

Nuevo Instrumento Público de Financiamiento a la Educación Superior

Aníbal Guerrero Aguilar

Economista, Magíster en Políticas Públicas U. de Yale

Asesor de Financiamiento — Subsecretaría de Educación Superior (2018-2022)



Resumen Ejecutivo

Contexto

El Nuevo Instrumento de Financiamiento Público para la Educación Superior (FES) busca reemplazar los sistemas de crédito presentes en Chile, i.e., Crédito con Aval del Estado (CAE) y Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU). El FES es la última de una serie de reformas que el financiamiento de la educación superior chilena ha experimentado en las últimas décadas. Estas reformas aisladas han generado un sistema de financiamiento complejo que otorgan pocas herramientas e incentivos a las instituciones de educación (IES) para promover el desarrollo del país.

Ideas clave:

- El FES no puede ser analizado en ausencia de la Gratuidad. El sistema propuesto extiende los problemas de financiamiento institucional a todo el sistema de Educación Superior.
- El FES oficializa la discriminación de los estudiantes según el tipo de institución en la que estudian, cohartando sus posibilidades y, en definitiva, su trayectoria de vida.
- Con todo, algunas modificaciones podrían hacer que el sistema sea un paso en la dirección correcta en términos de financiamiento a la educación superior.

Para hacer de este un proyecto viable, al menos tres reformas al proyecto son necesarias:

- i. Reformarlo como un crédito contingente al ingreso.
- ii. Introducir una tasa de interés variable (componente solidario).
- iii. Financiar a las instituciones de educación en base a los retornos de sus estudiantes.

Primer Problema: ¿Crédito o impuesto?

- Aún cuando el Gobierno no ha definido al FES como un crédito o un impuesto, es claro que, según la definición de académicos su sector, la propuesta consiste en un impuesto a los graduados.
- Atria y Sanhueza (2013) realizan la siguiente pregunta para analizar la naturaleza de su propuesta de financiamiento:
 - › «¿Se trata de un pago en atención a la capacidad de pago (impuesto) o a lo recibido (crédito)?»



Primer Problema: ¿Crédito o impuesto?

- En general, el impuesto a los graduados como mecanismo de financiamiento de la Educación Superior presenta los siguientes problemas:
 - › IES son financiadas independientemente de su valor agregado, por lo que no contribuyen a la innovación ni la competencia.
 - › La inexistencia de aranceles de cara al estudiante elimina la señal que estos constituyen.
- Por estas y otras razones, actualmente no existen experiencias internacionales de impuesto a los graduados, siendo los créditos contingente al ingreso el mecanismo de financiamiento preponderante (Espinoza y Urzúa, 2015).



Propuesta 1

Reformular el FES de un impuesto a los graduados a un crédito contingente al ingreso.

Criterio	Préstamos Contingentes al Ingreso (ICLs)	Impuesto a Graduados
Progresividad	Moderada; progresiva mediante el pago según ingresos	Alta; especialmente si se acompaña de impuestos progresivos
Incentivos	Mantienen señales de precios, menor pérdida de eficiencia	Puede reducir los incentivos individuales (riesgo moral)
Riego de Incumplimiento	Mínimo (pago según ingresos)	Nulo (no hay préstamos)
Equidad	Protege a quienes ganan menos; la regresividad depende del diseño	Posible subsidio cruzado de contribuyentes con bajos ingresos
Complejidad Administrativa	Baja (puede hacerse a través del sistema tributario)	Baja (a través del sistema tributario)
Distorsiones Mercado Laboral	Distorsión depende de la rentabilidad experimentada por el graduado	Alta; especialmente para graduados que experimentan alta rentabilidad y provienen de estratos sociales bajos

Segundo Problema: Tasa de interés

- Barr y Johnson (2010) discute la regresividad y alto costo del subsidio a la tasa de interés de 0% en el sistema inglés —componente que se mantiene en FES.
- Evidencia empírica demuestra que el subsidio a la tasa de interés es regresivo, ya que beneficia principalmente a graduados con mayor rentabilidad.



Propuesta 2

Tasa de interés 0% durante época de estudios y variable en época de pago.

- Una tasa de interés positiva y variable (0-4%), según rentabilidad experimentada, establece un componente solidario entre deudores.
- Es progresiva, ya que impactaría solo a graduados de mayores ingresos.
- Con todo, limita la contribución adicional de graduados que experimentan alta rentabilidad.

Problema Principal: Financiamiento Institucional

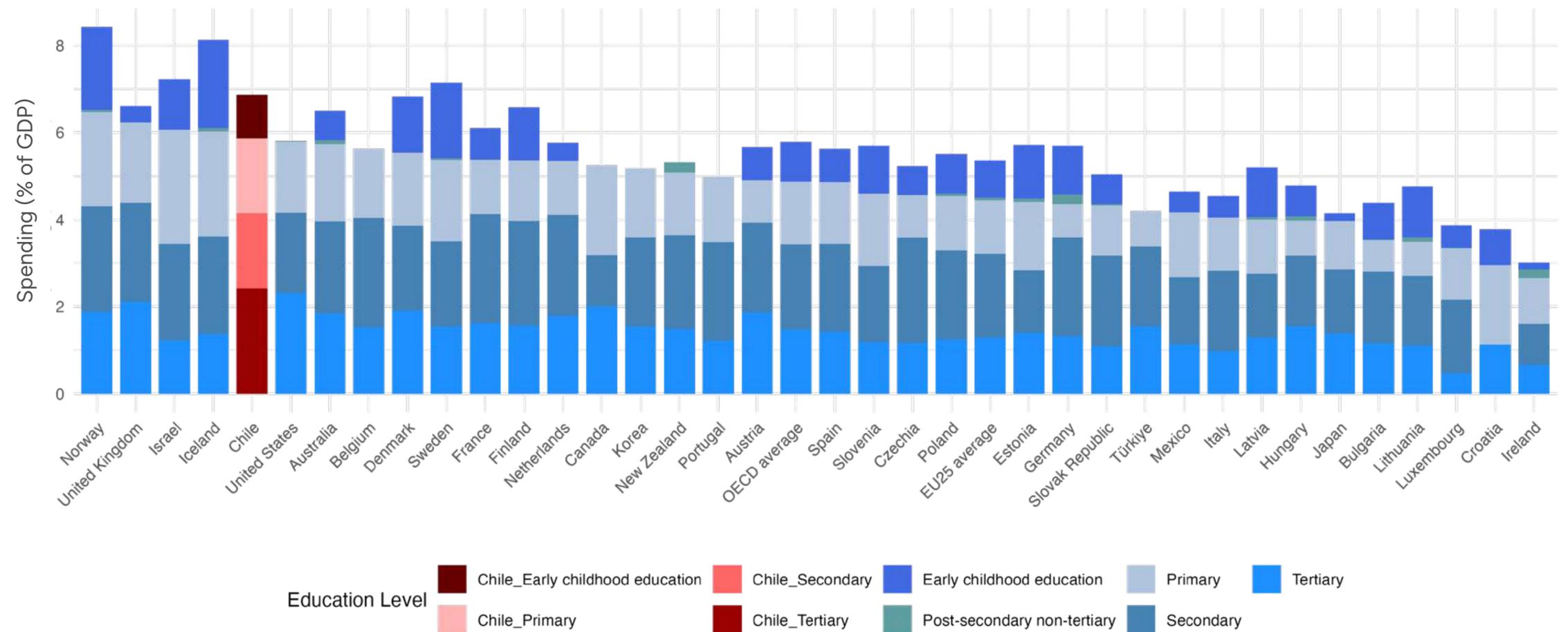
- El Proyecto FES extiende el financiamiento institucional para la Gratuidad a todo el sistema de Educación Superior.
- La Ley 21.091, Título V, artículo 88, establece que los valores a financiar serán determinados en base a las estructuras de costo de las carreras.



Análisis: Gasto Público Por Nivel

→ Dado el mayor gasto público, el país gasta el 5,9% de su Producto Interno Bruto (PIB) en instituciones educativas desde el nivel primario hasta el terciario, en comparación con un promedio de 4,9% en los países de la OCDE.

Spending on Educational Institutions, as a percent of GDP
By Level of Education (2021)

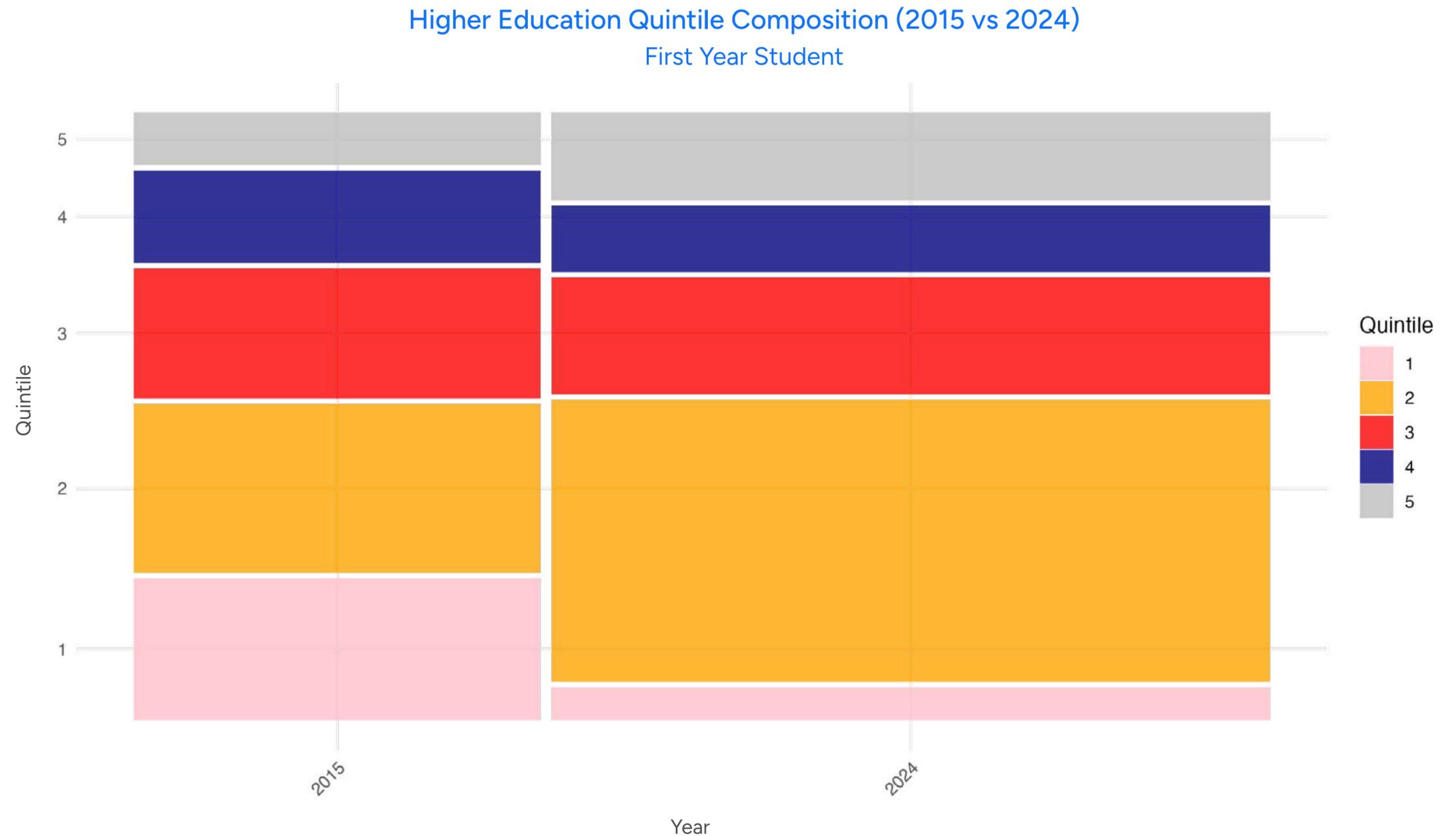


Source: Author's own using Education at a Glance 2024 data.

Note: Countries sorted in descending order of total expenditure on primary to tertiary

Análisis: Gasto Público Por Nivel

→ Tras la Gratuidad, el gasto a nivel terciario en Chile es el más alto de la OECD, sin embargo, la composición socioeconómica de la matrícula se ha mantenido estable.



Source: Author's own using MINEDUC data.

Extender el Financiamiento Institucional de la Gratuidad Implica:

- Eliminar los subsidios cruzados institucionales desde carreras superavitarias a deficitarias.
- Un menor financiamiento institucional por la única vía de financiamiento de ciertas instituciones con un claro impacto en calidad —estimación CUP establece menores transferencias entre 200 y 300 mil millones menos anuales.
- Eliminar incentivos institucionales para impartir carreras rentables y demandadas por el mercado laboral. Sólo importa el costo.



Propuesta 3

Financiar carreras en virtud de su rentabilidad esperada.

- Toda la información necesaria para determinar los aranceles existe.
- Aranceles entregan información a los estudiantes. Un menor arancel responde a una menor rentabilidad esperada.
- Alinea incentivos para el Estado, instituciones y estudiantes.

Conclusiones y Discusión

- El FES presenta problemas en su diseño que impactan al estudiantes, pero principalmente, al sistema de Educación Superior y su calidad.
- Para que el FES sea una reforma que no solo promueva el bienestar del estudiante, sino que la calidad y el desarrollo del país, tres reformas al proyecto son necesarias:
 - › Reformarlo de un impuesto a los graduados a un crédito contingente.
 - › Establecer una tasa de interés positive y variable según ingresos durante la etapa de pago.
 - › Establecer el financiamiento en virtud de la rentabilidad de las carreras, no de sus costos.
- Su aprobación y puesta en marcha dejaría interrogantes respecto de las diferencias que se generan entre estudiantes equivalentes que optan por distintas IES para completer sus estudios terciarios.

Gracias

En caso de preguntas,
dirigirlas a: anibal.guerrero@yale.edu



Referencias

- *Barr, N., & Johnson, A.* (2010, March). Interest subsidies on student loans: A better class of drain (Discussion Paper No. 114). Centre for the Economics of Education, London School of Economics.
- *Espinoza, R., & Urzúa, S.* (2015). La inconveniencia de un impuesto a los graduados para financiar una educación superior gratuita. *Economía y Política*, 2(2), 77–106. <https://doi.org/10.15691/07194714.2015.007>