



FINANCIAMIENTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE: MODELO PARA ARMAR

Daniel Hojman
Universidad de Chile

Seminario Rectoría-IEAE-COES
28 de Agosto 2019

AGENDA

1. Hechos estilizados
 - Comparaciones con la OCDE
2. El impacto sistémico de las políticas de financiamiento
3. Transición e incertidumbre
 - Ausencia de un modelo global de financiamiento (del sistema)
 - Reformas e incertidumbre regulatoria
4. Desafíos y propuestas, es decir, preguntas

1. HECHOS ESTILIZADOS

- Gasto en educación y gasto público
- Gasto en educación superior versus escolar
- Cambios en el tiempo
- Aranceles

FINANCIAMIENTO, COMPARACIÓN CON LA OCDE

	Chile	Promedio OCDE
Gasto (%PIB)		
Total educación	6.1	5.0
Gasto Público Educación	4.5	4.5
Educación pre-escolar	0.8	0.7
Primaria (+ pre-escolar)	1.8	1.5
Secundaria	1.8	2.0
Superior	2.5	1.5
I+D Superior	0.1	0.4

Gasto por estudiante (USD, PPP)			gap
Pre-escolar	5,100	8,426	65%
Primaria	5,064	8,539	69%
Secundaria	4,930	9,868	100%
Superior sin I+D	8,067	11,049	37%
Superior con I+D	8,406	15,656	86%

Gasto Superior v Primaria + Secundaria		
Superior sin I+D/ Primaria + Secundaria	0.41	0.27
Superior con I+D/ Primaria + Secundaria	0.44	0.37
Superior sin I+D/ Primaria + Secundaria (por estudiante)	1.61	1.18
Superior con I+D/ Primaria + Secundaria (por estudiante)	1.68	1.69

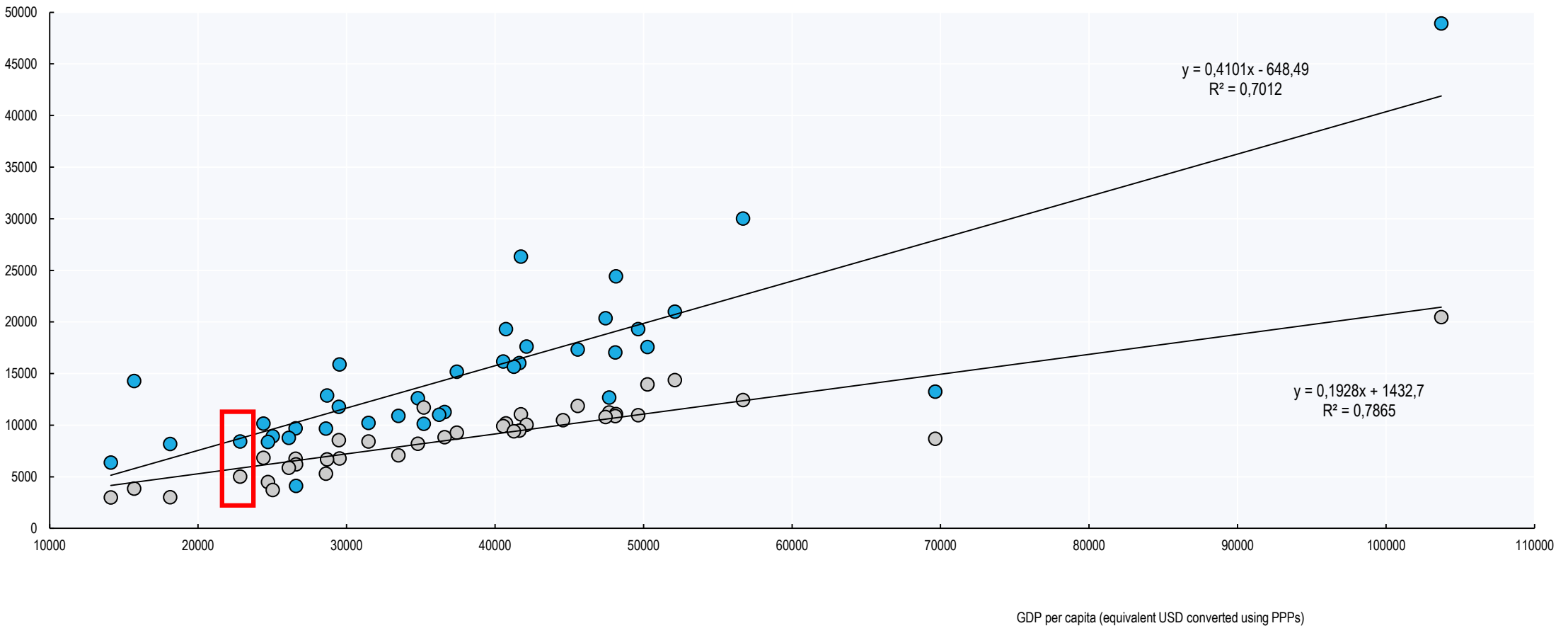
Gasto Público Educación/Gasto Público	17.5	11.1
Gasto Público/PIB	25.6	42.8

Tendencia (2011 = 100, precios ctes)		
Gasto Público	125	105
Gasto Público Educación	128	105
Share of public exp education institutions	55%	64%

Fuente: OECD, EAG 2018
 Datos OECD = 2015
 Datos Chile = 2015/2016

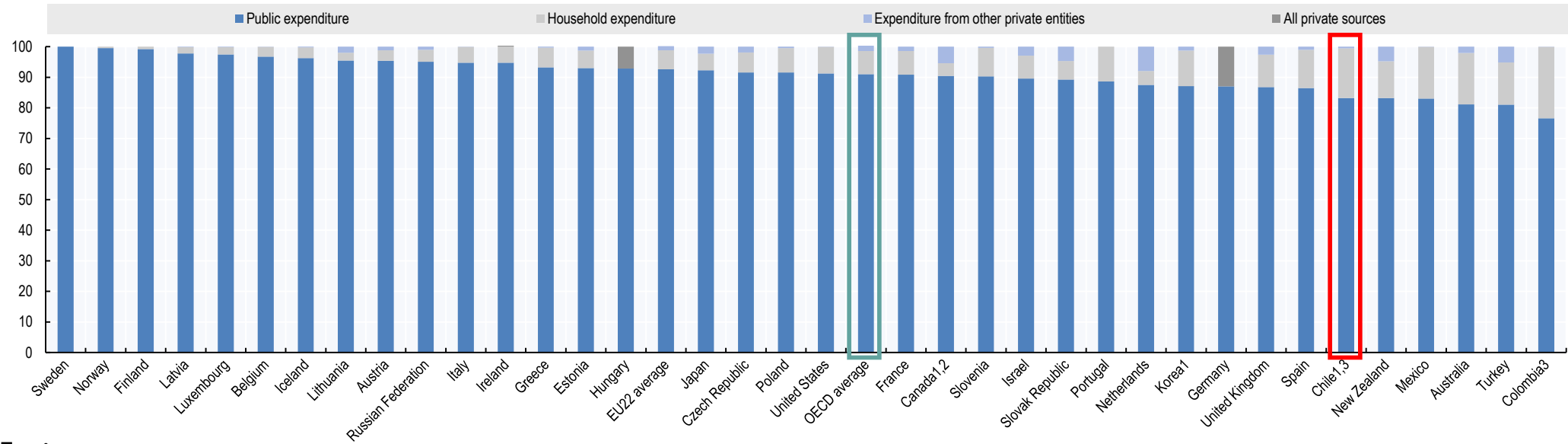
Expenditure per student
(equivalent USD converted)

- Primary, secondary and post-secondary non-tertiary
- Tertiary

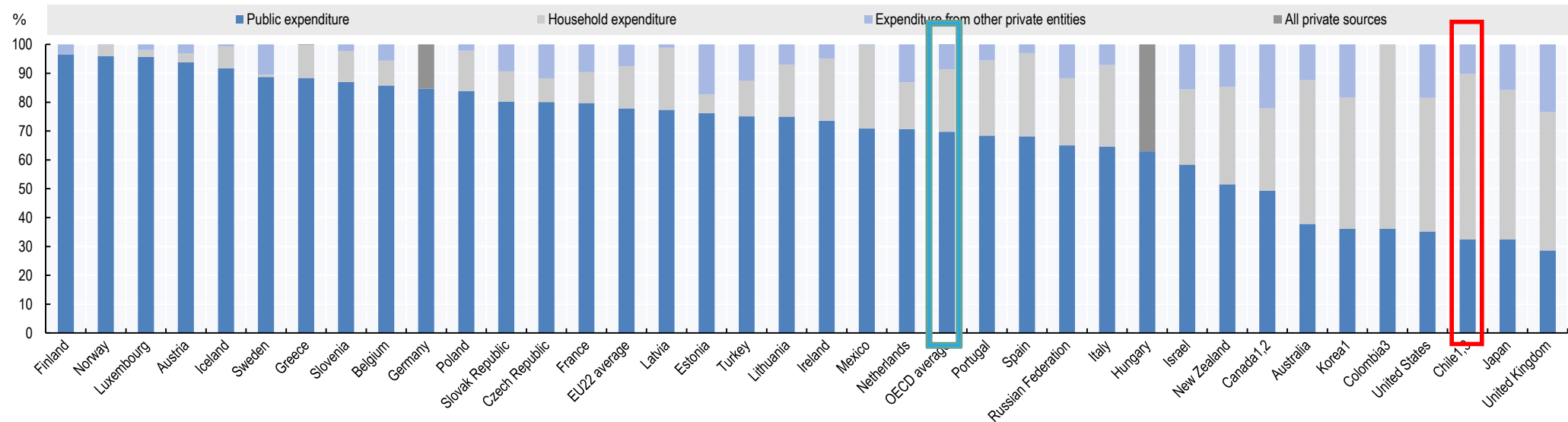


DISTRIBUCIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Primary, secondary and post-secondary non-tertiary



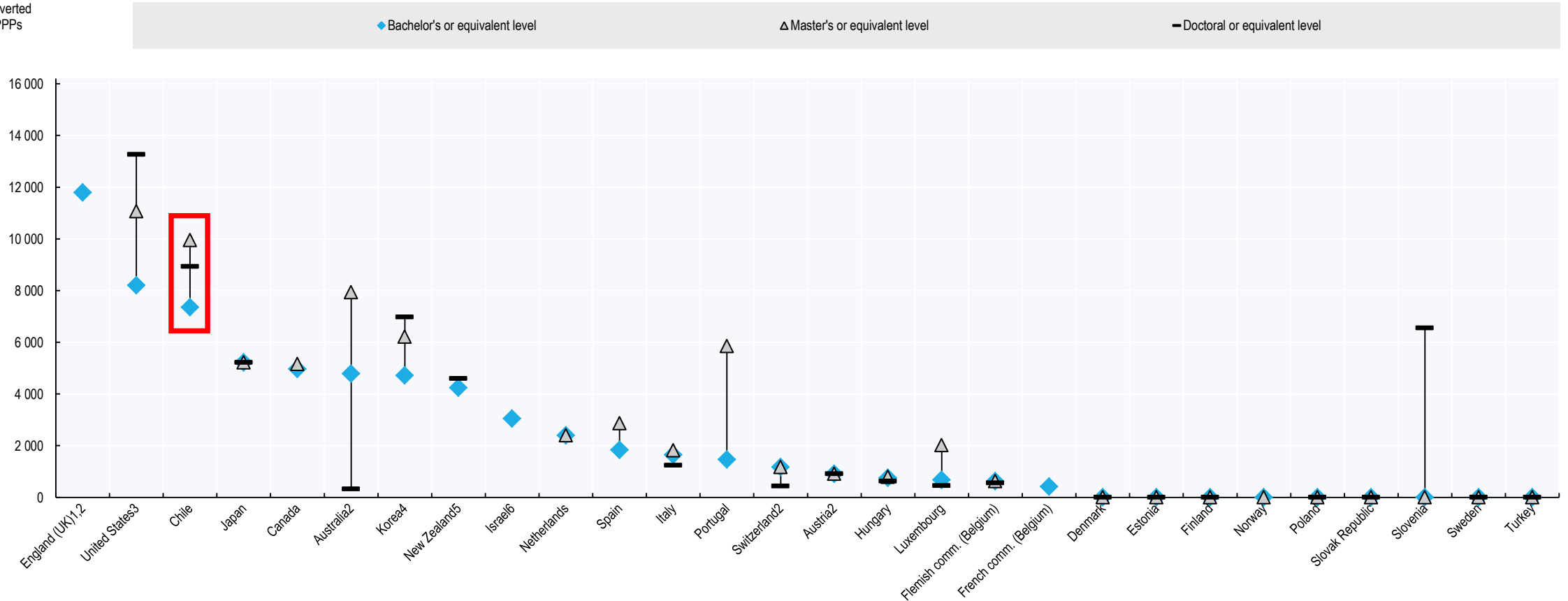
Tertiary



ARANCELES EN CHILE Y OTROS PAISES OCDE 2015

Arancel de pregrado, magister y doctorado en US, PPP

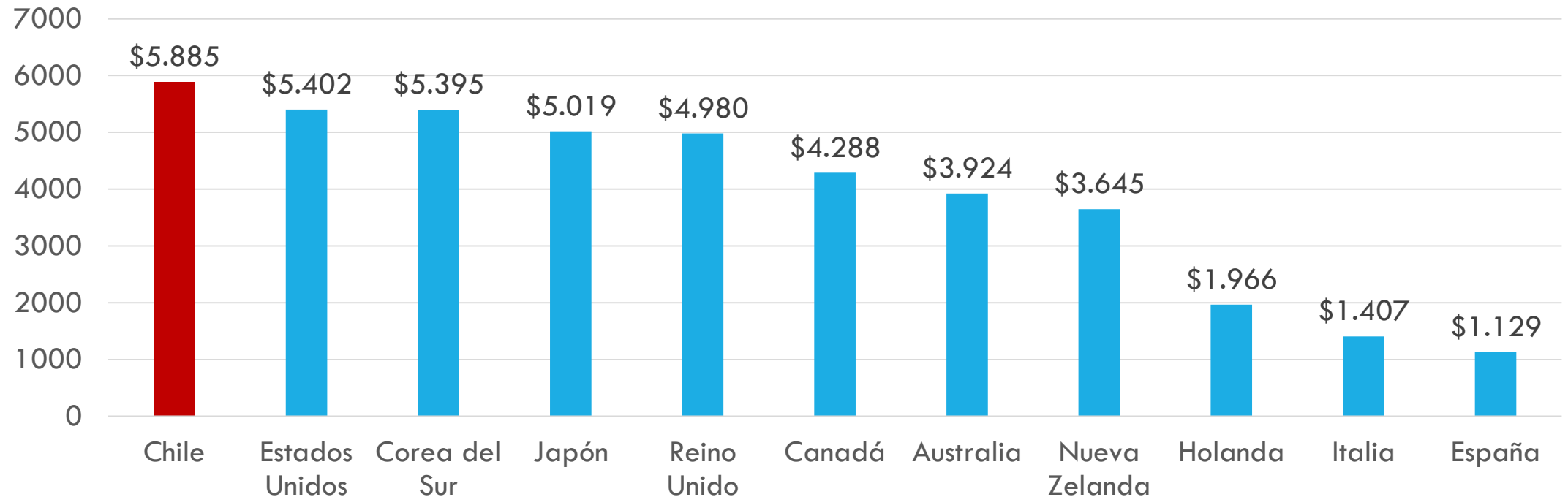
USD converted using PPPs



Fuente: OECD, EAG 2018

ARANCELES EN CHILE Y OTROS PAISES OCDE 2011

Arancel de pregrado anual en US\$ convertidos a paridad de poder adquisitivo
OECD, 2011





2. EL IMPACTO SISTÉMICO DE LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: MODELO PARA ARMAR

Más que un modelo de financiamiento del sistema de educación superior, nos encontramos en una transición sin un destino consolidado. Este modelo para armar, se ha configurado principalmente a partir de hitos o componentes:

- Reconfiguración radical de sistema de educación superior a partir de las reformas de comienzos de los 80.
- Políticas de financiamiento estudiantil, especialmente la masificación del CAE desde el 2006.
- Reformas del gobierno de la Presidenta Bachelet que introducen la gratuidad para los 6 primeros deciles.
- Cambios en el financiamiento institucional en la última década.
- Sistema de financiamiento de la investigación a partir de proyectos concursables, fundamentalmente via CONICYT y, otros como, Milenio y proyectos CORFO.

FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL Y SU IMPACTO SISTÉMICO

El financiamiento estudiantil ha sido la componente dominante del sistema. En los últimos quince años el impacto de las políticas de financiamiento estudiantil han transformado el sistema.

Su impacto va mucho más allá de los hogares, afectando la evolución de todas dimensiones del sistema de Educación Superior.

- Masificación
- Inclusión
- Competencia entre Ues y definición de la oferta de carreras
- Sistema heterogéneo en objetivo, proyectos y calidad
- Mix público/privado
- Adopción segmentada de políticas

FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL Y SU IMPACTO SISTÉMICO: CAE, SUBSIDIO A LA DEMANDA, MASIFICACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

- Gran crecimiento de la matrícula desde comienzos de los 90 fuertemente acelerado con introducción del CAE a partir del 2006
 - 1986: matrícula universitaria = 116,000
 - 2005: matrícula universitaria = 420,000
 - 2016: matrícula universitaria = 720,000
- La masificación de la Educación Superior estuvo fuertemente vinculada con el financiamiento estudiantil, principalmente de hogares e impulsado por créditos como el CAE.
- El impacto de la gratuidad está por verse.
- La expansión del sistema se asocia con una expansión mayor de la matrícula de universidades privadas fuera del CRUCH.
 - 1986: matrícula CRUCH = 116,000
 - 2016: matrícula CRUCH = 346,000
 - 2016: matrícula privada No Cruch = 374,000
- Expansión asociada con inclusión y gran heterogeneidad en la composición socioeconómica atendida por las distintas universidades.

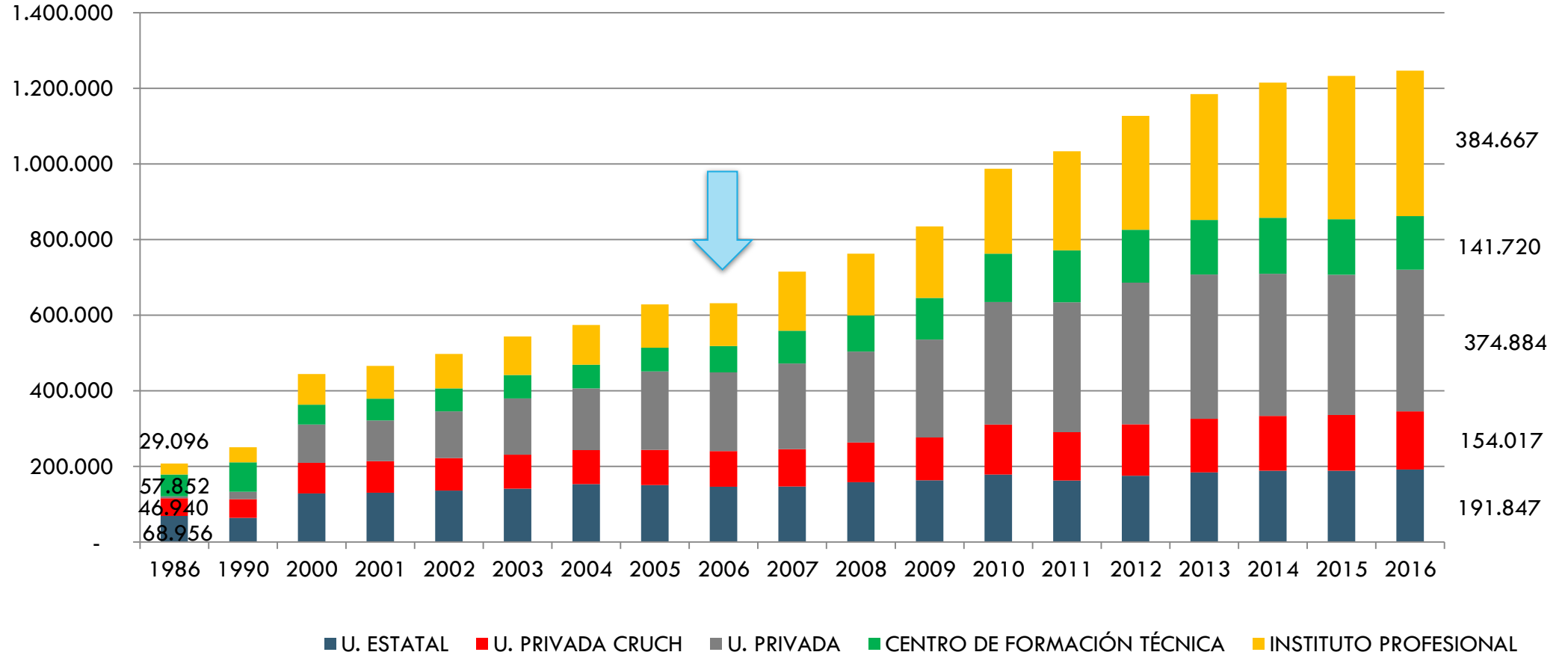
FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL Y SU IMPACTO SISTÉMICO

Algunos aspectos que han caracterizado el financiamiento de Educación Superior en Chile:

- Alto financiamiento privado (hogares) a nivel comparado.
 - Hasta MB2, bajo gasto público.
- Becas y créditos subvencionados por el Estado mayor a aportes institucionales. Financiamiento público y créditos (e.g. CAE) orientados a subsidiar la demanda más que la oferta.
- Competencia por matrícula y surgimiento de una oferta heterogénea en sus objetivos, proyectos y calidades.
- Parte de la oferta del sistema de baja calidad y baja pertinencia. Parte del sistema orientado al lucro.
 - Urzúa (2016); Bucarey, Contreras, Muñoz (2019).
 - En educación la calidad de la oferta es difícil de observar y además depende de la demanda .
- Aranceles altos en el concierto internacional (PPP).

IMPACTO DEL CAE EN LA EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA

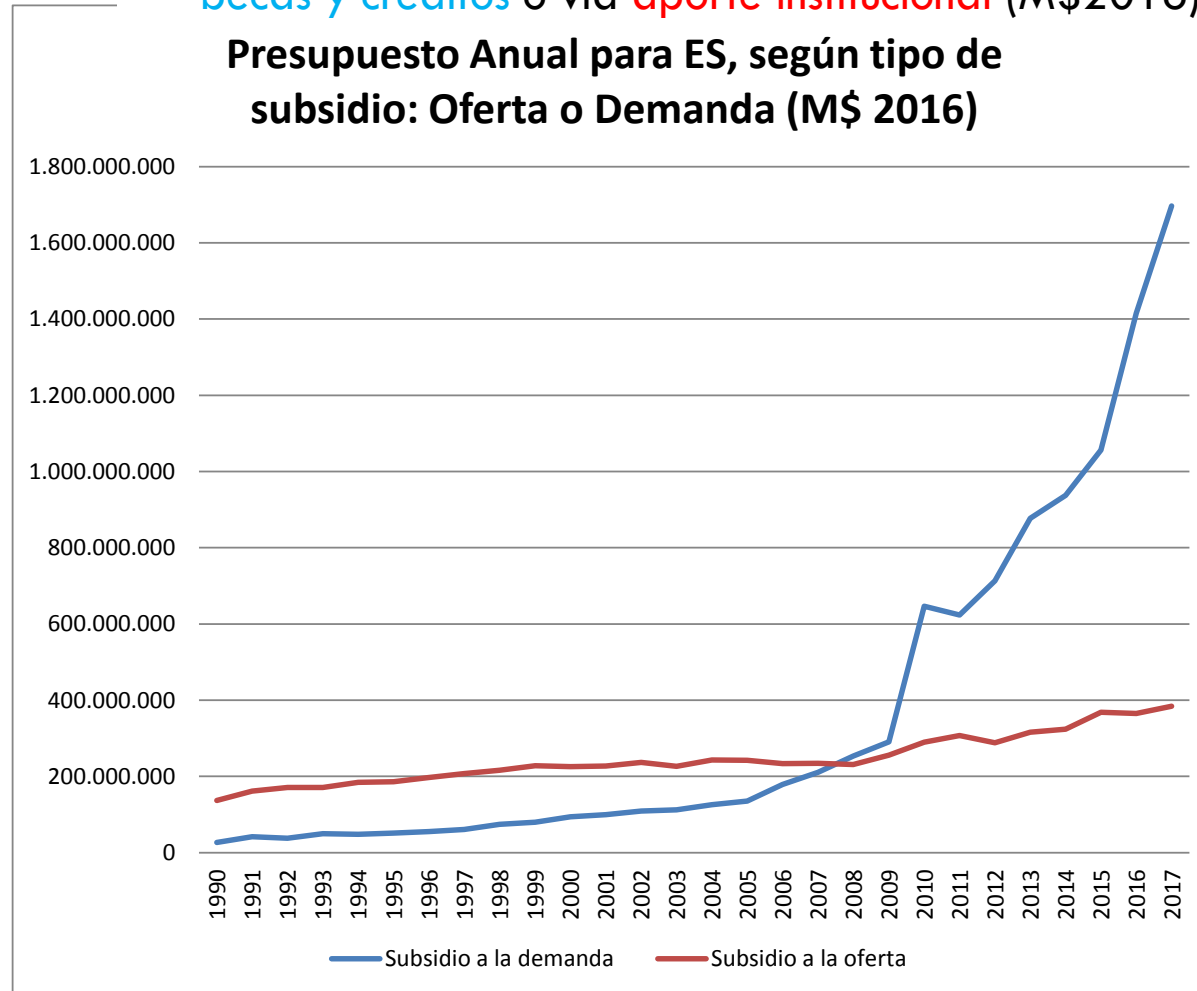
Evolución de la Matrícula



Fuente: Consorcio de Universidades del Estado de Chile

FINANCIAMIENTO FISCAL A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: SUBSIDIOS A LA OFERTA Y A LA DEMANDA

Presupuesto a las Instituciones de Educación Superior, vía **becas y créditos** o vía **aporte institucional** (M\$2016)



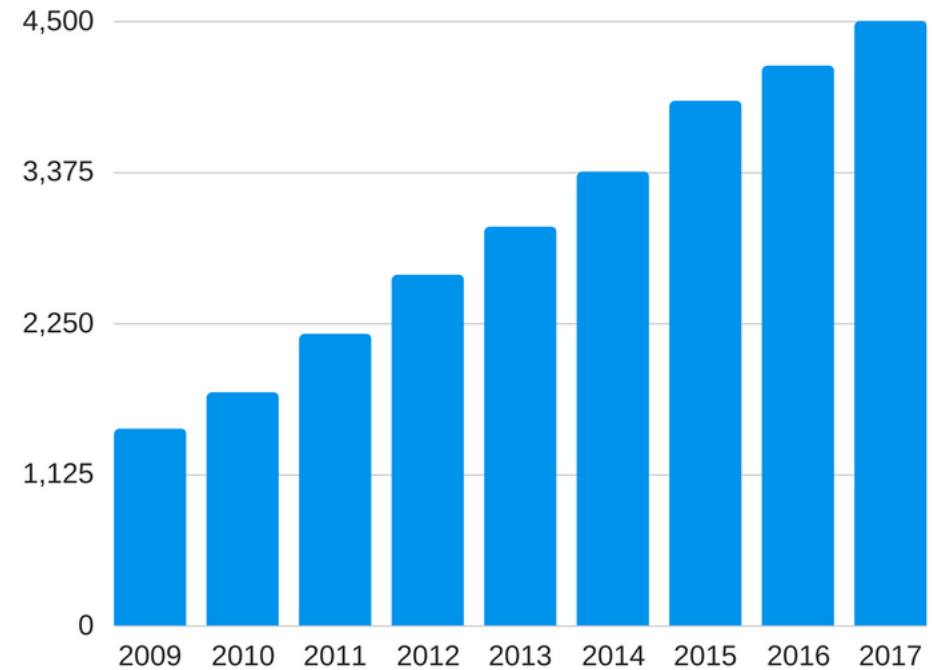
ENDEUDAMIENTO ESTUDIANTIL

- Los préstamos estudiantiles se han triplicado en los últimos diez años, hasta alcanzar los US\$4.500 millones a diciembre de 2017.
- En tan solo una década el número de estudiantes endeudados pasó de 291.776 a 722.035.

(Informe de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras SBIF, 2018)

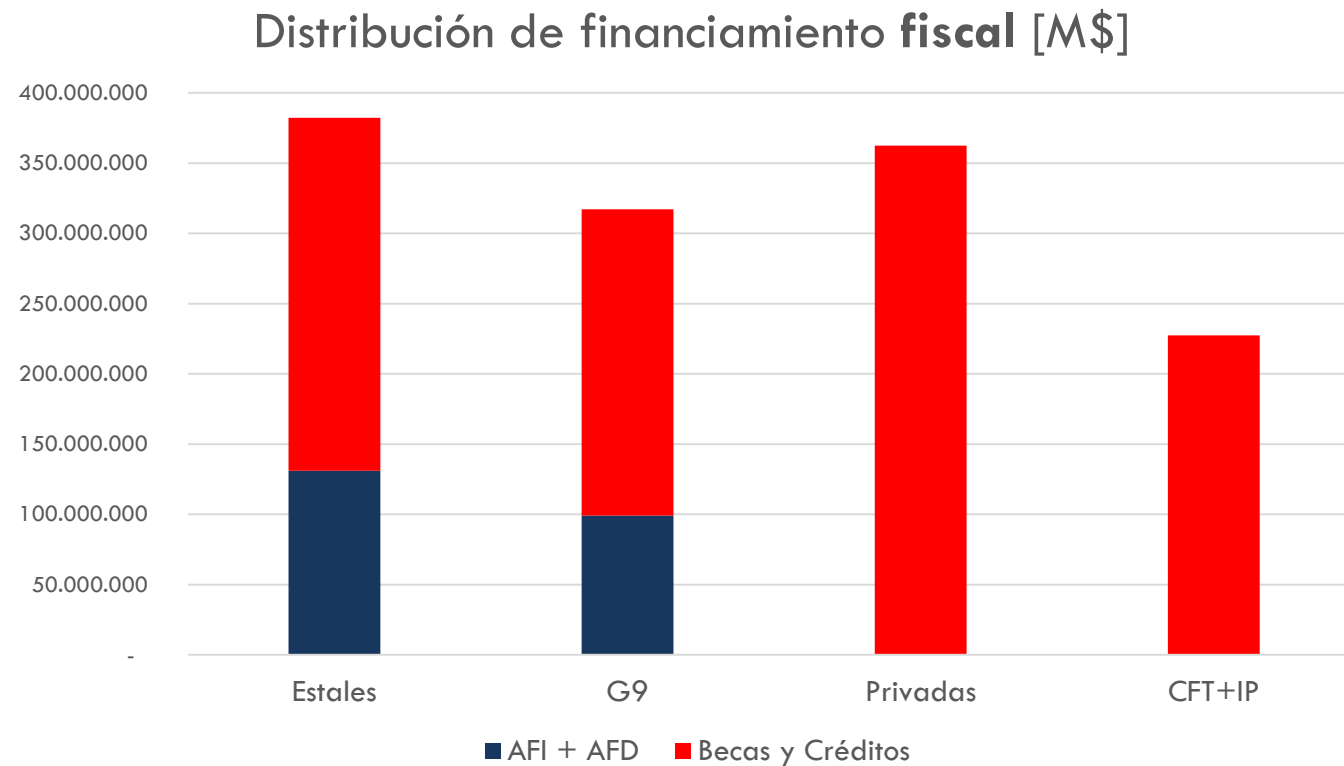
DEUDA CON LA BANCA

Millones de dólares



Información a diciembre de cada año. Fuente: elaboración propia con datos de la SBIF

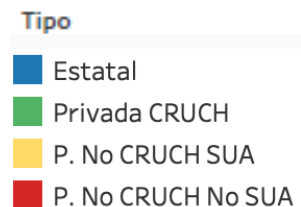
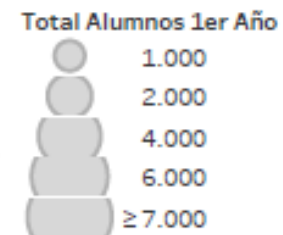
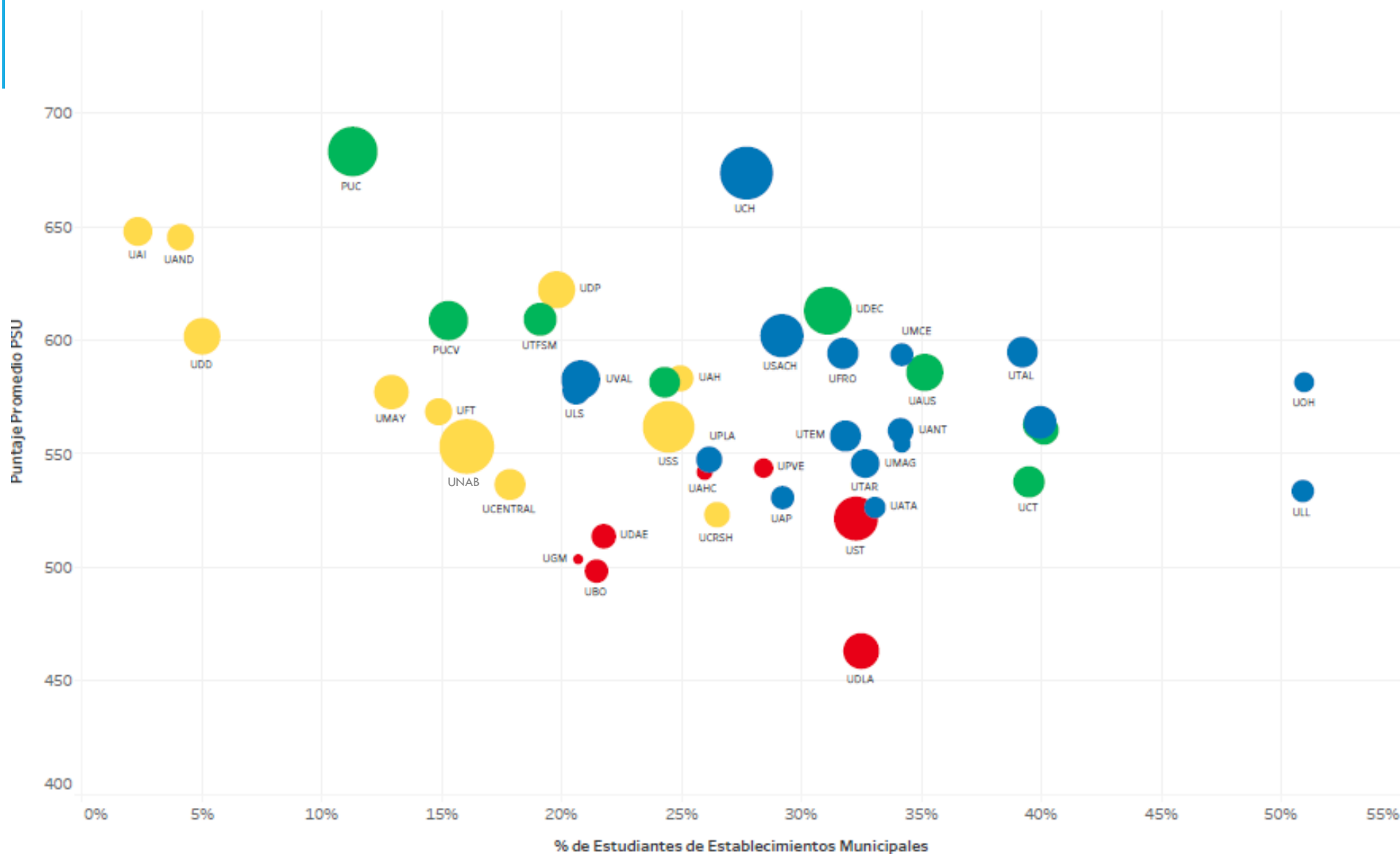
TRANSFERENCIAS DE FONDOS FISCALES A UNIVERSIDADES ESTATALES, G9, PRIVADAS NO CRUCH Y CFT+IP



Proporción de estudiantes de establecimientos municipales respecto de la matrícula total de la institución / Puntaje promedio PSU

NOTA: El tamaño de cada punto representa la cantidad de estudiantes matriculados totales de la institución.

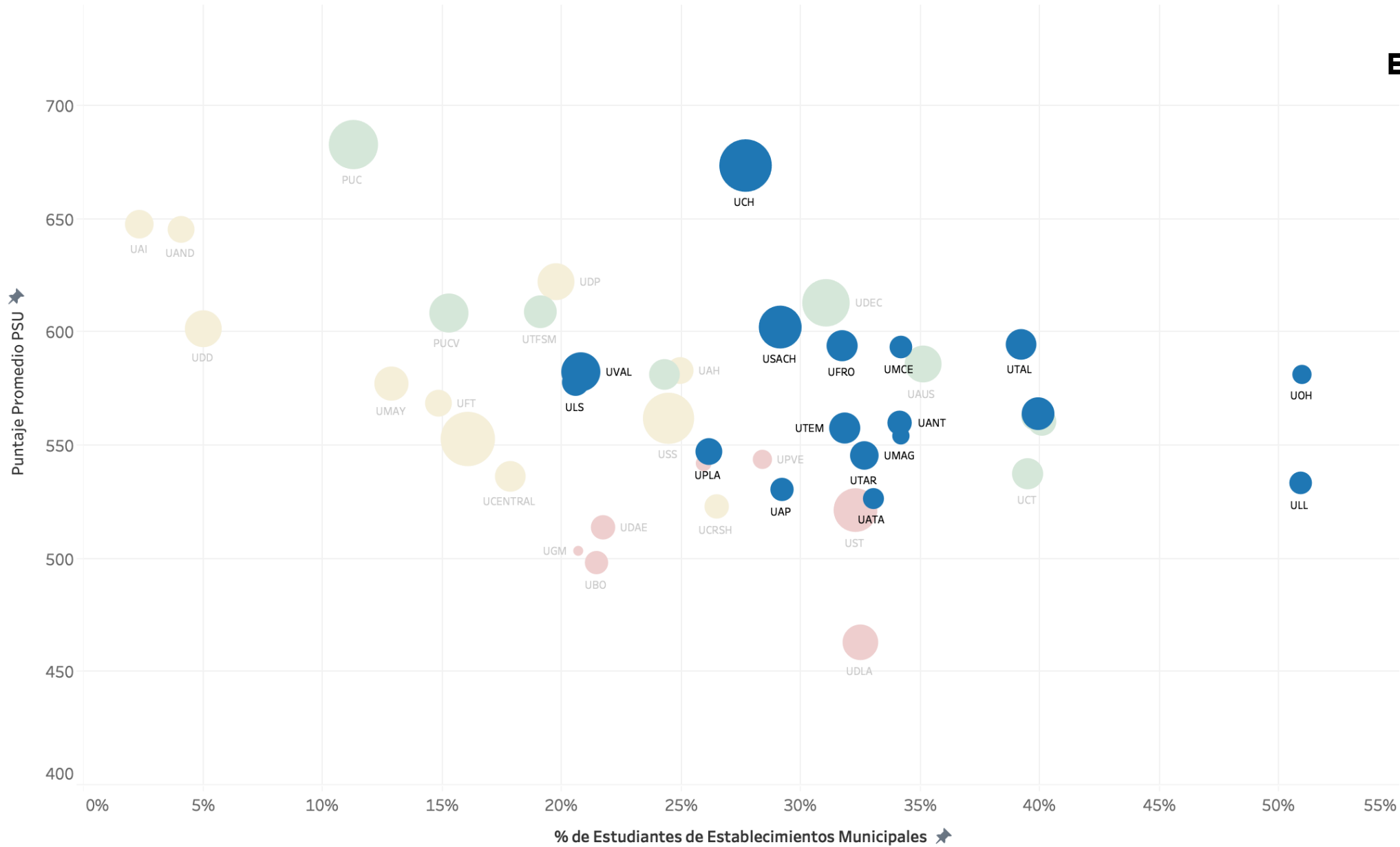
Fuente de los datos: SIES - Generado por el Área de Gestión Académica / Departamento de Pregrado / Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile



Proporción de estudiantes de establecimientos municipales respecto de la matrícula total de la institución / Puntaje promedio PSU

NOTA: El tamaño de cada punto representa la cantidad de estudiantes matriculados totales de la institución.

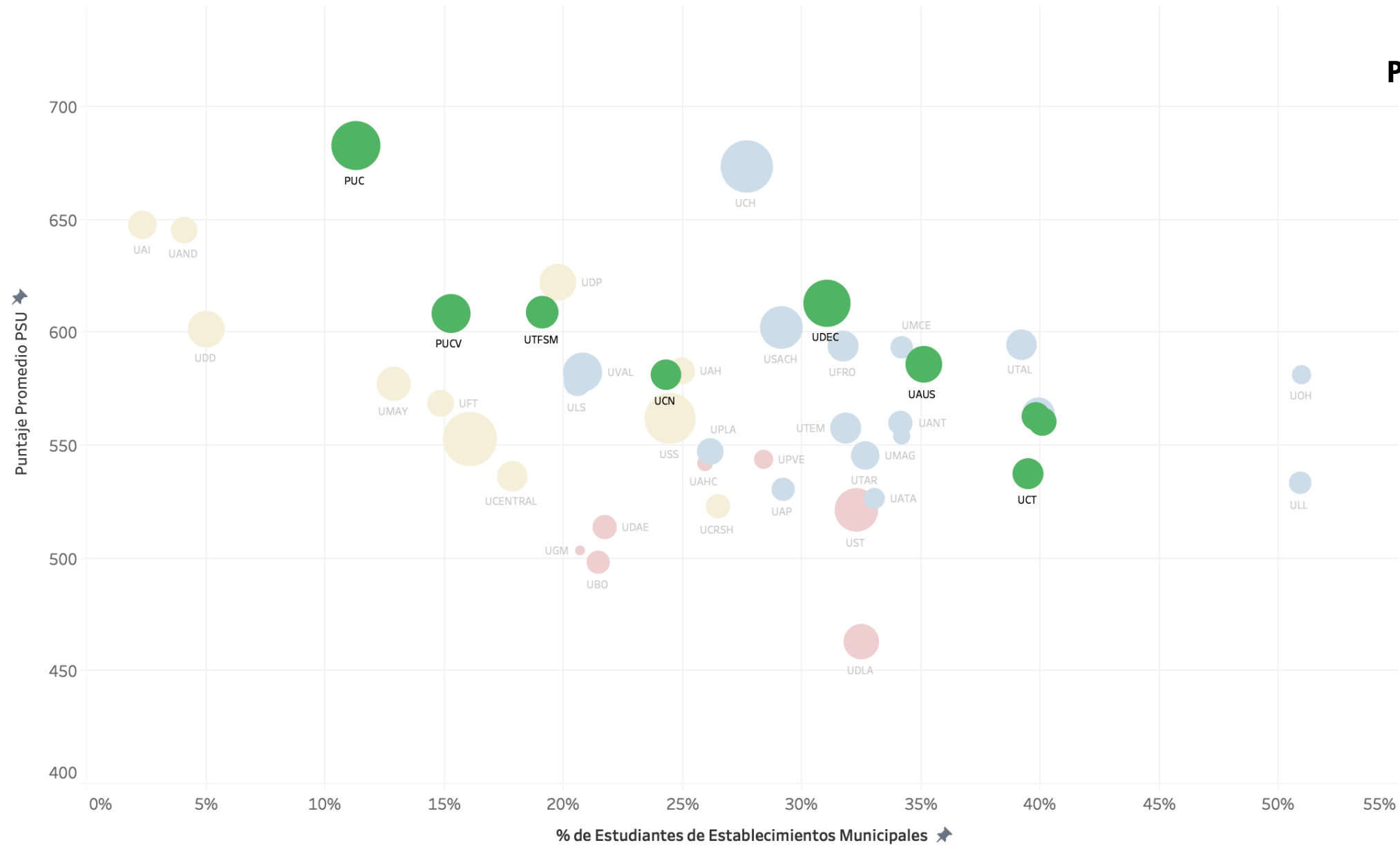
Fuente de los datos: SIES - Generado por el Área de Gestión Académica / Departamento de Pregrado / Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile



Proporción de estudiantes de establecimientos municipales respecto de la matrícula total de la institución / Puntaje promedio PSU

NOTA: El tamaño de cada punto representa la cantidad de estudiantes matriculados totales de la institución.

Fuente de los datos: SIES - Generado por el Área de Gestión Académica / Departamento de Pregrado / Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile

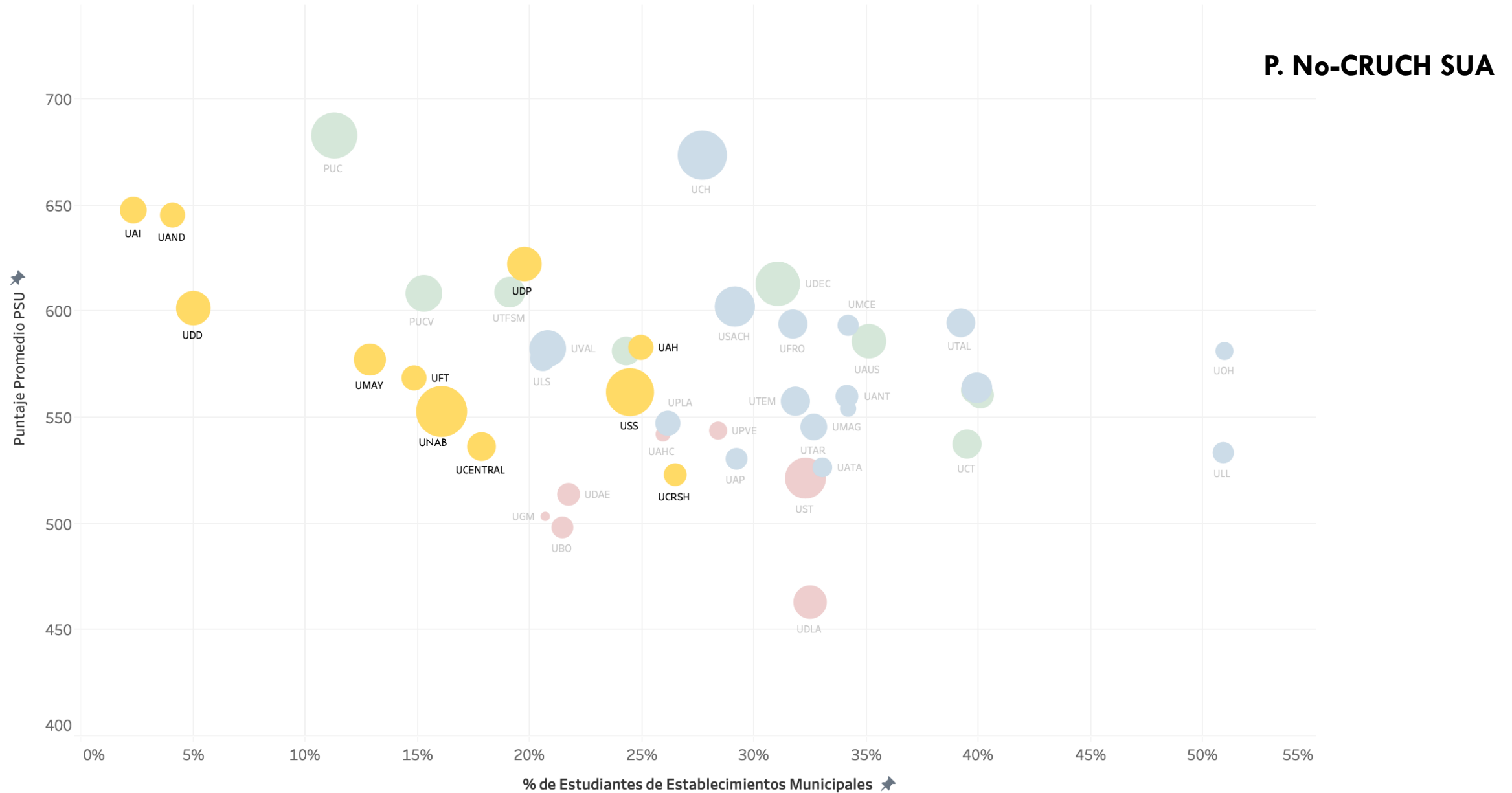


Privadas CRUCH

Proporción de estudiantes de establecimientos municipales respecto de la matrícula total de la institución / Puntaje promedio PSU

NOTA: El tamaño de cada punto representa la cantidad de estudiantes matriculados totales de la institución.

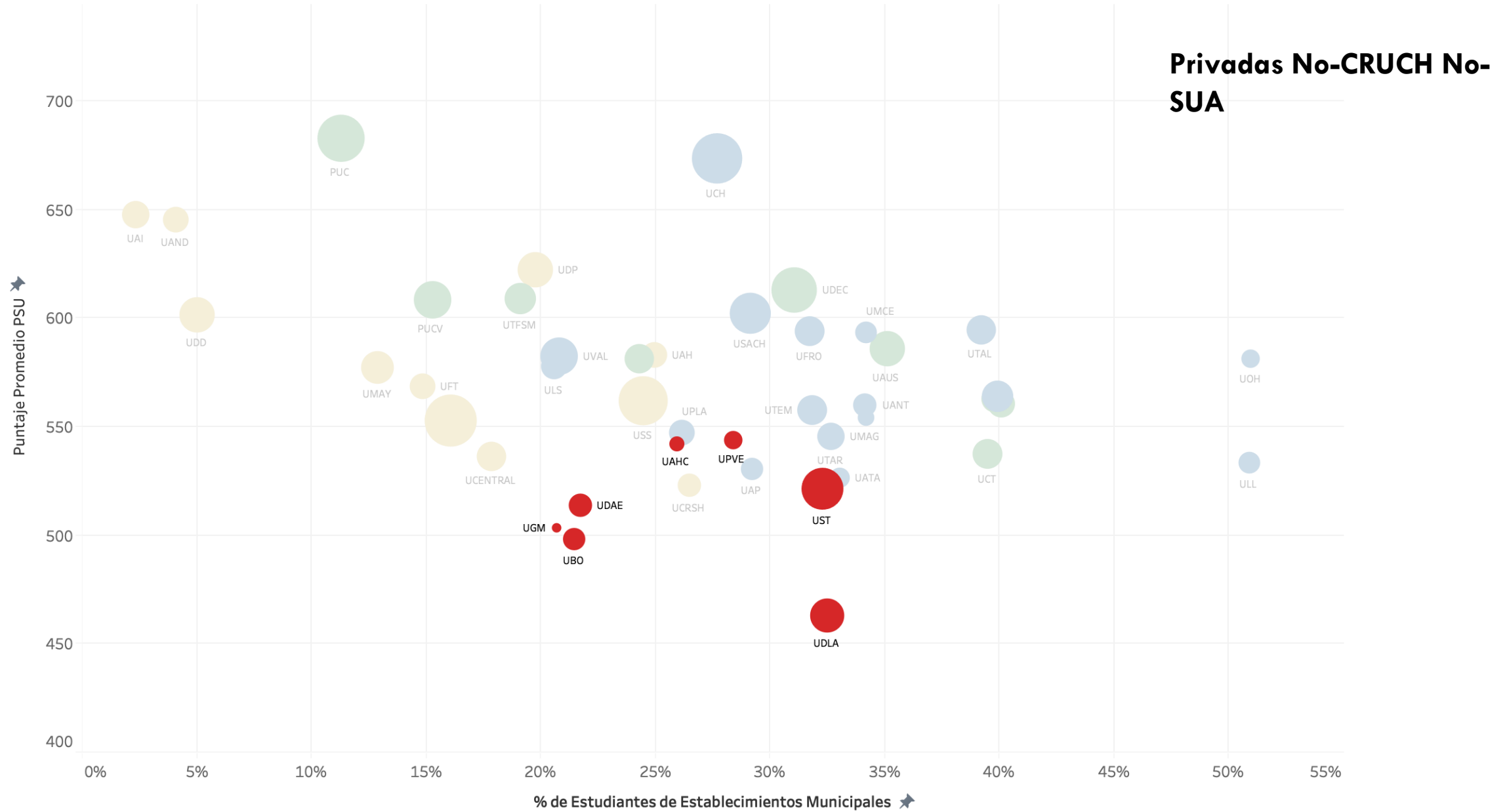
Fuente de los datos: SIES - Generado por el Área de Gestión Académica / Departamento de Pregrado / Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile



Proporción de estudiantes de establecimientos municipales respecto de la matrícula total de la institución / Puntaje promedio PSU

NOTA: El tamaño de cada punto representa la cantidad de estudiantes matriculados totales de la institución.

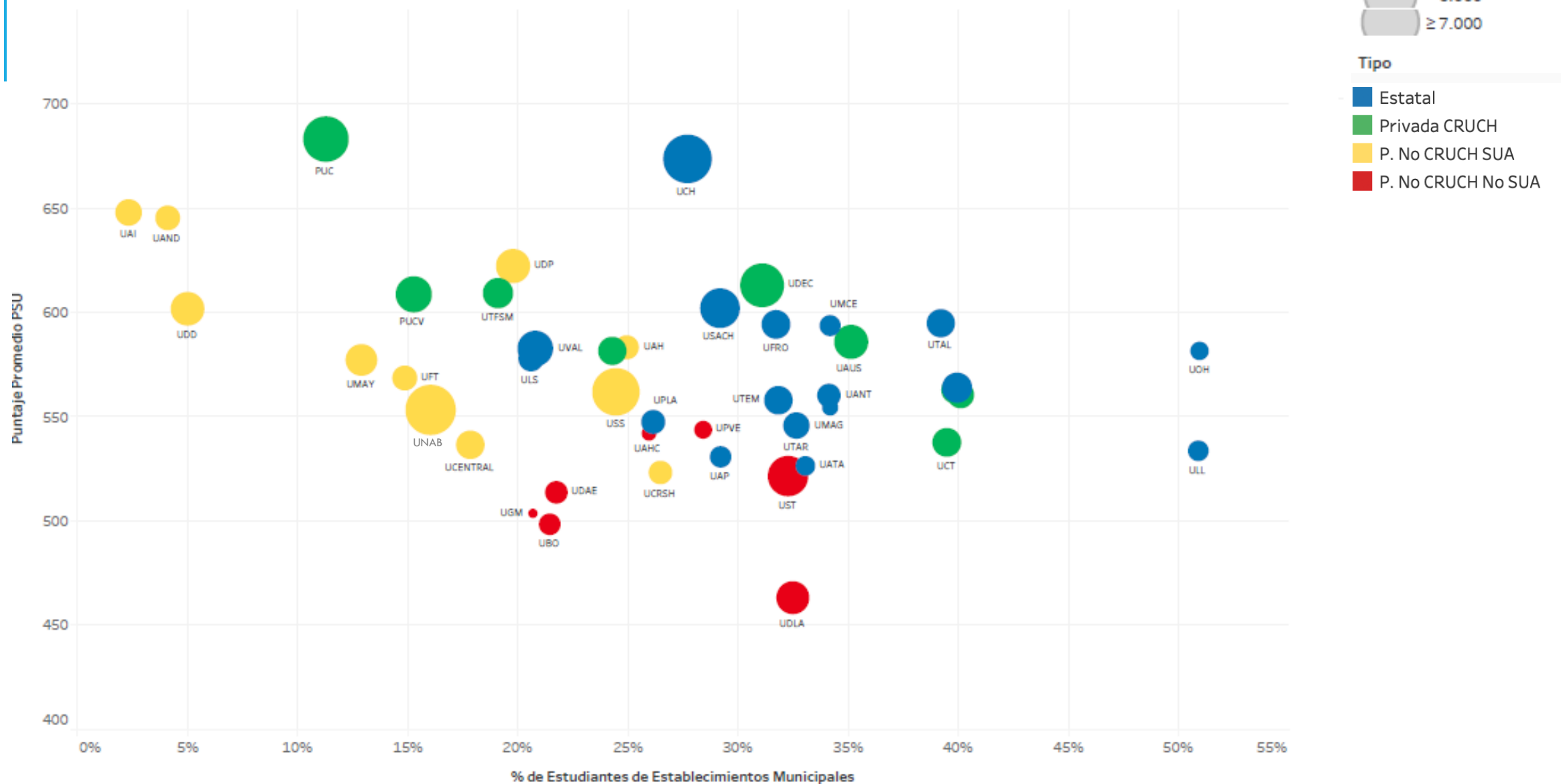
Fuente de los datos: SIES - Generado por el Área de Gestión Académica / Departamento de Pregrado / Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile



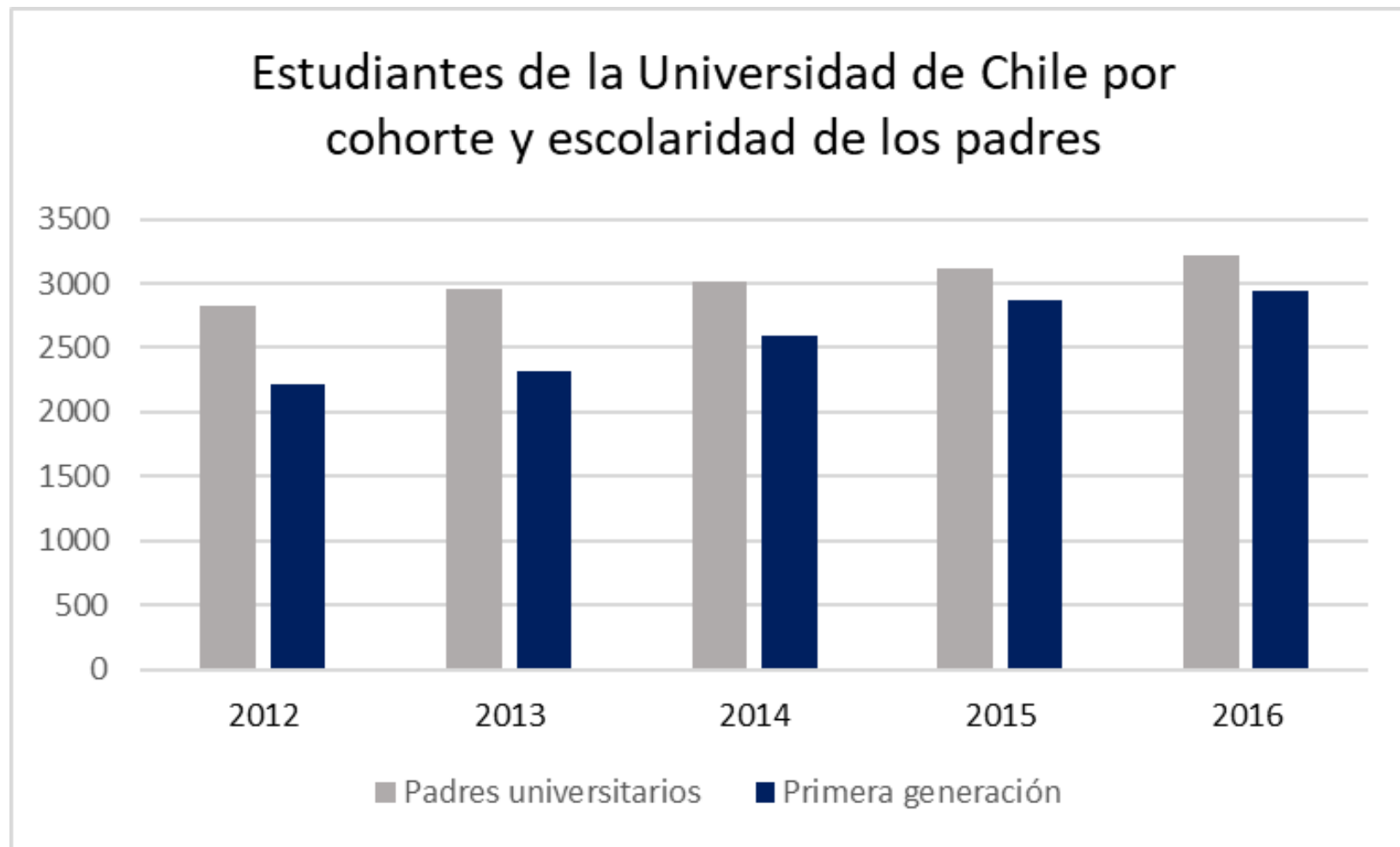
Proporción de estudiantes de establecimientos municipales respecto de la matrícula total de la institución / Puntaje promedio PSU

NOTA: El tamaño de cada punto representa la cantidad de estudiantes matriculados totales de la institución.

Fuente de los datos: SIES - Generado por el Área de Gestión Académica / Departamento de Pregrado / Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile



CRECIENTE INCLUSIÓN



*Fuente: Información provista por DEMRE en el marco de cada proceso de admisión.
Matrícula de primer año SIES.*

NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Reformas MB2 y financiamiento:

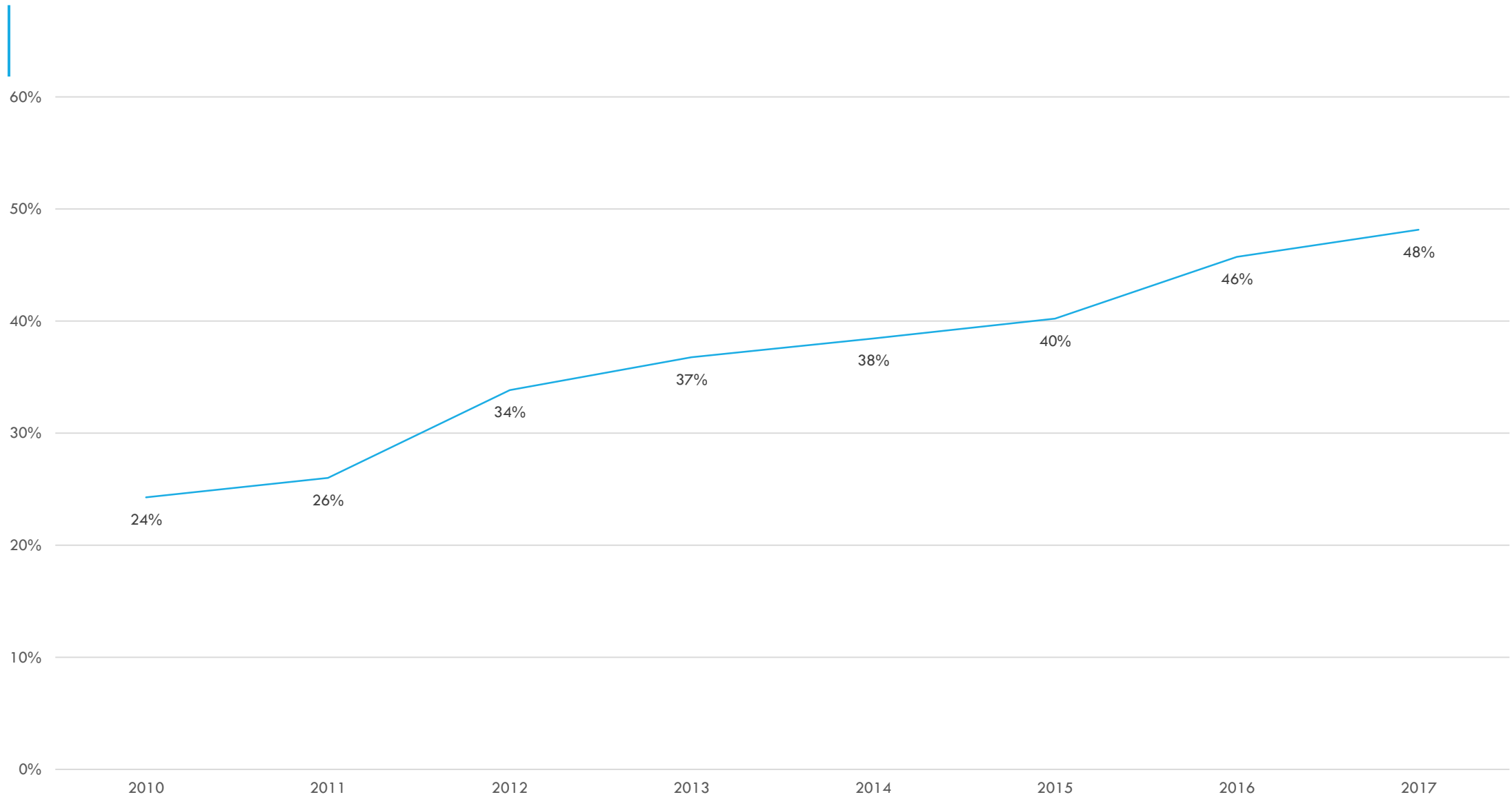
- Gratuidad para el 60% aumenta sustantivamente el financiamiento público de la educación superior.
- Hoy cercano a promedio OCDE como porcentaje del PIB (2017: 1,1 % PIB).
 - Menor que países como Finlandia, 1.6% del PIB, mayor PIB y mayor gasto social
- En el mediano plazo, gratuidad universal no es factible (2,5% del PIB).
- Gratuidad conserva lógica de subsidio a la demanda.
- La nueva Ley de Educación Superior busca además avanzar en aseguramiento de la calidad y el financiamiento estudiantil público o crédito garantizado está parcialmente condicionado a estándares.

AYUDAS ESTUDIANTILES EL 2018

- En 2018, 556.100 personas recibieron o renovaron ayudas estudiantiles para la Educación Superior 2018. Del total de favorecidos, 189.914 acceden por primera vez a los beneficios, mientras que 366.186 los están renovando.
 - 327.726 corresponden a estudiantes que obtuvieron gratuidad (58,9%);
 - 204.417 a becas de arancel (36,8%) y
 - 23.957 al Fondo Solidario (4,3%).
- Gratuidad en universidades: 187,690 estudiantes

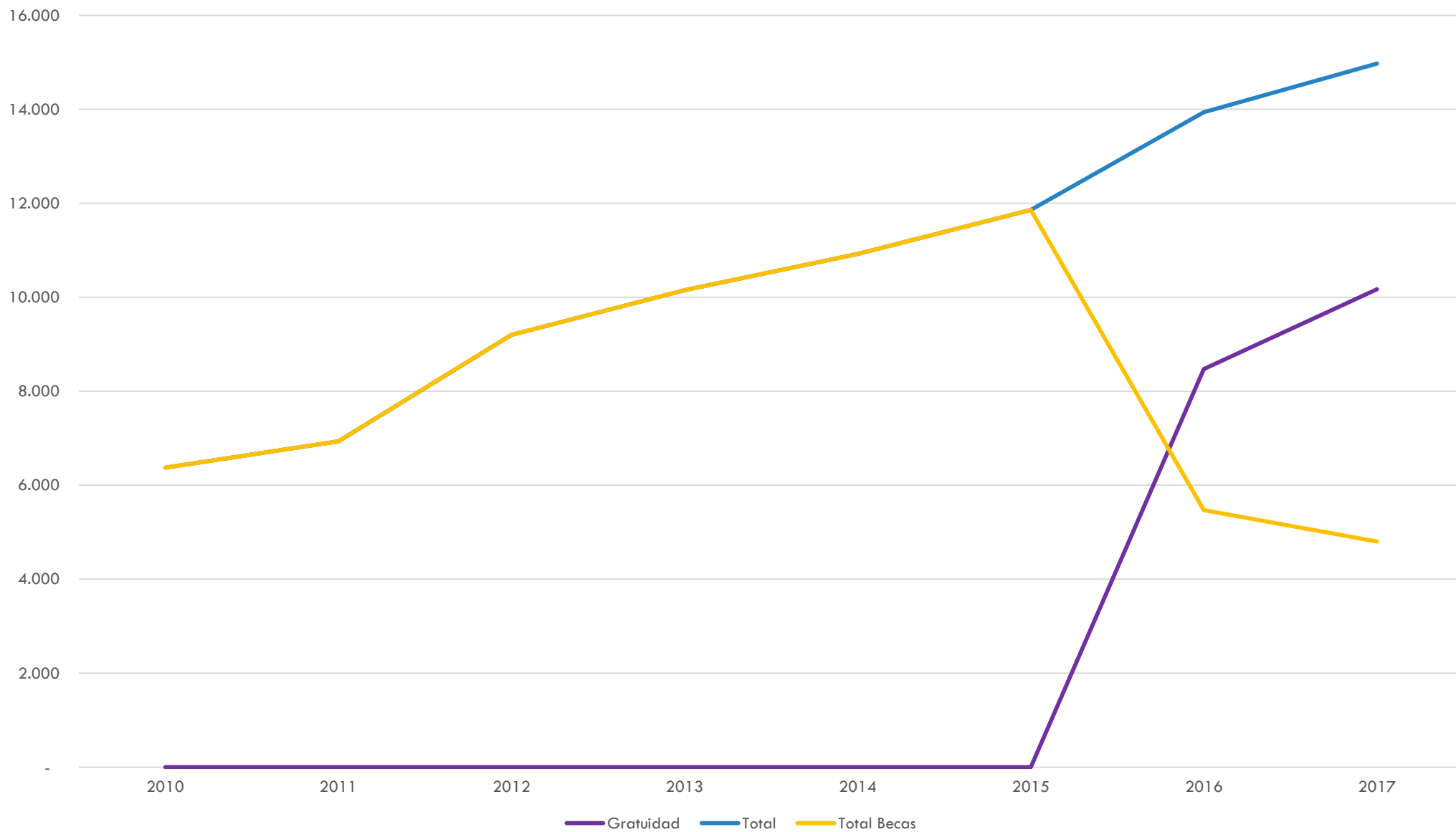
Fuente: MINEDUC

PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES CON BECAS O GRATUIDAD EN LA U. DE CHILE 2010-2017



Elaboración propia, datos U. de Chile

ESTUDIANTES CON BECAS O GRATUIDAD EN LA U. DE CHILE 2010-2017



Elaboración propia, datos U. de Chile

3. TRANSICIÓN E INCERTIDUMBRE REGULATORIA

Pensando al 2030, los desafíos pendientes son mayores:

1. No existe un modelo global de financiamiento del sistema de Educación Superior.

Por ejemplo, nunca ha existido una justificación clara para definir el mix de financiamiento de oferta y demanda, los aportes institucionales se asocian con criterios cuestionables, no existe claridad política sobre la especificidad de la oferta estatal y su financiamiento, y en términos más generales sobre la conveniencia de diferenciar entre IES de distinta naturaleza, etc.

2. Incertidumbre regulatoria asociada con la implementación de nuevas leyes y financiamiento estudiantil. (Aranceles regulados de gratuidad, Ley SIFS).

3. Presiones políticas asociadas con mayor endeudamiento de hogares.

4. Presiones de costo: salarios, costos de docencia de calidad con inclusión, internacionalización.

5. Financiamiento de la investigación e incorporación de científicos jóvenes.

6. Coherencia entre el financiamiento público que entregan MINEDUC, CORFO, MINCYT, CULTURA.

EL PROBLEMA SISTÉMICO

Actualmente tenemos un sistema en transición sin un punto claro de llegada. No existe un modelo global de financiamiento del sistema de Educación Superior (¿Por qué no existe un modelo consensuado de sistema?).

- Directrices básicas, alineadas con otros sistemas del mundo
- Sistema mixto
 - Financiamiento estatal financiado a través de impuestos generales
 - Financiamiento de hogares, con sistema de créditos, avanzando desde sistema segregado “hipotecarios” CAE + FSCS, a créditos contingentes al ingreso.
- Financiamiento institucional...¿?
 - ¿Asociado a productividad? ¿Calidad? ¿Función social?
 - ¿Conscursable?
- Regulación de aranceles...?
- ¿Cuál es el mix adecuado de financiamiento a la oferta y a la demanda?
- ¿Se justifica un financiamiento específico para el sistema estatal?
- ¿Cómo deben distribuirse los fondos de investigación?

INCERTIDUMBRE REGULATORIA

Para ilustración, en la actualidad hay dos ámbitos clave de incertidumbre regulatoria asociada con el financiamiento estudiantil.

1. Implementación de la gratuidad.
2. Ley en discusión que introduce nuevo sistema de crédito contingente al ingreso (SIFS) que reemplazaría al CAE.

A eso se suma la incertidumbre asociada con otros ámbitos del financiamiento:

3. Incertidumbre sobre los aportes institucionales.
4. Financiamiento a la investigación
 - ¿Qué pasará con los centros de excelencia?
 - ¿Es razonable mantener los fondos para proyectos concursables?
 - ¿Cómo se incorporan los investigadores jóvenes?

INCERTIDUMBRE REGULATORIA, EL CASO DE LA GRATUIDAD

- En el CUECH los aranceles representan, en promedio, un 56% de los ingresos y, para una universidad típica, cerca del 70%.
- El 2018, un 55% de los estudiantes de las universidades del CUECH tuvieron acceso al beneficio de la gratuidad.
- Hoy, se vislumbran dos ámbitos especialmente delicados en términos financieros para las universidades adscritas a gratuidad, problemas en la implementación actual (e.g. extensión y “carácter institucional” del beneficio) y, hacia adelante, la fijación de aranceles regulados para todo el sistema.

INCERTIDUMBRE REGULATORIA, EL CASO DE LA GRATUIDAD

- Ripios de la ley como el cobro de 50% del arancel regulados para estudiantes que pierden gratuidad genera un problema social y uno de desfinanciamiento.
- En principio, la fijación de aranceles regulados en base a costos parece razonable. Pero:
 - ¿Qué costos?
 - ¿Costos directos de docencia?
 - ¿Qué ocurre si los aranceles regulados se asocian con ingresos menores a los actuales?
 - Es decir, ¿Cómo cierra el modelo completo...que no existe?
 - ¿Cómo acoge un sistema de aranceles regulados proyectos educativos muy distintos?
 - ¿Qué ocurre con la dinámica del desarrollo institucional, de instituciones que aspiran a una oferta de mayor calidad, la necesidad de atender nuevas necesidades (e.g. equidad de género, apoyo, bienestar estudiantil)
 - ¿Qué ocurre con la inversión para el propio pregrado?

DESAFÍOS VINCULADOS A FINANCIAMIENTO Y ALGO MÁS

1. Modelo global de financiamiento del sistema de educación superior.

- Considerar la heterogeneidad del sistema (IES de distinta naturaleza y objetivos) y todas las funciones en conjunto (docencia, investigación, extensión).
- No es posible considerar separadamente las políticas de financiamiento estudiantil y los aportes institucionales.
- Definir el mix de financiamiento oferta/demanda. Completar el modelo: En paralelo con la regulación de aranceles y matrícula, abordar argumentos para un mix determinado de oferta y demanda, y definir fondos basales para investigación y extensión. (Evidencia y teoría económica)

2. Financiamiento estudiantil.

Resolver dudas existentes con respecto a sistema de gratuidad, becas y créditos.

- Existen distintas visiones sobre el mix adecuado entre subsidios y créditos.
- Necesidad de coherencia entre política de gratuidad y nuevo sistema de créditos contingente al ingreso (SIFS), que no penalice la gratuidad y evite que los distintos regímenes que adopten las Ues promuevan segregación social (financiamiento compartido en el sistema escolar).
- Correcciones en la implementación de la política gratuidad (p.e. 50% de arancel para quienes pierden el beneficio al exceder la extensión de la carrera).

3. Innovaciones urgentes asociadas con pertinencia, modernización y calidad de la oferta que debiesen reducir la duración del pregrado y reducir la presión fiscal. Esto no es fácil pero es urgente.

- Marco de cualificaciones: grados intermedios, duración de carreras en un mundo con rápida obsolescencia y de educación continua.
- Titulación oportuna
- Diferenciación de trayectorias, movilidad

DESAFÍOS VINCULADOS A FINANCIAMIENTO Y ALGO MÁS

4. **Financiamiento de la investigación**

- Baja inversión en I+D, tanto pública como privada, dentro y fuera del
- Estabilidad de los centros de excelencia y vinculación con las universidades.
- Definir fondos basales diferenciados
 - Complejidad y calidad establecida por décadas
 - Concursables a nivel de universidades con convenios de desempeño? (¿Calidad y productividad ex post? ¿Otros observables?)
 - Concursables pequeños
- Articulación IES y sector productivo

5. **¿Cómo lidiar con presiones de costo y financiamiento?**

- Sistemas inclusivos con mecanismos diferenciados de apoyo al aprendizaje y bienestar estudiantil
- Equidad e inclusión
- Internacionalización
- Presión al alza de gastos más significativos: salarios, inversión

DESAFÍOS VINCULADOS A FINANCIAMIENTO Y ALGO MÁS

6. Nuevas tendencias y fuentes de financiamiento

- Donaciones y endowments
- Educación continua
- Innovación e investigación aplicada

7. Riesgo de sobrer-regulación

- Subsecretaría, Superintendencia, CGR

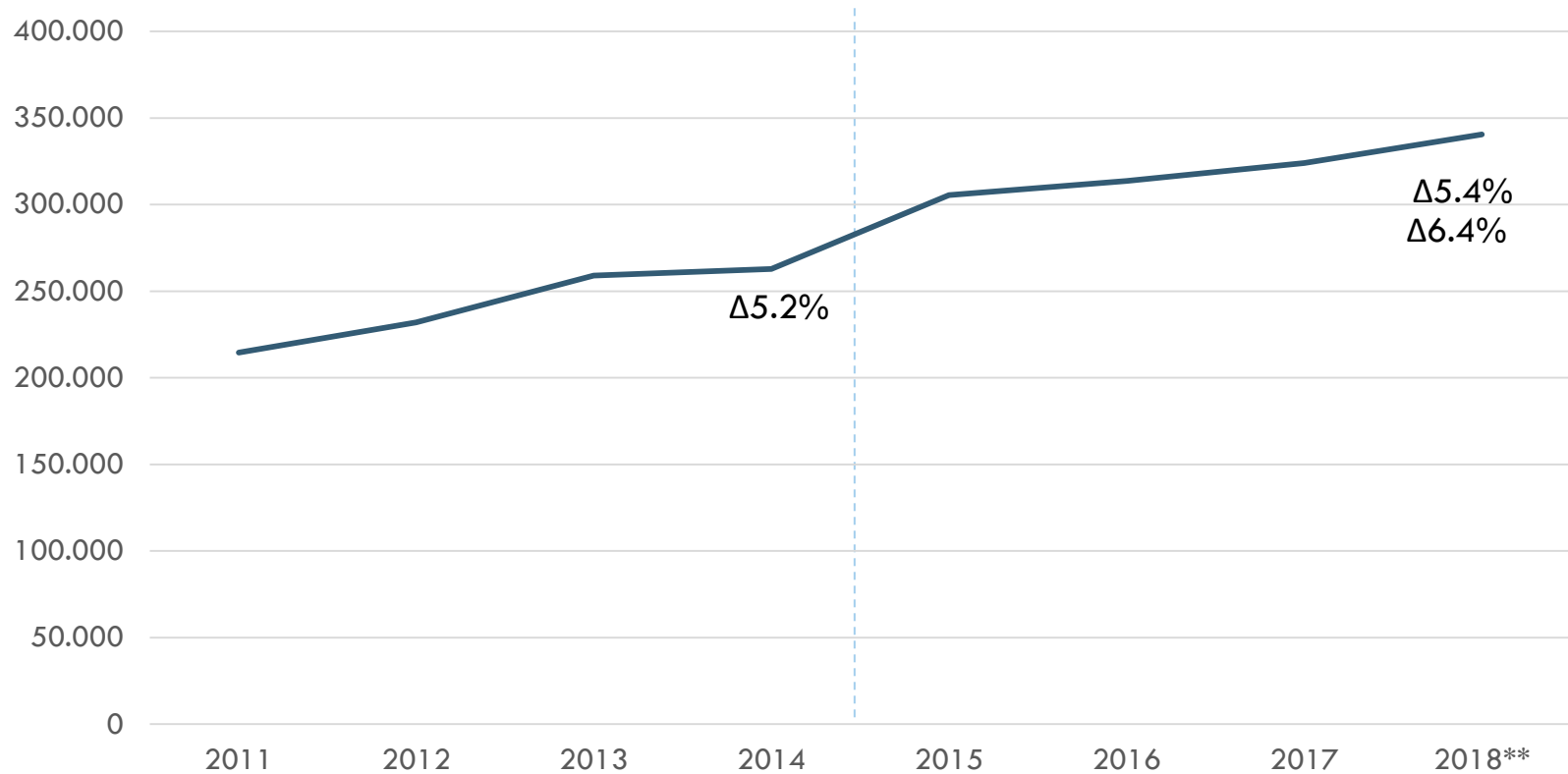


ANEXO

FONDOS INSTITUCIONALES CRUCH

Ejecución presupuestaria Fondos Institucionales destinados al CRUCH*

(Millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Mineduc

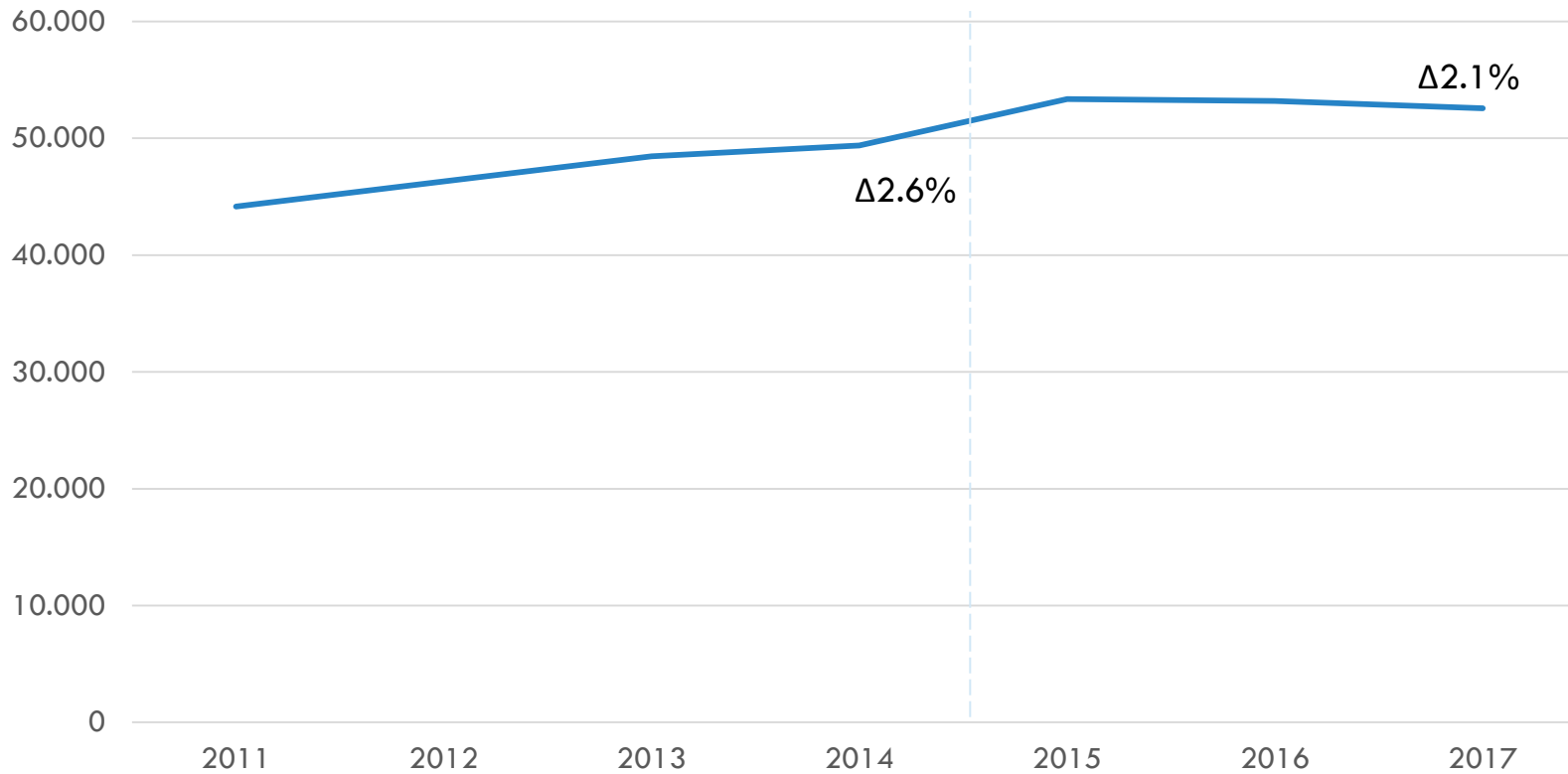
* Fondos Institucionales incluye AFD, AFI, Convenio Marco, Basal por Desempeño y Fortalecimiento Estatales

** Para 2018 se presentan los recursos presupuestados en la Ley de Presupuestos del Sector Público 2018

FONDOS INSTITUCIONALES U. DE CHILE

Asignación de Fondos Institucionales * para la U. de Chile

(Millones de pesos de 2017)



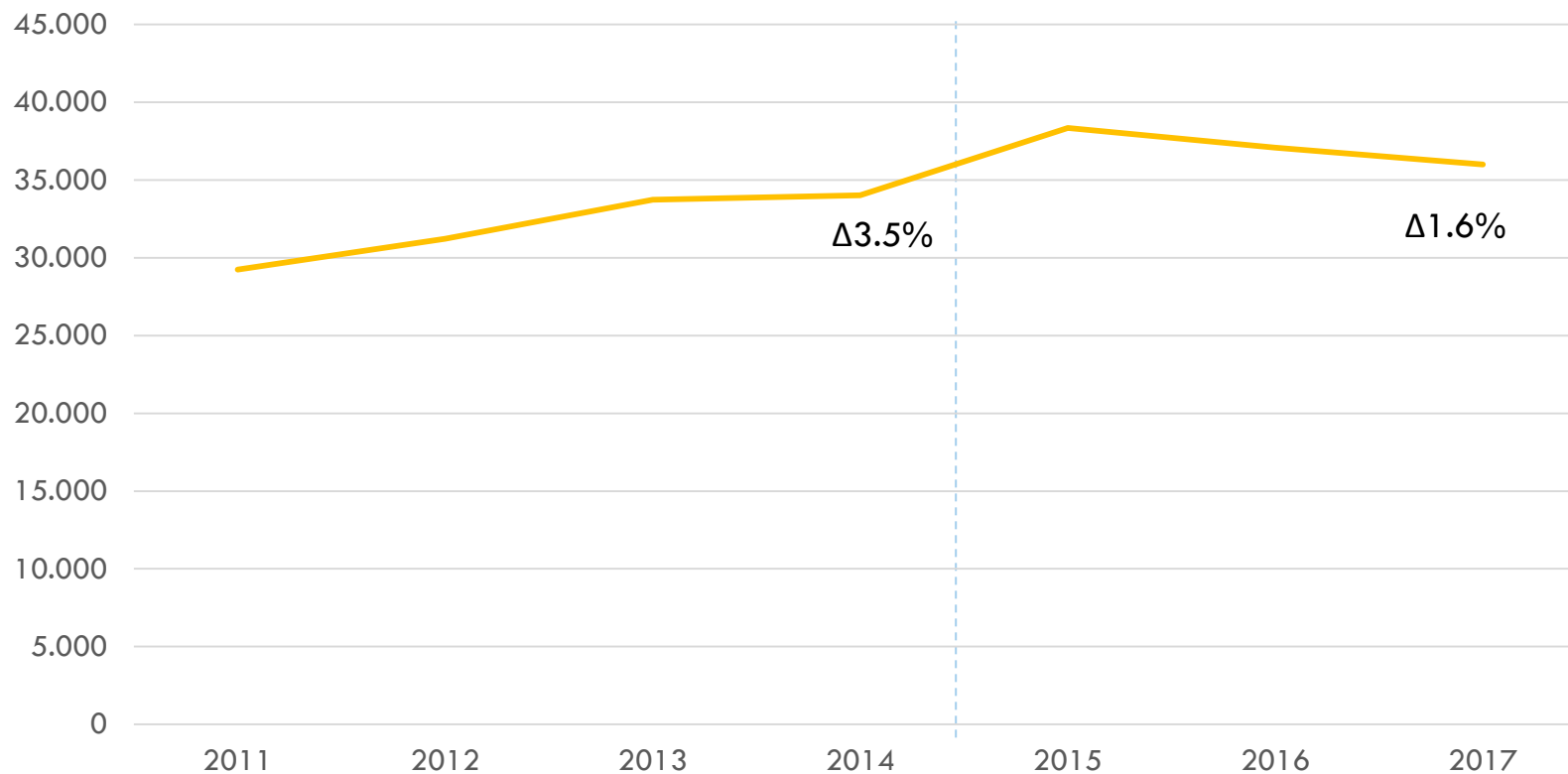
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Mineduc

* Fondos Institucionales incluye AFD, AFI, Convenio Marco, Basal por Desempeño y Fortalecimiento Estatales

FONDOS INSTITUCIONALES PUC

Asignación de Fondos Institucionales* para la PUC

(Millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Mineduc

* Fondos Institucionales incluye AFD, AFI, Convenio Marco, Basal por Desempeño y Fortalecimiento Estatales