Comentarios al Boletín 11.822-04 Sistema de Financiamiento Solidario para Estudiantes de Educación Superior

Dr. Sebastián Gallegos

Comisión de Educación del Senado, 26 de Noviembre, 2018

Estructura de los comentarios

I. Lógica Vertical del Proyecto de Ley (complejo)
II. Elementos a mejorar (simples)
III. Ideas (para un eventual reglamento de la Ley?)

- Teoria de juegos, literatura de diseño de contratos: compatibilidad de incentivos y de racionalidad
- Datos y análisis empíricos: a diferencia de otros países, tenemos muy buena admin data. Simulaciones y testeo de como van a reaccionar grupos de interés (ver Ideas)
- No por un afán academicista; si no para no terminar arreglando la carga sobre la marcha

Estructura de los comentarios

I. Lógica Vertical del Proyecto de Ley (complejo)
II. Elementos a mejorar (simples)
III. Ideas (para un eventual reglamento de la Ley?)

Opinión general

- Datos y análisis empíricos: a diferencia de otros países, tenemos muy buena admin data.
- Con teoría de juegos, literatura de diseño de contratos: compatibilidad de incentivos y de racionalidad.
- Se pueden hacer rimulaciones y testeo de como van a reaccionar grupos de interés (ver Ideas).
- No por un afán academicista; si no para no terminar arreglando la carga sobre la marcha (literalmente).

Lógica Vertical

- Problema principal
- Problemas específicos (contribuyentes la problema principal)
- Soluciones específicas (basadas en evidencia o literatura)
- Alimentan intervención/proyecto de cambio
- Se generan productos
- Luego resultados
- Y finalmente impactos
  - Sobre problemas específicos
  - Sobre problema principal

Lógica Vertical

- Problema principal
  - ***Estudiantes fuera de gratuidad en IES no tienen buen sistema de financiamiento***
- Problemas específicos (contribuyentes la problema principal)
  a) porque no cumplen con el requisito socioeconómico;
  b) porque las becas de arancel a las que acceden son insuficientes para cubrir el arancel real;
  c) porque la institución de educación superior elegida por ellos decidió no incorporarse a la política de gratuidad; o bien
  d) porque, habiendo tenido gratuidad, han completado los años de duración formal de sus carreras y continúan estudiando.

Lógica Vertical

- Problemas específicos (contribuyentes la problema principal)
  a) porque no cumplen con el requisito socioeconómico;
  b) porque las becas de arancel a las que acceden son insuficientes para cubrir el arancel real;
  c) porque la institución de educación superior elegida por ellos decidió no incorporarse a la política de gratuidad; o bien
  d) porque, habiendo tenido gratuidad, han completado los años de duración formal de sus carreras y continúan estudiando.
- Soluciones específicas (basadas en evidencia o literatura)
  - que evite que las razones económicas impidan estudiar,
  - que elimine el trato preferente a ciertas instituciones de educación superior,
  - que resguarde la autonomía de las instituciones y
  - que resguarde la sustentabilidad financiera de las instituciones

Lógica Vertical

- Se busca terminar con el trato diferenciado a estudiantes, pero
  - IES privadas pueden elegir si participar en SIFS, IES públicas no
  - Si ello en estudiantes sin gratuidad en IES que deciden no participar, entonces el trato diferenciado se mantiene (tal vez se acentúa?)
  - Las condiciones de SIFS vs Gratuidad conversan? Parece diseñado para generar segmentación
    - IES con estudiantes de mayor NSE a SIFS
    - IES con estudiantes de menor NSE a Gratuidad

Adicionalmente

- **Artículo 13.- Garantía de las instituciones de educación superior por incumplimiento de pago.** Las instituciones de educación superior serán responsables ante la Administradora por un porcentaje del monto del Crédito otorgado en todos aquellos casos en que el beneficiario haya incurrido en deserción y exista incumplimiento en el pago de las cuotas del Crédito.

- Para efecto de lo dispuesto en el inciso anterior, las instituciones de educación superior que accedan al Crédito deberán garantizar los riesgos de deserción y de no solución de la deuda por los beneficiarios en el período de pago correspondiente, a través de instrumentos financieros suscritos a favor de la Administradora.

- Son todas las instituciones son capaces de ser garantes?

Algunos elementos a mejorar

- Admisión
- La renta mensual
- Extensión del crédito
- Suspensión/corrección sesgo de género
- Independientes

Admisión

Requisito a IES, Título II, Art 12, requisito 1:

- “para adscribir al crédito a las instituciones de educación superior se les exigirá estar reconocidas oficialmente por el Estado; seleccionar a sus alumnos con criterios académicos objetivos y transparentes;”

Pero también a estudiantes? Título II, art 9, requisito 4:

- Haber ingresado a la institución de educación superior demostrando mérito académico suficiente y mantener durante el transcurso de su carrera o programa de estudios un rendimiento satisfactorio, de acuerdo al reglamento.
- Exógeno, fuera de control del estudiante.
- Sólo tiene sentido pedirle al estudiante “mantener durante el transcurso de su carrera o programa de estudios un rendimiento satisfactorio, de acuerdo al reglamento.”

Admisión (straw-man)

- “En la Prueba de Selección Universitaria 2017, el 48% de los estudiantes egresados de escuelas municipales no logró superar los 450 puntos.
- ¿De qué les sirve a ellos la gratuidad, si pueden quedar fuera de la educación superior por criterios académicos?”

Straw-man, o falacia argumentativa

- El SIFS tiene potencial de beneficiar a alumnos que ingresan a estudiar, no a los que quedan fuera
- Otras políticas, como reconocer a los mejores alumnos en sus contextos, sí lo logra (Gallegos, Contreras, Meneses 2009, Revisa Calidad de Educación CNED)

La renta mensual

- Importancia de tomar definiciones para la implementación
- “El beneficiario podrá solicitar, en cualquier momento y cuantas veces sea necesario, ajustar la cuota para que ésta no supere el 10% de su renta mensual.”
  - Fijar tiempo de respuesta de la Administradora.
- “Además, se suspenderán los cobros si el deudor recibe una renta mensual inferior al sueldo mínimo.”
  - Para el reglamento: como definir salario mínimo? Últimos tres meses? Y si hubo mezcla de ingresos como independiente + dependiente? Largo etc.

Extensión del Crédito

- “El Crédito será otorgado anualmente y el beneficiario podrá solicitar su renovación durante la duración nominal de la carrera o programa de estudios que esté cursando, más tres, dos o un semestre académico adicional tratándose de carreras conducentes a grado de licenciado, a título profesional o título técnico de nivel superior, respectivamente”
- Pero qué sabemos de la demora real de las carreras ….?

Extensión del Crédito

Evolución Duración Real de las carreras por nivel de formación y tipo de carrera o programa

Nivel de formación y carrera	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pregrado	**10,7**	**10,8**	**11,0**	**10,3**	**10,1**	**10,1**	**10,0**	**9,8**	**9,6**	**9,7**
Profesional con licenciatura	13,4	13,3	13,4	13,2	13,2	13,2	13,1	13,2	13,2	13,2
Licenciatura no conducente a título	11,9	11,8	12,0	11,8	11,7	11,8	11,9	12,0	11,2	11,2
Profesional sin licenciatura	11,6	10,9	10,9	10,5	10,5	10,3	10,4	10,4	10,3	10,2
Técnico de Nivel Superior	6,5	6,5	6,8	6,6	6,6	6,7	6,5	6,4	6,3	6,3
Posgrado	**6,1**	**5,9**	**6,2**	**6,1**	**6,0**	**5,9**	**6,1**	**6,1**	**6,1**	**6,1**
Doctorado	11,5	11,6	11,9	12,0	12,0	11,8	12,3	12,4	12,4	12,3
Magíster	5,8	5,6	5,9	5,8	5,6	5,6	5,8	5,8	5,7	5,8
Postítulo	**3,4**	**3,4**	**3,3**	**3,4**	**3,2**	**3,1**	**3,0**	**3,1**	**3,3**	**2,7**
Especialidad médica u odontológica	6,5	6,9	7,4	7,3	7,2	7,3	7,1	7,1	7,1	7,0
Postítulo	3,8	3,7	3,7	3,4	3,8	3,3	3,3	3,4	4,2	3,6
Diplomado (superior a un semestre)	2,5	2,6	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2	2,3	2,2	2,0
Total general	**9,9**	**9,8**	**9,9**	**9,5**	**9,3**	**9,2**	**9,2**	**9,0**	**8,8**	**8,6**

SIES, Octubre 2018, Duración Real de las Carreras

Extensión del Crédito

- “El Crédito será otorgado anualmente y el beneficiario podrá solicitar su renovación durante la duración nominal de la carrera o programa de estudios que esté cursando, más tres, dos o un semestre académico adicional tratándose de carreras conducentes a grado de licenciado, a título profesional o título técnico de nivel superior, respectivamente”
- Fácil imaginar marchas con estudiantes sin crédito al cabo de 4 años.
- Diseño de una transición mientras sistema se adapta a carreras con duraciones reales más cortas

Sesgo de género

Título III, artículo 24

- Se propone que el Crédito se pague en hasta 180 cuotas mensuales y sucesivas. El beneficiario podrá solicitar, en cualquier momento y cuantas veces sea necesario, ajustar la cuota para que ésta no supere el 10% de su renta mensual. Además, se suspenderán los cobros si el deudor recibe una renta mensual inferior al sueldo mínimo.

- INE (2015), Mujeres en Chile y Mercado del Trabajo

"…las brechas salariales que existen entre ambos sexos están presentes en todos los sectores económicos y ocupaciones, siendo negativas para las mujeres.

"Aún cuando ellas poseen un capital humano mayor que el de los hombres, en promedio sus remuneraciones son más bajas."

Sesgo de género

Propuesta: Incluir suspensión de cobros para períodos de pre y posnatal (por ejemplo, de al menos 6 meses)

Ya tenemos ejemplos en otras políticas públicas; seamos consistentes.

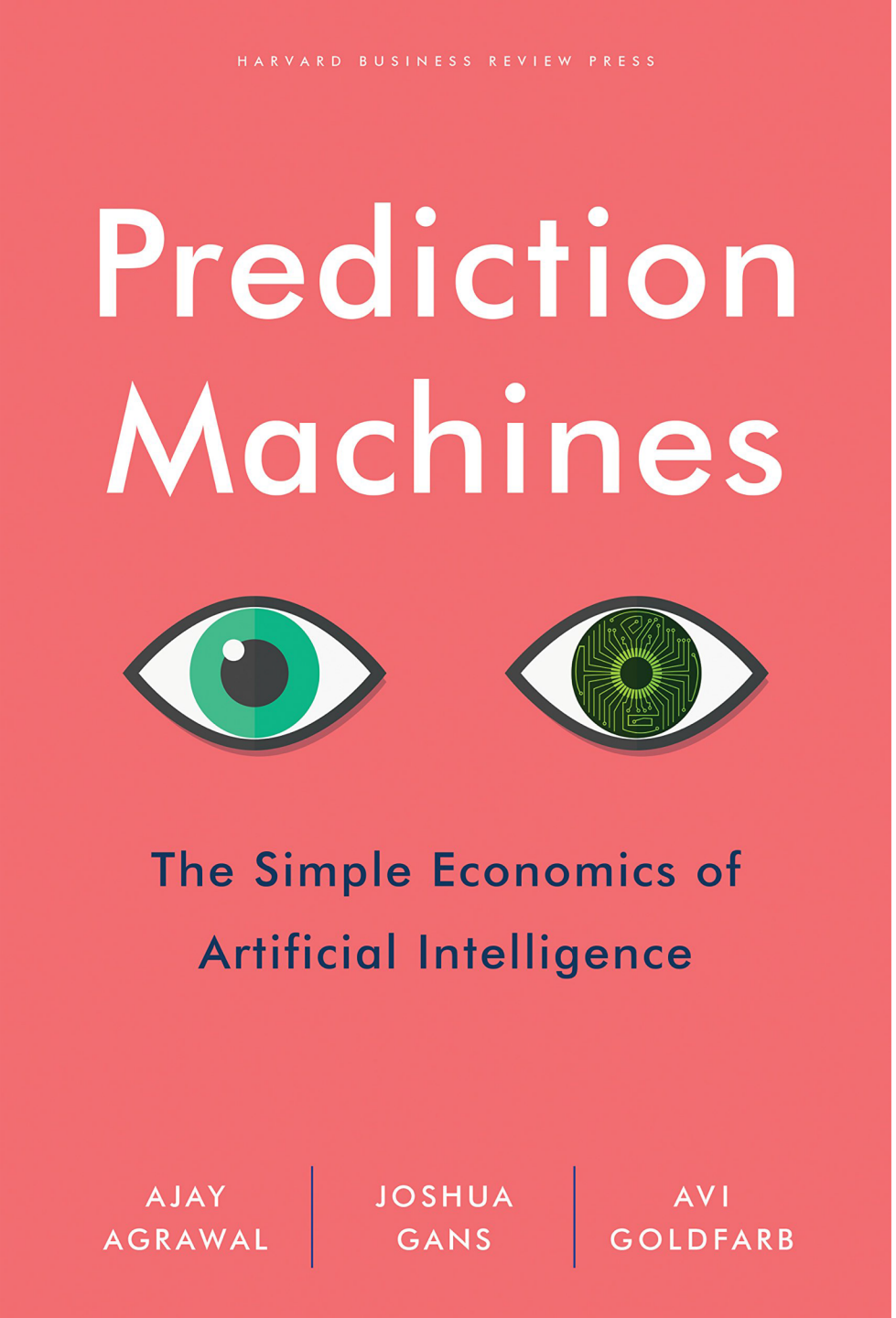
- Becas chile: Las becarias podrán solicitar extensión de la asignación de manutención mensual con motivo del permiso de pre y post natal
  - A esta solicitud se deberá adjuntar un certificado de gravidez.
- Fondecyt Iniciación: un año adicional desde fin de su doctorado si fueran madres y un año por cada hijo,
  - Adjuntar certificado de nacimiento

- En el mismo espíritu, explorar eventual flexibilización para estudiantes de zonas aisladas o estudiantes de jornada parcial

Independientes

Titulo III, art 20

- Los trabajadores dependientes estarán obligados a informar a su empleador o empleadores su condición de beneficiario del Crédito. Los pagos mensuales les serán deducidos de su remuneración y retenidos por su empleador o empleadores. De esta forma serán estos últimos los legalmente obligados al pago.
- Proyecto menciona en pág 10 que se regula las obligaciones de los beneficiarios que laboran como trabajadores independientes, pero no lo encontré.
- Incentivos a la informalidad?
- Como lidiar con esto para independientes? Utilizar devolución de impuestos es una opción.
- Datos!
- Cuál es la fracción de deudores que es trabajador dependiente/indepediente?



Ideas

- A diferencia de otros países, Chile tiene datos administrativos ricos y de buena calidad.

- Combinado con herramientas de Machine Learning, podemos hacer un mucho mejor ejercicio para predecir que va a suceder con los proyectos de ley en general

- Cuál fracción de los créditos va a ser recuperada?
- Cómo responderán las universidades/estudiantes a la reforma?
- Ejercicio a nivel individual, pero innominado y con resultados agregados.

Ideas

Homos Economicus

Humanos!

- Posibilidades para el uso de las herramientas de "Behavioral Economics" (Premio Nobel 2017) o economía del comportamiento
- Mala noticia: seres humanos no somos perfectamente racionales, y nos equivocamos.
- Buena noticia: muchos errores son sistemáticos! Por tanto, podemos anticiparnos y corregir

- Cómo corregir? Con arquitectura de elección, pero siempre mantiene la libertad de elegir.
- Por ejemplo: Definir financieramente la mejor alternativa para cada estudiante,
- Seguir en CAE? Cambiarse al nuevo FIFS?
- Sistema asigna la major alternativamente por defecto, pero estudiante puede cambiar a la opción que ella prefiera.

Gracias