respalda. Por último, la sección III presenta las indicaciones finales.

**Tabla de contenido**

Glosario 5

Sección I: Financiamiento a instituciones de educación superior: contexto regulatorio y situación actual 6

A) Marco regulatorio 6

i) Financiamiento que otorga el Estado a las instituciones de educación superior 6

ii) Demanda por financiamiento: estudiantes 7

B) Datos sobre financiamiento en la educación superior 11

i) Datos generales de educación superior en Chile 11

ii) Sistema de créditos: FSCU y CAE 14

C) Propuesta del gobierno para cambiar el financiamiento en la educación superior 15

i) Características del crédito 15

ii) Mejoras respecto al sistema de créditos actual 16

Sección II: Argumentación económica y evidencia empírica 19

A) Argumentación económica de los créditos contingentes al ingreso 19

i) Proposición 1: ¿Quién debería pagar? 19

ii) Proposición 2: ¿Cómo se debería pagar? Introducción de los Créditos Contingentes al Ingreso (CGI) 19

iii) Proposición 3: ¿Cómo se vela por la calidad en el sistema de educación superior? 20

iv) Proposición 4: Importancia del rol del Estado 21

v) Estrategia para un buen sistema de financiamiento en la educación superior 21

B) Experiencia comparada 22

i) Créditos contingentes al ingreso: Casos de Australia e Inglaterra 22

ii) Eficiencia en su cobro 23

C) Diseño de un sistema de CCI 24

Sección III: Indicaciones finales 25

A) Evaluación económica del nuevo proyecto de ley 25

Índice de tablas

Tabla 1: Matrícula de estudiantes por tipo de IES, año 2017 11

Tabla 2: Matrícula de estudiantes de pregrado por tipo de IES, año 2017 12

Tabla 3: Matrícula estudiantes de 1er año por IES (miles/año) 12

Tabla 4: Evolución de matrícula de 1er año (miles/año) 13

Tabla 5: Estudiantes beneficiados por el CAE 14

Tabla 6: Porcentaje de cobertura de la diferencia entre el arancel regulado y el real 16

Tabla 7: Comparación de sistemas de créditos actuales con la propuesta del Gobierno. 18

Tabla 8: Resumen de sistemas de CGI en Australia e Inglaterra 23

## Glosario

|  |  |
| --- | --- |
| $ | Peso chileno |
| AFD | Aporte Fiscal Directo |
| AFI | Aporte Fiscal Indirecto |
| CAE | Crédito con Aval del Estado |
| CCI | Créditos Contingentes al Ingreso |
| DFL | Decreto con Fuerza de Ley |
| FSCU | Fondo Solidario de Crédito Universitario |
| FUAS | Formulario Único de Acreditación Socioeconómica |
| IES | Institución(es) de Educación Superior |
| Mineduc | Ministerio de Educación |
| PSU | Prueba de Selección Universitaria |
| UF | Unidad de Fomento |
| USD | Dólar de Estados Unidos |
| UTM | Unidad Tributaria Mensual |
| UTA | Unidad Tributaria Anual |
| SUA | Sistema Único de Admisión, para ingresar a la educación superior |

# Sección I: Financiamiento a instituciones de educación superior: contexto regulatorio y situación actual

## A) Marco regulatorio

### i) Financiamiento que otorga el Estado a las instituciones de educación superior

El financiamiento que otorga el Estado de Chile a las instituciones de educación superior (IES) está regulado mediante el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) Nº 4 de 1981, el cual fija las normas sobre el financiamiento a universidades e institutos profesionales. De acuerdo a esta ley, el Estado otorga financiamiento a las instituciones que pertenecen al Consejo de Rectores (CRUCH)[[1]](#footnote-1) a través del Aporte Fiscal Directo (AFD). Éste consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos, y el 5% restante de acuerdo a indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia. El año 2017, por concepto de AFD, el Estado otorgó 359 millones de USD a las universidades del CRUCH[[2]](#footnote-2) (Ver Anexo 1 con datos de aporte AFD por universidad, para el año 2017).

Otro mecanismo que estuvo por años presente en el DFL 4, y que suponía una fuente de ingresos para las IES, es el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Éste corresponde a un aporte monetario asignado anualmente por el Estado de Chile a todas las IES que admitan a los 27.500 mejores puntajes (en la Prueba de Selección Universitaria (PSU)) de los alumnos matriculados en el primer año de estudios.No obstante, dicho aporte fue derogado en febrero de 2018, a traestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centrovés de la Ley 21.072. cabe mencionar que, transitoriamente, los IES que recibían este tipo de financiamiento, lo seguirán recibiendo durante 2018 y 2019.

### estanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centroii) Demanda por financiamiento: estudiantesestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro

Desde el punto de vista de quienes necesitan el financiamiento, los estudiantes, hay distintas maneras de acceder a las IES. En principio, se pueden distinguir cuatro formas por las cuales se puede financiar la educación superior: (i) gratuidad, (ii) becas, (iii) créditos y, por último (iv) fondos propios.

1. Gratuidad:

La gratuidad se hizo realidad el año 2018, a través de la promulgación de la Ley Nº 21.091. De acuerdo a la Ley, los estudiantes pertenecientes a familias que estén en el 60%[[3]](#footnote-3) de menores ingresos de la población, y que estudien en instituciones adscritas a este beneficio, no deberán pagar el arancel ni la matrícula durante la duración formal de la carrera.

Para determinar la clasificación socioeconómica de los estudiantes, se considera la información entregada por los jóvenes a través del Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS) al Ministerio de Educación (Mineduc). Estos datos, por su parte, son posteriormente validados con las bases de datos de los distintos organismos del Estado, con tal de prevenir entregar este beneficio a personas que no cumplen con los requisitos.

Los requisitos para que una IES sea elegible y pueda adscribirse al sistema de gratuidad se resumen en:

1. Requisitos para universidades:
	1. Estatales
	2. Privadas no estatales fundadas con anterioridad a 1981.
	3. Privadas estén acreditadas al 31 de diciembre de 2017 por al menos cuatro años, que estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro y, en caso de tener controlador o controladores, que éstos sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro.

Además, al menos el 80% de sus alumnos de primer año matriculados, deberán contar con un puntaje en la PSU de al menos 450 puntos[[4]](#footnote-4). Asimismo, las universidades privadas deberán estar adscritas al Sistema Único de Admisión (SUA) o bien contar con un sistema de admisión transparente, objetivo y que no implique discriminaciones arbitarias.

1. Requisitos para Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT)
	1. Estar acreditados al 31 de diciembre de 2017 por al menos cuatro años.
	2. Estar constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro o, en caso de tener controlador o controladores, que éstos sean personas naturales o jurídicas sin fines de lucro
	3. En el caso de instituciones con fines de lucro, éstas deberán haber manifestado al Ministerio de Educación su compromiso de transformación a entidades sin fines de lucro, de acuerdo a lo que establezca la Ley.

Además, los IP y CFT deberán contar con un sistema de admisión transparente, objetivo y pertinente, que no implique discriminaciones arbitrarias, y favorezca a estudiantes egresados de establecimientos de enseñanza media técnico-profesional y a trabajadores del área.

1. Becas

Las becas, a diferencia de la gratuidad, son un apoyo económico que entrega el Mineduc para que los estudiantes puedan financiar parte del costo de sus estudios, cubriendo el total o parte del arancel anual de la carrera y, en algunos casos, la matrícula. Estos recursos son entregados directamente a las IES, no a los estudiantes. A continuación, se muestra un listado de las becas a las cuales se puede acceder a través del Mineduc[[5]](#footnote-5):

1. Beca bicentenario:
2. Beca nuevo milenio
3. Beca Juan Gómez Millas
4. Beca vocación de profesor – pedagogías
5. Beca vocación de profesor – licenciaturas
6. Beca puntaje PSU
7. Beca excelencia académica
8. Beca excelencia técnica
9. Beca para hijos de profesionales de la educación
10. Beca de articulación
11. Beca de reubicación de la Universidad Arcis
12. Beca de reubicación de la Universidad Iberoamericana
13. Beca de reubicación de la Universidad del Mar
14. Becas de reparación (Informe Valech)
15. Beca Juan Gómez Millas para estudiantes extranjeros
16. Becas para estudiantes en situación de discapacidad
17. Beca de apoyo al norte de Chile
18. Beca de alimentación
19. Créditos

Los créditos universitarios son préstamos que ayudan a cubrir parte del costo de los estudios. Son otorgados por el Estado (en el caso del crédito con Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU)) o bien a través de una institución financiera. En este último caso, se puede acceder al beneficio estatal del Crédito con Aval del Estado (CAE), en el que el Estado se hace aval en el contrato entre la institución financiera y el estudiante. Tanto en el caso del FSCU como del CAE, se financia, como máximo, el arancel de referencia de la carrera, el cual generalmente es inferior al arancel real. A continuación, se hace una descripción de los dos sistemas de créditos para cursar estudios superiores: FSCU y CAE.

1. Fondo Solidario del Crédito Universitario (FSCU)

Es un beneficio que se otorga a los estudiantes de las universidades del Cruch, que pertenecen al 80% más vulnerable de la población. Específicamente, es un crédito otorgado en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) con una tasa de interés anual del 2%. Se comienza a cancelar después de dos años de haber egresado, pagando una suma equivalente al 5% del total de ingresos que el beneficiado haya obtenido el año anterior. Este crédito es compatible con cualquiera de las becas de arancel del Mineduc, hasta un monto máximo determinado por el arancel de referencia de la carrera. También puede complementarse con el CAE, permitiendo financiar entre ambos beneficios el arancel total de la carrera. Las excepciones son las becas Vocación de Profesor y Reparación, que no pueden complementarse con el Fondo Solidario. El plazo máximo de devolución es de 12 años, en general, o de 15 años en caso de que la deuda sea superior a 200 UTM[[6]](#footnote-6).

1. Crédito con aval del Estado (CAE)

Es un beneficio para estudiantes que vayan a estudiar en IES acreditadas y adscritas al Sistema de Crédito para Estudios Superiores[[7]](#footnote-7). Este crédito es otorgado por el sistema financiero con el respaldo de dos avales: (i) la institución en la cual el estudiante estudia y (ii) el Estado, hasta que se haya pagado por completo la deuda. No se requiere avales familiares. Este crédito se asigna para todos los años que dure la carrera, y es el beneficiado quien determina el monto del crédito que solicitará anualmente, en función de sus necesidades. Además, se puede cambiar de carrera o institución sin perder el crédito. La tasa de interés del crédito es de 2% real y no hay obligación de pagar mientras se estudia. Por último, respecto al pago, el beneficiario tiene la opción de pagar como máximo el 10% de sus ingresos anuales en la deuda contraída por el CAE[[8]](#footnote-8).

Cabe mencionar que, de acuerdo al presupuesto fiscal de 2017, el costo del FSCU fue de $96.841 millones, mientras que el del CAE fue de $549.629 millones.

1. Fondos propios

Por último, los estudiantes que acceden a la educación superior tienen la opción de pagar sus estudios a través de fondos propios. Es decir, tanto el arancel como la matrícula se pagan directamente desde los bolsillos de los alumnos o sus familiares, y no se establece ningún contrato entre los estudiantes y el Estado o entre el estudiante y las instituciones financieras.

## B) Datos sobre financiamiento en la educación superior

### estanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centroi) Datos generales de educación superior en Chile

Actualmente, en el sistema de educación superior en Chile, que incluye a universidades, IP y CFTS, están matriculados más de un millón doscientos mil estudiantes, entre pregrado y postgrado. De este total, 1.166.896 corresponden a estudiantes de pregrado, mientras que el resto, 63.184, pertenecen a programas de posgrado[[9]](#footnote-9). De estos alumnos, 722.741 (59%) pertenecen a universidades, 371.985 (30%) a IP, y 132.541 (11%) a CFTS, y por a tabla siguiente:imientos de las FFAA universidades, W (T%) aAite e instituciones financieras. e ningel cre haya obtenido el añúltimo, 2.813 (0,2%) a establecimientos de las FFAA.

Esta información se resume en la tabla siguiente:

Tabla 1: Matrícula de estudiantes por tipo de IES, año 2017

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **IES** | **Estudiantes** | **Porcentaje** |
| CFT | 132.541 | 10,8% |
| FFAA | 2.813 | 0,2% |
| IP | 371.985 | 30,2% |
| Universidades | 722.741 | 58,8% |
| Total | 1.230.080 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a CNED.

En términos de financiamiento, el análisis realizado en este informe se centrará en aquellos estudiantes de pregrado que asisten a universidades, IPs y CFTS, en contraste con aquellos que están afiliados a las FFAA, dado que cuentan con financiamiento propio de sus instituciones, o bien con aquellos que cursan estudios de posgrado, puesto que éstos últimos cuentan con otros recursos y con fondos propios para financiar su educación.

En el universo de estudiantes de posgrado que acuden a una IES[[10]](#footnote-10), la matrícula total el año 2017 fue de 1.227.267 alumnos, de los cuales 132.541 (11%) acudió a un CFT, 371.985 (30%) a un IP, y el resto, 722.741 (59%) a una universidad.

Tabla 2: Matrícula de estudiantes de pregrado por tipo de IES, año 2017

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **IES** | **Estudiantes** | **Porcentaje** |
| CFT | 132.541 | 11% |
| IP | 371.985 | 30% |
| Universidades | 722.741 | 59% |
| Total | 1.227.267 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNED.

La matrícula de estudiantes de 1er año, que son quienes entran a la educación superior, fue de 344 mil estudiantes en 2017, registrando una caída de 0,8% respecto a 2016. Esta caída se explica por una disminución de matriculados en IPs y CFTs (-4,2% y 0,8% respecto a 2016, respectivamente). No obstante, los matriculados de primer año en universidades aumentaron durante 2017 (se vio un aumento de 1,9% respecto a 2016). Desde el 2006 (primer año con el que se tienen datos) a la fecha, la matrícula de 1er año en IES ha aumentado un 56%.

En la tabla siguiente, se muestra la matrícula de estudiantes de 1er año, por tipo de institución, desde el año 2006 al 2017. Asimismo, la ilustración 1 resume esta información.

Tabla 3: Matrícula estudiantes de 1er año por IES (miles/año)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Matrícula de 1er año (miles)** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| C.F.T. | 37 | 43 | 47 | 51 | 61 | 63 | 61 | 64 | 66 | 63 | 59 | 59 |
| I.P. | 56 | 61 | 67 | 77 | 93 | 103 | 108 | 125 | 127 | 124 | 125 | 120 |
| Univ. | 128 | 130 | 131 | 142 | 153 | 158 | 155 | 153 | 150 | 154 | 162 | 165 |
| Total  | 221 | 234 | 245 | 269 | 306 | 325 | 324 | 342 | 342 | 341 | 347 | 344 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNED.

Tabla 4: Evolución de matrícula de 1er año (miles/año)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CNED.

Por último, la deserción de estudiantes de 1er año promedió un 30% para el año 2016[[11]](#footnote-11). Este 30% se compone de una deserción de 32% en IPs, 35% en CFTs, y por último, 25% en universidades.

Ilustración 1: Deserción universitaria en estudiantes de 1er año, año 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CNED.

### iestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centroi) Sistema de créditos: FSCU y CAE

Actualmente, solo el 27% de los estudiantes de pregrado tiene la posibilidad de acceder al FSCU. Para el resto, la única alternativa es el CAE.[[12]](#footnote-12)  De acuerdo a la Comisión Ingresa, al año 2017, 874.297  estudiantes han sido beneficiados con el CAE. Asimismo, del total de jóvenes que han estudiado con el CAE, 397.700 aún están en etapa de estudio, mientras que 86.377 están dentro del periodo de gracia antes de que se inicie el cobro. En tanto, 390.220 están en etapa de pago. De este último grupo, el 77% son egresados de sus carreras y el 23% restante son desertores.

Tabla 5: Estudiantes beneficiados por el CAE

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Etapa del beneficiado** | **Cantidad** | **Porcentaje** |
| Estudiantes | 397.700 | 45% |
| Egresados en período de gracia | 86.377 | 10% |
| Egresados en etapa de pago | 390.220 | 45% |
| Total | 874.297 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comisión Ingresa.

## C) Propuesta del gobierno para cambiar el financiamiento en la educación superior

El gobierno actual ha presentado un proyecto de ley[[13]](#footnote-13) que crea un nuevo Sistema de Financiamiento Solidario (SIFS) para la educación superior, el cual tiene por objeto reemplazar al FSCU y al CAE.

Este sistema será administrado por el Estado, sin intervención de instituciones financieras privadas. Los créditos se otorgarán a una tasa de interés real de 2%. Los estudiantes no tendrán la obligación de pagar mientras estudian o cuando su ingreso es menor al sueldo mínimo; una vez estén trabajando, la cuota a pagar en será como máximo el 10% de sus ingresos, y se concederán 18 meses de gracia a partir de la fecha en que el estudiante egresa o bien deserta del sistema universitario para empezar a pagar la deuda. La deuda expirará después de pagar la cuota mensual Nº 180, que equivale a 15 años pagando de forma ininterrumpida.

Este crédito será otorgado por una sociedad anónima del Estado, denominada “La Administradora”[[14]](#footnote-14).

### iestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Características del crédito

De acuerdo a la ley, el monto del crédito se expresará en UTM, y se entregará a los beneficiarios en su equivalente en pesos. El monto del crédito cubrirá el arancel regulado del programa de estudios, más un porcentaje variable de la brecha entre el arancel regulado y el arancel real. El monto mínimo del préstamo será el equivalente a 5 UTM, mientras que el máximo corresponderá al valor del arancel real del programa de estudios, o bien a 1,5 veces el valor del arancel regulado (el menor entre estos dos valores, será el límite superior del préstamo).

La cobertura del crédito para la brecha entre el arancel regulado y el arancel real vendrá determinado por el nivel socioeconómico del estudiante, y por el nivel de acreditación de la IES, de acuerdo a la tabla siguiente:

Tabla 6: Porcentaje de cobertura de la diferencia entre el arancel regulado y el real

|  |  |
| --- | --- |
| **Decil socioeconómico** | **Nivel de acreditación de la IES** |
| **Acreditación de excelencia** | **Acreditación avanzada** | **Acreditación básica** |
| I | 90% | 80% | 70% |
| II |
| III |
| IV |
| V | 70% | 60% | 50% |
| VI |
| VII | 60% | 50% | 40% |
| VIII |
| IX | 50% | 40% | 30% |

Fuente: Proyecto de ley Nº043.

El estudiante, si quisiese, podrá actualizar su situación socioeconómica en el Ministerio de Educación acreditando sus nuevos antecedentes.

### iiestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Mejoras respecto al sistema de créditos actual

Tanto los créditos otorgados por el FSCU como los créditos CAE financian solo el arancel regulado, el cual, en la mayoría de los casos, es menor al arancel real. En este sentido, el SIFS introduce una mejora al sistema, pues se financia hasta el 90% de la brecha entre el arancel regulado y el arancel real, dependiendo de la situación socioeconómica del estudiante y del nivel de acreditación de la universidad.

Asimismo, el Proyecto de Ley establece que las IES deben entregar financiamiento a sus estudiantes por el remanente del arancel real que no alcance a ser cubierto por este nuevo crédito o por otras becas y/o beneficios que se le hayan otorgado al alumno de parte del Estado. Esta obligación solo es exigible respecto de aquellos estudiantes que pertenezcan a los seis deciles de menores ingresos de la población y que obtengan el máximo del crédito al que puedan acceder. Las IES que opten por cumplir esta obligación otorgando créditos propios, deberán asegurar que dichos créditos estarán sujetos a los mismos términos y condiciones que el CCI otorgado a través de la Administradora por el Estado en cuanto a tasa de interés, plazo y fecha de devengamiento.

Será responsabilidad de cada beneficiario del crédito efectuar el pago correspondiente a la Administradora. En el caso de los trabajadores dependientes, el empleador retendrá el monto destinado al pago del crédito, y será su responsabilidad realizar el pago ante la Administradora (Artículo 31 del Proyecto de Ley)[[15]](#footnote-15).

A continuación, se presenta una tabla que resume las diferencias entre los sistemas de créditos existentes en la actualidad (FSCU y CAE) junto con la nueva propuesta del gobierno (SIFS).

Tabla 7: Comparación de sistemas de créditos actuales con la propuesta del Gobierno.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Criterio** | **CAE** | **FSCU** | **SIFS** |
| ¿Para quién? | Todos los alumnos de IES acreditadas. | El 80% más vulnerable que estudies en universidades del Cruch y acreditadas. | El 90% más vulnerable de IES acreditadas |
| ¿Quién lo otorga? | Instituciones financieras, con aval del Estado y de las IES | Las universidades del Cruch | El Estado |
| ¿Qué financia? | Arancel de referencia | Para el 60% de la población más vulnerable: 100% del arancel de referencia. Para el resto: del 50% al 100% del arancel de referencia. | Arancel regulado y hasta un 50% más, según institución y vulnerabilidad del estudiante. |
| Tasa de interés | UF + 2% anual. | UTM + 2% anual. | UTM + 2% anual. |
| Pagos | Hasta 20 años, según la deuda. Se puede solicitar rebajas en las cuotas para llegar al 10% del ingreso. | Plazo máximo de 12 años, o de 15 años si la deuda es mayor a 200 UTM. Las cuotas son 5% de los ingresos. | Hasta 15 años, con un tope de 10% de los ingresos. Si el beneficiario deja de pagar sus cuotas sin justificación, al vencimiento del período se reprograma la deuda en un plazo máximo de 60 cuotas. |
| ¿Quiénes no pagan? | Egresados sin trabajo o que estudian postgrados en el extranjero. | Egresados sin trabajo o que estudian posgrados. | Egresados sin trabajo o con ingresos inferiores al sueldo mínimo. |
| Requisitos académicos | Universidades: Puntaje promedio PSU mínimo de 475 puntos. Para CFTs: NEM superior a 5,3 o puntaje promedio PSU mínimo de 475 puntos. | Puntaje promedio PSU mínimo de 475 puntos. | Universidades: Puntaje promedio PSU mínimo de 475 puntos. CFTs: NEM superior a 5,3, o pertenecer al 50% superior de su generación). |

Fuente: Segpres

# Sección II: Argumentación económica y evidencia empírica

## A) Argumentación económica de los créditos contingentes al ingreso

A continuación se presentan, de forma resumida, cuatro proposiciones provenientes de la teoría económica respecto al financiamiento en la educación superior, siguiendo a Barr (2004[[16]](#footnote-16); 2012[[17]](#footnote-17)).

### iestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Proposición 1: ¿Quién debería pagar?

La educación superior genera beneficios sociales que los individuos no internalizan en sus decisiones privadas – beneficios en términos de la transmisión de valores y una cultura compartida, el desarrollo de un conocimiento de uso público, mayor formación cívica, entre otros - que justifica que haya un apoyo del Estado en su financiamiento. Esto se conoce como una externalidad positiva en el lenguaje económico. No obstante, cuando reciben educación de calidad, los graduados de la educación superior también reciben altos beneficios privados (Blundell et al. 2005[[18]](#footnote-18), Urzúa 2012[[19]](#footnote-19)), que se traducen en mejores rentas, oportunidad de conseguir mejores trabajos y menor vulnerabilidad laboral. Lo anterior implica que sea eficiente y también justo que los estudiantes de educación superior carguen con una parte del costo de su educación. En este sentido, las personas deberían cargar con este costo cuando pueden permitírselo: una vez graduados, y no cuando están estudiando.

### iiestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Proposición 2: ¿Cómo se debería pagar? Introducción de los Créditos Contingentes al Ingreso (CGI)

Un mecanismo justo y eficiente en términos económicos es el crédito contingente al ingreso. Éste permite que los estudiantes que tengan las capacidades y la motivación para entrar a la educación superior no estén impedidos de hacerlo, así como se les exige que paguen su educación cuando pueden permitírselo, que es una vez han egresado y tienen ingresos suficientes para hacerlo.

Desde el punto de vista del costo, un sistema de créditos bien diseñado debería proteger al beneficiado a través de tres formas: (i) aquellos graduados que tengan ingresos bajos, menores a un umbral mínimo, deberían quedar exentos del pago del crédito hasta que superen ese umbral. Así se protege a las personas que, por distintas razones, no han sido capaces de encontrar trabajos bien remunerados. (ii) Debería haber un plazo máximo de pago del crédito; luego de una cierta cantidad de años, la deuda debería expirar. Así se protege a aquellos graduados que tienen ingresos superiores al umbral mínimo, pero no lo suficientemente altos, y que por lo tanto tienen que cargar con el costo de su educación por una gran cantidad de años. (iii) Por último, se puede generar un subsidio en la tasa de interés; entendiendo que la educación superior genera una externalidad positiva en el sistema, subsidiar la tasa de interés de los créditos es otra forma de fomentar a los estudiantes a que continúen con estudios superiores.

### iiiestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Proposición 3: ¿Cómo se vela por la calidad en el sistema de educación superior?

La calidad de la educación en las IES se aborda desde distintas perspectivas, que involucran la calidad de los profesores, los mecanismos de admisión, las dinámicas que se dan dentro de la sala de clases, el método de enseñanza, entre muchas otras. Un aspecto en particular dice relación con la información que entrega el sistema a sus usuarios. En este sentido, es central que haya información de calidad respecto a cómo funciona el sistema de financiamiento en la educación superior, así como que los usuarios efectivamente usen esta información para tomar sus decisiones. La teoría económica sugiere que la competencia entre planteles educativos es saludable cuando los estudiantes están bien informados. Esta simple proposición no implica que los estudiantes deben estar perfectamente informados sobre todas sus opciones de IES, sino que por el contrario, asume que existe un sistema con mecanismos de información públicos, unificados, y consistentes en el tiempo, que permitan al usuario tomar decisiones informadas.

### ivestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Proposición 4: Importancia del rol del Estado

El argumento de la competencia entre planteles universitarios no reniega del rol que puede tener el Estado en el sistema de educación superior, el cual se resume en seis aspectos principales: (i) debe proveer apoyo a sus contribuyentes para que realicen estudios de educación superior; (ii) debe asegurarse que hay un buen sistema de créditos para estudiar; (iii) debe adoptar, fomentar y mandatar políticas públicas aumentar la participación en la educación terciaria; (iv) debe regular el sistema, garantizando un nivel de calidad mínimo; (v) debe implementar subsidios para aquellas carreras o áreas técnicas o profesionales que quiere promover, así como para los estudiantes que no tienen los recursos económicos para ingresas a IES.

### vestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Estrategia para un buen sistema de financiamiento en la educación superior

De acuerdo a lo planteado en la sub-sección anterior, para contar con un sistema de educación superior que funcione bien se deben considerar los siguientes elementos:

*Elemento 1:* Las IES deben ser financiadas a través de una combinación entre impuestos y aranceles (proposición 1). Los aranceles le dan a las IES más recursos, lo que permite la competencia en un ambiente de amplia información hacia los usuarios (proposición 4). No obstante, muchas veces los estudiantes no son capaces de financiar por sí solos su educación terciara, por lo que se hace necesario el elemento 2.

*Elemento 2:* Implementar un sistema de créditos contingentes al ingreso (proposición 2). De esta forma, se permite que estudiantes bien informados, con méritos académicos, puedan ingresar al sistema de educación superior.

*Elemento 3:* Desarrollar políticas públicas complementarias que se hagan cargo de problemas que pudieran surgir en la implementación de los CCI, como la deserción universitaria, la falta de información en los créditos y la inserción en el mundo laboral.

## B) Experiencia comparada

###  iestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Créditos contingentes al ingreso: Casos de Australia e Inglaterra

Sistemas de créditos contingentes al ingreso se han adoptado en distintos países: Australia (1989), Nueva Zelanda (1991), Sudáfrica (1991), Inglaterra y Gales (1998)[[20]](#footnote-20), Hungría (2001), Corea del Sur (2009), Países Bajos (2016) y Malasia (2016), entre otros[[21]](#footnote-21).

En esta sección, se revisarán los casos de Australia e Inglaterra, de acuerdo a lo recabado en el estudio del *Centre for Global Higher Education (2017)[[22]](#footnote-22)*. Las universidades públicas en estos países cobran aranceles altos que son determinados por el gobierno. Actualmente, los aranceles máximos son:

1. 11.000 USD por año para un estudiante a tiempo completo en Inglaterra, independiente de la carrera que curse.
2. Entre 5.500 y 7.000 USD, dependiendo de la carrera que se estudie. Existen tres categorías y, por ejemplo, artes y humanidades están en la categoría menor, mientras que derecho y medicina, en la más alta.

Una vez el estudiante se matricula en un programa educativo, tiene la opción de pagar el arancel anual al contado, o bien diferir el pago adquiriendo un crédito contingente al ingreso. La mayoría de los estudiantes optan por lo segundo (85% en Australia, 90% en Inglaterra). Así, se genera una deuda entre el estudiante y la agencia gubernamental que administra los créditos. Cuando el estudiante se gradúa, es el empleador el que retiene de su salario el porcentaje destinado al pago del crédito universitario, al igual como lo hace con su previsión e impuestos.

Tanto en Australia como en Inglaterra, los deudores no tienen la obligación de pagar la deuda si sus ingresos anuales se encuentran por debajo de un umbral mínimo (42.000 USD en Australia y 27.000 USD en Inglaterra[[23]](#footnote-23)). Por sobre estos umbrales, los deudores pagan un porcentaje de sus ingresos, que ascienden a 8% en Australia y 9% en Inglaterra. Cuando la deuda se paga en su totalidad, los empleadores son informados y dejan de retener el porcentaje del sueldo dedicado al pago de la deuda. La duración media de la deuda es 8 años en Australia y 27 años en Inglaterra (aquí el costo de la educación es mayor). La deuda expira luego de transcurrir 30 años desde que el graduado comienza a pagar la deuda en Inglaterra, mientras que no hay un plazo de expiración en el caso de Australia.

Tabla 8: Resumen de sistemas de CGI en Australia e Inglaterra

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Criterio** | **Australia** | **Inglaterra** |
| % de estudiantes que optan por CCI | 85% | 90% |
| % del ingreso que se destina a pagar el crédito | 8% | 9% |
| Tasa de interés del crédito | 0% real | Entre 1,5% y 3% real, dependiendo de la fecha de suscripción de la deuda. |
| Ingreso mínimo anual para pagar crédito | 42.000 USD | 27.000 USD |
| Duración promedio de la deuda | 8 años | 27 años |
| ¿Expira la deuda? | No | Sí, luego de 30 años pagando. |
| Arancel máximo anual | 7.000 USD | 11.000 USD |

Fuente: Elaboración propia.

### iiestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro) Eficiencia en su cobro

Un punto clave de en la implementación de los CGI es su eficiencia en el cobro. Stiglitz (2014)[[24]](#footnote-24) llamó a esta propiedad de los CGI “eficiencia transaccional”. Tanto en Australia como en Inglaterra se ha documentado un buen funcionamiento del sistema de cobros, que ha permitido que efectivamente los recursos lleguen a las arcas fiscales (Chapman et al., 2006[[25]](#footnote-25). Hackett, 2014[[26]](#footnote-26)). Para que lo anterior ocurra, tienen que haber coordinación e información fluida entre el ente cobrador (la Administradora), el pagador (el trabajador o el empleador, en el caso de un trabajador dependiente) y las instituciones reguladoras (el Ministerio de Educación, Inspección del Trabajo, entre otros).

La idea es que el crédito sea fácil de pagar y cuente con la menor cantidad de trabas posibles, en un contexto de información amplia y pública para todos los interesados.

## C) Diseño de un sistema de CCI

De acuerdo a la teoría económica y a la evidencia empírica mostrada, en el diseño de un sistema de CCI, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos[[27]](#footnote-27):

* Porcentaje del ingreso destinado al pago del crédito.
* Umbral mínimo del ingreso a partir del cual se activa el pago de la deuda.
* Tasa de interés del crédito.
* Límites mínimos y máximos para el monto total de la deuda.
* Plazo de expiración de la deuda.
* Condiciones para el prepago de la deuda.
* Mecanismo sólido para el cobro de la deuda.

Los créditos para estudiantes de educación superior tienen múltiples objetivos, los que incluyen suavizar el consumo para sus beneficiarios y promover la movilidad social. El diseño particular de cada uno de los elementos mencionados anteriormente dependerá del objetivo de la autoridad.

# Sección III: Indicaciones finales

## A) Evaluación económica del nuevo proyecto de ley

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo para modificar el sistema de financiamiento en la educación superior cuenta con una serie de características que lo hacen beneficioso, tanto para los estudiantes como para el resto de la sociedad.

Desde el punto de vista económico, el sistema de créditos contingentes al ingreso es un buen mecanismo para permitir que estudiantes ingresen y permanezcan en la educación superior independiente de sus condiciones socioeconómicas.

La elección del porcentaje del ingreso destinado al pago del crédito, el umbral mínimo de ingresos para pagar, el monto mínimo y máximo de la deuda, la tasa de interés de la deuda y el plazo de expiración, están en línea con experiencias internacionales exitosas[[28]](#footnote-28) y con la realidad nacional. No existen argumentos para pensar que, en estos elementos en particular, la propuesta del Ejecutivo presenta características perjudiciales tanto para los estudiantes como para el Estado. Si bien existirán casos en que, dado el monto de la deuda y los ingresos del trabajador, la deuda no se pagará en su totalidad por el beneficiario, será el Estado, a través de todos sus contribuyentes, quienes pagarán este costo.

Asimismo, prudente es la indicación que el monto de la deuda esté expresado en UTM, como se viene haciendo con los créditos educacionales hace años, pues protege tanto al Estado como a los estudiantes ante volatilidades en el nivel de precios.

Por otro lado, el proyecto de ley desarrolla dos elementos que se han trabajado en modelos similares a lo largo del mundo; a saber, las condiciones de prepago y el método de cobro de la deuda a través de los empleadores. Estas características del crédito facilitan su cobro y dan libertad de acción a sus beneficiarios.

Así, tal como está presentado, el Proyecto de Ley cumple con tres características relevantes que hacen beneficiosa su implementación: es justo, solidario y responsable. Justo, pues permite que los estudiantes puedan acceder a la educación superior independiente de sus condiciones socioeconómicas; solidario, porque el peso del costo de esa educación se reparte entre los estudiantes y el resto de la sociedad, que es solidaria para cubrir la parte del costo de la educación de aquellos graduados cuyos ingresos no le permitieron devolver completamente lo que recibieron; responsable, porque usa una fórmula ya probada con éxito en otros países (como Australia o Inglaterra), con características adecuadas para la realidad nacional.

1. El Cruch es un organismo que reúne a 27 universidades chilenas, tanto públicas como privadas, y tiene como función la coordinación de la labor universitaria del país.[4](https://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_de_Rectores_de_las_Universidades_Chilenas#cite_note-CRUCH1-4)​ Las instituciones de [educación superior](https://es.wikipedia.org/wiki/Educaci%C3%B3n_superior_en_Chile) que lo integran suelen ser denominadas en Chile como “universidades tradicionales”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Fuente: Unidad de Finanzas-Unidad de Análisis, Departamento de Financiamiento Institucional, MINEDestanciamiento: estudiantes(PSU)rogado en febrero de 2018, a tracporte Fiscal Indirecto. uch)oucacifesionales y 59 mil a Centro [↑](#footnote-ref-2)
3. En abril del presente año se presentó un proyecto de ley que extiende el beneficio de la gratuidad, para estudiantes pertenecientes a IPs y CFTS, al 70% más vulnerable. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cálculo se hace en base a un promedio simple entre las PSU de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, el puntaje de Enseñanza Media y el Ranking de Notas. [↑](#footnote-ref-4)
5. Para más información sobre estas becas, visitar la página web http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas/becas-de-arancel [↑](#footnote-ref-5)
6. $9.536.200 a julio de 2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. Para más información sobre este sistema, visitar http://portal.ingresa.cl/instituciones-participantes/estudiantes-que-ingresan-a-primer-ano/ [↑](#footnote-ref-7)
8. Modificación a la Ley Nº20.027, en la que se incorpora el Artículo 11 bis, el año 2012. [↑](#footnote-ref-8)
9. Información a diciembre de 2017. Datos obtenido del Consejo Nacional de Educación, consultados el 13 de junio en https://www.cned.cl/indices/matricula-institucionesprogramas-educacion-superior [↑](#footnote-ref-9)
10. Entiéndase IES como universidades, IPs y CFTs de aquí en adelante. [↑](#footnote-ref-10)
11. No se tienen datos para el año 2017. [↑](#footnote-ref-11)
12. De acuerdo a la Segpres, en su Minuta sobre el Sistema de Financiamiento Solidario, de junio de 2018. [↑](#footnote-ref-12)
13. Mensaje presidencial Nº 043, presentando el 07 de junio de 2018 al Congreso. [↑](#footnote-ref-13)
14. De acuerdo al nuevo proyecto de ley. [↑](#footnote-ref-14)
15. El deudor deberá informar al empleador, por escrito, si es beneficiario de este crédito. [↑](#footnote-ref-15)
16. Barr, N. (2004). Higher education funding. Oxford Review of Economic Policy, 20, 2: 264-83. [↑](#footnote-ref-16)
17. Barr, N. (2012). The Economics of the Welfare State (5th Edition). Oxford and New York; NY: Oxford University Press. [↑](#footnote-ref-17)
18. Blundell, R. , Dearden, L. & Sianesi, B. (2005). Measuring the returns to education. In S. Machin and A. Vignoles (eds). What’s the Good of Education? The Economics of Education in the UK, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 117-45. [↑](#footnote-ref-18)
19. Sergio, U. (2012). La rentabilidad de la educación superior en Chile: revisión de las bases de 30 años de políticas públicas. Estudios Públicos, (125), 2-52. [↑](#footnote-ref-19)
20. El sistema de créditos se implementó en Inglaterra y Gales. En adelante, cuando se hable del sistema en Inglaterra, también se estará considerando a Gales. [↑](#footnote-ref-20)
21. Fuente: Chapman, B. (2016). Income contingent loans in higher education financing. IZA World of Labor. [↑](#footnote-ref-21)
22. Fuente: Barr, N., Chapman, B., Dearden, L., & Dynarski, S. (2017). Getting student financing right in the US: lessons from Australia and England. *Centre for Global Higher Education Working Paper*, *16*. [↑](#footnote-ref-22)
23. En estricto rigor, corresponde a 21.000 libras esterlinas. [↑](#footnote-ref-23)
24. Joseph E. Stiglitz (2014), “Remarks on income contingent loans mitigating risk” in Bruce Chapman, Timothy Higgins and Joseph E. Stiglitz (eds), *Income Contingent loans: Theory, practice and prospects,* Palgrave McMillan; New York: 29-37. [↑](#footnote-ref-24)
25. Chapman, B., T. Higgins, and J. E. Stiglitz. *Income Contingent Loans: Theory, Practice and Prospects*.  London: Palgrave McMillan, 2006. [↑](#footnote-ref-25)
26. Hackett, L. *HELP from Down Under?* University Alliance Working Paper, 2014.   [↑](#footnote-ref-26)
27. De acuerdo a Barr, N., Chapman, B., Dearden, L., & Dynarski, S. (2017). Getting student financing right in the US: lessons from Australia and England. *Centre for Global Higher Education Working Paper*, *16*. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ver casos de Australia e Inglaterra, en la sección anterior. [↑](#footnote-ref-28)