

El Crédito Estudiantil como Herramienta de Financiamiento Universitario

Alicia Leiva Brosius

RESUMEN

Este ensayo discute la estructura actual de financiamiento de las universidades y la propuesta de cambio en dicha estructura. Con la implementación del nuevo esquema, en Chile contaremos con tres sistemas de financiamiento a la Demanda por estudios de educación superior. Cada uno de ellos está dirigido a un grupo de estudiantes cuyas características están dadas por el tipo de institución en la que estudian y por el nivel de ingresos familiares. No obstante que la propuesta considera garantía estatal por el crédito otorgado a los estudiantes, el sistema de cobranza se basará en un esquema privado, donde los jóvenes sabrán de antemano que deberán honrar sus compromisos, y sólo en casos extremos de incapacidad real de pago, la garantía actuará como un subsidio ex post, una vez comprobada su vulnerabilidad en el mercado del trabajo.

<EDUCACIÓN SUPERIOR> <FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO> <CRÉDITO ESTUDIANTIL>
<UNIVERSIDADES> <ECONOMÍA> <REGULACIÓN>

ABSTRACT

This essay discusses the present structure of university financing and the proposal for change in said structure. With the implementation of the new arrangement, we will have three demand-driven systems for financing higher education formation in Chile. Each of them is addressed to a group of students whose characteristics are given by the type of institutions they attend and by the income level of their families. Although the proposal includes a State guarantee of loans granted to students, the collection system will be a private arrangement, where youngsters will know in advance that they must honor their commitments. Only in extreme cases of real inability to pay, the guarantee will turn to be an ex-post subsidy, if there is proof of labor market vulnerability.

El Crédito Estudiantil como Herramienta de Financiamiento Universitario

Alicia Leiva Brosius

1 INTRODUCCIÓN

La masificación de la educación superior es un fenómeno que se ha venido dando en muchos y muy diversos países en las últimas dos décadas. Con ello, la presión por recursos fiscales para su financiamiento se ha hecho un tema de alta prioridad. Tan apremiante ha resultado para los Estados, que se han visto en la necesidad de abrirse a soluciones de financiamiento privado o mixto para dar respuesta a la gran presión de la demanda juvenil por estudios superiores. Hasta los esquemas más rigurosamente estatales¹ se han visto en la necesidad de empezar a cobrar derechos de matrícula y montos anuales por las colegiaturas. Los desafíos que se les impone entonces a los gobiernos son por una parte, la ampliación de la oferta pública, la regulación de la creciente oferta privada y por último, cómo facilitar el acceso a todos los jóvenes, a algún tipo de educación superior.

En ese contexto es interesante analizar los instrumentos que se han ido desarrollando en el país para enfrentar esos desafíos. Estos instrumentos están dirigidos unos a la oferta educativa y otros a la demanda, pero veremos que esa distinción no resulta tan nítida por el diseño de los instrumentos.

Esto se presenta en el primer capítulo. Luego, en el contexto del financiamiento a la demanda, profundizamos en el análisis de una de las herramientas más extendidas: el crédito educativo y presentamos en detalle las opciones para el caso chileno.

2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO ¿A LA OFERTA O A LA DEMANDA?

El financiamiento a la oferta son aquellos recursos públicos dirigidos directamente a las instituciones que ofrecen educación superior. El objetivo de la autoridad es producir con ellos un aumento de la cantidad y calidad de la oferta educativa que sin ese aporte, tal vez no se realizaría. Hay detrás de la asignación de estos recursos entonces, un fin de asegurar un nivel óptimo de producción de este bien, considerando sus efectos positivos en la sociedad. El hecho que sea a la oferta, implica que se le da autoridad a los productores para usar esos recursos como mejor convenga al fin perseguido, cual es entregar un servicio en la cantidad y calidades suficientes.

El financiamiento a la demanda es aquella parte de los recursos que se destina a las personas que “compran” el bien. El giro desde las políticas de financiamiento a la oferta hacia el financiamiento a la demanda implicó introducir un giro en donde radica la decisión de producción: en vez de los oferentes, en los demandantes. Este tipo de instrumento tiene la ventaja que, apoyando a la persona, apoya también la formación de un mercado de educación superior más competitivo y con ello de mayor calidad, al darle la opción a las personas de escoger dónde estudiar. Así, para atraer a los mejores estudiantes, las instituciones deberían mejorar su calidad.

1 Véase el caso de Australia, que siendo de los sistemas más estatizados del mundo, ha debido introducir el pago de colegiaturas.

En Chile, el financiamiento a la demanda tuvo que implementarse cuando se inició la política de autofinanciamiento de las universidades con el propósito del retiro paulatino del Estado en esta área y se estableció un pago por la educación superior. Con esa política, era necesario permitir el cobro de aranceles y esto último requería apoyo para los estudiantes que no podían afrontar esos pagos.

El cambio de foco hacia los instrumentos de apoyo a la demanda surge como una necesidad de facilitar el acceso y contener las presiones políticas contra el nuevo enfoque.

Sin embargo, cuando se inició su aplicación en 1982, derivado de la gran crisis económica que sufrió el país se produjo un congelamiento de los recursos públicos para la educación superior, lo que en términos reales significó una caída en los aportes².

Desde el inicio de los gobiernos democráticos, esto se revirtió, y se aprecia que el gasto público en educación superior no ha dejado de crecer a partir de 1990, a tasas superiores al crecimiento de la economía en varios períodos. La pregunta que surge es acerca de los volúmenes del aporte del Estado y sobre el tipo de instrumentos que se han estado usando. En efecto, el Gasto público en educación se ha triplicado en la década y el destinado a la educación superior se ha duplicado. Es decir, si en los años 80 se intentó un retiro del Estado en el sector de educación superior esto se revirtió con los gobiernos de la Concertación. Su vuelta sin embargo, ha sido en un papel diferente al jugado en los años setenta, previos al gobierno militar, pero no ha estado ausente. El país ha evolucionado hacia prioridades diferentes, concentrado en los más pobres (que no son los estudiantes de nivel

superior), lo que no ha obstado para asignar recursos públicos a este sector.

En lo que sigue se revisará esta evolución.

2.1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA OFERTA

Una primera observación en el análisis es la de los receptores del Aporte Fiscal. Quedó fijado en la ley de 1981 que todos los aportes se restringen a las actuales 25 Universidades del Consejo de Rectores, instituciones mayoritariamente públicas, pero también privadas "tradicionales". Ni las Universidades privadas nuevas³ ni los Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica que imparten diversos niveles de educación superior reciben aportes del Fisco.

Antes de analizar el aporte público, veamos los principales items que constituyen los ingresos de las Universidades:

- Ingresos por matrícula y aranceles pagados sin financiamiento estatal
- Venta de servicios
- Recuperaciones de su cartera de crédito estudiantil
- Donaciones
- La suma de los aportes fiscales

El peso de cada uno de ellos varía fuertemente de una institución a otra y ha ido variando en el tiempo. Para dar una idea general, la suma de los ingresos del conjunto de las Universidades del Consejo de Rectores tuvo la siguiente evolución: si el año 1990 los ingresos totales de las 25 Universidades del Consejo de Rectores eran de 268 mil millones⁴, el año 1995 crecieron a 462

² En virtud de varios decretos, el Gasto Fiscal en el sistema universitario pasó de 15.8 mil millones en 1982 a 11.2 mil millones de pesos en 1985 (medido en pesos de junio 1982), es decir, experimentó una caída real de casi 30%.

³ Creadas con posterioridad a 1981.

⁴ Notar que el dato del año 1990 no incluye a las Universidades Católica del Maule, Universidad Católica de la Santísima Concepción y la Universidad Católica de Temuco, que se crean a mediados de 1991, derivadas de la Pontificia UC. Sólo en 1992 empiezan los aportes fiscales hacia ellas.



mil millones y el año 2000 alcanzaron los 720 mil millones de pesos en valor constante. Una expansión notable, de más del 160% real en una década.

El sistema de financiamiento público de las Universidades en Chile consiste en el aporte fiscal periódico de los siguientes ítems:

- Aporte Fiscal Directo
- Aportes vía fondos concursables o proyectos de mejoramiento institucional
- AFI (Aporte Fiscal Indirecto)
- Donaciones con cargo a descuentos tributarios
- Crédito Estudiantil
- Becas

Salvo los recursos para crédito y becas, los anteriores son todos mecanismos de transferencias directas a la oferta. La suma de los aportes directos, los aportes que vienen de leyes especiales y los fondos de desarrollo institucional totalizaron el año 2003 alrededor de 146 mil millones de pesos, el 51% del total de recursos destinados a la educación superior. Adicionalmente, los recursos del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que se recaudan por las instituciones que atraigan a los 27.5 mil mejores puntajes de las pruebas de selección para el ingreso a las Universidades del Consejo de Rectores, también se traspasan directamente a las instituciones, sin pasar por los estudiantes. Estos recursos fueron del orden de los 17 mil millones de pesos de los cuales 14 mil millones (82%) correspondieron a las Universidades del Consejo de Rectores y 3 mil millones aproximadamente a Universidades privadas.

Por último, un ítem que no aparece dentro de las asignaciones presupuestarias del Ministerio de Educación pero que es gasto fiscal destinado a las Instituciones de Educación Superior, son las donaciones que se hacen con cargo a descuentos tributarios. El 50% de ellas están destinadas a las Universidades del Consejo de Rectores el otro 50% a instituciones privadas. El año 2003 el conjunto del sistema recibió donaciones del orden de 24 mil millones al año, de los cuales 12 mil millones corresponde consignarlo con gasto fiscal.

En total, de los 286⁵ mil millones que se destinaron el 2003 a la educación superior, 214 mil millones van directo a la oferta, el 75%. Estos fondos no solamente apoyan la docencia sino que están dirigidos a las otras funciones básicas de las Universidades, cuales son la investigación y la extensión. Estos aportes a la oferta benefician exclusivamente a los 225 mil estudiantes de las mencionadas casas de estudio.

Los datos muestran que se ha venido dando una brecha creciente entre los ingresos totales y los que corresponden el aporte fiscal, y en particular el aporte para ayudas estudiantiles. En efecto, la información oficial disponible⁶ acerca de los ingresos de las Universidades nos mostró una evolución muy positiva, de rápido crecimiento entre los años 1990 y 2000, alcanzando un 160% en trece años. Los aportes fiscales totales mantuvieron un ritmo elevado, alcanzando el 111%, es decir, más que duplicando los aportes. Esas diferencias en las tasas de crecimiento explican la creciente brecha. De constituir el 44% en promedio del ingreso de las Universidades el año 1990, los aportes fiscales pasaron a constituir el 31%.



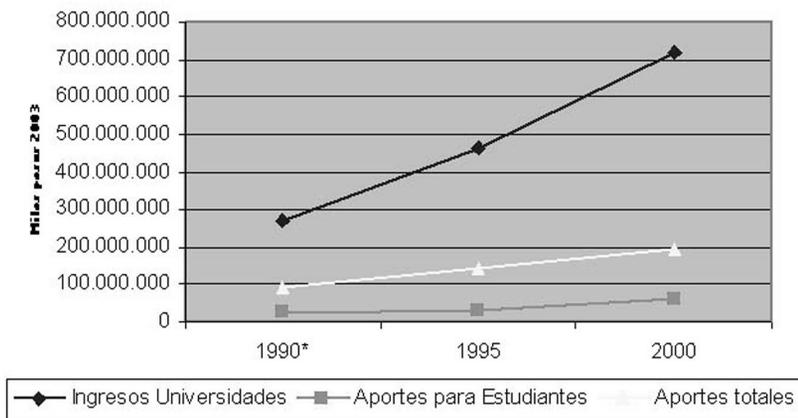
5 Incluye donaciones provenientes de descuentos tributarios.

6 Anuarios del Consejo de Rectores.

Gráfico

Anuarios del Consejo de Rectores y Compendio Estadístico Ministerio de Educación.

Ingresos Ues y Aportes Fiscales



Las ayudas estudiantiles por su parte, crecieron un 135% en ese período, pasando de 25 mil millones en 1990 a 59 mil millones en el año 2000.

Como se puede apreciar, dentro del total de los ingresos con que cuentan las Universidades, el conjunto de aportes constituyen un sistema, que en promedio, le aporta un 30 por ciento de sus ingresos. Muchas veces se discuten aisladamente, en particular el ítem de los aportes para crédito estudiantil, pero vemos que si alguno de esos aportes crece o se reduce, impacta en el conjunto. Cualquier discusión respecto de reformulaciones o reformas a dichos ítems debe necesariamente mirarse en conjunto.

2.2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA DEMANDA

El conjunto de recursos que se entrega a los demandantes de enseñanza superior, es decir, los estudiantes, son en forma de Crédito Solidario y de Becas. Están orientados a apoyar el financiamiento de los aranceles en gran medida pero también en algunos casos la mantención. Los créditos son

asignados básicamente con un criterio de necesidad económica y las becas seleccionan por mérito académico pero también las hay por necesidad económica.

Los estudiantes beneficiados con crédito son en total 113 mil, sólo para aquellos matriculados en Universidades del Consejo de Rectores. Ellos representan la mitad de los estudiantes de las Universidades tradicionales y 24% del total de estudiantes del sistema terciario. Las becas fueron aproximadamente 30 mil. Los estudiantes pueden acumular beneficios.

Ahora bien, los créditos solidarios pasaron a constituir un fondo independiente en cada Universidad y desde entonces pertenecen a cada institución. Por ello la competencia por esos recursos es limitada al interior de cada casa de estudios. Los recursos frescos que traspasa anualmente el Fisco son en función de lo histórico y de las presiones particulares.

Como se ve, una de las ventajas que tiene este instrumento, cual es que potencia las elecciones de los estudiantes y con ello genera una competencia por ellos, vía el mejoramiento de la calidad, no puede operar:

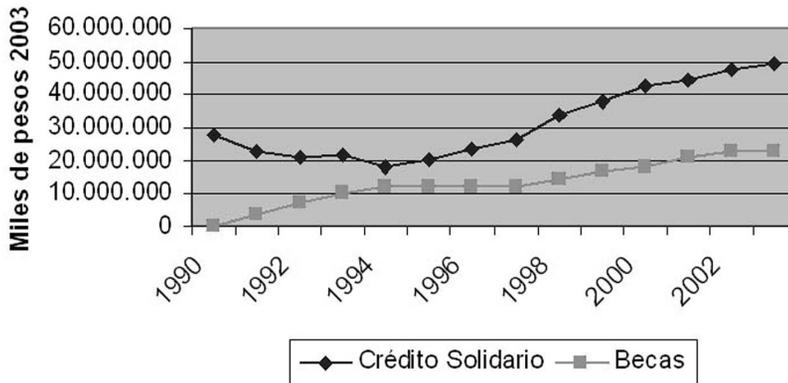
- Porque es para los estudiantes del mismo grupo de instituciones que tiene financiamiento a la oferta
- Porque no compiten entre instituciones sino entre estudiantes
- Porque si faltan recursos, los pone el Estado

Ambas características, por un lado que son para un grupo de instituciones y por otro que se reparten en función de un criterio histórico entre ellos, le quita el aspecto de ser realmente un "subsidio a la demanda" como se entiende comúnmente y se aleja de lo que podría ser un sistema de "vouchers" como se llama en la literatura anglosajona.

Gráfico 2

Compendio Estadístico Ministerio de Educación de cada año

Aportes en Créditos y Becas



2.3 CONCLUSIÓN

En Chile, una porción muy significativa de los recursos fiscales destinados a la educación superior se dirige a la oferta, es decir, al financiamiento directo de instituciones. Por ley, este financiamiento está dirigido sólo a las Universidades tradicionales, que han tenido un rol importante en el desarrollo de la oferta educativa del país, pero son solo 25 de las 266 Instituciones de Educación Superior del país, abarcando el 47% del total de estudiantes.

La parte de los recursos que va a la demanda, está segmentada también por tipo de instituciones y recibe más o menos un tercio de los recursos fiscales destinados a educación superior.

Ambos tipos de transferencia impactan diferenciadamente a las personas. Así transferencias a la oferta son más invisibles para los ciudadanos que las que van directamente a apoyarlos para que estudien. Por otro lado, el impacto favorable que teóricamente tiene la competencia por esos recursos entre las instituciones se choca con la segmentación actualmente existente, en que la competencia por jóvenes con crédito no existe. Lo que existe es una competencia por los fondos al interior de cada Institución de Educación Superior de las Universidades del Consejo de Rectores.

3 ALGUNOS ELEMENTOS EN COMÚN EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE APOYO A LA DEMANDA

Tanto desde un punto de vista práctico como desde un punto de vista teórico, los países han ido avanzando hacia sistemas de apoyo a la demanda⁷. En efecto, desde un punto de vista práctico, los diversos sistemas persiguen:

- Acceso a grupos desventajados.
- Mejorar la equidad.
- Asegurar la provisión de recursos humanos calificados a las necesidades de desarrollo del país.
- Compartir los costos de la educación superior, contribuir a la recuperación de costos para aliviar los presupuestos fiscales (cost-recovery, cost-sharing).
- Asignación de recursos a la educación superior más eficiente (menor sobre-educación o sub-educación superior).

También se nota que el enfoque del capital humano ha penetrado en los diversos sistemas, de manera que es cada vez más aceptable que quien recibirá los beneficios de una educación superior, contribuya a su financiamiento. Además, el reconocimiento de los beneficios sociales impulsa a definir modelos de financiamiento compartido entre el Estado y los privados.

Otro elemento común es que en varios países coexisten diversos sistemas, con condiciones diferenciadas de los préstamos, atendiendo a poblaciones específicas, sea focalizando con criterios geográficos, o con criterios de pertenencia a un gremio o sector de actividad específico, o por tipo de estudios. En esos casos se privilegia el hecho que instituciones más pequeñas, permi-

7 Diversos especialistas mencionan entre 50 y 70 países donde se han implantado sistemas de créditos estudiantiles. Sólo en América Latina existen 34 instituciones que canalizan estos recursos.

ten focalizar mejor el grupo objetivo y controlar las políticas establecidas.

También se puede detectar que todos nacen y funcionan al alero de leyes especiales que rigen los sistemas, a partir de fines de los años 50. En esta época Colombia es pionera y crea el primer sistema en el mundo. Pero no es hasta los años 70 en que empieza su masificación en el mundo.

Si casi todos los sistemas empezaron desde el Estado, con elevados subsidios o financiando enteramente el sistema de educación superior por parte del Estado, en la actualidad, casi todos emprendieron el camino contrario: buscando la manera de compartir los costos entre los propios beneficiarios, el Estado, las Instituciones de Educación Superior y el sector privado.

Por último, es una característica común, que todos los sistemas se conciben con algún grado de subsidio. No encontramos hasta ahora un solo caso en el cual la solución sea netamente privada, o que dentro del apoyo estatal no se conciba algún grado de subsidio.

En efecto, en la mayoría de los casos se detecta una elevada intervención pública, sea en la existencia de un ente administrador del sistema de naturaleza estatal, sea en la provisión de los recursos para prestar, sea con garantías o con subsidios fiscales.

Aparte de las razones históricas o culturales por las cuales los modelos de financiamiento son de una u otra forma, las diferencias tienen que ver con la naturaleza propia de la educación superior y cuáles de sus aspectos son privilegiados. Ésta, es un bien particular, pues contiene características tanto de bien privado como de bien público y además, su producción y su consumo generan externalidades positivas al resto de la sociedad.

Se puede decir que los modelos se van constituyendo dependiendo de qué características de este bien son más relevantes para la autoridad que genera la política pública, las de bien privado, las de bien público o la generación de externalidades.

Pero también se observa que el rol del joven en la sociedad y su comportamiento, así como los retornos esperados que tenga el esfuerzo en educación superior, son elementos a tomar en cuenta en el diseño del sistema.

Cuando se privilegia el enfoque donde la educación superior es un bien que tiene externalidades positivas o características de bien público, generalmente el Estado asume el rol de asegurar la provisión de recursos o de imponer regulaciones tales que permitan que se produzca la cantidad socialmente óptima o necesaria. De esa manera, el beneficio de la intervención estatal es que se realice la cantidad óptima de educación superior, que sin la intervención no se haría.

Lo anterior ha llevado a muchos países a destinar subsidios a grupos pobres, por ejemplo vía una tasa de interés diferenciada o vía el otorgamiento de una parte no reembolsable de su préstamo (de una beca, como en Colombia y Corea), en el entendido que los jóvenes pobres son particularmente riesgosos, pues sus posibilidades de empleo futuras son menos favorables que las de jóvenes de familias más acomodadas. Una tasa de interés menor reduce sus cuotas futuras, con lo que eleva la probabilidad de pago, al impactar en una menor medida en sus ingresos⁸.

Cuando se privilegia el enfoque donde la educación superior es un bien que tiene básicamente apropiación privada de los beneficios, el rol del Estado tiende a ser el de prestar ayuda para la resolución de las fallas



⁸ Albrecht y Zimmerman estudiaron varios países y determinaron que en 20 de ellos existen estos subsidios, que varía de 13 a 91% de los préstamos otorgados, siendo la media de 50%. En: *Financing Universities in Developing Countries*. 1995.

del mercado que impedirían proveer la cantidad óptima sin intervención estatal. En este enfoque, se supone que el joven gastará en educación superior porque el valor presente del diferencial de ingresos futuros que obtendrá si estudia, es mayor que el costo de realizarlos. Pero no lo hará si no tiene cómo afrontar los costos actuales. Existe entonces aquí un rol de la política pública en hacer posible este financiamiento, interviniendo para que los agentes económicos resuelvan el problema.

Cada vez más, la manera de resolverlo ha ido dando acceso a créditos estudiantiles. La manera más básica es vía el otorgamiento de garantías que el joven no posee, de manera de suplir la ausencia de garantías reales y contrarrestar la percepción por parte del sector financiero de estos créditos como proyectos "inseguros". Esta inseguridad deriva del hecho que, por una parte, los jóvenes no tienen garantías materiales o avales que los apoyen. Por otro lado, que se percibe que no todos van a salir airosos del proyecto de estudios y puede que al final, no tengan empleos adecuados para pagar su deuda. Por último, los costos administrativos de estos préstamos son elevados tanto por los montos (en general bajos para los estándares bancarios) como por la movilidad geográfica de los jóvenes, lo que en ciertos casos, hace difícil encontrarlos para cobrarles, elementos no menores que pesan en las decisiones de los agentes privados de proveer estos créditos.

En la mayoría de los países se observa que han ido avanzando hacia una mezcla de ambos conceptos, con sistemas basados tanto en apoyo estatal como en mecanismos de mercado.

4 LOS SISTEMAS DE CRÉDITO EN CHILE

En los capítulos anteriores queda claro que en Chile, la educación superior se paga.

Sea ésta pública o privada, los estudiantes deben cancelar un arancel anual por su colegiatura. Las particularidades del sistema de educación superior hacen que tengamos un sistema mixto y segmentado. Por un lado, los estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores tienen acceso a un crédito altamente subsidiado, en un esquema de fondeo mayoritariamente estatal pero distribuido por las universidades que lo reciben.

Por otro lado, los estudiantes de las Universidades e Instituciones de Educación Superior privadas si bien no tienen acceso a este tipo de créditos, desde 1997 se ha abierto una alternativa a través de los bancos comerciales, con fondos y garantías de la CORFO, como banca de segundo piso.

Los estudiantes de Instituciones de Educación Superior privadas nuevas, que no tienen posibilidades de contraer un crédito bancario por su situación de debilidad de ingresos o falta de aval, hasta ahora no han sido cubiertos por un sistema que los apoye. El proyecto de ley que se detalla al final, tiene por objetivo suplir ese vacío.

4.1 ¿CUÁNTO CUESTA ESTUDIAR?

Antes de analizar los sistemas existentes, entregaremos una idea de la magnitud del problema de las familias chilenas ante las posibilidades de estudios superiores de sus hijos.

En el siguiente cuadro hemos comparado los niveles de ingreso familiar de la última Encuesta CASEN y los costos de diversas alternativas de estudio. Ello permite comprobar que sólo desde el octavo quintil de ingreso familiar una familia paga una fracción menor al 25% de su ingreso y que en realidad, sólo el último decil paga una fracción "cómoda". Esto, considerando el pago de un solo arancel, es decir, de tener un solo hijo en la educación superior.

Aranceles de educación superior como porcentaje de los ingresos familiares (en miles pesos de marzo 2003)

Deciles de ingreso autónomo nacional	Ingreso autónomo prom. del hogar	Univer. Est.	Univer. priv. con aporte	Univer. Priv. sin aporte	Inst. Prof.	Centros de Form. Téc
		\$ 85.842	\$ 103.208	\$ 131.324	\$ 72.901	\$ 53.876
I	\$ 60.761	141%	170%	216%	120%	89%
II	\$ 139.834	61%	74%	94%	52%	39%
III	\$ 195.431	44%	53%	67%	37%	28%
IV	\$ 238.042	36%	43%	55%	31%	23%
V	\$ 302.214	28%	34%	43%	24%	18%
VI	\$ 351.158	24%	29%	37%	21%	15%
VII	\$ 420.219	20%	25%	31%	17%	13%
VIII	\$ 562.243	15%	18%	23%	13%	10%
IX	\$ 810.533	11%	13%	16%	9%	7%
X	\$ 2.256.333	4%	5%	6%	3%	2%
TOTAL	\$ 533.647					

Fuente: Ingresos de la Encuesta Casen 2000 a pesos de marzo 2003. Aranceles promedios, de Instituciones de Educación Superior reportados al Ministerio de Educación, marzo 2003.

Dada la dispersión de costos de las diferentes alternativas de estudio, las familias de menores recursos pueden acceder más fácilmente a estudios en los Centros de Formación Técnica. En efecto, desde el cuarto quintil de ingresos, un arancel anual de una carrera técnica de dos años de duración representa un 23% del ingreso de esa familia. Una familia del quinto quintil, pagando ese mismo porcentaje ya puede acceder a una carrera de los Institutos Profesionales. Y a partir del sexto decil, es decir, de familias que generan un ingreso de \$ 351 mil pesos, uno de sus miembros puede acceder a una carrera universitaria en una de las Universidades estatales del Consejo de Rectores. Pero si quisiera estudiar en una Universidad privada de las del Consejo de Rectores, ten-

dría que pagar una fracción cercana al 30% de sus ingresos o a una privada nueva, alrededor de un 37%.

Estos datos nos muestran la urgencia de las familias chilenas por resolver el problema del financiamiento de los estudios superiores para tener acceso a la educación superior.

4.2 DESCRIPCIÓN DEL FONDO DE CRÉDITO SOLIDARIO

Desde el año 1982 funciona en Chile un Sistema de Crédito para estudiantes que ha tenido varias transformaciones⁹. En la actualidad rige el sistema llamado de Crédito Solidario destinado a estudiantes que pertenecen al subconjunto de Universidades tradicionales del Consejo de Rectores. Este es un fondo que se alimenta de año en año de sus propias recuperaciones y con recursos frescos casi al 100% públicos y una fracción de aportes adicionales de las propias Universidades.

Es decir, el origen de esos fondos en un inicio fue 100% público. Luego, cada universidad ha ido agregando adicionalmente recursos para préstamos año tras año. El origen de esos recursos complementarios proviene de lo que alcanzan a recuperar por la vía de la cobranza o de sus presupuestos propiamente.

Este es un crédito muy barato, de largo plazo y que significa para quienes acceden, pagar en función de sus ingresos profesionales. Es decir, sin importar el arancel cobrado por la universidad para la carrera que se estudie, este crédito se reembolsa con el 5% de los ingresos que se reciben a partir del 3er año de egresado, y por 15 años como máximo.

Éste es un subsidio bastante peculiar, pues no está solamente dirigido a estudian-

⁹ Nos referimos al crédito fiscal universitario (DFL N° 4 de 1981), crédito universitario (Ley N° 18.591 de 1987) y crédito solidario (ley N° 19.287 de 1994).

tes que actualmente son de escasos recursos, sino que después apoya más a quienes escogieron carreras que generan bajos ingresos profesionales. Dicho de otra manera, se entrega un subsidio mayor a las carreras que producen profesionales que el mercado retribuye menos.

Es un punto interesante de analizar y de transparentar desde el punto de vista del uso de recursos públicos y del bienestar general. Es un mecanismo que no fomenta ni sanciona a priori, pero a la larga, apoya más al que gana menos.

Dado el actual diseño de ese crédito, tres elementos contribuyen a su déficit permanente:

- % de pago según ingreso declarado
- plazo de pago
- tasa de interés

En efecto, quienes reciben esos créditos, no todos pagan de acuerdo a la deuda contraída, sino que cancelan el 5% de sus ingresos y por un lapso limitado de tiempo: 12 o 15 años (según el monto acumulado). Al cabo de los cuales la deuda se extingue, hayan o no pagado la totalidad de su deuda. Quienes declaran ingresos elevados, dejan de pagar al momento de extinción de la deuda, que puede ser un plazo inferior a los señalados.

Otro fenómeno que contribuye a la reducción de los recursos disponibles en cada uno de los Fondos, es el hecho que se cobra una tasa de interés inferior al costo de fondo del Estado (se cobra 2%). Esto implica que cada fondo "renta" un interés muy bajo que no permite multiplicar los recursos disponibles para otros estudiantes a una tasa de mercado.

Como se puede deducir, hay un subsidio "que no se ve" detrás de cada crédito

entregado en las condiciones del Crédito Solidario. En un estudio realizado para estimar los recursos involucrados, Larrañaga¹⁰ estima que por cada crédito el sistema entrega entre un 10% y un 75% de subsidio, según el ingreso declarado por los profesionales egresados. Un ejemplo es el siguiente: considerando un individuo ubicado en la mediana de la distribución del ingreso del grupo profesional que se endeudó en 1 millón anual, alcanza a pagar sólo el 56.5% del monto adeudado, recibiendo, sin saberlo, un 45% de subsidio. También se puede ver en montos per cápita: El sistema pone, adicionalmente a lo que el beneficiario se alcanza a dar cuenta, 2.84 millones de pesos en valor presente, por cada crédito entregado.

Un último elemento no menor contribuye al déficit: los sistemas de gestión de cobranzas de las Universidades que tienen derecho a él.

En materia de cifras, el año 2003, los fondos destinados al Crédito Solidario alcanzaron a ser alrededor de 49.3 mil millones de pesos, representando un 17 % del total destinado a la educación superior.

En forma de becas, el Estado asignó para este año alrededor de 23 mil millones de pesos favoreciendo a alrededor de 30 mil estudiantes de universidades del Consejo de Rectores.

4.3 BANCA DE SEGUNDO PISO PARA BANCOS COMERCIALES: LOS CRÉDITOS CORFO

Antes del año 1997 no existían instituciones bancarias que ofrecieran créditos para realizar estudios superiores masivamente. Para estimular el crecimiento de esa oferta, la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, presta a bancos comerciales para que ellos entreguen créditos a es-

10 Osvaldo Larrañaga, *Elementos para una Reforma del Sistema de Crédito Estudiantil en Chile*. FACEA, N° 189, Universidad de Chile, 2002.

tudiantes. Estos préstamos son a una tasa baja (3 a 4%) y les permite cobrar hasta el 8,5% anual en UF. Hoy en día, por la baja de tasas, los bancos están cobrando a alrededor del 7.6%.

Adicionalmente, CORFO estableció un subsidio¹¹ para los bancos ante eventuales pérdidas por no-cumplimiento de los estudiantes. Esta garantía se entrega sólo por créditos a familias de hasta 75 UF de ingreso familiar mensual. Sin embargo, se puede prestar a familias de hasta 120 UF con fondos CORFO pero sin la garantía. Algunos bancos prestan a personas por sobre estos límites con fondos propios y a su riesgo, pero esto se produce en casos muy especiales. El Suco cubre hasta el 85% de los fondos entregados para créditos de primer año y hasta 75% del resto de los fondos.

Para postular, los jóvenes deben pertenecer a familias de hasta 120 UF de ingreso familiar y estudiar en una Institución de Educación Superior acreditada por CORFO y Ministerio de Educación (básicamente las autónomas o en avanzado proceso de autonomía). Deben presentar un aval con buen comportamiento comercial y tener ingresos mínimos para ser aceptados por los bancos. Este mínimo ha fluctuado entre las 25 y 35 UF (entre 420 mil y 600 mil según los bancos). Asimismo, se adquiere un compromiso de pago durante el período de estudios que como mínimo es una cuota de intereses. Existe un año de gracia post egreso para iniciar el pago del capital.

Esta alternativa presenta como ventajas que utiliza la infraestructura de la banca comercial y su conocimiento experto de cobranza y al ser canalizados por los bancos, reduce las presiones a incumplimiento que tiene el sistema altamente subsidiado,

Sus inconvenientes son en relación a los requisitos que se le imponen a los postulantes y en que es un sistema limitado en sus recursos. En efecto, los jóvenes son

evaluados bancariamente, es decir, con su capacidad actual de cumplir con un pago mensual. Esto es sin tomar en cuenta que será con su trabajo profesional que podrá cancelarlo. Así, las familias endeudadas y que no pueden presentar un aval, no pueden postular. En cuanto a la disponibilidad de recursos, está limitado a lo que CORFO destine anualmente.

4.3.1 COLOCACIONES CORFO

Los recursos de CORFO colocados en el sector educación, fueron en total unos 20 mil millones, con alrededor de 4 mil millones para postgrado. El año 2002 se entregaron 10,300 créditos a través de bancos comerciales.

Adicionalmente, el BancoEstado colocó el mismo año, con fondos propios, 14.470 créditos por más de 17 mil millones de pesos. Gran parte de estos créditos están acogidos a la garantía (SUCO CORFO) pues son créditos para familias de menos de 75 UF de ingreso mensual. En el año 2003 las cifras son bastante parecidas, con un crecimiento del BancoEstado a más o menos 18.000 operaciones por UF 1.500.000.

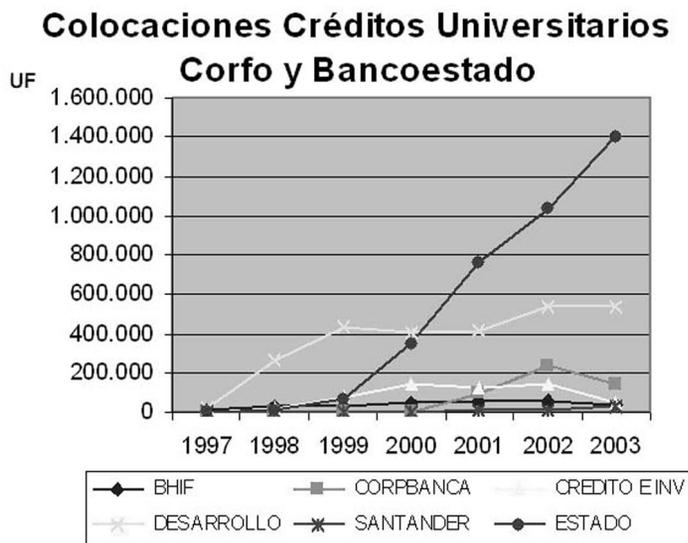
Esto lleva a que en la actualidad, hay 26,755 estudiantes con créditos CORFO y BancoEstado, que representan un 5% del total de estudiantes de la educación superior. Si se comparan a los estudiantes cubiertos por el Fondo Solidario, representan un 24% de ellos. Ahora bien, si se considera que el 50% de todos los estudiantes no requieren de crédito para estudiar, esta cifra representa alrededor del 10% de los jóvenes que necesitan préstamos.

Desde la creación del sistema, se ha visto un crecimiento, muy lento al principio, pero sostenidamente. El BancoEstado es el que mayor impulso le ha dado, tanto en materia de colocaciones como en número de personas.



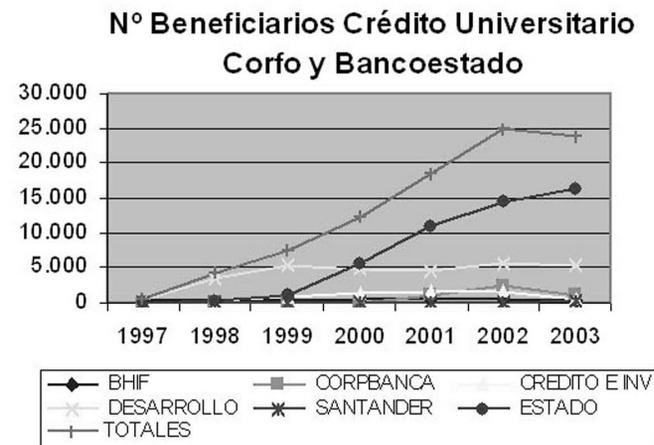
11 El mecanismo se llama Subsidio Contingente (Suco).

Gráfico 3



El siguiente gráfico muestra el aumento de beneficiarios atendidos por el sistema desde 1997. A la fecha se registra una acumulación de 42.267 beneficiarios por los bancos privados y por el BancoEstado 48.481. En total, han sido 91.748 operaciones cursadas. En términos de recursos, las colocaciones de parte de los bancos privados han sido 3.935.688 UF, por el BancoEstado, 3.622.582. En total, 7.558.270 UF colocadas desde el inicio del sistema.

Gráfico 4



4.4 UN MODELO ALTERNATIVO EN DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

Este proyecto busca generar los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad requerida para apoyar de manera permanente el acceso al financiamiento de estudiantes que, teniendo las condiciones académicas requeridas, no pueden obtener avales privados para financiar sus estudios.

4.4.1 El Modelo de Financiamiento

Para estos efectos, se sientan las bases de un sistema que intermedie recursos desde el mercado de capitales hacia los estudiantes, en condiciones que permitan la devolución de estos fondos en concordancia con el incremento futuro de sus ingresos.

El modelo de financiamiento es mixto por etapas: en primer lugar, uno o más bancos con los que se haya llegado a un convenio, provee los fondos temporalmente, emite los pagarés y entrega los recursos para las matrículas y aranceles de los jóvenes que se hayan beneficiado con un crédito. En segundo lugar, una vez completado el ciclo de préstamos para un año calendario específico, el Estado recompra toda la cartera otorgada. En tercer lugar, a través de una entidad especializada se estructura un bono cuyos activos subyacentes son la totalidad de esa cartera y se securitiza en el mercado de capitales, es decir, se licuan los créditos para obtener fondos para una segunda vuelta.

El ciclo puede resumirse así: las instituciones financieras interesadas en participar de este sistema, ofrecen créditos a estudiantes, el Estado les recompra la cartera y a su vez, con esa cartera se refinancia en el mercado de capitales vía la securitización. Esos recursos sirven para prestarle a nuevos jóvenes el año siguiente.

4.4.2 Los Riesgos y Las Garantías

Cualquier sistema de crédito se basa en su capacidad para recuperar los mismos (cobranza). Allá apuntan todo el conjunto de restricciones que se imponen en el mercado financiero para otorgarlos. Por lo tanto, los sistemas de evaluación de ese riesgo son claves.

En el caso de créditos a estudiantes además, enfrentamos dos riesgos: 1) el riesgo de que el joven no termine y por tanto, eleve su probabilidad de morosidad. 2) el riesgo que al terminar, no tenga ingresos para servir su deuda.

Si además esos mismos créditos son usados como mecanismo de refinanciamiento de nuevos créditos, sin presionar gasto fiscal o sin requerir aportes extras pasado el período de acumulación inicial, se debe diseñar un sistema que de tranquilidad y sea atractivo para quien decida invertir en ellos.

El éxito de este sistema dependerá de un esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados. Es así como las instituciones educacionales participantes deberán garantizar el riesgo académico de sus estudiantes, inversionistas institucionales deberán aportar los recursos, el Estado deberá aportar garantías que reduzcan el riesgo de los créditos y los estudiantes deberán asumir responsablemente el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas. Sólo este conjunto de esfuerzos garantizará la sustentabilidad en el tiempo de este sistema.

4.4.3 La Propuesta

La propuesta consiste en un modelo de crédito estudiantil con garantías de los propios beneficiarios, del Estado y las instituciones de educación superior (IES). Específicamente, (a) las IES garantizan hasta el 90% el riesgo de crédito académico, entendido como el riesgo que el alumno por razones de vocación o fracaso estudiantil abandone la carrera que está estudiando; (b) el Estado garantiza el riesgo de incumplimiento de los egresados; (c) los jóvenes firman un pa-

garé con un mandato de descuento por planilla a sus empleadores y a la Tesorería General de la República, para que retenga de su devolución de impuestos la parte que le corresponde pagar dentro del año.

Los créditos pueden ser canalizados / operados a través de los bancos u otras entidades que se creen para tales efectos, quienes podrán cobrar una comisión por originarlos y administrarlos (cobranza)¹². Pero es la Entidad de Crédito Estudiantil quien define las características de estos créditos, buscando los mejores arreglos institucionales para sus beneficiarios. Es decir, el proceso de otorgamiento del crédito estudiantil se independiza de las decisiones tradicionales de los bancos en cuanto a quienes son sujeto de crédito y se define sobre la base de criterios ajustados a las Políticas de Financiamiento a la Educación Superior.

La asignación del crédito se produce en forma centralizada, atendiendo a criterios socio-económicos y académicos (bases para mantener la garantía estatal) y preferentemente académicos (instituciones de educación superior); no se añaden a estos, criterios bancarios (como posiblemente ocurriría si son los bancos quienes otorgan los créditos, aún con fondeo CORFO). Así, los plazos y condiciones de los créditos son diseñados en forma nacional.

Al securitizar, el financiamiento para los siguientes años académicos proviene de inversionistas de largo plazo y no de los fondos fiscales.

4.5 CONCLUSIÓN

Con la implementación del nuevo sistema, en Chile contaremos con tres sistemas de financiamiento a la Demanda por



12 En USA el sistema funciona en base a empresas llamadas "Servicers". Son entidades especializadas que se dedican a administrar los créditos. En ciertos casos incluso están ubicados físicamente en las propias IES, como una ventanilla más de los trámites de admisión que deben realizar los alumnos al matricularse. Gestionan créditos cuyos fondos proviene de diferentes fuentes.

estudios de educación superior. Cada uno de ellos está dirigido a un grupo de estudiantes cuyas características están dadas por el tipo de institución en la que estudian y por el nivel de ingresos familiares.

El nuevo modelo implica un salto cualitativo para todos los actores:

- Para los jóvenes que no tenían acceso a ningún tipo de financiamiento de sus estudios, con este sistema lo tendrán.
- Para las Instituciones de Educación Superior, contarán con un modelo de financiamiento que depende fuertemente de sus decisiones acerca de las políticas de ingreso.
- El estado no recibirá presiones por ingentes recursos frescos cada año sino

su aporte se limitará en un principio a proveer de fondos marginalmente para los aumentos en los volúmenes de créditos entregados por el crecimiento de la población y la ampliación paulatina de la cobertura de educación superior, teniendo un rol mayoritariamente respecto a las garantías.

Pero como vimos, no todo lo que el Estado deba pagar en garantías será irrecuperable pues el sistema de cobranza se basará en un esquema privado, donde los jóvenes sabrán de antemano que deberán honrar sus compromisos, y sólo en casos extremos de incapacidad real de pago la garantía actuará como un subsidio *expost*, una vez comprobada su vulnerabilidad en el mercado del trabajo.

5 BIBLIOGRAFÍA

- *Anuarios del Consejo de Rectores.*
- *Ffrench-Davis, Ricardo – ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD, Dolmen, Santiago, 1999*
- *Albrecht y Zimmerman, Financing Universities in Developing Countries. Stanford Studies of Education and Public Policies, London, the Falmer Press, 1995.*
- *Consejo Superior de Educación: Calidad en la Educación: El Financiamiento en la Educación Superior, julio 2001.*
- *Financing Postsecondary Education: The Federal Role - October 1995.*
- *Message From Richard W. Riley, U.S. Secretary of Education, en National Conference on October 8 and 9, 1995 in Charleston, South Carolina.*
- *Higher Education in the Crossroads. Publicación del Gobierno Australiano en www.backingaustraliasfuture.gov.au.*
- *Johnstone, Bruce. "Financing Higher Education". Conferencia dictada en julio del año 2000. Banco Mundial.*
- *Larrañaga, Osvaldo: Elementos para una Reforma del Sistema de Crédito Estudiantil en Chile. FACEA, N° 189, Universidad de Chile, 2002.*
- *Ministerio de Educación, Compendio Estadístico en www.mineduc.cl sección Educación Superior.*
- *Revista de Ápice, Organización Panamericana de Crédito Educativo, varios números.*
- *Salmi, Jamil: Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience.*
- *Sanfuentes, Andrés: Políticas Económicas para la Universidad. Publicación del programa de postgrado en Economía de ILADES- Georgetown University, Santiago, 1990.*
- *Sostenibilidad Financiera y Gerencia Social del Crédito Educativo. Editado por Ápice y Fundapepec, Colombia, 1999.*



ALICIA LEIVA BROSIOUS

Investigadora Fundación Chile 21. Asesora de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación

