

Políticas Públicas

**La educación superior en Chile y los
mecanismos de financiamiento**

Gabriela Clivio



La educación superior en Chile y los mecanismos de financiamiento

¿se resuelven los problemas del CAE?

¿un pozo sin fondo, una inversión en el largo plazo?

Gabriela Clivio¹

Centro de Estudios Democracia y Progreso

Introducción

El proyecto de ley que crea el Fondo para la Educación Superior (en adelante FES), ingresado al Congreso el 16 de octubre de 2024, busca reemplazar el actual sistema, Crédito con Aval del Estado (conocido como CAE), y establecer un sistema de financiamiento público para la educación superior. Su objetivo es crear un nuevo sistema de financiamiento que reemplace los instrumentos vigentes tales como el Crédito con Aval del Estado y el Fondo Solidario de Crédito Universitario; establecer un sistema de financiamiento público para la educación superior y asegure la gratuidad para los estudiantes de las familias con menos recursos.

Este documento, primero, ubica la educación superior chilena en el contexto de la OCDE, y algunos de sus países, efectúa un análisis de las principales características del CAE y FES, destacando aquellos problemas que subsisten más allá del mecanismo de financiamiento de turno, y los grandes temas que plantea el FES así como la viabilidad del mismo. Luego realiza una comparación entre ambos sistemas o mecanismos de financiamiento desde el punto de vista financiero, y por último, destaca algunas prevenciones necesarias a la hora de legislar sobre el proyecto de gobierno.

¹ Economista, CFA, CAIA, ABV, Miembro del Board de International Valuation Standard Council, Académica de la FEN y Socia Fundadora de Vios Consulting.

Chile en comparación con la OCDE en materia de población con educación universitaria

Comparado con el promedio de los países de la OCDE, Chile tiene un menor porcentaje de la población con educación universitaria, aunque dicho porcentaje supera ampliamente a la mayoría de los países latinoamericanos y se acerca a varias naciones desarrolladas.

En Chile, aproximadamente el 41% de los jóvenes entre 25 y 34 años cuentan con un título de educación superior (universitaria o técnica/profesional).

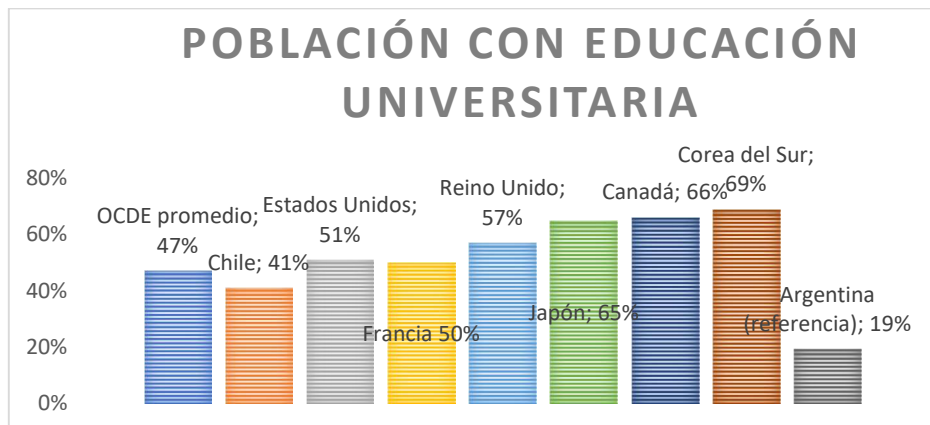
En el caso de la OCDE el promedio para este grupo etario se ubica en 47%, y dado lo anterior Chile se ubica algunos puntos por debajo de la media de dicho bloque económico.

Países como Estados Unidos (51%), Reino Unido (57%), Francia (50%) y España (49%) muestran porcentajes aún mayores, mientras que Japón, Canadá y Corea del Sur lideran con tasas cercanas al 65-69% en educación universitaria.

A nivel de población general (25-64 años), el porcentaje en Chile se ubica en 31%, también por debajo del promedio OCDE.

Contexto latinoamericano y tendencias

Sin embargo, Chile sobresale en la región latinoamericana en materia de porcentaje de la población con educación universitaria, superando a Argentina (19%), Brasil, México y Colombia, entre otros.



El acceso y la finalización en programas técnicos-profesionales también es elevado en Chile, aunque la tasa de finalización universitaria (titulación) sigue relativamente baja en comparación internacional.

En resumen, Chile presenta una tasa de educación universitaria algo menor que el promedio de la OCDE, pero se ubica por sobre la mayoría de sus vecinos latinoamericanos. Esta tasa de educación universitaria ha ido en ascenso en los últimos años.

El Crédito con Aval del Estado y la democratización de la educación

El Crédito con Aval del Estado o CAE se creó explícitamente como un mecanismo para estimular y ampliar el acceso a la educación universitaria en Chile, especialmente para estudiantes de bajos recursos económicos. Según la Ley y sus impulsores, su propósito, era democratizar el acceso a la educación superior, brindando financiamiento a estudiantes que antes no podían ingresar por barreras económicas. De esta manera, el CAE se diseñó para que “ningún joven quede sin estudios por temas económicos”, fomentando la movilidad social por medio de estudios universitarios y asegurando que el origen socioeconómico no fuera impedimento para ingresar a la educación superior.

Antes de la creación del CAE, solamente los estudiantes de las universidades tradicionales podían acceder al Crédito Solidario; el CAE extendió la cobertura a universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica. Luego de su implementación, la matrícula universitaria en Chile creció más de un 80% entre los años 2005 y 2016, evidenciando el papel de este mecanismo en la expansión de la educación superior.

El CAE planteaba que el Estado fuera el aval de los alumnos frente a los bancos que otorgaban los préstamos facilitando así el financiamiento masivo. La lógica de “estudia ahora y paga después” buscaba que la inversión en educación produjera beneficios futuros en ingreso y calidad de vida.

Los problemas que el CAE no abordó y los que generó

Como mencionamos, el CAE se creó con el objetivo de expandir el acceso a la educación superior, su objetivo era facilitar la igualdad de oportunidades y reducir barreras financieras en la matriculación universitaria. Este mecanismo comenzó a operar en el año académico 2006, otorgando sus primeros créditos ese mismo año luego de la promulgación de la Ley N.º 20.027 en el año 2005.

Dado su rol de aval, el Estado debe compensar a los bancos que otorgan los préstamos por las diferencias entre el dinero recaudado y lo adeudado por los estudiantes. La cuantía del monto del cual se hace cargo el Estado por morosidades, se ve agravada además por la diferencia entre el "arancel de referencia" que es el arancel financiado y el "arancel efectivo" que es el arancel cobrado por las instituciones. En la actualidad, el costo anual del CAE para el Estado de Chile es de USD 800 millones anuales.

Las principales críticas al CAE incluyen, entre otros, su alta tasa de morosidad; la falta de cobertura completa de los costos universitarios dada la diferencia entre el arancel de referencia y el arancel efectivo mencionado anteriormente; el sobreendeudamiento de los estudiantes, y la ausencia de incentivos para mejorar la calidad educativa. Es, quetas críticas las abordaré a continuación.

Morosidad, "cultura del incumplimiento" y sobreendeudamiento

El CAE ha enfrentado una creciente morosidad, la que se ha visto agravada por los anuncios políticos de condonaciones que no han hecho sino fomentar una "cultura del incumplimiento", de sus obligaciones dado que muchos egresados dejaron de pagar sus créditos esperando ser beneficiados por condonaciones estatales. Asimismo, la diferencia entre el "arancel de referencia" fijado por el Estado, y el arancel efectivo cobrado por las instituciones obliga a los estudiantes a buscar créditos adicionales para cubrir la diferencia lo que aumenta el endeudamiento de los estudiantes y genera una carga financiera muchas veces difícil de asumir.

Ausencia de control sobre la calidad educativa

El mecanismo del CAE tiene como prioridad el financiamiento masivo de la educación universitaria, pero no incentiva la mejora en la calidad de las instituciones de educación superior. Lo anterior, permitió la expansión de universidades y centros de estudio con baja acreditación y estándares de calidad cuestionables, lo que a su vez perjudicó la formación de los estudiantes.

El Fondo de Educación Solidaria

El Fondo de Educación Solidaria, (FES), permite que los estudiantes cursen su carrera sin pagar aranceles mientras dura su etapa de estudio, salvo un posible copago sólo para quienes estén en el 10% de mayores ingresos. De esta manera, los beneficiarios del FES comienzan a pagar al Estado una vez titulados e incorporados al mercado laboral. La cuota a pagar por cada estudiante será determinada como un porcentaje de sus ingresos alcanzando normalmente hasta un 8% mensual durante 20 años, dependiendo de su tramo de renta y con topes establecidos.

Es decir, en este caso a diferencia del CAE, el costo del financiamiento de una carrera universitaria no es entonces fijo ni conocido al momento de tomar la decisión por el estudiante, sino que dependerá de su nivel de ingresos post-titulación durante un periodo de tiempo bastante extenso. Si el costo del financiamiento de la educación superior pasa a ser función del nivel de ingresos de una persona, nos encontramos entonces en presencia de un nuevo impuesto que reemplaza al costo del financiamiento fijo y conocido desde el comienzo del proyecto como era el caso del Crédito con Aval del Estado.

El FES descansa en una idea de solidaridad que nada prueba que se dará, es en la práctica es un impuesto

La idea de este sistema FES, a diferencia del CAE, es que se produzca una trasvasije entre quienes paguen más y los que no pagarán nunca por su educación superior dado que luego de graduarse obtendrán ingresos iguales o menores a un umbral de aproximadamente 7,5 UTM mensuales o \$500.000. Es decir, bajo este mecanismo, aquellos estudiantes de menores ingresos no pagarán por su educación, pero se piensa que este mecanismo no generará un déficit para el Estado a diferencia del CAE.

Para que lo anterior sea posible, la única solución es que en la práctica se cree un impuesto con un fin específico a los profesionales de mayores rentas destinado a pagar la educación de aquellos que no pagarán por su educación superior. El "detalle" es que los impuestos con un fin específico son inconstitucionales en Chile.

Otro de los problemas del CAE consiste en la diferencia entre el arancel efectivo y arancel referencial. El CAE financiaba solo hasta el "arancel de referencia" definido por el Estado, mientras que las instituciones cobraban un "arancel efectivo" mayor y esto se traducía en

un mayor endeudamiento para los estudiantes. Esta diferencia obligó a muchos estudiantes a buscar créditos adicionales para complementar el pago. En realidad, el FES no resuelve este desfase y muchos estudiantes podrían seguir enfrentando brechas de financiamiento.

La falta de preocupación sobre la calidad educativa

La calidad de la educación no era una de las preocupaciones u objetivos perseguidos por el CAE sino que su foco fue el financiamiento de la educación superior. El CAE propició la expansión de instituciones de educación superior con baja acreditación y estándares algo cuestionables. El FES tampoco implementa un cambio profundo en los criterios institucionales de calidad. En resumen, el FES tampoco se hace cargo de este grave problema.

Análisis financiero comparativo CAE vs FES

El análisis financiero comparativo entre el CAE (Crédito con Aval del Estado) y el FES (Fondo para la Educación Superior) muestra diferencias claves en su impacto económico sobre los estudiantes y el Estado, especialmente en términos de carga financiera, estructura de pagos y sostenibilidad fiscal.

Diferencias de estructuras y pagos

CAE, al ser un crédito bancario respaldado por el Estado, el monto total depende del arancel de referencia y debe pagarse con un interés fijo (2%) en cuotas durante 15 o 20 años, permitiendo pagos escalonados inicialmente menores lo que va de la mano con la mejora en el ingreso a lo largo del ciclo de vida de una persona.

Por otro lado, el FES sustituye el endeudamiento tradicional por un sistema de contribución post-egreso ajustado a ingresos personales. Exige un copago mínimo sólo al 10% de los estudiantes de mayores ingresos y después se debe pagar un porcentaje de ingreso, eximiendo a quienes ganan menos del umbral definido. En los hechos se trata de un impuesto.

Comparación de carga financiera

En la mayoría de los deciles de ingreso (salvo el decil más alto), el FES representa una carga financiera presente menor que el CAE, siendo el CAE más costoso para estudiantes con menores ingresos. Sin embargo, para el decil 10 (los de más altos ingresos), el FES es más oneroso, alcanzando el 66,8% de los casos en ese grupo. Si estos estudiantes deciden no financiar sus estudios con el FES entonces el sistema no

estará equilibrado dado que no habrá quien financie la educación superior de los estudiantes de los menores deciles.

El FES implica principalmente un flujo de pagos promedio menor a lo largo del tiempo para egresados de la mayoría de las instituciones y carreras. Pero para carreras de altas rentas y universidades selectivas (sería el caso de Medicina o Derecho en universidades estatales), algunos egresados terminarán pagando más bajo el esquema del FES que bajo el CAE, debido al mayor porcentaje sobre ingresos en el largo plazo y al hecho de que el FES deberá pagarse durante 20 años.

El porcentaje de egresados que pagarían más bajo el mecanismo del FES que del CAE es bajo en los Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades Privadas No CRUCH, pero supera el 30% en Universidades Estatales y Privadas del CRUCH.

Impacto fiscal y sostenibilidad

El CAE es, en los hechos, insostenible para el Estado dado que acarrea una alta morosidad (más del 50% para egresados) y enormes costos fiscales (más de 9 mil millones de dólares entre 2006 y 2023, gran parte de los cuales no se recuperan).

Sin embargo, el FES, como mecanismo, elimina la intermediación bancaria, baja los costos para el fisco y mejora las perspectivas de recuperación de recursos. El FES establece una lógica solidaria entre los egresados de mayores ingresos y los de menores ingresos. Ello en tanto que los estudiantes de mayores ingresos se acojan al FES.

RESUMEN: ventajas y desventajas

Indicador	CAE	FES
Tipo de financiamiento	crédito bancario + aval estatal	Fondo Solidario Estatal
Tasa de interés	2% fijo	Monto a pagar será un porcentaje del ingreso, en función del tramo salarial
Períodos de pago	15-20 años	hasta 20 años, según ingresos
Costo total promedio	más alto para bajos ingresos	más alto para egresados con altos ingresos
Morosidad	alta (>50%)	no se conoce
Costo fiscal	muy elevado y creciente	potencialmente decreciente pero muy dependiente de que los estudiantes del décimo decil se queden en el sistema



Consideraciones finales

Si bien es cierto que el FES, facilita la progresividad dado que quien ganará más, pagará más, será más costoso que el CAE para egresados de altos ingresos y carreras muy demandadas. Es, en los hechos, un impuesto específico que se está creando para estos estudiantes una vez graduados. Sin embargo, para la mayoría de los estudiantes, y especialmente para niveles de ingreso medio y bajo, el FES reduce la carga económica e implica menor riesgo de endeudamiento crónico. El FES resulta más sustentable para el Estado y ofrece una lógica de financiamiento solidario, rectificando algunas de las críticas al modelo anterior.

Sin embargo, hacen falta más estudios técnicos para avanzar con este mecanismo especialmente porque se trata de la creación de un impuesto específico. La decisión de transparentar los cálculos y supuestos del Ministerio de Hacienda en la proyección financiera de los efectos de este proyecto, es un aspecto crítico para el análisis del mismo.

Al respecto es importante señalar que la Constitución de la República de Chile exige que los tributos sean proporcionales, progresivos o en otra forma que fije la ley y que no sean manifiestamente desproporcionados o injustos. La Constitución permite la aplicación de gravámenes especiales sobre actividades, bienes o zonas geográficas por ley,

siempre que estas no impliquen discriminación arbitraria en el trato económico algo que el FES pareciera ser.

Los impuestos específicos que existen en la actualidad, tales como los que gravan los combustibles, tabacos, alcoholes o productos suntuarios, están regulados en distintas leyes ordinarias y forman parte del sistema tributario nacional y buscan desestimular el consumo de ciertos bienes. La Constitución permite que ciertos tributos tengan destinos específicos, por ejemplo, para la defensa nacional o para obras de desarrollo regional, según lo autorice la ley. En resumen, los impuestos específicos no están prohibidos por la Constitución, siempre que respeten los principios constitucionales tributarios de igualdad, proporcionalidad y no discriminación arbitraria.



www.democraciayprogreso.org



contacto@cdyp.org