

NUEVO CRÉDITO ESTUDIANTIL: RETOMANDO EL CAMINO CORRECTO

- El anuncio sobre la presentación del nuevo crédito es una buena noticia, pues se releva un mecanismo alternativo a la gratuidad que, a diferencia de ésta, es más solidario y sostenible.
- Si bien aún no se da a conocer el texto del proyecto de ley con los detalles, las características generales del crédito responden a lo que se esperaba.
- Las materias que generan dudas, y que esperamos se aclaren, son la exclusión de la banca, en tanto será el Estado quien asuma la administración y el financiamiento del nuevo sistema, así como la obligación que se impone a las instituciones de educación superior en términos del financiamiento de la brecha entre el arancel real y la cobertura del crédito.
- Con todo, celebramos que se busque avanzar en un trato igualitario por parte del Estado, en que se diferencia sólo por la necesidad del alumno y no por la institución a la que asiste.

La semana pasada se anunció el proyecto de ley que crea un nuevo sistema de crédito estudiantil para la educación superior, y que viene a sustituir los créditos con Aval del Estado (CAE) y del Fondo Solidario (FSCU). Si bien aún no está disponible el articulado con el detalle, nos parece positivo que el gobierno busque relevar un mecanismo alternativo a la gratuidad que, a diferencia de ésta, es más sostenible en el tiempo y más solidario, pues permite reservar recursos para el financiamiento público de otras materias más urgentes.

LA NECESIDAD DE UN SISTEMA ALTERNATIVO A LA GRATUIDAD

Desde que se comenzó a hablar sobre gratuidad de la educación superior -esto es, que sea el Estado quien asuma la totalidad del financiamiento-, LyD ha advertido sobre los límites que ella impone al progreso del sistema y los daños que puede traer en términos de diversidad de proyectos educativos, cobertura y calidad. En ese contexto, si bien la gratuidad terminó imponiéndose en el debate legislativo, estableciéndose su avance hasta la universalidad, consideramos que es necesario

mantener un sistema alternativo que permita acotar esos riesgos, sin dejar de hacerse cargo de apoyar a los estudiantes que no disponen de suficientes recursos.

Esa opinión ha sido compartida incluso por el representante de la OCDE que estuvo hace unos días en Chileⁱ, quien manifestó su preocupación por los efectos no deseados de la gratuidad, debido al elevado costo de oportunidad en el uso de los recursos (esto es, gastos que se dejan de priorizar, como inversiones en niveles tempranos de educación), su efecto regresivo y su poca sustentabilidad debido a la limitada disponibilidad de recursosⁱⁱ. En general, este organismo ha sido generoso en sus análisis de las iniciativas del gobierno anterior, de manera que las críticas antes aludidas sobre la gratuidad debieran considerarse seriamente en el debate.

En ese contexto, la idea de perseverar en un sistema de créditos es un buen camino. Por un lado, porque estos requieren de un menor gasto fiscal que la gratuidad, permitiendo concentrar el financiamiento público en otras materias prioritarias. Y por otro, porque se evita dejar los recursos, así como el destino del sistema de educación superior, en manos de la capacidad financiera y de la voluntad política del gobierno de turno.

Hoy en día la política de gratuidad cubre a los alumnos provenientes del 60% de menores recursos del país que asisten a alguna de las 46 instituciones adscritasⁱⁱⁱ. La última información del Ministerio de Educación (Mineduc) habla de 327 mil estudiantes. Paralelamente, hay otros 320 mil que utilizan el sistema de créditos, los que corresponden al 40% de los beneficios que entrega el Estado (Tabla Nº 1).

EL 40% DE LOS BENEFICIOS ESTUDIANTILES CORRESPONDE A CRÉDITOS

Tabla Nº 1: Ayudas estudiantiles 2018, por tipo de beneficio.

Tipo de ayuda	Número de beneficios	%
Gratuidad	327.730	38%
Becas de arancel	209.428	24%
Crédito del Fondo Solidario	25.297	3%
Crédito con Aval del Estado	296.594*	35%
Total	859.049	

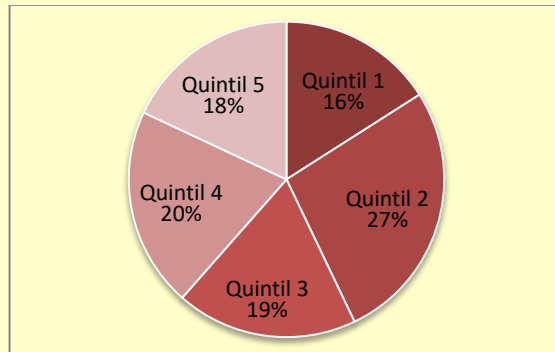
Fuente: LyD a partir de información de Comisión Ingresos y División de Ed. Superior.

*Estimado con el total de 2017 menos los beneficios entregados a las 3 instituciones que en 2018 se sumaron a la gratuidad (Univ. Academia Humanismo Cristiano, CFT UCEVALPO e IP G. Subercaseaux).

Pero además, al considerar a los estudiantes que se financian mediante CAE, se tiene que el 61% (más de 180 mil) proviene de los tres primeros quintiles, es decir, del 60% de menores ingresos del país (Gráfico N° 1). La magnitud de dicho número hace evidente la necesidad de perseverar ya sea en éste u otro mecanismo de apoyo más eficaz así como sostenible en términos financieros.

61% DE LOS BENEFICIARIOS DEL CAE PROVIENE DE LOS TRES PRIMEROS QUINTILES

Gráfico N° 1: Beneficiarios del CAE por quintil de ingreso de procedencia.



Fuente: LyD con información de la Comisión Ingresos 2017 y excluyendo las tres instituciones que en 2018 se sumaron a la gratuidad.

LA PROPUESTA DEL NUEVO CRÉDITO ESTATAL

En cuanto al nuevo crédito anunciado por el Presidente Piñera, sus características están en línea con lo que se venía anticipando: una tasa de interés de 2% real, un tope máximo de pago correspondiente al 10% del ingreso del deudor, la posibilidad de suspender el pago en períodos de cesantía y la condonación de la deuda al cabo de 15 años.

Para evitar la inflación de aranceles, el monto que se entregará será de un máximo de 1,5 veces el arancel regulado de la carrera, y en el caso de estudiantes que pertenezcan al 60% de menores recursos del país, se establece que de existir una brecha con el arancel real, la institución de educación superior deberá otorgar una beca o bien crédito propio^{iv}. Es evidente que ello conduce indirectamente a una fijación de aranceles -precisamente uno de los aspectos criticables de la gratuidad- no obstante la holgura de 50% por sobre el arancel regulado y el que dicha medida se acote sólo a quienes pertenecen al 60% de menores recursos, podría ayudar a contener eventuales perjuicios.

Como una forma de aproximarnos a lo anterior, en la Tabla Nº 2 contabilizamos las carreras cuyo arancel real sobrepasa en más de 1,5 veces al de referencia. Dado que el arancel de referencia no necesariamente coincide con el regulado^v, y de hecho es posible que sea inferior a éste, los cálculos constituyen una estimación “pesimista” respecto al porcentaje de carreras que no serían cubiertas en su totalidad por los recursos que entrega el nuevo crédito. Tal como se observa, éstas serían como máximo el 17% de las carreras universitarias y apenas 1% de las carreras de instituciones técnico-profesional.

LA MAYORÍA DE LOS ARANCELES SERÍAN CUBIERTOS POR EL NUEVO CRÉDITO

Tabla Nº 2: Porcentaje de carreras cuyo arancel sobrepasa en más de 1,5 veces al de referencia.

Tipo de institución	% Carreras
Universidades	17%
Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales	1,3%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Comisión Ingresos, aranceles 2018.

Otro aspecto que se anunció -y sobre el cual es necesario conocer más detalles-, es que se habría decidido sacar a la banca del sistema, de manera que tanto la administración como el financiamiento del nuevo crédito quedarán en manos del Estado. En ese sentido, es importante conocer los antecedentes que avalen que esa determinación se tomó porque permite un ahorro para el Fisco. Así también, es importante que se dispongan mecanismos que aseguren la cobranza eficaz de las deudas, lo que no es evidente. Chapman (2016) -uno de los creadores del HECS, el crédito estatal contingente al ingreso implementado en Australia en 1989, tras abandonar la gratuidad- enfatiza la relevancia de que el país que adopta un sistema de esta naturaleza cuente con una institucionalidad sólida y eficaz para la recaudación y cobranza, así como para la generación de información actualizada sobre los ingresos de los deudores. Sólo en ese caso el crédito estatal es viable^{vi}.

Por último, en el anuncio respecto al nuevo crédito se señaló que éste estará disponible para los estudiantes pertenecientes a los nueve primeros deciles, tanto quienes soliciten por primera vez, como para quienes a la fecha mantienen deudas ya sea por CAE o por FSCU; ellos podrán acogerse al nuevo sistema, aunque estén morosos. Es importante conocer el informe financiero, pues si se estima que la tasa de no pago podría verse incrementada producto del traspaso de las deudas hacia el Estado, el costo fiscal de entrada podría terminar siendo prohibitivo.

RETOMANDO EL CAMINO CORRECTO

Aunque aún no se ha hecho público el articulado y por ello no conocemos los detalles de la propuesta en concreto, nos parece que la iniciativa anunciada es una buena noticia. En primer lugar, porque el nuevo crédito permite relevar este tipo de mecanismo para financiar la educación superior y constituye una vía alternativa a la gratuidad. Desde nuestro punto de vista, ello significa retomar el camino correcto en materia de financiamiento estudiantil, especialmente en el contexto de la situación actual, muy lejana a la ideal. Asimismo, celebramos que se busque avanzar en un trato igualitario por parte del Estado, en que se diferencia sólo por la necesidad del alumno y no por el tipo de institución a la que asiste.

ⁱ En Seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas de la UC, donde estuvo Paulo Santiago, jefe de la División de Asesoramiento e Implementación de Políticas en la Dirección de Educación y Habilidades de la OCDE.

ⁱⁱ Sus preocupaciones se basan en el informe OCDE (2017). *Educación en Chile, Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación*, pág.2015.

ⁱⁱⁱ Listado de instituciones en: <http://www.gratuidad.cl/2016/12/16/universidades/>

^{iv} Este mecanismo es similar al recomendado por la Comisión de Expertos para el Financiamiento de la Educación Superior liderada por R.Paredes (2014).

^v El arancel de referencia corresponde a un monto que fija el MINEDUC para limitar los recursos que entrega el CAE y el FSCU, de manera de evitar la inflación artificial de aranceles por parte de las instituciones de educación superior. Cuando se introdujo la gratuidad, al ser el arancel de referencia considerablemente inferior al arancel real, y dado que la gratuidad impide a la institución cobrar un copago al alumno, se definieron los aranceles regulados, que hasta la fecha el MINEDUC ha calculado sobre la base de los aranceles de referencia con alguna holgura adicional (+20% máximo según la ley).

^{vi} Chapman, B. (2016). *Income contingent loans in higher education financing*. Crawford School of Public Policy, Australia. En IZA World of Labor.