



# Regulación de aranceles en la educación superior en Reino Unido: 1998-2019

Hitos de la economía política

## Autor

Mauricio Holz  
Email: [mholz@bcn.cl](mailto:mholz@bcn.cl)  
Tel.: (56) 22 2270 1885

Mario Poblete  
Email: [mpoblete@bcn.cl](mailto:mpoblete@bcn.cl)  
Tel.: (56) 22 2270 1819

Nº SUP: 127507

## Resumen

La política de incorporación de aranceles para el financiamiento de la educación superior en el Reino Unido comenzó en el año 1998.

Su fundamento principal fue una crisis de financiamiento ocasionada por un alto crecimiento de la matrícula y un bajo gasto público. Entre los años 60 y principios de la década del 2000 el porcentaje de las personas entre los 18 y los 30 años de edad que asistía a la educación superior aumentó de un 6% a un 43%. El crecimiento de la matrícula no fue acompañado de un aumento de las transferencias públicas a las IES (instituciones de educación superior), lo que significó que los recursos por alumno disminuyeran un 36% real entre los años 1989 y 1997. Para justificar el pago de aranceles desde la perspectiva del individuo, se dio como argumento la justicia económica que significaba que los estudiantes pagaran por la retribución que obtendrían luego en el mercado laboral.

De esta forma, se fue configurando una política de cobro de aranceles sujetos a máximos generales, es decir, no diferenciados por tipo de carrera, bajo la cual los egresados debían pagar aranceles una vez que ingresaran al mercado laboral, bajo un esquema de créditos contingentes al ingreso.

El valor máximo de los aranceles se fue fijando en función de las necesidades de financiamiento de las instituciones de educación superior. El objetivo de ello fue el cumplimiento de los objetivos declarados a nivel nacional, dentro de los cuales tuvo un rol relevante el fomentar el acceso de grupos históricamente sub-representados en el sistema de educación superior. No obstante ello, este mecanismo siempre ha tenido una orientación de mercado. En la actualidad, el arancel anual máximo que puede cobrar una IES que cumple los requisitos es de £9.250<sup>1</sup>.

Finalmente, se puede señalar que tres de los resultados de la política a la fecha son:

- Alta proporción privada del financiamiento de la educación superior.
- Un aumento de los recursos disponibles para las IES.
- Un aumento considerable de la deuda estudiantil.

---

<sup>1</sup> La libra esterlina (£) tiene un valor de CHP 1.041,60 pesos chilenos.

## Introducción

---

El siguiente documento da cuenta de los principales hitos referentes a la discusión, propuestas e implementación de la regulación de aranceles para la educación superior en el Reino Unido. En otras palabras, se aborda la economía política del cobro de aranceles, como fuente de financiamiento de cursos y programas de educación superior.

Así, el informe es estructurado bajo la forma de línea de tiempo, es decir, se hace un recorrido secuencial de los hitos más relevantes y cómo están encadenados en el proceso de toma de decisiones de la política de financiamiento de la educación superior, a través fijación de aranceles.

Cabe agregar que las fuentes de información utilizadas son documentos oficiales, leyes, artículos académicos y otros documentos relacionados al tema.

## I. Reporte Dearing (1996-1998)

---

El 10 de mayo de 1996, se conformó el *National Committee of Inquiry into Higher Education*, a solicitud del gobierno conservador de la época, liderado por el primer ministro John Major, aunque con apoyo bipartidista. El objetivo de este comité fue elaborar recomendaciones sobre cómo los propósitos, la estructura, el tamaño y el financiamiento de la educación superior deberían evolucionar, para satisfacer las necesidades del Reino Unido durante los próximos 20 años. La comisión fue liderada por Ronald Dearing<sup>2</sup>.

### 1. Contexto

El contexto del sistema de educación superior previo a la conformación del *National Committee of Inquiry into Higher Education* era el de una crisis financiera provocada por un aumento explosivo de la matrícula, pero que no fue acompañado por un aumento acorde de los fondos públicos que, en ese momento, eran la principal fuente de financiamiento de las instituciones de educación superior (IES) (Browne, 2011)

Entre los años 60 y principios de la década del 2000, el porcentaje de las personas entre los 18 y los 30 años de edad que asistía a la educación superior aumentó de un 6% a un 43% (Ministerio de Educación, 2003). Asimismo, entre los años 1989 y 1994, hubo un incremento significativo, en torno al 50%, en el número de matriculados a la educación superior. No obstante, el crecimiento de la matrícula no fue acompañado de un aumento de las transferencias públicas<sup>3</sup> a las IES, provocando que los recursos por alumno disminuyeran en un 36% real, entre los años 1989 y 1997 (Dearing Report, 1997). En el

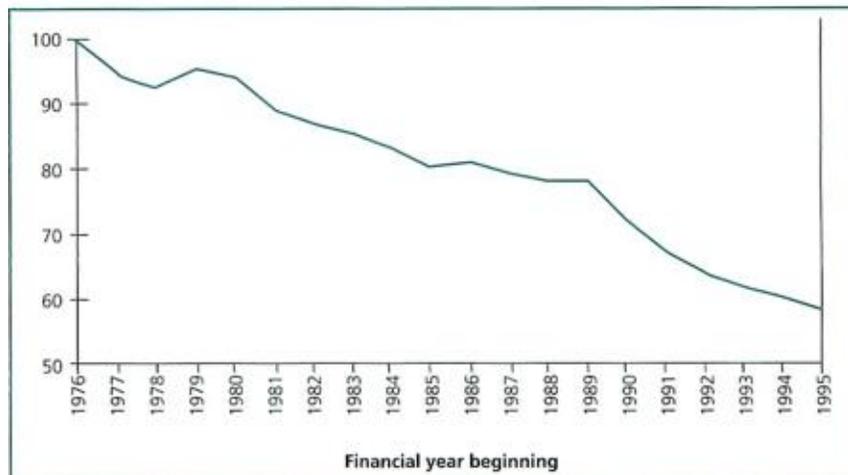
---

<sup>2</sup> En aquel momento Ronald Dearing era el rector de la Universidad de Nottingham.

<sup>3</sup> Los fondos públicos a los cuales accedían las Instituciones de Educación se distribuían en función a usos específicos, principalmente para la enseñanza, la investigación y la reposición del capital (inversión en infraestructura). Al año 1996 los fondos para la docencia representaban un 27% de los ingresos, los fondos para la investigación un 29%, los fondos para la renovación de capital un 3,2% y otros usos un 7,1%. El restante provenía de donaciones o aportes privados.

siguiente Gráfico N°1, se muestra la evolución del indicador del gasto por alumno matriculado en IES entre 1976 y 1995.

Gráfico N°1. Evolución del indicador de gasto por alumno en la educación superior. (1976-1995) <sup>(1)</sup>



Fuente: The Dearing Report (1997).

<sup>(1)</sup> El indicador tiene base 100 en el año 1976.

Lo anterior trajo aparejado un aumento del número de IES con déficit financiero, pasando de 41 a 66, entre los años 1995 y 1996, y de una disminución en el superávit total del sistema, de £237 millones de libras a £115 millones de libras esterlinas de la época. Se esperaba, basado en proyecciones de la HEFCE<sup>4</sup>, que para el año 2000 el número de IES en déficit aumentaría a 78 de un total de 142 IES. En este marco, se identificó como un problema fundamental la brecha entre el gasto de capital físico (infraestructura) y las demandas de un contexto de acelerado crecimiento de las tecnologías de información que estaban modificando las formas de enseñanza e investigación en la educación superior (The Dearing Report, 1997).

Por otra parte, las becas y créditos a los que accedían los estudiantes para el financiamiento de la vida mientras estudiaban (*living conditions grants*) resultaban insuficientes. En palabras de Barr (Barr, 2003): "(...) existe un cierto consenso de que los estudiantes necesitan un 20% más de recursos para cubrir sus costos de vida de lo que reciben hoy en la forma de becas y créditos blandos".

Asimismo, se identificó que si bien la expansión de la matrícula rompió con el modelo de provisión de educación superior elitista de los años 60, seguía excluyendo a ciertos grupos de la población que estaban subrepresentados en la educación superior, como hombres de bajo nivel socioeconómico, estudiantes de ciertas localidades, hombres afrocaribeños, personas con necesidades educativas especiales, entre otros. A su vez, la desigualdad se manifestaba en que los grupos de estudiantes históricamente sub-representados en el

<sup>4</sup> Higher Education Funding Council of England.

sistema de educación superior, se concentraban en universidades nuevas, creadas después del año 1992<sup>5</sup>.

Todo lo anterior generó una sensación de, por una parte, el riesgo de pérdida del posicionamiento del Sistema de Educación Superior en el escenario internacional, ante el crecimiento de sistemas de otros países como Estados Unidos y Japón, y, por otra parte, de la presión por poder generar un volumen suficiente de egresados de la educación superior para “estar a la altura” del advenimiento de la llamada economía del conocimiento (Dearing Report, 1997).

## 2. Discusión

Uno de los ejes principales de la discusión plasmados en este informe fue el aumento del financiamiento a las IES mediante el cobro de aranceles.

El argumento a favor de establecer aranceles por estudios de educación superior se basaba en criterios de eficiencia y equidad económica. Por un lado, se señalaba que, si bien gran parte de los beneficios de la educación superior eran sociales, se generaba un importante beneficio al individuo. Es decir, este recibía ingresos laborales más altos, por lo que, desde un punto de vista económico, es eficiente que el beneficiado pagase una parte del costo de su educación. A su vez, se consideró inequitativo que la población general pagase con sus impuestos la educación superior de los que se beneficiaban directamente de la misma (Barr, N. 1998; Shatock, M. 1999). Cabe agregar que algunos autores señalaron que el argumento anterior operaba como la racionalización de un problema político puntual de ese momento: el desfinanciamiento de las IES. En efecto, como señala Miller (2010):

(...) aunque la retórica del gobierno destacó la visión de mejores oportunidades de vida para los estudiantes, la política de aranceles fue impulsada por la realidad práctica de una brecha de financiamiento de la educación superior y la necesidad de mantener un gasto público ajustado.

Esta discusión tuvo tres dimensiones relevantes:

- a. Si el cobro de los aranceles sería *up front* (durante los estudios) o diferidos en el tiempo.
- b. Cuál sería el mecanismo bajo el cual los estudiantes pagarían ese arancel.
- c. Si el arancel debía ser diferenciado y flexible por tipo de IES y campo de estudio (Barr, 2003).

En relación a la forma en que los estudiantes debían pagar por los aranceles, se llegó al consenso de que el pago del arancel debía ser diferido. En cuanto al modo de cobro diferido, sin embargo, se barajaron tres mecanismos: un impuesto a los graduados, un esquema de contribución diferida, y un esquema de créditos contingentes al ingreso.

Si bien en el debate se destacó como un atributo positivo la progresividad de los tres sistemas, en cuanto a que el monto a pagar viene dado por el nivel de ingresos que el graduado obtiene en el mercado laboral, las opciones de un esquema de contribución diferida y de un crédito contingente al ingreso fueron consideradas mejores frente la opción

---

<sup>5</sup> Son ex politécnicos que se les dio el status de universidades, post aprobación de la ley Further and Higher Education Act 1992

del impuesto. Según se expresa en el Reporte Dearing, la razón se debió a que, tanto en la contribución diferida como en el crédito contingente al ingreso, el monto a pagar está definido y tiene un límite; mientras que en el impuesto a los graduados el monto a pagar no está definido, toda vez que viene dado por una tasa de impuesto multiplicado por el ingreso del graduado, así como por el tiempo en que se mantenga activo el graduado en el mercado laboral. Esto último, en particular, podría significar un monto varias veces mayor por pagar, a diferencia de los otros dos mecanismos. Además, se consideró que la recaudación de un impuesto a los graduados ingresa en la recaudación general de impuestos, mas no necesariamente se asignaría al sistema de educación superior (Dearing Report, 1998).

Por otra parte, se discutió si el arancel debía ser diferenciado y flexible por tipo de IES. Al respecto, se argumentó que los aranceles debían reflejar la calidad y prestigio de la IES a la que el estudiante asistía. Dicho de otra manera, no parecía razonable que un alumno pagara el mismo arancel por “(...) asistir a Oxford, que por asistir a Balls Pond Road Technical College” (Barr, 1998).

Además, se discutió sobre si las IES podrían tener grados de flexibilidad en el cobro de aranceles, que diera cuenta de sus distintos proyectos, necesidades y características; es decir, si requerían niveles diferenciados de financiamiento. Sin embargo, su sostuvo que los aranceles diferenciados por tipos de carreras y/o IES generarían un desincentivo según nivel socioeconómico, dependiendo del nivel del arancel. En otras palabras, los procesos de postulación a carreras e IES estarían sesgados por la capacidad a pagar de las familias, más que por la destreza académica e intelectual del estudiante (Dearing, R. 1998),

### **3. Propuesta**

La propuesta de la comisión en torno al cobro de aranceles en el sistema de educación superior quedó establecida en la Propuesta N°79 de este informe, que señalaba:

Teniendo en cuenta todas las consideraciones, recomendamos al Gobierno que introduzca disposiciones para que los graduados en actividad en el mercado laboral realicen una contribución del 25 por ciento del gasto promedio por alumnos en la educación superior, a través de un mecanismo contingente a los ingresos, y que garantice que la proporción de los costos de matrícula que debe cubrir la contribución no puede aumentarse sin una revisión independiente y una resolución afirmativa de ambas Cámaras del Parlamento. Las aportaciones realizadas por los egresados de esta forma deben reservarse para satisfacer las necesidades de la educación superior (Dearing Report, 1998)

De lo anterior, queda de manifiesto que se optó por el pago de una contribución no diferenciada por tipo de carrera y/o tipo de institución de educación superior, sino que por un porcentaje único del gasto por alumno en el sistema de Educación Superior.

A su vez, se propuso que, para el financiamiento del arancel, el estudiante pudiera optar a un crédito contingente al ingreso, el que pagaría una vez que graduado. En la propuesta, sin embargo, no se especificaron las condiciones del crédito en cuanto al nivel de ingreso desde el cual el graduado comenzaría a pagar el crédito, ni tampoco el porcentaje del ingreso que destinaría a pagarlo. No obstante, se simularon escenarios con un porcentaje marginal de pago correspondiente a un 12,5% del ingreso, y partiendo de ingresos por sobre £15.000 libras anuales.

## II. Posterior al Reporte Dearing (1998-2008)

---

El informe Dearing fue publicado en el año 1998, cuando ya había asumido como primer ministro Tony Blair en el gobierno laborista.

Un primer efecto de este informe fue la aprobación de la *Teaching and Higher Education Act*<sup>6</sup> del 1998, bajo la cual se aprobó el pago de un arancel único con cargo al estudiante mientras cursa sus estudios (*upfront fees*) de 1.000 libras esterlinas anuales, sin diferenciación por campo de estudio, ni por IES, pero liberando del cobro a estudiantes de nivel socioeconómico bajo (Hubble, 2018). Así, esta fue la primera ley que introdujo el cobro de aranceles por cursar estudios de educación superior en el Reino Unido.

### 1. “The Future of Higher Education”

Una segunda respuesta al informe Dearing fue la publicación, en el año 2003, de un documento elaborado por el gobierno del primer ministro Blair, denominado *The Future of Higher Education*. Allí se plasmó el programa de cambios al sistema de educación superior que el gobierno quería impulsar.

Con respecto a la política de cobro de aranceles, el documento proponía que las IES pudiesen definir el monto de aranceles a cobrar, en un rango entre 0 y un máximo de £3.000 anual, ajustándose año a año por inflación. Las IES que quisiesen cobrar el máximo, es decir £3.000, deberían tener aprobado un Acuerdo de Acceso (*Access Agreement*), que tenía como finalidad “(...) comprometer a las universidades a tomar medidas para aumentar la ocupación de plazas universitarias para los grupos más desfavorecidos” (Ministerio de Educación de UK, 2003).

Si bien la propuesta introducía niveles de flexibilidad para la fijación de aranceles en función de una política de acceso y participación, el documento hacía presente que no se incorporaron rangos diferenciados por campo académicos, de modo tal de no desincentivar la demanda por ciertas carreras de estudiantes provenientes de niveles socioeconómicos bajos:

(...) se hace presente que existen diferencias en los retornos que obtienen los estudiantes en distintos campos de estudio, [por] lo que [no diferenciar aranceles por campo académico] genera un subsidio desde aquellos que cursaron estudios con una menor retribución en el mercado laboral, hacia aquellos que reciben una mayor retribución en el mercado laboral. [por el contrario] se privilegió un mayor control sobre los aranceles que podían cobrar las Instituciones de Educación Superior, de tal manera de no perjudicar el acceso de personas de bajos recursos. (Ministerio de Educación, 2003)

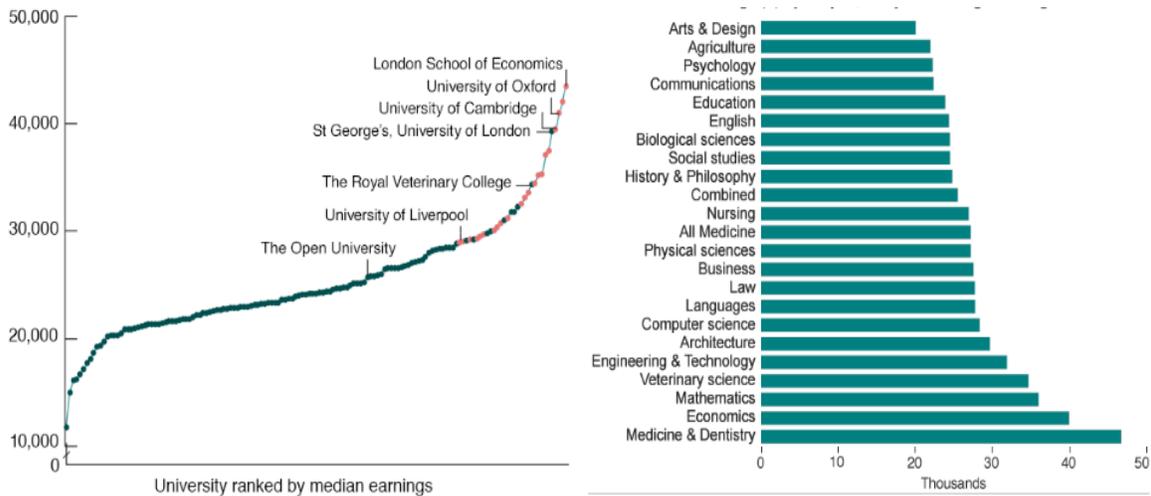
Para mayor comprensión de lo anterior, en los siguientes gráficos se presentan las diferencias en el salario obtenido por graduados de distintas IES y de distintos campos de estudio, al año 2017. Como se puede observar, los rangos van desde £20.000 a £50.000 libras esterlinas en ingresos anuales, tanto por tipo de IES como por campo de estudio de (Ver gráficos 2 y 3). La postura de aranceles diferenciados se basaba en que IES y campos

---

<sup>6</sup> Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/30/contents>

de estudio con mayores retribuciones en el mercado laboral, como LSE<sup>7</sup> o la carrera de medicina, podrían cobrar aranceles más altos. No obstante, se consideró que se generarían desincentivos para que estudiantes de bajos recursos postularan a carreras e IES de más altos aranceles.

**Gráficos N°2 y N°3. Diferencial en el ingreso laboral de egresados por Universidad y campo de estudio, 2017. En £ del año 2017**



Fuente: Institute for Fiscal Studies (2017)

Además, la propuesta consideraba la instalación de un esquema de contribución diferido para el pago de los aranceles una vez que el graduado comienza a percibir ingresos del mercado laboral. Proponía un pago anual del 9% del ingreso anual, a partir de ingresos de £15.000 anuales, estableciendo un máximo de £3.000 anuales, hasta que se salde la deuda equivalente al costo total de la carrera.

## 2. Higher Education Act 2004

Con base en el informe *The Future of Higher Education*, en 2004 se aprobó el Higher Education Act<sup>8</sup>, que permitió el cobro de aranceles a graduados de las IES, estableciendo montos máximos mayores para aquellas con plan de Acceso y Participación aprobado, así como para programas de tiempo completo conducentes al grado de bachiller. La Higher Education Act, pues, normó que, a partir del año 2006, el arancel máximo para programas de tiempo completo sea de £3.000 para IES con plan de acceso aprobado, mientras que de £1.200 para aquellas IES sin plan aprobado.

El plan de acceso y participación introducido en la legislatura debía indicar el valor del arancel que la IES cobraría, para cada programa de estudio que ofreciera, sujeto a los máximos establecidos por ley. Además, debía contener medidas explícitas para la promoción de la igualdad de oportunidades. Entre las medidas estaban:

<sup>7</sup> London School of Economics and Political Science.

<sup>8</sup> Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/8/contents>

- Atraer estudiantes pertenecientes a grupos de la población sub representados en la educación superior.
- Proveer y asegurar asistencia financiera a los estudiantes.
- Disponer información referente a medios para el financiamiento de estudios de distintas fuentes.
- Tener objetivos específicos para la promoción de la igualdad de oportunidades.

Asimismo, el Higher Education Act de 2004 estableció un crédito contingente al ingreso, que debía ser proporcionado por un organismo estatal bajo las siguientes condiciones:

- Se comienza a pagar una vez graduado.
- Se comienza a pagar a partir de ingresos anuales mayores a los £15.000.
- Se paga una cuota mensual no mayor al 9% del ingreso anual.
- Se paga hasta que se salde la deuda, pero por un plazo máximo de 25 años. Cumplido ese plazo la deuda se extingue.
- La deuda se corrige solo por inflación, es decir, tiene una tasa de interés real igual a cero.

### **III. Reporte Browne (2009-2010)**

---

La comisión dirigida por Lord Browne of Madingley<sup>9</sup> fue constituida en noviembre de 2009, con el objetivo de revisar el financiamiento de la educación superior en el Reino Unido y hacer recomendaciones para lograr los siguientes objetivos:

- Un financiamiento sostenible de la educación superior.
- Que las IES sean competitivas a nivel mundial.
- Que el acceso a la educación superior sea factible para todo aquel que tenga las habilidades para cursar estudios de educación superior (Browne, 2010).

El 12 de octubre de 2010 se publicó el informe de la comisión.

#### **1. Contexto**

El contexto de la comisión Browne estaba directamente influenciado por la reforma implementada en 2004. Pero, la visión general del sistema de educación superior plasmada en el informe no dista significativamente de la expresada en el informe Dearing, y que sirvió, dicho sea de paso, de argumento para sus recomendaciones. A continuación, se comenta cómo se trataron en el informe los aspectos relativos al acceso y al financiamiento.

##### *1.1. Acceso*

Por una parte, el informe da cuenta de que la demanda por educación superior se ha mantenido alta, no viéndose afectada por la incorporación del cobro de aranceles que estableció la anteriormente señalada ley. El informe consigna, entonces, que el cobro de

---

<sup>9</sup> Rector de la Universidad de Nottingham al momento de la publicación del informe.

aranceles diferidos, a través de créditos contingentes al ingreso, ha sido la causa de ello (Browne, 2010).

Así y todo, el informe señala que el número de vacantes no es suficiente para satisfacer la demanda. Para ilustrar lo anterior, este da cuenta de que el porcentaje de aplicaciones rechazadas a IES aumentó de un 17% a un 36%, entre los años 2004 y 2009. En consecuencia, se estimaba que entre 20.000 y 30.000 postulantes eran rechazados cada año, a pesar de estar calificados para entrar a la educación superior.

Por otro lado, el informe destaca que aún persiste un déficit en el acceso de personas de bajo nivel de ingreso a las IES más selectivas. Si bien en los últimos años el número de estudiantes del 40% de menores recursos que accede a la educación superior ha aumentado, el acceso a las selectivas se ha mantenido constante en el tiempo (Browne, 2010).

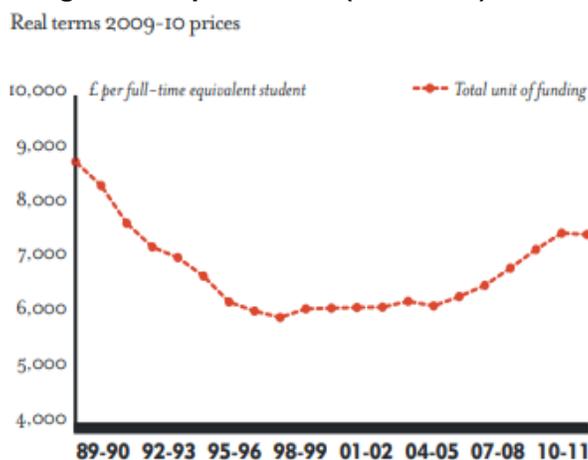
## 1.2. *Financiamiento*

En cuanto al financiamiento de las instituciones de educación superior, el informe resalta seis puntos centrales:

- Al año 2009, la mayoría de las IES cobraban el máximo de arancel fijado por la Ley de 2004 (£3.000).
- El incremento de los recursos para IES vía cobro de aranceles a los graduados sirvió para cubrir el déficit en inversión que arrastraba el sistema, pero "(...) no permite satisfacer desafíos futuros del sistema" (Browne, 2010).
- El nivel de recursos por alumno se mantiene bajo en relación a otros países, pero también bajo también en relación al gasto por alumno observado a finales de los 80.
- Los límites impuestos por la Ley de 2004 no permiten aumentar el nivel de recursos.
- La relación entre gasto público y gasto privado se ha mantenido constante. Por lo tanto, el sistema de educación superior sigue dependiendo de los recursos públicos.
- Se proyecta un escenario de recorte del gasto público, relacionado a la crisis de deuda europea generada por la crisis *subprime* del año 2008.

Para ilustrar el déficit de financiamiento identificado, el Gráfico N°4 anterior muestra la evolución del gasto total (público y privado) por alumno en el sistema de educación superior, entre finales de los años 80 y finales de los 2000.

Se observa por una parte el decrecimiento sostenido en los años 90 hasta la aplicación del cobro de aranceles en 1998. Luego, se observa un marcado incremento a partir del año 2004, producto del aumento en el límite máximo del cobro a £3.000.

**Gráfico N°4. Evolución del gasto real por alumno (1989-2011). Libras constantes de 2009****2. Discusión**

El debate de la Comisión Browne, en cuanto al financiamiento de la educación superior en UK, se centró en los siguientes puntos:

- Aumentar los recursos de las IES vía aumentos del nivel de aranceles a graduados.
- Permitir una mayor flexibilidad a las IES para fijar los aranceles que les cobran a los estudiantes.
- El pago de aranceles por parte de los graduados debe estar relacionado al nivel de ingreso que reciben en el mercado laboral, ya sea a través de un crédito contingente al ingreso o a un impuesto a los graduados.
- Aumentar los niveles de información para que los estudiantes puedan tomar mejores decisiones al momento de postular a carreras e IES.
- Mejorar el acceso de estudiantes de bajos niveles de recursos mediante un aumento de los recursos para el financiamiento del costo de la vida mientras se estudia.

En cuanto a los puntos señalados, el informe vuelve a utilizar el argumento, basado en evidencias, sobre el beneficio privado que genera la educación superior. Para ello, el informe reseña estudios de la OECD que estiman que el beneficio privado neto de estudiar en la educación superior en el Reino Unido, en términos de mayores ingresos en el mercado laboral, es un 33% más alto que en el promedio de los países de la OCDE. Asimismo, el beneficio privado de estudiar en la educación superior es un 50% mayor que el beneficio social de no estudiar en la educación superior (Browne, 2010). Ante esto, la comisión sugería que la propuesta de aumentar el financiamiento privado vía cobros a los graduados era adecuada.

**2.1. Visión de los actores**

Sir Alan Langlands, presidente de la HEFCE (Higher Education Funding Council), señaló que sería un error tratar a los egresados de la educación superior como “vacas pagadoras”, agregando que “(...) si valoramos a nuestros estudiantes, simplemente por lo que podemos obtener de ellos [financieramente], ellos nos valoraran por lo que pueden obtener de nosotros [financieramente]” (Hubble, 2010). Asimismo, Sally Hunt de la Union of Colleges and Universities señaló que valorar las carreras e IES por su valor en el mercado laboral

haría “ (...) imposible desarrollar programas en nuevas áreas del conocimiento sin percibir directamente un beneficio privado, lo que afectaría el desarrollo de la investigación y desarrollo en el Reino Unido” (Hubble, 2010).

Por otro lado, el Partido Laborista, a través de John Denham, Shadow Secretary for Business, Innovation and Skills<sup>10</sup>, señaló que es “(...) correcto que los estudiantes contribuyan al costo de cursar estudios de educación superior, no obstante, esto debe hacerse de una manera justa, progresiva, sustentable, permitiendo que los estudiantes escojan carreras según su vocación y no a través de un proceso de análisis de costo y beneficio económico”. Manifestó todavía una preocupación con respecto al nivel de endeudamiento de los graduados que podría afectar principalmente a “(...) personas de ingreso medio que pagarían una cuota alta en relación a su ingreso, versus graduados de ingreso alto para los que la carga sería menor, y podrían saldar sus deudas en un menor tiempo” (Hubble, 2010).

Por su parte, la Agrupación de Universidades, a través de profesor Steve Smith, apoyó el cobro de aranceles a graduados señalando que “(...) en una era de recortes de fondos públicos, tenemos que mirar de manera justa y directa quién paga el costo de la educación superior. La alternativa es que las universidades tengan que reducir el número de plazas para estudiantes o regresar a un período de financiación insuficiente” (Hubble, 2010).

En cuanto al monto de los aranceles, el informe señala la pertinencia de flexibilizar la fijación de los mismos, dado que “(...) no es posible diseñar un mecanismo robusto que identifique el nivel de inversión que se requiere para [todo] el sistema de educación superior”. El informe añade que la fijación de límites máximos genera distorsiones dado que todas las IES cobran el máximo de £3.000, por lo que, más que una manera de evitar cobros excesivos, el arancel máximo se ha convertido en un estándar de cobro que no incentiva la distinción entre carreras y universidades diferentes. No obstante lo anterior, el reporte aboga por un mecanismo que permita evitar la fijación de aranceles por sobre el retorno de los estudios de educación superior en el mercado laboral (Browne, 2010).

Sobre el punto anterior, el Ministro de Educación señaló que es necesario pensar en un mecanismo de financiamiento que contrarreste la reducción en el gasto público de la educación superior, señalando que el sistema actual de financiamiento es “(...) insostenible y necesita una reforma urgente”. En el debate señaló que estaban considerando un nivel máximo de aranceles de £7.000, pagado bajo un sistema de crédito contingente a los ingresos.

Cabe señalar que en el Reporte Browne, al igual que en el Reporte Dearing de 1998, se discutió ampliamente los pros y contras del sistema de contribución de los graduados al costo de la educación superior basado en impuestos a los graduados, así como el de un crédito contingente al ingreso. Al igual que el reporte Dearing, el reporte de la comisión Browne optó por un crédito contingente al ingreso.

---

<sup>10</sup> El gabinete en la sombra en los sistemas Westminster de gobierno es un conjunto de integrantes del parlamento pertenecientes al partido de la oposición que, dirigidos por el líder de la oposición, conforman un gabinete alternativo al gobernante con el deber legal de ser oposición. Cada uno de ellos es portavoz de la cartera que maneja y debe enfrentarse al titular del cargo, en cada uno de los ministerios. El gabinete en la sombra se reúne semanalmente como el oficial, tiene reuniones programáticas y sus componentes definen la estrategia sobre cómo enfrentarán los temas que se discutirán en el Parlamento, para atacar al gobierno y convencer a la opinión pública de que ellos son una mejor opción.

No obstante lo anterior, el reporte recomendó la incorporación del cobro de una tasa de interés real para graduados de altos ingresos, basándose en criterios de progresividad del sistema. El fundamento es que el Estado no debe asumir el costo de un crédito que es óptimo económicamente para el privado: donde el retorno de la inversión es mayor a la tasa de interés de la deuda. No así en el caso de graduados de bajos ingresos, para quienes el retorno podría ser menor al costo del crédito, caso en el cual se justificaría un subsidio del Estado (Browne. J (2010)).

### 3. Propuesta de financiamiento del Reporte Browne

En cuanto al financiamiento vía pago de aranceles, en resumen, la propuesta de la comisión mantenía la lógica del sistema, es decir, conservaba tres ejes principales:

- Modificar el sistema de créditos contingente al ingreso.
- Permitir que las instituciones de educación superior fijen sus propios aranceles.
- Que las instituciones de educación superior contribuyan a su financiamiento a partir de un cierto nivel de aranceles.

En cuanto al primer punto la propuesta fue:

- Aumentar a £21.000 anuales el piso de ingresos a partir del cual se comienza a pagar el crédito.
- Aumentar de 25 a 30 años el plazo en el que la deuda se extingue.
- Incorporar el cobro de una tasa de interés real de un 2,2%, equivalente al costo de la deuda estatal, para los graduados de altos ingresos.
- Se mantuvo el pago anual limitado a un 9% del ingreso anual.

**Tabla N°1. Tasa Marginal de cobro por aranceles**

<b>Monto del arancel</b>	<b>Tasa marginal</b>	<b>Pago de la Institución</b>	<b>Pago del Crédito</b>
<b>£6.000</b>			£6.000
<b>£7.000</b>	40%	£400	£6.600
<b>£8.000</b>	45%	£850	£7.150
<b>£9.000</b>	50%	£1.350	£7.650
<b>£10.000</b>	55%	£1.900	£8.100
<b>£11.000</b>	65%	£2.550	£8.450
<b>£12.000</b>	75%	£3.300	£8.700

Fuente: Elaboración propia en base a informe Browne.

En cuanto a los puntos dos y tres, se propuso eliminar el límite de cobro de aranceles a las IES, generando la obligación para estas de contribuir al financiamiento de los aranceles, a través de una tasa marginal progresiva por aranceles sobre los £6.000. Así, la propuesta es que, para aranceles por sobre las £ 6.000, la IES tiene que financiar un porcentaje por cada

mil libras de aumento. El porcentaje, así, parte en 45% y termina en 75%, como muestra la Tabla N°1 anterior.

#### IV. Posterior al Reporte Browne (2010-2019)

En el periodo que transcurre entre los años 2010 y 2019. se han realizado tres modificaciones sustantivas a la regulación de los aranceles que deben pagar los graduados.

El año 2010, inmediatamente después de la publicación del informe Browne, se estableció un aumento significativo de los límites máximos de aranceles que pueden fijar las instituciones de educación superior, que comenzaron a regir a partir del año 2012. Antes de la modificación los aranceles máximos para programas de bachiller eran de £3.375 para Instituciones con un plan de acceso y equidad aprobados, y de £1.345 para aquellas instituciones que no contaban con un plan de acceso y equidad aprobados. Los valores correspondían a los fijados el año 2004, corregidos por inflación (BCN, 2020). A partir del año 2012, los límites máximos de aranceles aumentaron significativamente como se observa en la siguiente tabla.

**Tabla N°2 Aumento de aranceles al año 2012**

	Con plan de acceso y equidad		Sin Plan de Acceso y equidad	
	2012	2011 <sup>(a)</sup>	2012	2011 (1)
<b>Full Time</b>	£ 9.000	£ 3.375	£ 6.000	£ 1.345
<b>Part Time</b>	£ 6.750	-	£ 4.500	-
<b>Otros programas</b>	£ 4.500	£ 1.680	£ 3.000	£ 665

Fuente: Elaboración propia en base a BCN (2020).

<sup>(a)</sup>Aranceles 2004 ajustados por inflación.

Así, entre el año 2011 y el 2012, los aranceles que podían cobrar las IES a los graduados aumentaron a £9.000 para programas a tiempo completo, en aquellas con planes de acceso y equidad, y a £6.000 para los mismos programas en IES sin planes de acceso y equidad.

A partir de año 2017, se incorporó un nuevo aumento de los límites a los aranceles para aquellas IES que demuestren niveles de excelencia en la enseñanza. La medición se realiza utilizando el "Teaching Excellence and Student Framework" (TESF), el cual efectúa una evaluación considerando cómo cada proveedor asegura excelentes resultados para sus estudiantes, en términos de empleo o continuidad de estudios hacia niveles de posgrado (OfS (2), 2019).

En la Tabla N°3 a continuación, se observa dicho aumento al año 2017 considerando ambos factores: plan de acceso y equidad, y evaluación TEF.

Tabla N°3. Aumento de aranceles al año 2017.

	Con plan de acceso y equidad		Sin Plan de Acceso y equidad	
	Con TESH	Sin TESH	Con TESH	Sin TESH
<b>Full Time</b>	£ 9.250	£ 9.000	£ 6.165	£ 6.000
<b>Part Time</b>	£ 6.935	£ 6.750	£ 4.625	£ 4.500
<b>Otros programas</b>	£ 4.625	£ 4.500	£ 3.080	£ 3.000

Fuente: Elaboración propia en base a BCN (2020).

A su vez, se modificó el sistema de créditos contingentes al ingreso, en la misma forma propuesta por el Reporte Browne, es decir:

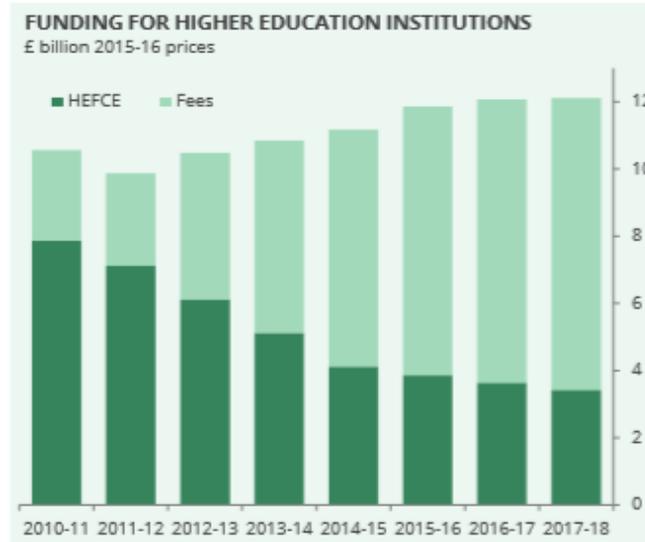
- Aumentó a £21.000 anuales la banda mínima de ingresos, a partir de la cual se comienza a pagar el crédito. Además, aumentó a 30 años el plazo en el que la deuda se extingue.
- Se incorporó el cobro de unas tasas de interés real de un 3%, equivalente al costo de la deuda estatal, para los graduados de altos ingresos.

## V. A modo de conclusión: efectos de la política de fijación de aranceles

Uno de los principales efectos del aumento de los aranceles, a partir del año 2012, fue la creciente participación del financiamiento vía aranceles en relación al financiamiento público vía fondos estatales.

Como muestra el siguiente Gráfico N°5, a partir del 2012 se observa un aumento de los recursos reales que reciben las IES. Específicamente, este aumento es el resultado de, por un lado, una reducción del financiamiento vía fondos públicos y, por otro, un significativo aumento del financiamiento vía fijación de aranceles (House of Commons Library, 2018). Lo anterior indicaría un escenario de fuertes recortes del gasto público en educación superior, como fue anticipado por el Reporte Browne, los cuales han sido sustituidos con aumentos significativos de recursos vía el cobro de aranceles.

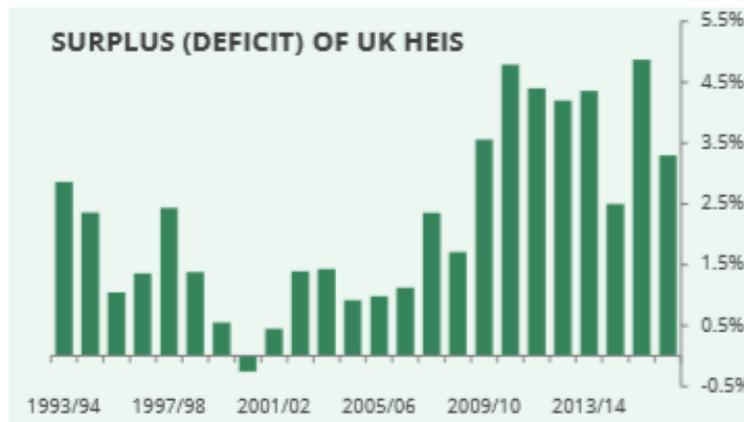
**Gráfico N°5. Financiamiento vía aranceles y fondos públicos: 2010-2018.  
Libras constantes de 2015**



Fuente: Extraído de Higher education tuition fees in England (House of Commons Library, 2018)

Asimismo, se observa que, comparado con periodos anteriores, a partir de 2010 la relación entre los ingresos y los gastos de las IES ha ido en aumento. Como muestra el siguiente Gráfico N°6, a contar del año 2010 se observa un aumento del superávit promedio del sistema en relación al gasto promedio del mismo. El superávit promedio a partir del año 2010 es de alrededor un 4,0% de los ingresos promedio; mientras que en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2010 fluctuaba en torno a valores cercanos a un 1,5% del gasto. Cabe agregar que, en 2000, se observa un déficit general en el sistema de educación superior (House of Common Library, 2018).

**Gráfico N°6. Superávit/déficit promedio del Sistema de Educación Superior: 1993-2017.**



Fuente: Higher education tuition fees in England (House of Commons Library, 2018)

Las modificaciones, principalmente el aumento de aranceles, han tenido consecuencias sobre el nivel de deuda de los estudiantes. En otras palabras, la deuda promedio de un estudiante al graduarse es de £50.000 (IFS, 2017). Este monto representa más del doble de la deuda promedio que los estudiantes habrían tenido que enfrentar si el sistema de financiamiento no hubiese sido modificado en 2011. Así, la gran mayoría de este aumento se explica por el gran incremento los aranceles (*tuition fees*) a partir de 2012, lo que hizo despegar la deuda promedio a más de £47.000.

## Referencias

---

- Brown. R (2011). After Browne: The New Competitive Regime for English Higher Education. Research and Occasional Papers Series (ROPS). UC Berkeley. <https://cshe.berkeley.edu/publications/after-browne-new-competitive-regime-english-higher-education>
- Browne. J (2010). Securing a sustainable future for higher education. Independent Review of Higher Education Funding & Student Finance. <https://www.gov.uk/government/publications/the-browne-report-higher-education-funding-and-student-finance>
- Bennet. P (1997) The Dearing Report: paving the way for a learning society. Australian Universities Review. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ558362.pdf>
- Barr. N (2003) 'Financing higher education in the UK: The 2003 White Paper', House of Commons Education and Skills Committee, The Future of Higher Education, Fifth Report of Session 2002-03, Volume II, Oral and written evidence, HC 425-II, (TSO, 2003), pp. Ev 292-309. [http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr\\_Selcom030311.pdf](http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_Selcom030311.pdf)
- Barr. N (1998). The Dearing Report and the Government Response: a critique. Londres. London School of Economics [http://eprints.lse.ac.uk/283/1/Barr\\_1998b\\_POLQTR3.PAP.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/283/1/Barr_1998b_POLQTR3.PAP.pdf)
- Brian Miller (2010). The price of higher education: how rational is British tuition fee policy? Journal of Higher Education Policy and Management, 32:1, 85-95, DOI: 10.1080/13600800903440576 To link to this article: <https://doi>
- Dearing, R (1997). Higher Education in the learning society Main Report. London: Her Majesty's Stationery Office 1997. Crown copyright material is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland. <http://www.educationengland.org.uk/documents/dearing1997/dearing1997.html>
- Belfield.C (2017). Higher Education funding in England: past, present and options for the future. IFS Briefing Note BN211. <https://www.ifs.org.uk/publications/9334>
- Hubble. S (2010) The Browne Review of Higher Education Funding and Student Finance. House of Common Library. Research Briefings. <https://commonslibrary.parliament.uk/>
- Ministerio de Educación (2003). The future of higher education. Department of Education and Skills. <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2003-white-paper-higher-ed.pdf>
- Shatock, M (1999) The Impact of the Dearing Report on UK Higher Education. Higher Education Management Vol 11. N°1. <https://eric.ed.gov/?id=EJ588022>

House of Common Library (2018). Higher education tuition fees in England. Elaborado por Susan Hubble y Paul Bolton. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8151/>

Britton, J (2017). The degrees that make you rich... and the ones that don't. Newspaper article. <https://www.ifs.org.uk/publications/10177>

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)