

CUENTAS INDIVIDUALES DE AHORRO PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR¹

Julio, 2012
Joaquín Lennon S.

CONTENIDO

Introducción

Propósitos y evidencia relevante

- a. Marco general
- b. Uso de las cuentas individuales de ahorro para el financiamiento de la educación superior
- c. Otros beneficios de un sistema de cuentas individuales de ahorro

Experiencias internacionales

Antecedentes para Chile

Propuesta de modelo para Chile

Costos fiscales y montos ahorrados en las cuentas: metodología

Resultados

- a. Gastos anuales y su evolución
- b. Beneficios

Reflexiones finales

RESUMEN

El presente documento presenta un ejercicio exploratorio de los costos fiscales y los beneficios en términos de años de financiamiento que implicaría la introducción de un sistema de cuentas individuales de ahorro para la educación superior en Chile.

El sistema propuesto consiste en crear una cuenta de ahorro a todas las personas desde su nacimiento, a la que el Estado otorga un aporte inicial y subsidios pareados en los siguientes años para incentivar el ahorro familiar. Las ventajas de este sistema por sobre otros sistemas de financiamiento estatal de la educación superior, es que las cuentas individuales de ahorro podrían tener efectos positivos en el comportamiento y en las aspiraciones económicas y educacionales de los niños y sus familias, y bajo ciertas circunstancias, logran incentivar el ahorro, incluso en personas que de otra forma no hubiesen ahorrado.

En este documento también se revisa brevemente la experiencia y evidencia internacional, además de examinar algunos antecedentes nacionales importantes de considerar en la discusión.

De implementarse, los costos del sistema, incluyendo aportes iniciales para todos los niños que nacen en el país —de \$500 mil para el 70% de los niños más pobres y de \$250 mil para el resto—, se estiman en 0,1% del PIB al comienzo, decreciendo progresivamente para alcanzar 0,02% del PIB luego de 40 años. Además, se presentan estimaciones de la evolución de los gastos considerando subsidios pareados anuales de \$30 mil y \$100 mil en las cuentas de todos los jóvenes hasta los 18 años de edad y, alternativamente también, considerando a los niños nacidos de hasta dos años al momento de implementar el sistema.

Los beneficios del sistema propuesto se presentan en términos de años de carrera que se lograrían financiar según las distintas instituciones de educación superior y en la proporción cubierta de las duraciones teóricas y efectivas de éstas.

AUTORES

Joaquín Lennon Sabatini es Economista de la Universidad de Chile y Magister en Políticas Públicas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

TIPS es editado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

El Editor Responsable es Andrés Gómez-Lobo (agomezlo@econ.uchile.cl).

Los puntos de vista expresados por los autores no representan necesariamente la visión del Departamento de Economía ni la de los editores de esta colección.



POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD
DE CHILE
DEPARTAMENTO
DE ECONOMÍA

¹ Este documento corresponde a un resumen de la tesis para optar a Magister del autor. Se agradecen los comentarios de Andrés Gómez-Lobo, Oscar Landerretche, Alberto Arenas y Federico Huneeus.

■ INTRODUCCIÓN

Lograr altos niveles de educación en la población está en el centro de las prioridades y del debate tanto en los países desarrollados como en los países “emergentes”. Es mundialmente reconocida la relevancia que altos niveles de calidad y de acceso a la educación tienen en la calidad de vida de las personas así como en el desarrollo económico y social de un país. Más aún, la educación parece ser la clave para el desarrollo en esta nueva era global de la información y el conocimiento, y con mayor razón la educación superior.

Dentro de los innumerables problemas que hay que resolver y decidir de un sistema educativo superior, dos de los principales son el financiamiento y el acceso, cuales son justamente uno de los puntos más álgidos del debate que motivaron las movilizaciones estudiantiles en Chile a mediados del año 2011.

Los países desarrollados no están exentos de estas dificultades. Estudios como el de Callan *et al.* (2007), por ejemplo, señalan que Estados Unidos no generará suficientes graduados de educación superior como para mantenerse competitivo en la economía global a menos que las actuales tendencias se reviertan.

Parte importante del diagnóstico es relativamente transversal: los sectores acomodados tienen mayormente asegurado el acceso a la educación superior, mientras que una fracción importante de sectores de ingresos bajos y medios quedan excluidos de ésta, ya sea por motivos aspiracionales, por condiciones de desarrollo de habilidades en su infancia, por la preparación académica recibida anteriormente y/o por restricciones financieras.

En parte como respuesta a estos problemas, se ha estado gestando en el mundo desarrollado (principalmente Inglaterra y Estados Unidos) una novedosa forma de generar los recursos necesarios para el financiamiento de la educación superior. Esta consta de cuentas de ahorro individuales creadas al momento en que nace la persona —y por tanto denominadas universales— en la cual la familia y el propio individuo hacen contribuciones voluntarias. El Estado por su parte hace aportes de acuerdo a determinadas reglas, de forma de otorgarle progresividad al sistema así como para incentivar un mayor ahorro privado, especialmente entre hogares de menores recursos.

De esta forma, al egresar de la educación secundaria, los jóvenes cuentan con recursos ahorrados para el financiamiento de la educación superior, disminuyendo los requerimientos de endeudamiento y/o la necesidad de recurrir a otras fuentes para tal fin. Sin embargo, tan o más relevante que el punto anterior es la hipótesis, respaldada en cierta medida por creciente evidencia empírica, que la tenencia de activos y de estas cuentas de ahorro generan cambios positivos en el comportamiento, las actitudes y el bienestar psicológico de los individuos beneficiados. Parte de estos efectos se traducen en i) mayores expectativas y aspiraciones educacionales, tanto de los niños como de sus familias, ii) cambios respecto al comportamiento y hábitos sobre los cuales los niños y sus familias planifican su futuro, se proponen metas y ahorran, y iii) en mejoras en los resultados escolares y universitarios. De esta forma estas iniciativas, enmarcadas en los modelos de desarrollo mediante activos (“*asset-based welfare*”), cada día adquieren mayor fuerza como mecanismos de progreso económico y social.

En este contexto, el presente documento tiene como objetivo generar una propuesta sencilla para un sistema de cuentas universales de ahorro en nuestro país —a la luz de la experiencia y evidencia internacional y tomando en consideración la realidad institucional chilena— para posteriormente realizar un ejercicio simple de estimación de los costos fiscales de su operación, y su evolución, y de los potenciales beneficios en cuanto a financiamiento de la educación superior. Nos limitamos por lo tanto a evaluar la propuesta en dichos aspectos, de forma de obtener rangos plausibles como información relevante para la discusión. Para lo anterior se tomarán en consideración diversos escenarios y parámetros.

Es necesario destacar que en ningún caso se plantea un sistema de ahorro como fuente sustituta y excluyente de las demás formas de financiamiento de la educación superior existentes o en debate, sino más bien como una fuente complementaria a éstas. Incluso se podría pensar en el ahorro acumulado como parte de los criterios de asignación de las becas y créditos estatales, mediante un sistema de puntaje diferenciado por estrato socioeconómico, de forma de darle mayor coherencia al sistema propuesto con el resto de instrumentos estatales para el financiamiento de la educación superior.

Algunos elementos adicionales hacen atractivo pensar en un sistema universal de cuentas individuales de ahorro en Chile. La experiencia de más de 30 años de vigencia del sistema privado de pensiones de capitalización individual significa cierto piso institucional y cultural sobre el cual se podría construir el mencionado sistema; la creación del Seguro de Cesantía; la fuerte bancarización de la ciudadanía en los últimos años y la creciente sensibilización de la clase política en torno a los problemas y desigualdades del sistema educativo chileno, en parte gracias a la presión del movimiento

estudiantil el 2011, son elementos que generan un contexto posible para una política como la que se propone en esta investigación.

Sin embargo, como toda política a gran escala y con implicancias de largo plazo, esta impone grandes desafíos en cuanto a su diseño, a los requerimientos de información e investigación y evidentemente en cuanto a lograr atracción y consenso político. Sin duda una de las principales dificultades dice relación con los efectos fiscales, en especial dada la larga fase de implementación. Considerando que desde la primera generación a los que se les abre la cuenta al nacer hasta que egresen de la educación media hay 18 años como mínimo de diferencia, se postergan recursos públicos por todo ese periodo.

■ PROPÓSITOS Y EVIDENCIA RELEVANTE

a) Marco general

El modelo de bienestar basado en activos ("*asset-based welfare*") ha atraído mucha atención últimamente. Este enfoque hace referencia a que la propiedad individual sobre activos como ahorros, bienes raíces y pensiones es parte importante del bienestar. Así, se identifica a este como una evolución al rol del estado del bienestar, que además de proporcionar una red de seguridad, se espera logre empoderar a las personas y permitir que consigan un cambio por sí mismos. El interés en este enfoque ha emergido en el mundo en lugares como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Suecia (Sherraden 1991; Latham 2002; Nares 2003; Skilling 2005; Fölster 2001).

En base a la acumulación de experiencias y evidencia, se ha generado relativo consenso que un sistema de cuentas de ahorro se debiese sostener sobre los siguientes cuatro grandes pilares centrales (Cramer & Newville, 2009): **universalidad, progresividad, acumulación de activos y que sea de por vida.**

Un segundo conjunto de características de consenso, de mayor carácter práctico, son las siguientes: **de inscripción automática, simple, adecuado (con aportes iniciales y compensatorios del fisco), de bajo costo para los participantes, debe proveer protección a los consumidores, adjunto a educación financiera y con apoyo en redes institucionales y comunales.**

b) Uso de las cuentas individuales de ahorro para el financiamiento de la educación superior

Un sistema nacional como el comentado puede impulsar tanto el acceso como el éxito de los jóvenes en la educación superior en varias formas, especialmente para aquellos de estratos socioeconómicos medios y bajos. Las ventajas más relevantes y destacadas en la literatura, de un sistema así, son el reducir la carga de la deuda y aumentar las aspiraciones educacionales (Pathways to College Network, 2008).

Aumentar las aspiraciones educacionales. Hay evidencia de estudios recientes que muestran que familias de bajos ingresos que ahorran aunque sea pequeños montos (tanto como US\$ 100) para la universidad en una cuenta, son el doble de proclives a querer ir a la universidad que personas de similares características socioeconómicas que no ahorraron (Elliot & Wagner, 2007; Elliot, Sherraden, Johnson, & Peterson, 2007). Otros estudios han encontrado conexiones similares entre ahorros de los padres para los estudios universitarios de los hijos y las aspiraciones de estos por lograr estos niveles educacionales (Hossler, Schmidt, & Vesper, 1999). En la misma línea, Zhan y Sherraden (2003) encontraron que madres con activos en términos de posesión de una vivienda o ahorros, tenían mayores expectativas en los resultados educacionales de sus hijos que madres sin activos.

Mejorar el bienestar psicológico: Relacionado al punto anterior, hay evidencia de que los activos tienen efectos positivos en el bienestar psicológico de los niños e incluso sobre los padres. Axinn *et al.* (1997) encontraron que jóvenes de 23 años cuyos padres pusieron dinero para su educación en una cuenta empezando desde que el joven tenía un año de edad, reportaban mayor autoestima que aquellos cuyos padres no lo hicieron. Scanlon *et al.* (2008) encontraron efectos como orientación hacia el futuro, mejor sentido de la seguridad, mejor autoestima y mejores conductas fiscales en los padres de los participantes, mientras que para los jóvenes reportaron mejor orientación del futuro, y mejores conocimientos financieros, como resultado del ahorro en cuentas individuales.

Por otro lado, cada vez hay mayor evidencia acerca de la importancia de las habilidades no cognitivas (como la autoestima y el autocontrol) sobre el desempeño futuro en el sistema educativo así como en la vida laboral, y la importancia del desarrollo de estas habilidades en la primera infancia.

Aumentar la persistencia: Buena parte de la deserción universitaria, problema que afecta en gran medida al sistema chileno, se debe al estrés que enfrentan las familias, especialmente aquellas más vulnerables, dada la necesidad de los hijos de trabajar para pagar sus estudios. El ahorro previo de recursos debiese mitigar este estrés, ayudando a que los jóvenes persistan en la carrera y se logren graduar.²

c) Otros beneficios de un sistema de cuentas individuales de ahorro

Un sistema de esta naturaleza puede tener importantes efectos económicos y sociales no solo por mayores niveles de acceso a la educación superior y mayor acumulación de capital humano en general, si no por otros potenciales efectos y beneficios. Dentro de estos están: (i) aumento del ahorro nacional, es decir, los recursos internos disponibles para inversión³; (ii) aumento de la acumulación de activos valiosos para la economía además de capital humano, como son las viviendas, los negocios y las pensiones, en caso que se de libertad de uso de los fondos para esos propósitos; (iii) la disponibilidad de recursos que operan en forma de seguro ante eventos inesperados (como la cesantía o la enfermedad de un familiar, por ejemplo), en caso que se establezcan clausulas que permitan el uso de los fondos para dichos eventos y que se diseñe de forma que no atente contra los objetivos principales del sistema.

Además, y tan o más importante que lo anterior, pensar en una política a escala nacional, presenta la oportunidad y desafío de ampliar la integración financiera, especialmente incluyendo a los sectores socioeconómicos medios y bajos, de menor relación con la institucionalidad formal financiera y bajas o nulas tasas de ahorro voluntario. En el caso de Chile, los incentivos al ahorro se dan mediante el sistema impositivo y especialmente para niveles altos de ingresos, por lo que son escasamente utilizados por el resto de la población. Así, los efectos potenciales en este sentido podrían ser importantes.

■ EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Tal vez la política más prominente de aquellas que se enmarcan en los modelos de bienestar basado en activos es el *Child Trust Fund* (CTF) del Reino Unido. Diseñado e implementado en 2005 por el gobierno del partido Laborista⁴, este sistema —que abre cuentas individuales de ahorro al nacer para todas las personas del país— es catalogado como el más desarrollado en su clase en el mundo con actualmente más de 4 millones de cuentas operando.

A grandes rasgos las principales características de este sistema son las siguientes. Se abre automáticamente una cuenta de ahorro a cada niño nacido con un aporte inicial estatal de 250 libras (\$190.000 aprox.) o 500 libras dependiendo de si el estrato socioeconómico de la familia cae bajo cierto umbral y/o si el niño posee alguna discapacidad importante. Además, se incorporó un segundo aporte a la edad de 7 años de iguales montos bajo las mismas condiciones. Los padres son los responsables de las cuentas hasta que los niños cumplen 18 años y sólo a partir de entonces la cuenta “se abre” y los fondos pueden ser utilizados por el joven a su conveniencia.

El mecanismo de apertura es el siguiente. Cuando los padres se adhieren al beneficio por hijo (*Child Benefit*), bono en dinero mensual independiente del CTF otorgado a cada familia que tiene un hijo y al cual casi el 100% de los padres acceden, estos reciben un *voucher* con el dinero para la cuenta del niño y tienen hasta un año para decidir la institución financiera que ofrezca la administración del CTF, a quien delegar el manejo de los fondos. Si no lo han hecho en ese periodo, se le abre automáticamente una cuenta al recién nacido en un administrador por defecto, notificándose a los padres.

Existe una ley que regula a los proveedores del CTF, quienes deben ofrecer un producto estándar e invertir en un portafolio diversificado además de cumplir ciertas reglas para reducir el riesgo. Se establece en esta ley una cota superior de 1,5% en la comisión anual que pueden cobrar por estas cuentas.

En cuanto a los aportes privados que se realicen en las cuentas existen incentivos tributarios para éstos, de tal forma que la familia o cualquier persona pueden ahorrar hasta 1.200 libras en cada cuenta anualmente. Este tope se establece para mitigar los incentivos a utilizar las cuentas como vehículo para evadir impuestos.

² Sánchez (2011) señala que las causas de la deserción son tres: necesidades socioeconómicas, factores vocacionales y de orientación y capacidades y habilidades del alumno. Así, de haber mejoras en las aspiraciones educacionales y en el bienestar psicológico, estas podrían ayudar a disminuir la deserción, además del efecto que una menor carga financiera pueda tener sobre la persistencia.

³ Siempre y cuando el supuesto mayor ahorro en estas cuentas no desplace otras formas de ahorro.

⁴ Cuando fue elegido en 1997, el partido Laborista prometió reformas para promover el ahorro, implementándose luego cierto tipo de *Individual Saving Accounts* (ISAs). Luego, en el manifiesto de la elección ganada del 2001 se comprometieron a impulsar los hábitos al ahorro en la población, anunciándose el CTF.

Junto con la implementación del CTF, se planeaba la implementación del programa *Saving Gateway* (SG) consistente en una cuenta individual de ahorro para personas de bajos ingresos, sujeta a aportes subsidiarios estatales mediante *matchings funds*. Es decir, que según cierta proporción, por cada aporte familiar el fisco generaba un aporte solidario.

Sin embargo, en mayo de 2010, el recién asumido gobierno de la coalición Conservadores – Demócratas Liberales anunció que, como parte de un paquete de recortes fiscales de 6,2 billones de libras, el programa CTF sería abolido, ahorrando cerca de 500 millones de libras anuales, y que el inicio del SG se cancelaría.⁵ De esta forma el CTF, iniciado en enero de 2005 para todos los niños nacidos después del 1 de septiembre de 2002 como elegibles, quedó inoperativo para los niños nacidos después de enero de 2011, aunque continuó funcionando para aquellos que alcanzaron a entrar al sistema.

El argumento oficial del gobierno para suprimir el CTF fue fiscal. Sin embargo, la principal explicación para esta decisión, según se expone en Ben-Galim (2011), es que la agenda política de estos programas fue construida sobre bases que eran demasiado estrechas. Había poco apoyo a los programas, fuera de un grupo discreto y reducido de políticos, y por lo tanto dominó la percepción de que no hubo perdedores directos de detener el CTF y de cancelar la puesta en marcha del SG. De hecho, los Demócratas Liberales desde el comienzo se opusieron a estas iniciativas argumentando que el dinero sería mejor utilizado en servicios para la primera infancia. En definitiva, políticas de largo plazo, como el CTF, requieren de un apoyo y consenso amplio y diverso del público y de los políticos para sobrevivir en el tiempo, lo cual simplemente no existió.

En Estados Unidos, por otro lado, existe el proyecto denominado *America Saving for Personal Investment Retirement and Education* (ASPIRE) que se viene discutiendo para su aprobación hace algunos años. Este abriría cuentas individuales de ahorro al momento de nacer, al igual que en el sistema inglés, y entregaría como aporte inicial US\$ 500 (\$250.000 considerando 500 \$/US\$ como tipo de cambio) y un suplemento por igual valor a los niños de las familias más pobres.

Dos rasgos hacen interesante la fórmula de Estados Unidos y la distinguen del modelo inglés. Por un lado se establece un incentivo más claro al ahorro privado continuo de las familias por lograr mayores fondos acumulados a los 18 años, creando un subsidio de un dólar por cada dólar ahorrado con un tope de US\$ 500 anuales, es decir, un aporte tipo *matching fund*.⁶

El segundo rasgo interesante de la modalidad en discusión en Estados Unidos es que las cuentas están direccionadas a cumplir como primer objetivo, el financiar la educación superior, y como segundo objetivo la compra de una vivienda y la acumulación de fondos para una futura pensión. Lo anterior se logra fijando la regla de que los fondos se pueden usar sólo para financiar los costos de alguna universidad entre los 18 y 25 años, y luego de esa edad se pueden usar para la compra de un hogar. Después de los 59 ½ años los fondos son utilizables para pensionarse.

■ ANTECEDENTES PARA CHILE

Diversos estudios e indicadores evidencian fuertes falencias en cuanto a cobertura y calidad de nuestra educación terciaria con respecto a los países más desarrollados y un débil compromiso público. A este respecto, y sin pretender hacer un diagnóstico extensivo, hay varios aspectos que saltan a la vista del modelo actual chileno en cuanto a cobertura y financiamiento:

- (i) si bien la cobertura ha aumentado notablemente en las últimas dos décadas –según la CASEN, para los jóvenes de entre 18 y 24 años pasó de 18,5% a 39,8% entre el 1990 y el 2009, respectivamente– aún es considerada insuficiente, menor al promedio OCDE (cercano a 50%) y muy inequitativa (cerca de 20% y 70% para el primer y quinto quintil, respectivamente);
- (ii) las tasas de deserción del sistema son cercanas al 50%, con mayores tasas para los jóvenes de familias de menores ingresos;
- (ii) el financiamiento de la demanda es cerca de 74% privado, es decir pagado por las familias, y 26% público, mientras que en los países desarrollados en promedio esta relación es justamente inversa;⁷

⁵ A pesar de que el programa en sí no se implementó, se llevaron a cabo programas piloto. Ver algunos resultados en Harvey et al. (2007).

⁶ Se establece como criterio de elegibilidad tanto para el suplemento como para los aportes 1 a 1 o *matchings*, que la persona pertenezca a una familia cuyos ingresos se encuentren bajo el 75% del promedio nacional.

⁷ Para el 2008 según OECD (2010), el gasto público total a la educación terciaria chilena fue 0,6% del PIB –el menor en la OCDE– mientras que el promedio OCDE (para el 2007) fue 1,2% del PIB. Con respecto al gasto público total, este fue de 2,6% para Chile y de 3,1% para el promedio OCDE.

(iii) el esfuerzo público se ha centrado en el otorgamiento de becas y créditos, que si bien han permitido la expansión de la cobertura, tienen importantes falencias como la baja tasa de recuperación en el caso de los créditos;

(iv) el costo de las universidades chilenas es uno de los más altos del planeta (relativo al PIB nacional)⁸ y ha aumentado cerca de 60% real en los últimos doce años, y dado lo anterior;

(iv) la evidencia indica que sólo las familias pertenecientes al quinto quintil logran pagar con su ingreso autónomo la educación de sus hijos y el resto terminan con un nivel de endeudamiento muy superior a los estándares internacionales.^{9 10} Un hijo universitario implica un gasto superior al 40% del ingreso familiar de los tres menores quintiles de ingresos (Meller, 2011).

En suma, el modelo actual chileno, carga principalmente sobre las familias el alto costo de la educación superior, dando escaso reconocimiento al rol público que ésta tiene para nuestro desarrollo y a la dificultad de las familias de menores recursos de costearla. En efecto, esta es una de las principales motivaciones para el movimiento ciudadano por la educación iniciado a comienzos de 2011, considerado como uno de los más fuertes desde el retorno a la democracia.

Las propuestas que han surgido a partir de dicho movimiento en cuanto al financiamiento de la educación superior están centradas en aumentar los recursos para las becas y créditos de tal forma de asegurar una mayor cobertura para los jóvenes de menores recursos. Las exigencias apuntan a asegurar gratuidad en cobertura para el 70% de la población más pobre lo que se estima tendría un costo de entre 0,28% y 0,33% del PIB en régimen (Berner *et al.*, 2011).

Sin embargo, dentro de las distintas propuestas que se han discutido ninguna menciona la implementación de algún sistema de ahorro o de incentivo a éste, ni siquiera como fuente complementaria de financiamiento. Cabe destacar que actualmente existe un mecanismo de incentivo al ahorro para el financiamiento de la educación superior (creado bajo la Ley 20.027 en el año 2006 que además instauró el Crédito con Aval del Estado), consistente básicamente en un subsidio a los intereses ganados bajo ciertos requisitos. Sin embargo, su diseño y/o implementación no han generado mayor atractivo al mercado y a las personas, dado que su uso ha sido prácticamente nulo.

En definitiva, escasean las políticas públicas que incentiven el ahorro voluntario y pese al esfuerzo aislado anterior, la educación no ha sido la excepción. Las cifras nacionales lo avalan: cerca de 1 de cada 10 personas adultas posee algún tipo de instrumento de ahorro voluntario, mientras que aproximadamente 3 de cada 10 tiene alguna deuda.¹¹

Por otro lado, se destaca la reciente iniciativa “Ahorra tu sueño” del BancoEstado.¹² Este proyecto en construcción busca promover el hábito del ahorro en alumnos de enseñanza básica y media simulando un banco en el colegio y depositando semanalmente los ahorros de los niños en una sucursal cercana, además de difundir conceptos de educación financiera mediante charlas destinadas a niños, padres y profesores. Dicho programa tiene claras potencialidades para establecer ciertas bases, y levantar información e investigaciones locales, en miras de implementar el sistema nacional en cuestión.

■ PROPUESTA DE MODELO PARA CHILE

En la siguiente sección se establecen ciertos lineamientos generales sobre los que se sostiene la propuesta de cuentas individuales desde el nacimiento para Chile, correspondiente más bien a una adaptación del modelo discutido en Estados Unidos.

Propuesta

Se propone crear automáticamente por cada niño nacido una cuenta de ahorro individual con un aporte inicial estatal en la cuenta de \$250.000, un aporte suplementario para los niños nacidos en el 70% de las familias más pobres¹³ por igual monto y un sistema de subsidios al ahorro voluntario, que opere hasta los 18 años. Este último corresponde a un peso

⁸ Según Meller (2011) el valor anual promedio de los aranceles representa el 41% del PIB per cápita anual.

⁹ Según Meller (2011) “los universitarios chilenos tienen el mayor endeudamiento de todos los países: la relación deuda total (vinculada al financiamiento del costo de la universidad) respecto del ingreso anual (como profesional) es 174%”, página 11. En varios países como Alemania, Reino Unido, Holanda y Australia, esta relación es menor a 40%. Además, las obligaciones de deuda universitaria se estiman en 18% del ingreso mensual esperado en Chile, versus valores de entre 2,6% y 7% para los países desarrollados.

¹⁰ Sólo por concepto de deudas del Crédito del Fondo Solidario, se estima que hay 110 mil jóvenes en Dicom, sobre un total de 300 mil deudores.

¹¹ Según la CASEN 2009, 11,5% de la población adulta chilena tiene algún ahorro voluntario y 31,1% tiene alguna deuda. Ver Anexo d.

¹² www.ahorratusueño.cl

¹³ Se podrían considerar otras dificultades “de origen”, como algunas discapacidades, tal cual se hizo en el CTF de Inglaterra.

por cada peso ahorrado a depositar en la cuenta de ahorro, con un tope anual de \$100.000, y tiene igual criterio de elegibilidad que el aporte suplementario. Todos los aportes y ganancias debiesen estar libres de impuestos.¹⁴

En cuanto a las reglas que determinan la utilización de los fondos, para cumplir con los objetivos del marco general, parece razonable establecer que, al igual que en ASPIRE, exista una señal de priorización hacia ciertos activos de mayor valor económico y social. Sin embargo, sabemos que mayores restricciones atentan con el bienestar potencial de las personas, más aún cuando se involucra un horizonte de largo plazo en que es más probable que hayan cambios de percepciones, de las condiciones económicas, y por consiguiente de las decisiones de inversión de las personas. Es necesario por lo tanto compatibilizar los objetivos primarios del sistema con la libertad de elección de las personas.

Una forma de llevar a cabo lo anterior, es establecer que los aportes estatales sólo sean utilizables para ciertos objetivos y bajo ciertas normas, manteniendo la regla de que cualquier uso de los fondos privados es a partir de la mayoría de edad. Así, para poder utilizar los aportes estatales y los intereses que hayan generado estos, sólo podrán ser utilizables para traspasos a una entidad de educación superior, sea esta una Universidad, Centro de Formación Técnica, Instituto Profesional u otro definido como tal.¹⁵ A partir de los 25 años, además de gastos en aranceles y/o matrículas en el sistema universitario, se puede gastar el dinero en comprar una vivienda o iniciar un emprendimiento y a partir de la edad de jubilación respectiva (60 mujeres y 65 hombres), para pensionarse.

De todas formas, la persona tiene la opción de no generar ningún ahorro ni tener mayor vinculación con el sistema, pese a lo cual tendría derecho a utilizar desde los 18 años el saldo final correspondiente al monto universal inicial (más el suplemento inicial de corresponder) según las reglas recién comentadas, de tal manera de asegurar que no se genere ningún tipo de obligación involuntaria para el joven ni para su familia.

Aspectos institucionales

En cuanto a la institucionalidad relativa a la administración de los fondos, existen varias alternativas. Una modalidad sería que un conjunto de leyes establezca las “reglas del juego”, y que todas las instituciones financieras que se acojan al reglamento puedan participar ofreciendo el producto, tal cual ocurre actualmente con el Ahorro Previsional Voluntario. Quizás un inconveniente de tal esquema es que descansa en la premisa que los usuarios, en este caso el representante legal del niño, está interesado, se informa y tiene las herramientas para escoger la mejor opción, lo que probablemente no sea el caso la mayoría de las veces. Para superar lo anterior, una opción es que luego de un período, si no hay pronunciamiento de los responsables al respecto, se anexe automáticamente a un proveedor por default, notificándose a los padres (como en el caso del ya revisado modelo CTF de Inglaterra).

Otra modalidad sería crear un fondo cuya administración se licite cada cierto tiempo como ocurre con los fondos del Seguro de Cesantía. La ventaja de dicho modelo es que genera competencia “por el mercado” lo que lleva a competir en la comisión cobrada reduciendo el margen monopólico que la entidad podría obtener. En el caso del Seguro de Cesantía por ejemplo, la empresa privada Administradora de Fondos de Cesantía Chile S.A. (AFC) ganó la licitación por 10 años (del 2002 al 2012) cobrando una comisión de 0,6% anual sobre los saldos, sólo en caso que la persona realice cotizaciones en el año y bajo un esquema de premios y castigos, incentivando en mayor medida una mejor administración de los fondos. Además de la administración de las cuentas y de los fondos, la entidad es responsable de recaudar las contribuciones y del pago oportuno de las prestaciones.

Adicionalmente, surge la opción de aprovechar la institucionalidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), lo cual podría facilitar la integración del mercado de capitales a lo largo del ciclo de vida de las personas, al integrar estas cuentas individuales de ahorro con las de las pensiones, siempre y cuando se utilicen mecanismos competitivos para las respectivas licitaciones.

Sin duda un sistema de gran envergadura como el discutido, plantea la necesidad de un arreglo institucional que vele por los objetivos económicos y sociales del sistema a la vez que se tomen en cuenta las implicancias y riesgos sistémicos mediante una correcta supervisión y regulación.

¹⁴ Para un mayor incentivo al ahorro habría que considerar también beneficios tributarios al igual que en las experiencias revisadas anteriormente. Además, y dado que las familias de menores recursos no se relacionan en gran medida con el sistema tributario ni con el mercado laboral formal, habría que pensar en un sistema de beneficios inmediatos para estos segmentos. En este sentido, el amplio sistema de protección social chileno y los distintos programas de subsidios y beneficios sociales, reconocidos por su adecuada focalización y gestión en general, ofrecen una buena oportunidad como canal para este objetivo.

¹⁵ Como actualmente son los establecimientos de las Fuerzas Armadas, de la Dirección General de Aeronáutica Civil, de Carabineros y de la Policía de Investigaciones.

■ GASTOS FISCALES Y MONTOS AHORRADOS EN LAS CUENTAS: METODOLOGÍA

El siguiente ejercicio se centra en estimar, para el sistema planteado en la sección anterior, los gastos fiscales en aportes iniciales y subsidios y su evolución en el tiempo, además de los beneficios potenciales en financiamiento de los aranceles y matrículas de la educación superior. La forma de abordar el problema es básicamente utilizar información de fuentes oficiales (INE, Banco Central, Mineduc, entre otros) para obtener parámetros y escenarios lo más realistas posibles.

Llamaremos a este sistema “Cuentas Individuales de Ahorro para la Educación Superior”, resumido en la sigla CIED. Además, se considerará como año hipotético de implementación del sistema el 2010, y todos los valores presentados en adelante se encuentran en pesos de ese año.

La fuente más relevante de información para la estimación de los costos son las proyecciones de nacimientos oficiales del INE sobre los que se estima la población sujeta a aportes iniciales y a subsidios año a año, cifras quinquenales que se extienden hasta el año 2050, La cantidad de cuentas potencialmente receptoras de aportes dependerá tanto del flujo de las personas que nazcan como del de las que fallezcan y que se les haya abierto una cuenta, hecho que también se considera basado en información oficial del INE (ver Anexo a.)

En el Anexo b. se presenta el resultado de este ejercicio. Como se puede notar, el año 2027 es el que contiene mayor cantidad de cuentas abiertas sujetas a subsidios (recordar que los aportes son sólo hasta los 18 años), con más de 4,3 millones de estas operando. De ahí en adelante la cantidad de gente que sale por cumplir 18 años es superior a la gente que nace, por lo que las cuentas sujetas a subsidios comienzan a caer.

En cuanto a la estimación de los beneficios del sistema, los parámetros relevantes son los valores de los aranceles y matrículas y las duraciones de las distintas carreras en el mercado (Anexo c.). Por otra parte, se asume una tasa de retorno anual sobre los fondos de 3%, 4% y 5% (netas de comisiones).

■ RESULTADOS

Se tomarán seis escenarios distintos dependiendo de si hay suplemento inicial o no y de cuáles sean los gastos anuales en subsidios que se generen en las cuentas a partir del ahorro privado de las familias, que se supone es igual y constante en el tiempo durante los 18 años de elegibilidad para dichos subsidios.¹⁶

Sin suplemento:

- Sin ahorro privado.
- Con ahorro “normal”, de \$ 30.000 anuales (es decir, \$2.500 mensuales).
- Con ahorro “total”, de \$100.000 anuales (es decir, \$8.333 mensuales).

Con suplemento:

- Ídem.

a) Gastos anuales y su evolución

El Cuadro 1 muestra los resultados de gastos totales fiscales en millones de pesos para distintos años y según los escenarios recién comentados.

Dado que progresivamente se irán incorporando cuentas, los costos serán crecientes hasta el año 2027, año en que se dejarán de otorgar beneficios 1 a 1 a la primera generación beneficiada que cumple 18 años, dejando de ser elegibles para este beneficio. Así, a partir del año 18 de ser implementado el sistema, los costos son decrecientes, dado que deja de ser elegible para los subsidios más gente de la que comienza a serlo, como se comentó previamente.

Con un ahorro “normal” de \$30.000 anuales, el costo para el fisco el primer año de implementación del sistema sería de \$113.079 millones. En iguales condiciones el costo para el año más caro, el año 2027, sería de \$193.148 millones. El Gráfico 1 ilustra la idea anterior: los costos totales se situarán entre las dos cotas, sin ahorro privado y por tanto sin subsidios al ahorro, y con el máximo de subsidio al ahorro predefinido.

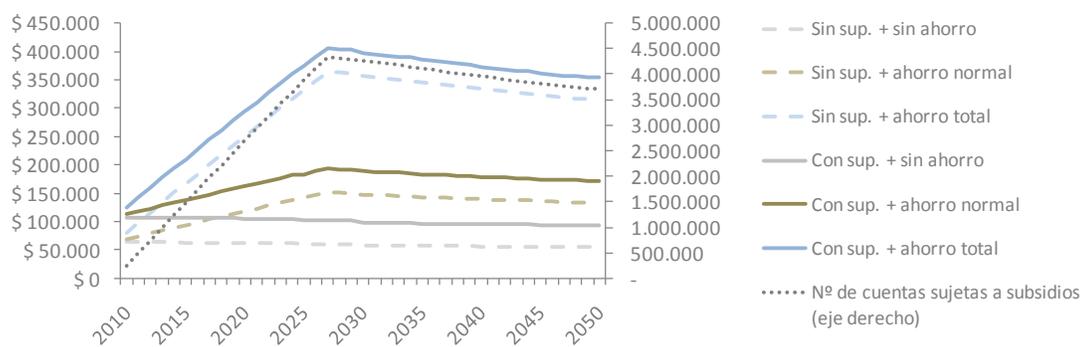
¹⁶ Este evidentemente es un supuesto poco realista. De hacer aportes, lo más probable es que no sean iguales siempre y menos de forma constante los 18 años en cuestión. Por lo mismo se presenta el caso extremo en que no hay ahorro privado.

CUADRO 1: GASTO TOTAL ANUAL DE LAS CIED, \$ MILLONES (\$ DE 2010)

Año	Sin Suplemento			Con Suplemento		
	Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total	Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total
2010	63.385	68.709	81.133	107.755	113.079	125.502
2020	61.813	118.432	250.543	105.081	161.700	293.812
2027	59.975	151.165	363.942	101.958	193.148	405.925
2030	58.115	147.661	356.601	98.796	188.341	397.282
2040	56.175	139.296	333.247	95.498	178.619	372.569
2050	55.440	133.211	314.676	94.248	172.019	353.484

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 1: GASTOS ESTATALES TOTALES CIED (MILLONES DE \$)



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2: GASTO TOTAL ANUAL DE LAS CIED COMO PORCENTAJE DEL PIB PROYECTADO

Año	PIB proyectado (*)	Sin Suplemento			Con Suplemento		
		Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total	Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total
2010	\$ 103.806.380	0,06%	0,07%	0,08%	0,10%	0,11%	0,12%
2020	\$ 163.360.331	0,04%	0,07%	0,15%	0,06%	0,10%	0,18%
2024	\$ 194.810.234	0,03%	0,07%	0,16%	0,05%	0,09%	0,19%
2027	\$ 222.310.840	0,03%	0,07%	0,16%	0,05%	0,09%	0,18%
2030	\$ 253.693.599	0,02%	0,06%	0,14%	0,04%	0,07%	0,16%
2040	\$ 393.978.402	0,01%	0,04%	0,08%	0,02%	0,05%	0,09%
2050	\$ 611.836.411	0,01%	0,02%	0,05%	0,02%	0,03%	0,06%

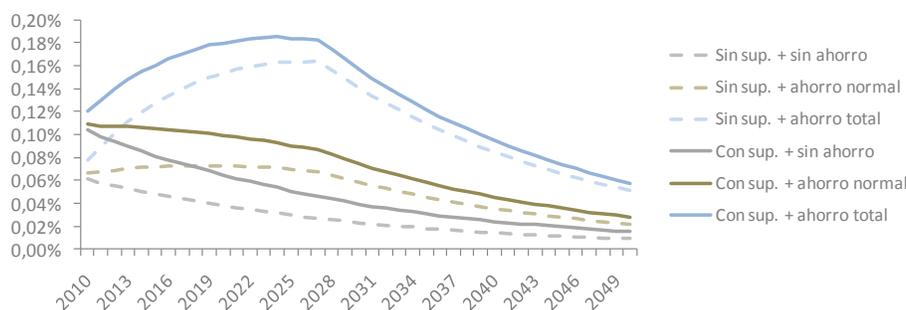
(*): En millones pesos de 2010. Para 2011 y 2012 se consideró un crecimiento de 6,2% y 4,2%, respectivamente (Encuesta de Expectativas Económicas de diciembre de 2011, Banco Central de Chile). Para 2013 en adelante se consideró un crecimiento de 4,5%, correspondiente a una cifra más bien conservadora respecto al rango de crecimiento potencial de entre 4,5% y 5% mencionado por el Banco Central durante el año.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central.

Por otro lado, si suponemos un crecimiento para la economía chilena cercano al potencial (de 4,5% anual, ver nota al pie del Cuadro 2 para más detalle), la recién comentada evolución decreciente de los gastos pasados los primeros 18 años de implementado el sistema, se haría aún más pronunciada como proporción del PIB, tal como lo ilustra el Gráfico 2.

Así, con ahorro "normal" e incluyendo el suplemento para el 70% de la población más pobre, el sistema genera un costo anual de 0,11% del PIB en su año inicial, proporción que va cayendo hasta llegar a un 0,03% del PIB al 2050. Para el caso en que se dé el máximo ahorro sujeto a subsidio de \$100.000 anual, el costo va entre 0,12% del PIB en 2010 hasta 0,06% del PIB al 2050, pasando por una fase inicial de costos crecientes como proporción del PIB (a tasas marginales decrecientes) hasta los primeros 18 años de implementado el sistema.

GRÁFICO 2: GASTOS ESTATALES TOTALES CIED (COMO % DEL PIB PROYECTADO)



Fuente: Elaboración propia.

Si tomamos el caso del sistema previsional solidario como referencia de uno de los programas sociales que mayores recursos fiscales acapara, y que compromete recursos a largo plazo al igual como lo haría un sistema como el acá propuesto, notamos lo siguiente. Según comentó en una nota de prensa el actual subsecretario de previsión social Augusto Iglesias¹⁷, el sistema solidario de pensiones gastó en 2011 aproximadamente \$1.176.000 millones, lo que corresponde a un porcentaje del PIB estimado para ese año de 0,82%. Para el 2020 se proyecta un gasto en el pilar solidario de las pensiones de \$1.327.000 millones, que corresponde a 0,77% del PIB proyectado para ese año.¹⁸

Es decir, guardando proporciones con una reforma considera dentro de las más exitosas de las últimas décadas, y sólo como otro punto de comparación, el sistema de cuentas de ahorro para el financiamiento de la educación superior – considerando el suplemento y un subsidio de \$100.000 anuales para todas las cuentas– costaría alrededor de 16% del costo del pilar solidario del actual sistema de pensiones en 2011 y cerca de 22% de este en 2020.

Si bien las estimaciones anteriores son aproximadas, corresponde a un ejercicio que da luces respecto a la magnitud y evolución de los gastos anuales tanto en términos absolutos como en proporción del PIB, medida comúnmente utilizada para evaluar el costo de los distintos programas estatales y reformas.

Incorporando a nacidos de hasta 2 años

Dado que probablemente sea necesario incorporar a los niños nacidos en fechas cercanas al momento de implementación del sistema, hay un componente de costos adicional asociado a lo anterior. Tomaremos como escenario abrir cuentas automáticamente a todos los niños de hasta 2 años de vida al momento de comenzar el sistema (criterio similar al utilizado en el CTF de Inglaterra), para hacer el análisis más realista. Ellos también serán sujetos del mecanismo de subsidios 1 a 1 hasta que cumplan los 18 años.

Considerando un aproximado de 624 mil niños de entre cero y dos años de edad al año 2010¹⁹, y utilizando una metodología y supuestos similares que en el apartado anterior, los costos totales serían los mostrados por el Cuadro 3. Como se aprecia en dicho cuadro, en este caso los costos se elevarían sustancialmente el primer año, dado que sumado a los niños que nacerían dicho período (253.540), habría que otorgar el aporte inicial a cerca de 624 mil niños más, aumentando cerca de 2,5 veces los montos para el primer año de implementación. Además estos niños adicionales serían receptores de los subsidios 1 a 1 en las mismas condiciones que los demás, por lo que hasta que todos ellos cumplan 18 años, se generan más costos que en la situación anterior, sin estos infantes. Así, del año 2028 en adelante, los gastos anuales son los mismos que los calculados en el apartado anterior.

¹⁷ "Subsecretario de Previsión Social y Consejo Consultivo analizan impacto de pensiones solidarias", Gobierno de Chile (web), 9 de marzo del 2011.

¹⁸ Utilizando los mismos supuestos para la evolución del PIB que los del Cuadro 2.

¹⁹ Según las cifras demográficas del INE, el 2010 habían 1.248.325 niños de entre 0 y 4 años de vida. Supondremos se distribuyen linealmente por edades, de tal forma que la mitad son niños de entre 0 y 2 años (624.163) y que de estos, la mitad tiene entre 0 y 1 año y la otra mitad tiene entre 1 y 2 años.

CUADRO 3: GASTO TOTAL ANUAL DE LAS CIED, INCORPORANDO NACIDOS DE HASTA 2 AÑOS

Año	COMO PORCENTAJE DEL PIB PROYECTADO						\$ MILLONES (\$ DE 2010)		
	Sin Suplemento			Con Suplemento			Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total
	Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total	Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total			
2010	0,21%	0,23%	0,27%	0,36%	0,38%	0,42%	373.024	391.455	434.463
2011	0,06%	0,08%	0,13%	0,10%	0,12%	0,17%	107.755	131.226	185.994
2012	0,06%	0,08%	0,14%	0,09%	0,12%	0,18%	107.755	136.398	203.233
2020	0,04%	0,08%	0,18%	0,06%	0,11%	0,21%	105.081	174.534	336.590
2025	0,03%	0,08%	0,18%	0,05%	0,10%	0,20%	101.958	196.246	416.252
2026	0,03%	0,07%	0,18%	0,05%	0,09%	0,20%	101.958	201.058	432.293
2027	0,03%	0,07%	0,17%	0,05%	0,09%	0,19%	101.958	199.436	426.887

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central.

b) Beneficios

A diferencia de la sección precedente en que se estimó la evolución de los gastos fiscales anuales, a continuación se presenta cuántos años se cubrirían de educación terciaria, dados los mismos escenarios de ahorros y subsidios anteriores, pero utilizando los últimos valores para los parámetros relevantes conocidos (aranceles, matrículas y duraciones de las carreras por tipo de institución). Es decir, dada la dificultad de predecir la evolución de estos parámetros, el ejercicio de a continuación corresponde más bien a una "foto" en un instante del tiempo.

Como se comentó previamente, la tasa de retorno de los fondos se asume en 3%, 4% y 5% real anual. El Cuadro 4 ofrece un resumen de los montos involucrados en cada caso y el Cuadro 5 resume el monto total que un joven tendría acumulado en su cuenta al cumplir 18 años de edad, dados los distintos escenarios considerados.

CUADRO 4: RESUMEN DE BENEFICIOS INVOLUCRADOS

Subsidio Inicial		
	Sin suplemento	Con suplemento
	\$ 250.000	\$ 500.000
Montos Anuales		
	Ahorro normal	Ahorro total
Ahorro propio	\$ 30.000	\$ 100.000
Subsidio	\$ 30.000	\$ 100.000
Ahorro Final Anual	\$ 60.000	\$ 200.000

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5: MONTO ACUMULADO POR PERSONA A LOS 18 AÑOS

Tasa de Interés neta	Sin Suplemento			Con Suplemento		
	Sin ahorro	Ahorro normal	Ahorro total	Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total
3,0%	\$ 425.608	\$ 1.830.474	\$ 5.108.495	\$ 851.217	\$ 2.256.083	\$ 5.534.104
4,0%	\$ 506.454	\$ 2.045.179	\$ 5.635.537	\$ 1.012.908	\$ 2.551.633	\$ 6.141.991
5,0%	\$ 601.655	\$ 2.289.598	\$ 6.228.132	\$ 1.203.310	\$ 2.891.253	\$ 6.829.787

Fuente: Elaboración propia.

Dados los valores establecidos para el costo promedio anual por cada tipo de institución superior (Anexo c.2); Universidades, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT), la cantidad de años que la persona alcanzaría a cubrir en cada situación son las mostradas por el Cuadro 6.

Es interesante notar que sin ningún tipo de ahorro, es decir, sólo incorporando el aporte estatal inicial, en 18 años el aporte más que se duplica considerando una tasa del 4% anual, lo que para el caso de un joven que recibe el aporte suplementario cubriría en promedio el primer año de una carrera de un instituto profesional o de un centro de formación técnica y más de la mitad del primer año en el caso de una carrera universitaria.

Luego, considerando las duraciones formales y efectivas de las carreras (Anexo c.3), la proporción que se lograría cubrir en cada situación, considerando el suplemento inicial, es la que se exhibe en el Cuadro 7. Nótese que sobre la duración formal de las carreras, y considerando “ahorro total” al 4% de interés, se cubre en promedio casi 80% de una carrera universitaria, y se sobrepasa con creces los requerimientos para una carrera de un IP o de un CFT.

CUADRO 6: AÑOS FINANCIADOS POR LAS CIED SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN EDUCACIONAL, 2010

Tasa de Interés	Sin Suplemento			Con Suplemento		
	Sin ahorro	Ahorro normal	Ahorro total	Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total
UNIVERSIDAD						
3,0%	0,3	1,1	3,2	0,5	1,4	3,5
4,0%	0,3	1,3	3,5	0,6	1,6	3,9
5,0%	0,4	1,4	3,9	0,8	1,8	4,3
INSTITUTO PROFESIONAL						
3,0%	0,4	1,8	4,9	0,8	2,2	5,3
4,0%	0,5	2,0	5,4	1,0	2,4	5,9
5,0%	0,6	2,2	6,0	1,2	2,8	6,5
CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA						
3,0%	0,4	1,8	5,0	0,8	2,2	5,4
4,0%	0,5	2,0	5,5	1,0	2,5	6,0
5,0%	0,6	2,2	6,1	1,2	2,8	6,7
PROMEDIO PONDERADO POR MATRÍCULA						
3,0%	0,3	1,3	3,7	0,6	1,6	4,0
4,0%	0,4	1,5	4,0	0,7	1,8	4,4
5,0%	0,4	1,6	4,5	0,9	2,1	4,9

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIES, Mineduc.

CUADRO 7: PROPORCIÓN DE LA DURACIÓN DE LAS CARRERAS FINANCIADA POR LAS CIED EN ESCENARIO QUE INCLUYE EL APORTE SUPLEMENTARIO PARA EL 70% MÁS POBRE, 2010

Tasa de Interés	Sobre duración formal			Sobre duración real o efectiva		
	Sin ahorro	Ahorro normal	Ahorro total	Sin Ahorro	Ahorro normal	Ahorro total
UNIVERSIDAD						
3,0%	11%	29%	71%	8%	22%	53%
4,0%	13%	33%	79%	10%	24%	59%
5,0%	16%	37%	88%	12%	28%	66%
INSTITUTO PROFESIONAL						
3,0%	20%	53%	130%	16%	41%	101%
4,0%	24%	60%	144%	19%	47%	112%
5,0%	28%	68%	160%	22%	53%	125%
CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA						
3,0%	33%	88%	215%	23%	62%	151%
4,0%	39%	99%	238%	28%	70%	168%
5,0%	47%	112%	265%	33%	79%	187%
PROMEDIO PONDERADO POR MATRÍCULA						
3,0%	14%	37%	92%	11%	28%	69%
4,0%	17%	42%	102%	13%	32%	76%
5,0%	20%	48%	113%	15%	36%	85%

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIES, Mineduc.

Pero dado que los alumnos se demoran más en terminar las carreras, los montos acumulados cubrirían una menor proporción.²⁰ En este sentido, dado que los exigentes requerimientos financieros es una de las razones de la dificultad de sacar adelante una carrera para los jóvenes chilenos (o de desertar en el peor de los casos), si uno de los beneficios de este sistema es mejorar estos indicadores, mejoraría la efectividad del sistema en su conjunto. Por otro lado, se comparte en general el diagnóstico de que las carreras en nuestra educación superior son demasiado largas, por lo que muchos expertos –e incluso la OCDE– recomiendan acortarlas. Cambios que apunten a disminuir o al menos congelar las elevadas matrículas y aranceles y a acortar las carreras, temas hacia los que ha avanzado la discusión en los últimos años, disminuirían los requerimientos de financiamiento en general y con ello aumentarían las proporciones de las carreras cubiertas mediante el sistema de ahorro propuesto.

■ REFLEXIONES FINALES

El concepto de que las personas de bajos ingresos debiesen ser asistidas en construir activos es una idea relativamente nueva en el círculo de las políticas sociales. Históricamente, el ingreso ha sido la medida estándar de pobreza y por tanto el foco de estas políticas, dado que la visión más tradicional apunta a que los programas sociales provean bienes y servicios básicos a los más pobres –o ingresos para suplir lo anterior–, aliviando su situación aflictiva.

En contraste, lo atractivo del bienestar basado en activos es que ofrece una mirada de construcción de futuro, permitiendo a las personas mejorar sus perspectivas y oportunidades mediante inversiones productivas. En palabras de Michael Sherraden, uno de los precursores de las cuentas de ahorro en cuestión, “los activos son esperanza en forma concreta”. Evidentemente, suplir las necesidades básicas es prioritario, pero la fuerte disminución de la pobreza de las últimas décadas en Chile y una sólida red de protección social –cuyo objetivo es principalmente proteger a las personas ante situaciones como la enfermedad, la pobreza, el desempleo, la vejez y la discapacidad– nos permite pensar con más holgura en políticas sociales con mayores potenciales de generar igualdad de oportunidades a largo plazo.

Una política nacional de ahorro, mediante el sistema de cuentas individuales creadas al nacer, ofrece la posibilidad de inculcar el ahorro extensamente en la población y brindar un mecanismo simple, cercano y de bajos costos de transacción para ahorrar y así aumentar las posibilidades de las personas y familias de conseguir metas o activos valiosos. Esta política, además, constituye una oportunidad para integrar toda política pública relativa a la acumulación de activos, como son las políticas de vivienda, de micro emprendimiento, de financiamiento educacional y de pensiones, al menos en términos operativos.

Ciertamente la educación superior es uno de los “activos” que mayor valor económico y social genera y a los que buena parte de los chilenos aspiran. La ciudadanía expresó con fuerza en 2011 su demanda por mayor participación estatal en el financiamiento estudiantil, reflejando en parte la conciencia por el impacto que tiene la educación terciaria en las oportunidades y en la posibilidad de optar a una mejor calidad de vida. Evidentemente, el financiamiento estudiantil no puede recaer en el ahorro como única fuente, pero mientras las familias sustenten parte de los costos universitarios hay espacio para impulsar el ahorro para este fin, mecanismo hasta ahora escasamente considerado como política pública.

Las simulaciones presentadas en este documento permiten pensar en varios escenarios. Por un lado, de implementarse el sistema solamente con los aportes iniciales, en el escenario en que se incluye un monto inicial de \$500 mil para el 70% de los niños más pobres y de \$250 mil para el resto, los costos se estiman en 0,1% del PIB al comienzo llegando a 0,02% del PIB luego de 40 años de operación, como resultado de los progresivamente menores nacimientos proyectados. El considerar a los niños nacidos de hasta dos años al momento de implementar el sistema llevaría a un gasto sustancialmente mayor en dicho periodo, de 0,36% del PIB en el caso del ejercicio planteado.

Como un forma de estimar el costo de oportunidad de los recursos que requeriría el sistema, el mismo escenario anterior (sin considerar a los niños nacidos de hasta 2 años) representa, a lo largo de los 40 años de operación estudiados, entre 17% y 20% del monto fiscal destinado en becas y créditos en el 2010, lo que alcanzaría para beneficiar a entre 87.300 y 99.830 jóvenes, considerando un monto promedio por beneficio para ese año de \$1,079 millones.²¹ Considerando solamente el gasto en becas, que podría ser una mejor aproximación del costo de oportunidad de los gastos fiscales involucrados en el sistema de ahorro propuesto, dicho escenario supone entre un 80% y 90% del gasto de 2010 en este ítem, que alcanzaría para entre 91.800 y 105.000 becas tomando el valor promedio de estas, de \$1,026 millones.²²

²⁰ En efecto, se requeriría subir el tope de máximo subsidio anual a \$184 mil para cubrir en promedio 100% de la duración efectiva de las carreras universitarias, considerando el aporte inicial de \$500 mil y 4% de interés anual. De igual manera, se requiere un tope de \$87 mil y de \$51,5 mil anual para cubrir en promedio 100% un IP y un CFT, respectivamente.

²¹ Según datos del SIES, en 2010 se entregaron 504.708 beneficios estudiantiles por un monto total de \$544.842 millones (\$ de 2010).

²² En 2010 se entregaron 144.746 becas por un monto total de \$117.963 millones (\$ de 2010), según datos del Mineduc.

En el contexto anterior, el monto inicial se duplicaría en 18 años (al 4% de interés), sin ningún tipo de esfuerzo familiar, lo que alcanzaría para costear en promedio el primer año de un IP o de un CFT, y el 60% del primer año de una carrera universitaria, a los valores de aranceles y matrículas de 2010.

El componente subsidiario por *matching* involucra mayores niveles de incertidumbre por lo que es más complicado establecer un nivel de gasto fiscal específico. En el caso extremo en que todos los niños, incluidos los nacidos de hasta 2 años, ahorren el máximo sujeto a subsidio anual de \$100 mil, los gastos ascienden a 0,42% del PIB el año de implementación, rondando el 0,18% los siguientes 17 años, para luego caer progresivamente hasta llegar a 0,6% a los 40 años de su inicio. Dicho escenario, al 4% de interés, haría que los niños llegaran a la mayoría de edad con fondos que alcanzan para costear en promedio casi los primeros cuatro años de una carrera universitaria y que le sobran recursos si el joven opta por una carrera en un CFT o IP, incluso considerando las duraciones efectivas de estas.

Los resultados anteriores dan órdenes de magnitud que aportan información de relevancia para la discusión. Sin duda se pueden hacer múltiples ejercicios de simulación adicionales variando los parámetros e incluyendo cambios en el diseño, por ejemplo, estableciendo diferentes topes máximos de subsidios anuales y reglas de *matching*, inversamente proporcional a los niveles socioeconómicos o de vulnerabilidad, para darle mayor progresividad al modelo.

De igual forma, sería positivo continuar ahondando en el tema mediante levantamiento de información local, implementación de programas piloto y evaluaciones de impacto, de forma de investigar en el contexto nacional los distintos beneficios sugeridos, tanto en las variables psicológicas –como las aspiraciones educacionales o la autoestima– como en las de comportamiento y de resultados, mencionadas en el documento. En este contexto, fortalecer la iniciativa Ahorra tu sueño de *BancoEstado* podría servir de plataforma y como una fase intermedia respecto a un sistema de cuentas de ahorro a nivel nacional.

■ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Axinn, W., Duncan, G.J., & Thornton, A. (1997) “The Effects of Parents’ Income, Wealth, and Attitudes on Children’s Completed Schooling and Self-Esteem.” In G.J. Duncan & J. Brooks-Gunn (Eds.), *Consequences of Growing up Poor*. 518-540. New York: Russell Sage Foundation.

Ben-Galim, D. (2011) “Asset stripping: Child Trust Funds and the demise of the assets agenda”, Institute for Public Policy Research, Londres.

Berner, H., Gómez-Lobo, A., Hojman, D., Landerretche, O., Micco A., Rodríguez, M., Valenzuela, J. (2011) “Costos y Financiamiento de las Propuestas de Reforma de la Educación en Chile”, *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas* N° 9, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Callan, P., Ewell, P., Finney, J., & Jones, D. (2007) “Good policy, good practice: Improving outcomes and productivity in higher education”. CA: The National Center for Public Policy and Higher Education.

Cramer, R. & Neville, D. (2009) “Children’s Saving Accounts, The Case for Creating a Lifelong Saving Platform at Birth as a Foundation for a “Save-and-Invest” Economy”, New America Foundation.

Fölster, S. (2001) “Asset based social insurance in Sweeden”, en Regan, S. & Paxton, W (ed) *Asset – based Welfare: international experiences*, London: Institute for Public Policy Research, 74-83.

Harvey P., Pettigrew N., Madden R., Emmerson C., Tetlow G. & Wakefield M. (2007) “Final Evaluation of the Saving Gateway 2 Pilot: Main Report”, London: HM Treasury/Department for Education and Skills.

Hossler, D., Schmit, J., & Vesper, N. (1999) “Going to college: How social, economic, and educational factors influence the decisions students make”. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Latham, M. (2002) “Economic Ownership – expanding the winner’s circle’s” en Kober, C. & Paxton, W. (ed) *Asset – based Welfare and Poverty: exploring the case for and against asset-based welfare policies*, London: Institute for Public Policy Research and End Child Poverty, 1-4.

Meller, P. (2011) “Universitarios, ¡el problema no es el lucro, es el mercado!”. Uqbar editores.

Nares, P. (2003), “Creating assets for poorest among us”, *The Toronto Star*.

OECD (2010), "Education at a glance 2010".

Sánchez, I. (2011) "Los desafíos de la educación superior en Chile", Centro de Políticas Públicas UC.

Scanlon, E., Adams, D., & Williams, T. (2008) "Research in SEED: Community-Based Programs". St. Louis, Mo.: Center for Social Development, Washington University. Child Development Accounts: Research and Policy Symposium.

Sherraden, M. (1991) "Asset and the poor, A new American Welfare Policy", New York: Sharpe Incorporated.

Sherraden, M. & Stevens, J., (2010) "Lessons from SEED, a National Demonstration of Child Development Accounts", (los mencionados son editores, el documento tiene 17 autores), SEED Partners.

Skilling, D. (2005) "Opportunity for a Lifetime: creating an ownership society en New Zealand", Auckland: New Zeland.

Zhan, M. & Sherraden, M. (2003), "Assets, Expectations, and Educational Achievement." Social Service Review 77(2):191-211.

■ ANEXOS

Anexo a. El cuadro adjunto nos muestra la distribución de defunciones promedio según grupos de edad para el período 2003 – 2004. Suponiendo que es una buena representación del patrón de defunciones por edades, que se mantendrá en el futuro y que para cada grupo de edad se distribuye linealmente el porcentaje de defunción, se obtiene un porcentaje para cada edad hasta los 18 años.

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS DEFUNCIONES PROMEDIO,
SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD, 2003 - 2004**

Grupo de Edad (en años)	Distribución porcentual de defunciones (en %)
Menores de 1	2,3
1 a 4	0,5
5 a 14	0,7
15 a 24	2
25 a 44	7,4
45 a 59	13,2
60 a 74	27,8
75 o más	46,2

Fuente: INE, Anuario de Estadísticas Vitales 2003 y 2004.

Anexo b.

ESTIMACIÓN DE LA CANTIDAD DE CUENTAS SUJETAS A SUBSIDIOS

Año	Edad cumplida de la primera generación	Nacimientos estimados	Nº de cuentas sujetas a subsidios
2010	0	253.540	253.540
2015	5	250.600	1.485.162
2020	10	247.250	2.696.151
2025	15	239.900	3.882.130
2027	17	239.900	4.342.392
2030	20	232.460	4.264.086
2035	25	227.540	4.113.891
2040	30	224.700	3.958.167
2045	35	221.760	3.817.747
2050	40	221.760	3.703.369

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de demografía del INE.

Anexo c.

C.1: MATRÍCULA POR TIPO DE INSTITUCIÓN DE ES*, 2010

Tipo de Institución	Matrícula	Proporción
Universidad	587.297	62,5%
Instituto Profesional	224.301	23,9%
Centro de Formación Técnica	128.566	13,7%
Total general	940.164	100,0%

(*) : Educación superior

Fuente: SIES, Mineduc.

C.2: VALORES PROMEDIO DE MATRÍCULAS Y ARANCELES SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN DE ES*, 2011

Tipo de Institución	Matrícula	Arancel Anual	Costo Anual
Universidad	\$ 101.854	\$ 1.439.491	\$ 1.541.345
Instituto Profesional	\$ 72.360	\$ 937.703	\$ 1.010.062
Centro de Formación Técnica	\$ 86.716	\$ 902.945	\$ 989.661
Promedio General (+)	\$ 92.747	\$ 1.246.404	\$ 1.339.151

(*) : Educación superior. Valores de 2011, a pesos de 2010.

(+) : Ponderado de acuerdo a la matrícula total por tipo de institución en 2010.

Fuente: Servicio de Información de la Educación Superior (SIES), Mineduc.

C.3: DURACIÓN DE LAS CARRERAS EN PROMEDIO(*)

Tipo de Institución	Duración formal	Duración real	Diferencia en %
Universidad	5,0	6,8	34%
Instituto Profesional	4,2	5,4	29%
Centro de Formación Técnica	2,6	3,7	42%
Total general (+)	4,5	6,0	34%

(*) Las duraciones corresponden a los programas de los titulados en 2009.

(+) Ponderado de acuerdo a la matrícula total por tipo de institución de 2010.

Fuente: SIES, Mineduc.

Anexo d.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ADULTA NACIONAL QUE TIENE ALGÚN TIPO DE AHORRO
VOLUNTARIO Y DEUDAS, 2009

Ahorros voluntarios y deudas por decil de ingreso				Tipos de ahorro, de quienes tienen algún ahorro	
Decil de ingreso(*)	Cualquier ahorro	Ahorro en cuenta bancaria	Deuda		
i	6,4%	1,5%	22,4%	Cuenta de ahorro bancaria	35,1%
ii	6,6%	1,6%	26,3%	Para vivienda	31,9%
iii	7,0%	1,6%	28,2%	Otros	9,1%
iv	7,6%	2,4%	30,4%	Ahorro Previsional Voluntario	7,6%
v	8,1%	2,6%	29,9%	Fondos mutuos	4,9%
vi	9,2%	2,9%	31,0%	Cuenta 2	3,6%
vii	11,5%	4,3%	33,3%	Depósito a plazo	3,3%
viii	12,9%	5,2%	35,3%	Ahorro AFV(+)	2,4%
ix	18,5%	7,8%	35,2%	Acciones o bonos	1,5%
x	28,7%	11,0%	38,5%	Préstamos a terceros	0,5%
Total	11,5%	4,0%	31,1%		100,0%

(*) Según ingreso autónomo del hogar.

(+) Administradora de fondos para la vivienda.

Fuente: CASEN 2009.