

ESTIMACIÓN DE IMPACTOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO SOLIDARIO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (SIFS)

Resumen ejecutivo

- El nuevo crédito estudiantil propuesto por el gobierno del Presidente Piñera, denominado Sistema de Financiamiento Solidario (SIFS), reemplaza al Crédito con Aval del Estado (CAE) y al Fondo Solidario de Crédito Universitario. Se trata de un crédito estatal subsidiado, contingente al ingreso, sin la participación de la banca.
- Este crédito recurre a una fijación indirecta de precios para los estudiantes del 60% más vulnerable, lo que resultará en una reducción significativa de los recursos que el país está invirtiendo en educación superior.
- Esta fijación de precios ocurre porque se obliga a las instituciones a cofinanciar a los estudiantes, mediante un préstamo interno adicional al estatal, cuando el arancel real sobrepase el monto financiado por el crédito.
- Adicionalmente, se obliga a las instituciones a garantizar parte del monto del crédito estatal cuando el arancel real sea mayor al crédito otorgado, incluso una vez que los estudiantes egresen. Esto implica, además de la fijación de precios, el hecho que las universidades cumplan roles de entidades financieras.
- Una estimación general en base a datos públicos permite prever que el sistema en su conjunto dejará de recibir cerca de 35.000 millones de pesos anuales, lo que implicará una merma importante en calidad y diversidad del sistema y eventualmente pondrá en riesgo la sustentabilidad de algunas instituciones.
- Por otra parte, los montos que las instituciones debieran garantizar (y que, por lo tanto, no podrán usar efectivamente para financiar calidad) se acerca a los 45.000 millones de pesos. Una forma de enfrentar este problema es complementar al SIFS con un sistema de becas que modere el cofinanciamiento, establecer formas de cobranza integradas que mejoren la restitución de los remanentes que las instituciones presten a los estudiantes, así como limitar la cobertura del crédito al valor del arancel regulado para los deciles de mayores ingresos.

Introducción

El 7 de junio del 2018 el Presidente Piñera presentó el Sistema de Financiamiento Solidario que reemplaza al Crédito con Aval del Estado (CAE) y al Fondo Solidario de Crédito Universitario. El nuevo instrumento para el financiamiento de la educación superior es un crédito estatal subsidiado, contingente al ingreso, sin la participación de la banca.

Sus características generales tienen similitudes con el CAE en su diseño de 2012: tasa de interés subsidiada de 2%; cuota máxima de 10% del ingreso; con suspensión de pagos en caso de cesantía o bajos ingresos; condonación del remanente tras el pago o suspensión de 180 cuotas. El crédito será administrado y cobrado por una S.A. estatal y la restitución será vía descuento por planilla en coordinación con la TGR y SII.

En el presente documento se evalúan los impactos financieros de dicha propuesta, usando datos públicamente disponibles u obtenidos mediante la Ley de Transparencia. En virtud de los problemas identificados en ese ámbito, se sugieren modificaciones al proyecto que van en la línea de mayor autonomía de las instituciones, focalización en el uso de los recursos públicos y mayor sustentabilidad al nuevo sistema.

Descripción general del funcionamiento del SIFS

El SIFS se propone como un crédito con tres componentes posibles. Para cada estudiante, el Estado financia directamente el arancel regulado de la carrera. Si el arancel real de la carrera fuera mayor al arancel regulado, el Estado cubre una parte de dicha diferencia (denominada “brecha”), según el nivel socioeconómico del estudiante y la acreditación de la institución (ver Tabla N° 1). Lo que quede sin cubrir (incluyendo otros beneficios estatales), denominado “remanente”, puede ser cobrado al estudiante en forma de copago con la siguiente limitación: al momento de estudiar las instituciones no podrán cobrar dicho remanente a los estudiantes pertenecientes al 60% más vulnerable de la población. Respecto de esos recursos, las instituciones tendrán la opción de entregar una beca interna o un crédito interno en condiciones iguales al SIFS, pero administrado por los planteles. Debido a que la labor de administración y cobranza de créditos es ajena a las universidades, esta limitación al copago para los estudiantes del 60% más vulnerable se traducirá en menores ingresos para las instituciones de educación superior. Esta sección busca estimar el monto que las instituciones dejarán de recibir por la restricción al copago de los deciles 1 al 6. Para la simulación se usan datos del año 2017 del MINEDUC (aranceles reales y aranceles regulados) y datos de la Comisión Ingreso (alumnos con CAE, y quintiles de ingreso).

Tabla N°1: Porcentaje de brecha cubierto por el Estado de acuerdo a tipo de acreditación.

Decil Socioeconómico	Acreditación de Excelencia	Acreditación avanzada	Acreditación básica
I	90% de la brecha	80% de la brecha	70% de la brecha

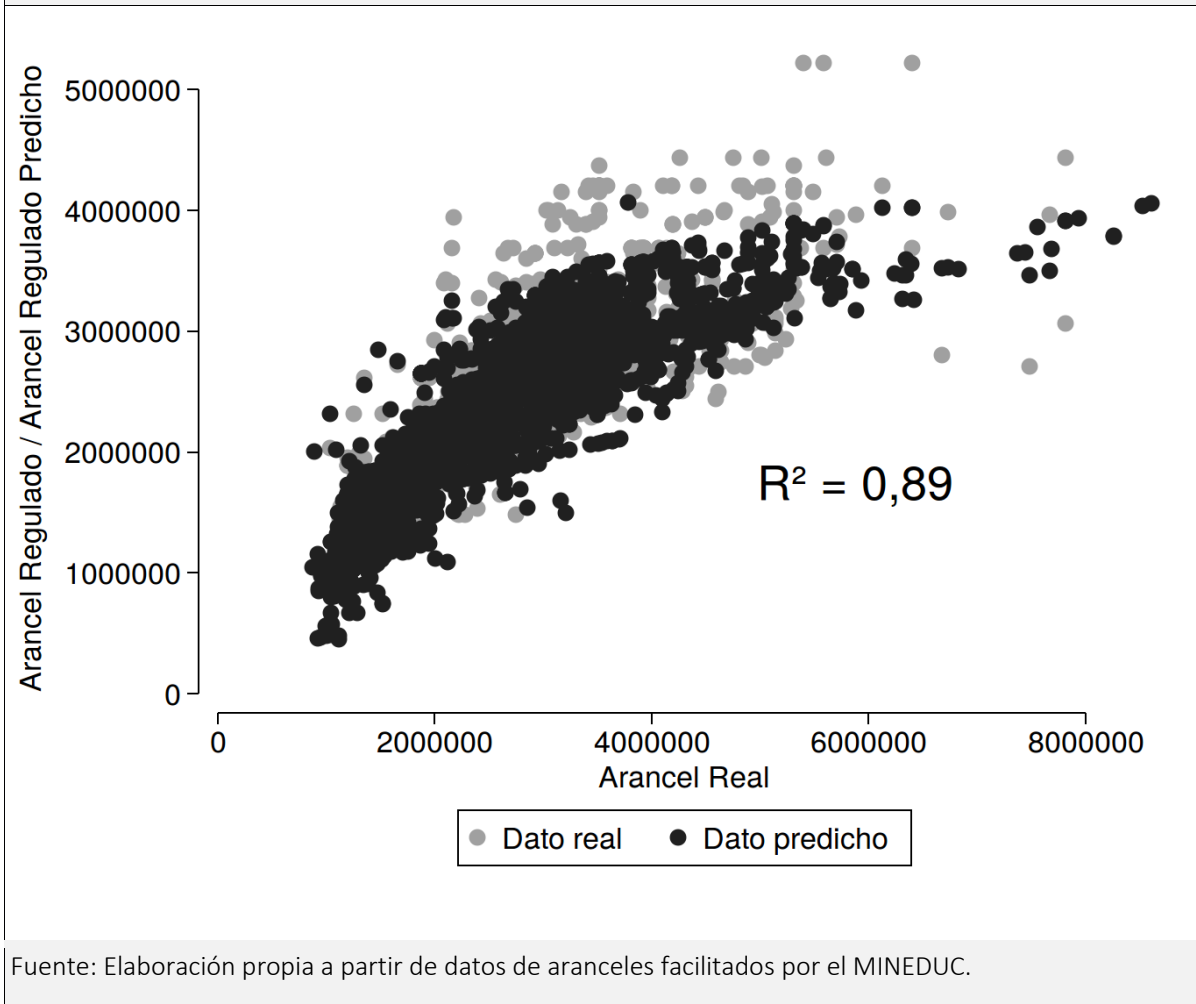
II	90% de la brecha	80% de la brecha	70% de la brecha
III	90% de la brecha	80% de la brecha	70% de la brecha
IV	90% de la brecha	80% de la brecha	70% de la brecha
V	70% de la brecha	60% de la brecha	50% de la brecha
VI	70% de la brecha	60% de la brecha	50% de la brecha
VII	60% de la brecha	50% de la brecha	40% de la brecha
VIII	60% de la brecha	50% de la brecha	40% de la brecha
IX	50% de la brecha	40% de la brecha	30% de la brecha

Fuente: Proyecto de Ley Boletín 11.822-04.

Estimación de aranceles regulados, brechas y remanentes

Para calcular los montos a financiar, se deben estimar los aranceles regulados que tendrían las carreras de las instituciones que no accedieron a la gratuidad el 2017, pero que sin embargo tienen alumnos con CAE. Esta estimación se realiza mediante una regresión lineal simple que, si bien tiene un componente de error, el ajuste a los datos que se obtiene (R^2) es razonablemente bueno. Esto se debe a que los regresores utilizados corresponden a las variables que el Mineduc utiliza para fijar los aranceles. No se puede usar la misma fórmula, pues se desconocen los detalles de ejecución. Sin embargo, los aranceles predichos se pueden ver en la Figura N° 1.

Figura N° 1: Valores predichos y reales para aranceles regulados.



El dato que se usa para calcular los montos es entonces el arancel regulado real cuando éste existe, y el predicho cuando no existe arancel regulado.

Cálculo de los remanentes agregados y estimación de menores ingresos

Los datos que se disponen en cuanto aranceles son a nivel de carrera. Para cada carrera se tiene: arancel regulado; arancel real; y número de estudiantes con CAE. Respecto de los datos a nivel socioeconómico, se tienen para cada universidad el número de estudiantes con crédito por quintil de ingresos. Con esta información, a nivel de cada carrera se generan los montos del crédito que cubre el Estado. Estos montos cambian según el nivel socioeconómico del beneficiado y los años de acreditación de la institución, por lo que se generan montos tentativos que corresponderían a cada combinación detallada en la Tabla N° 1, para cada una de las carreras. Si estos montos sumados al arancel regulado son mayores que 1,5 aranceles regulados, entonces se toma que el monto a cubrir por el estado es 1,5 aranceles regulados. Luego, se procede a generar el remanente, esto es, la diferencia entre lo que financiaría el Estado mediante el SIFS (arancel regulado más brecha variable) y el arancel real de la carrera.

Para agregar los remanentes a nivel de universidad, se genera un promedio ponderado de las brechas por institución. Los ponderadores corresponden al número de estudiantes con CAE en cada carrera, dividido por el número de estudiantes con CAE de toda la universidad. Hay que tener en consideración que todos los cálculos que se muestran más abajo se realizan bajo el supuesto de que los estudiantes toman el crédito por el máximo monto del arancel que pueden cubrir, y que todos los estudiantes que hoy se benefician del CAE se traspasan al nuevo SIFS y no cuentan con ningún otro beneficio estudiantil.

Los remanentes agregados para cada una de las universidades son los descritos en la Tabla N° 2. Como se puede ver, los remanentes que las instituciones dejarán de recibir como ingresos son significativos. Si bien el SIFS permite a las instituciones cobrar este remanente en forma de un crédito interno con fuertes limitaciones (debe cumplir con las mismas condiciones que el crédito SIFS pero su cobranza es a cargo de la institución), es previsible que la restitución de estos recursos sea muy baja, además de los costos de administración y cobranza asociados. En cualquier caso, menores recursos implican una disminución de la calidad.

Tabla N° 2: Menores ingresos (remanentes) por universidad.

Nombre IES	Menores ingresos (\$)
UNIVERSIDAD ANDRES BELLO	-7.190.000.000
UNIVERSIDAD SAN SEBASTIAN	-6.790.000.000
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE CHILE INACAP	-4.000.000.000
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	-3.550.000.000
UNIVERSIDAD MAYOR	-3.290.000.000
UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS	-2.720.000.000
UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO	-1.730.000.000
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHILE	-1.340.000.000

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	-1.180.000.000
UNIVERSIDAD BERNARDO OHIGGINS	-745.000.000
UNIVERSIDAD FINIS TERRAE	-555.000.000
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	-324.000.000
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	-238.000.000
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE	-230.000.000
UNIVERSIDAD ADVENTISTA DE CHILE	-212.000.000
UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE	-157.000.000
UNIVERSIDAD CATOLICA SILVA HENRIQUEZ	-84.700.000
UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	-73.500.000
UNIVERSIDAD TECNICA FEDERICO SANTA MARIA	-59.700.000
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL MAULE	-49.600.000
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE	-47.800.000
UNIVERSIDAD DE CHILE	-44.700.000
UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CS DE LA EDUCACION	-44.200.000
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	-40.600.000
UNIVERSIDAD DE MAGALLANES	-39.400.000
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO	-35.300.000
UNIVERSIDAD CATOLICA DE LA SANTISIMA CONCEPCION	-30.500.000
UNIVERSIDAD CATOLICA DE TEMUCO	-29.800.000
UNIVERSIDAD DE TALCA	-29.600.000
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	-28.600.000
UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA	-28.300.000
UNIVERSIDAD DE VALPARAISO	-13.400.000
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL NORTE	-12.200.000
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA METROPOLITANA	-9.175.511
UNIVERSIDAD DE TARAPACA	-8.557.111
UNIVERSIDAD DE ATACAMA	-5.246.756
UNIVERSIDAD DE LA SERENA	-3.678.639

Total	-34.969.558.017
--------------	------------------------

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC y Comisión Ingresos

Garantía por no satisfacción de la deuda

Otro elemento del SIFS, diseñado como un control a la inflación de aranceles, es la garantía por no satisfacción de la deuda. Ésta establece que las instituciones de educación superior deben garantizar al menos el 50% de la brecha (esto es, la diferencia entre el arancel real y el arancel regulado que es cubierta por el crédito) en caso de no pago del estudiante una vez egresado. Si bien no es un costo inmediato, ni se refleja en el momento en menores ingresos, este diseño de cobertura de la brecha resulta financieramente costoso para las instituciones, dado que éstas deben provisionar montos que antes, por estar financiados privadamente, eran de libre uso. En otras palabras, es dinero que el sistema no podrá invertir en calidad, sino aprovisionarlo en caso de que los estudiantes no restituyan.

Siguiendo los supuestos de la simulación anterior, estas garantías se pueden observar en la Tabla N° 3. Los montos son comparables a los de las brechas, pero hay que tener en consideración que, en caso de un sistema de restitución eficiente y en régimen, no se trata de menores ingresos. Sin perjuicio de lo anterior, estas garantías afectan la situación financiera de las instituciones.

Tabla N° 3: Garantías por no satisfacción de la deuda por universidad.

Nombre IES	Estimación del monto a garantizar por las instituciones (\$)
UNIVERSIDAD ANDRES BELLO	10.300.000.000
UNIVERSIDAD SAN SEBASTIAN	8.460.000.000
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	3.770.000.000
UNIVERSIDAD MAYOR	4.530.000.000
UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS	2.820.000.000
UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO	2.290.000.000
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHILE	1.920.000.000
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	1.850.000.000
UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE	1.720.000.000
UNIVERSIDAD BERNARDO OHIGGINS	892.000.000
UNIVERSIDAD FINIS TERRAE	692.000.000
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	491.000.000
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	459.000.000

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE	922.000.000
UNIVERSIDAD ADVENTISTA DE CHILE	223.000.000
UNIVERSIDAD DE VALPARAISO	282.000.000
UNIVERSIDAD DE CHILE	555.000.000
UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	140.000.000
UNIVERSIDAD CATOLICA SILVA HENRIQUEZ	147.000.000
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE	298.000.000
UNIVERSIDAD CATOLICA DE LA SANTISIMA CONCEPCION	147.000.000
UNIVERSIDAD TECNICA FEDERICO SANTA MARIA	333.000.000
UNIVERSIDAD DE CONCEPCION	293.000.000
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	229.000.000
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL MAULE	133.000.000
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO	259.000.000
UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA	97.800.000
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	81.700.000
UNIVERSIDAD DE MAGALLANES	87.800.000
UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACION	85.200.000
UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA	101.000.000
UNIVERSIDAD DE TALCA	91.900.000
UNIVERSIDAD CATOLICA DE TEMUCO	66.400.000
UNIVERSIDAD ARTURO PRAT	57.500.000
UNIVERSIDAD DE ATACAMA	21.900.000
UNIVERSIDAD DE TARAPACA	28.900.000
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL NORTE	66.900.000
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA METROPOLITANA	20.200.000
UNIVERSIDAD DE LA SERENA	19.700.000
UNIVERSIDAD DEL BIO-BIO	12.400.000
Total	44.994.300.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC y Comisión Ingresos.

Propuestas

En esta sección se detallan algunas propuestas que, sin modificar sustancialmente el diseño del proyecto de ley, buscan solucionar los problemas identificados. El objetivo de las propuestas es evitar que las instituciones cumplan roles que les son ajenos (como el de cobranza) y que los recursos que entran al sistema de educación superior no disminuyan en razón de las restricciones que pone el Estado. Asimismo, se busca proteger la autonomía económica de las instituciones y la diversidad de los proyectos educativos, reduciendo en lo posible la fijación directa o indirecta de precios y la excesiva dependencia de las instituciones.

Propuesta de becas

La disminución de ingresos que se calculó en la sección anterior, y el monto de las garantías por no satisfacción de la deuda dependen en buena parte de la disponibilidad de otros beneficios estudiantiles, como las becas arancel estatales. Esto se puede dar por dos factores: (i) los remanentes pueden ser eliminados si la suma de ayudas estudiantiles cubre el arancel real; (ii) las garantías, dependen del monto de las becas, pero también del orden de asignación. Si las becas son asignadas primero, los estudiantes solicitarán créditos por valores menores. Estas dos aristas hacen que las becas se transformen en un instrumento útil para aliviar la carga de las instituciones, así como la de los estudiantes.

Las becas mencionadas deben cumplir con ciertas características para que funcionen en conjunto con el crédito.

1. Deben tener requisitos de acceso (académicos y socioeconómicos) iguales a los créditos, de manera que todo estudiante beneficiario de la beca puede también acceder al crédito si lo requiere.
2. Deben ser becas de disponibilidad virtualmente universal para los estudiantes de los deciles 1 a 6, de manera de asegurar que los estudiantes cuyo copago se vea restringido tengan siempre acceso a la beca.
3. Es deseable que el monto del beneficio tenga un tope fijo, para evitar presión por alza de aranceles. Además, en términos presupuestarios, esto último favorecería la cobertura (número de becarios) por sobre monto otorgado.

En otras palabras, el objetivo debe ser que la implementación del SIFS no disminuya la inversión total en educación superior, ni afecte la diversidad y calidad del sistema.

Ajustes al diseño del SIFS

Sin perjuicio de que la beca propuesta u otros beneficios adicionales puedan aliviar los menores ingresos del sistema de forma temporal o en el corto plazo, de todas formas, los dispositivos de prohibición del copago y fijación de precios que son nocivos para el sistema siguen existiendo. Es prudente modificar ciertos aspectos del diseño del crédito para que las garantías sobre la brecha y la obligación de no cobrar el remanente al momento de estudiar, funcionen como restricciones al alza, y no como fijadores de precios. Dos cambios son necesarios para lograr este objetivo.

El primero es relativamente simple, e incluye unificar en un sistema único la cobranza de los créditos internos de las instituciones por el remanente al sistema de cobro estatal. Integrar el cobro del crédito interno de la universidad con el correspondiente al crédito estatal, prorrateando de manera razonable la restitución de recursos para cada entidad permite que, en régimen, los ingresos de las instituciones no se vean significativamente alterados y se mantenga la efectiva libertad de precios. Las instituciones podrían eventualmente aportar para financiar los costos de cobranza, como ya lo hacen en efecto para la comisión Ingresos. Esto aseguraría de mejor manera que los recursos prestados sean efectivamente restituidos, y no promueve el alza de aranceles, pues las instituciones siguen prestando el monto equivalente al remanente.

Junto con lo anterior, es necesario también hacerse cargo de los efectos de la exigencia de las garantías por no satisfacción de la deuda. Si bien se entiende que se trata de un dispositivo para evitar el alza de aranceles, puede hacerse innecesario si se fija el monto del subsidio (es decir, el arancel regulado por el cual se otorga el crédito) y se permite un copago libre. Según los lineamientos del proyecto, esto solo podría ocurrir en los deciles a los que se les autoriza copagar (7 al 9). En los deciles 1 al 6, si se busca asegurar gratuidad al momento de estudiar, se hace necesario cubrir la brecha, pero no en el resto. En este sentido, se sugiere eliminar la cobertura de la brecha por parte del crédito estatal para los deciles 7, 8 y 9, haciendo que el SIFS tenga como cobertura máxima un arancel regulado. Esto es mejor que lo actualmente se encuentra vigente (el CAE se otorga por un monto aún inferior), es más barato fiscalmente, evita un gasto regresivo, permite la libertad de aranceles y que opere la competencia y las señales de precio. Asimismo, evita el costo financiero de las garantías, las que generan un riesgo importante para las instituciones. Esto es sin perjuicio de otras ayudas estatales que pueden seguir existiendo para estos deciles de ingreso, en particular para el decil 7.

Consideraciones finales

El gobierno presentó el Sistema de Financiamiento Solidario para la Educación Superior, proyecto de crédito que viene a reemplazar al actual Crédito con Aval del Estado. En este crédito, que excluye la participación de la banca y hace extensible los beneficios de contingencia al ingreso a la totalidad de los beneficiarios, también incluye provisiones que derivan en una fijación indirecta de precios, lo que implica que las instituciones cofinancian parte del arancel.

Las principales conclusiones a desprender de este análisis es que, derivado de la fijación indirecta de precios, el sistema de educación superior contará con menos recursos que en la actualidad. Éstos se estiman, a nivel de sistema, en cerca de 35.000 millones de pesos. Las instituciones en general se ven fuertemente afectadas por las condiciones que impone el nuevo crédito, particularmente las universidades masivas, inclusivas y en pleno desarrollo hacia mayor complejidad.

Un sistema de becas para complementar la implementación de este crédito podría derivar en un impacto de menor magnitud, si bien no eliminaría la fijación de precios. En la misma línea, algunas modificaciones en el diseño del crédito -integrar la cobranza de préstamos internos y externos prorrateándola de manera justa y asegurar la libertad de precios en los deciles de mayores ingresos- permiten que los desincentivos al alza de aranceles no se conviertan en una virtual fijación de precios.