

Nuevo Sistema de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior

El principal mérito de la propuesta que se dio a conocer es que permite terminar con la discriminación de las ayudas estudiantiles según la institución que escoge el alumno. Adicionalmente, reafirma que la gratuidad completa no es la política que necesita nuestro sistema de educación superior. Quedan algunos aspectos que es importante aclarar antes del envío del proyecto de ley.

El Ministerio de Educación dio a conocer las ideas en las cuales se basará el proyecto de ley que crea un Nuevo Sistema de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior. Se establecerá un sistema único de becas y créditos, al cual tendrán acceso los alumnos pertenecientes a los 9 primeros deciles de ingreso, independiente del tipo de institución acreditada que escojan. Con esto se pone fin a la discriminación en la entrega de ayudas estudiantiles, que favorecían a los alumnos de universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), las que paradójicamente concentran una menor cantidad de estudiantes de escasos recursos.

El sistema de financiamiento propuesto es compatible con la idea de que si bien no es el único beneficio, la educación superior proporciona al egresado una mayor probabilidad de emplearse y alcanzar un ingreso que le permite tener una mayor calidad de vida en el futuro. En este sentido, prestarle al alumno los recursos que el día de hoy no tiene para que financie sus estudios y que, posteriormente, cuando éste disponga de los fondos los devuelva, constituye una estrategia justa y equitativa.

Esta premisa es además consistente con una visión de la capacidad de pago como un fenómeno que cambia en el tiempo. El que hoy en día es pobre no necesariamente lo seguirá siendo mañana; quizás gracias a la educación

En esta edición:

Nuevo Sistema de
Financiamiento Estudiantil
para la Educación Superior

Debate sobre Concesiones de
Obras Públicas:
Controversia Improductiva

que recibió. En este contexto, parece más conveniente becar a un alumno por su condición futura y no por su situación hoy en día: quienes en el futuro no consigan los recursos para financiar la educación ya recibida, son más necesitados de ayudas que aquéllos que hoy no tienen, pero que mañana sí tendrán.

Luego de que el año pasado estuviese marcado por las peticiones de gratuidad de la educación superior, hoy incluso los sectores que abogaban por ella están más cautos al respecto. Ya hay amplia conciencia de que ésta involucraría importantes recursos, que podrían ser invertidos en otros ámbitos más relevantes a la hora de nivelar la cancha en Chile, como es el caso de la educación preescolar y escolar.

El fin de la discriminación

Tal vez el aspecto más destacable es que se propone un sistema único de créditos, que termina con la discriminación según el tipo de institución de educación superior. La ayuda estudiantil, en forma de beca o crédito, constituye un beneficio para el alumno y no para la institución, por lo que el criterio de elegibilidad y las condiciones de la ayuda deben estar basadas en la necesidad y/o mérito de la persona, y no en las características de la institución de educación superior que escoja. Sin embargo, en la actualidad, un alumno que estudia en una universidad del CRUCH recibe más y mejores ayudas que un alumno de las mismas características que escoge un instituto profesional, centro de formación técnica o una universidad no CRUCH. Peor aún, según cifras obtenidas de la Encuesta CASEN 2009, son justamente estas últimas instituciones las que concentran una mayor proporción de jóvenes provenientes de los primeros quintiles de ingreso y que requieren, por lo tanto, de más ayuda para financiar sus estudios.

Cuadro Nº 1

DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE INSTITUCIÓN Y QUINTIL DE INGRESOS

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
CFT	13,8%	17,1%	18,5%	19,1%	31,5%
IP	13,2%	20,9%	24,1%	24,3%	17,5%
U.CRUCH	10,6%	15,6%	17,1%	25,1%	31,6%
U. no CRUCH	6,5%	11,6%	15,0%	21,8%	45,2%
Total	9,9%	15,4%	18,0%	23,4%	33,4%

Fuente: Informe Comisión de Financiamiento Estudiantil Ed. Superior.

Características del nuevo sistema de créditos

En primer lugar, se propone que sea el Estado el que provea los fondos para financiar los créditos estudiantiles, reemplazando a los bancos, y que la cobranza sea realizada a través de la Tesorería General de la República con el apoyo del Servicio de Impuestos Internos. La idea es que se cobre de manera similar a las cotizaciones previsionales. En este contexto, es necesario llevar a cabo una correcta fiscalización, pues la idea no es desincentivar el trabajo formal, ni dar espacio para que se hagan arreglos de contratos para ocultar los sueldos y evadir la devolución del crédito.

El sistema actual opera bajo la lógica de que son los bancos, por definición, mejores cobradores, pues esa es justamente su función. Sin embargo, al estar los créditos avalados por el Estado, éstos pierden los incentivos a realizar las instancias de cobranza necesarias, pues de todas formas los créditos les son devueltos en un 90%. Este aspecto debe tenerse en cuenta, pues si fuese por mejorar la cobranza, bastaría con comprometer más a los bancos en caso de incobrables. Por otro lado, no parece a primera vista que una agencia estatal tenga los mejores incentivos para cobrar, de modo que habrá que diseñar mecanismos para hacerse cargo de este problema.

En cuanto a la agencia administradora propiamente tal, es fundamental que ésta sea completamente independiente, como ha sido la Comisión Ingresos, administradora de los créditos, pues manejará un monto de recursos importantes, que pueden ser utilizados con fines políticos del gobierno de turno; especialmente importante es que la agencia no esté sujeta a presiones políticas para que no se cobren los créditos.

A priori no parece existir una razón clara para justificar esta medida de reemplazar a los bancos por una agencia estatal. Es posible que excluir a los bancos del sistema tenga una justificación política y no técnica.

En cuanto a las características del crédito estatal propiamente tal, que vendría a reemplazar al Crédito del Fondo Solidario y al Crédito con Aval del Estado, éste tendría una tasa del 2% anual (en UF), cubriría el arancel de referencia de la carrera y empezaría a devolverse una vez que el egresado esté empleado. El pago sería en cuotas fijas, pero con un tope máximo promedio del 10% del ingreso (el tope varía según el tramo de ingreso; un egresado que recibe un sueldo menor a 14 UTM, es decir \$ 555 mil pesos, tiene como tope para pagar la deuda el 5% de su ingreso). Además, se propone un plazo máximo de pago equivalente a 180 pagos mensuales (15 años), después del cual la deuda remanente sería condonada.

En este sentido, es positivo que no sea propiamente un pago contingente al ingreso, sino más bien cuotas fijas con un tope máximo, pues un crédito contingente al ingreso y con un plazo máximo de pago, tiene el defecto de no permitir siempre la plena recuperación del préstamo e incentiva la subdeclaración de ingresos. En esta propuesta, en cambio, el plazo máximo de pago implica que el exceso de la cuota por sobre el tope máximo, será finalmente carga del Fisco y no del prestatario. Un tema adicional que podría ser necesario considerar, es ajustar por horas trabajadas, pues de lo contrario se podría crear un subsidio cruzado desde aquéllos que trabajan jornada completa, a aquéllos que lo hacen *part time*, o incluso hacia quienes toman voluntariamente la decisión de no trabajar (por ejemplo dueñas de casa).

En tercer lugar, y de forma complementaria, se propone que el crédito tenga un componente solidario, de forma que los egresados de altos ingresos paguen un 7,5% más que el valor de su crédito. Al respecto, si bien sería útil precisar qué significa “altos ingresos”, no parece necesario, pues quienes perciben mayores rentas en nuestro país deben pagar una tasa de impuesto más alta y ésta es la forma a través de la cual aportan al Fisco para financiar estas y otras medidas. Este mecanismo implicaría además un subsidio cruzado hacia carreras menos rentables, que si no tienen externalidades positivas ni una alta valoración social, no se justifica subsidiar.

El acceso a las becas

Lo primero, el monto de las becas cubrirá el arancel de referencia de la carrera, independiente de la institución escogida por el alumno. Así se termina con la discriminación existente hacia los alumnos de instituciones fuera del CRUCH, cuyas ayudas eran por montos fijos menores.

En cuanto a los requisitos, en la actualidad los estudiantes que pretenden acceder a becas necesitan un puntaje PSU de 550 puntos. Se propone bajar este límite a 500 puntos para los alumnos del primer quintil de ingreso y a 525 puntos para los del segundo quintil. La pregunta que surge es cuál es el fin de las becas; si lo que se busca con ellas es exclusivamente premiar a los mejores alumnos del país o si además se tiene como fin la inclusión de jóvenes de escasos recursos en la educación superior. En este último caso, hay que considerar que la PSU es una prueba que mide conocimientos aprendidos en edad escolar, por lo que en la práctica, quienes provienen de contextos socioeconómicos menos favorables tienen más dificultades para alcanzar altos puntajes. Si lo que pretende la beca es integrar en la educación superior a estudiantes que no logran buenos puntajes debido a la mala formación escolar, pero que muestran capacidades y esfuerzo para sobreponerse a la adversidad, la inclusión del ranking escolar sería tal vez una mejor forma de llegar a ellos.

Brecha entre el arancel de referencia y precio de lista

Por último, en cuanto a la brecha entre el arancel de referencia y el arancel real que paga el alumno, se propuso lo siguiente. Primero, incluir nuevas variables para recalcular los aranceles de referencia, como la empleabilidad e ingreso esperado de los egresados. Esto responde a la lógica de que, quienes tengan una mejor situación económica en el futuro, tendrán una mayor capacidad para pagar su crédito. Este mecanismo no niega que existan otros beneficios de estudiar en la educación superior, como es el desarrollo personal que permite una mejor relación con el mundo, si no que entiende que finalmente el financiamiento debe depender de factores medibles, y que las carreras que generarán mayores ingresos también tienen un costo mayor, mientras que las carreras con nula empleabilidad no merecen ayudas que no podrán ser devueltas.

Y segundo, que sea la institución de educación superior la que financie la diferencia mediante becas o créditos de las mismas condiciones que el crédito estatal, en un 100% para los alumnos de los dos primeros quintiles de ingresos y en una proporción menor para los estudiantes de ingresos medios. Si bien esta medida se parece a la propuesta de la Comisión de Financiamiento Estudiantil de Educación Superior, sobre un Crédito Avalado por la Institución, tiene el defecto de que, al ser financiado (y no sólo avalado) directamente por la institución de educación superior, se estaría involucrando a las casas de estudio en el área financiera, que no es precisamente la suya. Es discutible entonces que deba irse más allá de lo propuesto por la Comisión Paredes, que recomendaba la participación de las casas de estudio avalando los créditos para financiar la brecha entre arancel de referencia y arancel efectivo.

En este sentido, cabe destacar que un Crédito Avalado por la Institución constituye una forma de comprometer a las casas de estudio con carreras que vayan a tener campo laboral y con mallas curriculares que de verdad sean útiles para que el egresado sea exitoso. Además, es una forma indirecta de hacerlas mantener los aranceles controlados, pues, en caso de inflarlos artificialmente, serían ellas las que tendrían que responder por los créditos que no puedan ser devueltos.

Pareciera que ir más allá del aval tuviera como objetivo influir más directamente en el valor de los aranceles. Si bien es necesario cuidar que los aranceles no suban como resultado de una intervención del Estado, la fijación de aranceles de referencia presenta debilidades. Por un lado, es una versión de las fijaciones de precios centralizadas, que la experiencia nos muestra que suelen introducir distorsiones en lugar de corregirlas y que no recogen los cambios que se producen en el tiempo. De hecho, los aranceles de referencia actuales difieren mucho del costo real de las carreras en muchos casos. Además, en la medida que el grueso del

financiamiento sea mediante créditos y no becas, los alumnos sí estarían enfrentando el costo de su educación y las instituciones tendrían el incentivo a mantener los aranceles bajos, sin la necesidad que estos sean fijados por el Estado arbitrariamente.

Conclusiones

El principal mérito de la propuesta que se dio a conocer es que permite terminar con la discriminación de las ayudas estudiantiles según la institución que escoge el alumno. Adicionalmente, reafirma que la gratuidad completa no es la política que necesita nuestro sistema de educación superior. Quedan algunos aspectos que es importante aclarar antes del envío del proyecto de ley, con el fin de evitar regulaciones que puedan incentivar conductas que justamente son las que se están buscando eliminar.

En breve...

PRINCIPALES PUNTOS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIAMIENTO:

- Sistema único de créditos: Se pone fin a la discriminación según el tipo de institución de educación superior.
- El Estado será el proveedor de fondos para financiar los créditos, reemplazando a los bancos.
- El pago de los créditos es en cuotas fijas con un tope máximo: Esto permite que los egresados no se vean sobrepasados devolviendo su deuda.
- En cuanto a la brecha entre arancel de referencia y precio de lista, se propone recalcular los primeros en función de nuevas variables como empleabilidad e ingreso esperado de los egresados y que sea la institución la que financie la diferencia mediante becas o créditos de las mismas condiciones que el crédito estatal: Entiende que el financiamiento debe depender de factores medibles y que las carreras que generarán mayores ingresos también tienen un costo mayor.
- Sin embargo, obligar a las instituciones a ser gestoras de fondos, es llevarlas a una actividad que no les es propia.