

ANÁLISIS DE LAS IMPLICANCIAS DEL SIFS: EXCLUIR AL DÉCIMO DECIL DE INGRESOS

Resumen ejecutivo

- Dentro de las características de la propuesta del Sistema de Financiamiento Solidario (SIFS) se encuentra la cobertura de los deciles uno al nueve, excluyendo al decil 10. En términos de focalización de las políticas públicas, esta es una decisión correcta. Sin perjuicio de ello, el presente estudio muestra una evaluación de las posibles implicancias de esta decisión.
- Alrededor de 14.000 personas actualmente estudian con Crédito con Garantía Estatal (CAE) y pertenecen al decil 10.
- Considerando que el objetivo de un sistema de créditos en la educación superior es aliviar una restricción presupuestaria a las familias y teniendo en cuenta que, en términos de ingresos, el primer tramo del decil 10 es similar al decil 9, se proponen tres alternativas de criterios para la elegibilidad del crédito.
- La primera alternativa propone cubrir hasta un ingreso per cápita anual por hogar igual al arancel más alto en el sistema. La segunda sugiere definir un criterio político revisado año a año de acuerdo a las contingencias económicas del país. Finalmente, la tercera propuesta postula abrir el sistema de créditos para el decil 10 con condiciones de pago más exigentes, pero mejores que un crédito de la banca privada.
- Las alternativas propuestas mantienen la progresividad del gasto público, y cubren a aquellas personas con menores posibilidades de pago.

Introducción

Durante el 2018 el gobierno ingresó el proyecto de ley que crea el Sistema de Financiamiento Solidario. Esta iniciativa tiene como finalidad proveer ayuda financiera en forma de créditos para los estudiantes de instituciones de educación superior acreditadas, reemplazando al CAE y al Fondo Solidario de Crédito Universitario. El SIFS comprende un crédito estatal subsidiado, contingente al ingreso y sin la participación de la banca.

En sus características generales tiene similitudes con el CAE en su diseño de 2012: tasa de interés subsidiada de 2%; cuota máxima de 10% del ingreso; 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 por una Sociedad Anónima del Estado y la restitución, en caso de no pago, será vía descuento por planilla en coordinación con la TGR y SII.

Para poder optar a este crédito los estudiantes deben cumplir características socioeconómicas que los hagan elegibles para el beneficio, dentro de las que se encuentra el pertenecer a los primeros nueve deciles de ingreso. Debido a que el actual sistema no contiene la restricción socioeconómica activa (es decir, existen estudiantes de todos los deciles utilizando el crédito), es interesante reflexionar sobre las consecuencias que trae el excluir al décimo decil de ingresos del Sistema de Financiamiento Solidario, ya que al eliminarse el CAE sus opciones de ayuda estudiantil quedan restringidas a créditos bancarios.

Detrás de esta exigencia socioeconómica está el principio correcto de no subsidiar a quien cuenta con los recursos propios suficientes como para solventar estudios superiores, focalizando el gasto en quienes más lo necesitan. Por lo mismo, es importante justificar el criterio según el cual se define la diferencia marginal tolerable entre una familia elegible y una que no lo es. La separación por deciles es una opción, pero no la única posible ni la mejor a todo evento.

Este documento pretende, en primer lugar, caracterizar socioeconómicamente al decil excluido por el nuevo crédito. Luego, ver las implicancias de esta decisión sobre las personas potencialmente afectadas por la política, y las alternativas que puedan estudiarse para este subgrupo. Finalmente, se reflexiona sobre las implicancias que los datos sugieren tendría la exclusión del décimo decil.

I. Quiénes componen el décimo decil

Para caracterizar a los estudiantes del décimo decil pueden usarse diversas fuentes. En primer lugar, el Ministerio de Educación (Mineduc) reporta los deciles de ingreso para los beneficiarios del CAE mediante un instrumento de caracterización socioeconómica denominado FUAS, basado en información autoreportada por los estudiantes. Por otra parte, se puede tener una aproximación a las características que tienen los diferentes deciles utilizando la información de las personas que en la encuesta CASEN reportan estar estudiando en la educación superior. Esta aproximación no es exacta, pero es razonable. En conjunto con lo anterior, se puede hacer uso de los datos que provee la Comisión Ingresos respecto a la agrupación por deciles de la matrícula beneficiaria del CAE, excepto para los primeros cuatro, los que están agrupados en una misma categoría.

Tabla N° 1: Número de estudiantes al 2017 por ingreso al sistema CAE.

| Año | Freq | Perc. |
|------|------|-------|
| 2006 | 121 | 0.04 |
| 2007 | 265 | 0.09 |

Tabla N° 2: Número de estudiantes al 2017 por decil de ingreso.

| Decil | Número de estudiantes |
|--------------|-----------------------|
| Decil 1 al 4 | 134,140 |
| Decil 5 | 26,055 |

| | | |
|---|---------------|------------|
| 2008 | 728 | 0.24 |
| 2009 | 2397 | 0.8 |
| 2010 | 6453 | 2.15 |
| 2011 | 13011 | 4.34 |
| 2012 | 21344 | 7.12 |
| 2013 | 31102 | 10.38 |
| 2014 | 40319 | 13.45 |
| 2015 | 53082 | 17.71 |
| 2016 | 64973 | 21.68 |
| 2017 | 65926 | 22 |
| Total | 299721 | 100 |
| Fuente: Elaboración propia a partir de datos Comisión Ingresos. | | |

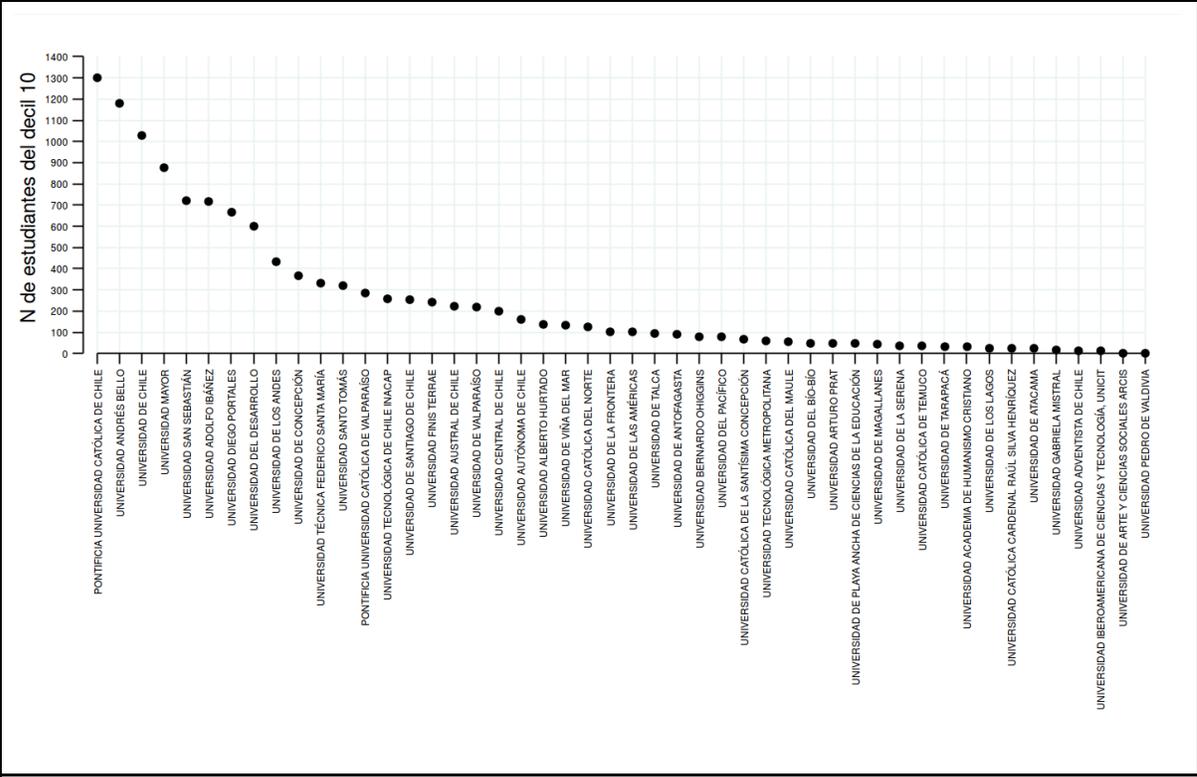
| | |
|--|----------------|
| Decil 6 | 29,011 |
| Decil 7 | 28,803 |
| Decil 8 | 25,100 |
| Decil 9 | 42,435 |
| Decil 10 | 14,177 |
| Total | 299,721 |
| Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Ingresos. | |

Al revisar la composición de los estudiantes nuevos y renovantes que solicitan CAE y que están estudiando al 2017, se observa que éstos provienen principalmente de la matrícula del 2011 en adelante. Los deciles de ingreso se distribuyen más o menos homogéneamente, a salvo dos excepciones. La primera es que, tal como fue señalado anteriormente, no podemos distinguir a los estudiantes entre grupos para los primeros cuatro deciles, producto de la forma en que el Mineduc entrega la información. Lo segundo es que el decil 10 tiene una menor concentración de estudiantes con crédito en comparación al resto.¹

El decil 10 beneficiario del CAE comprende cerca de 14.000 estudiantes, lo que, de un total de alrededor de 299.000 alumnos con este beneficio, representa el 4,6%. Como muestra la Figura 1, éstos se concentran en la Universidad Católica, Universidad Nacional Andrés Bello y Universidad de Chile.

Figura N° 1: Distribución de estudiantes del décimo decil por universidad.

¹ Debido a que la clasificación socioeconómica la realiza el Mineduc, no es clara la razón por qué pueden darse casos que llaman la atención, como un noveno decil que parece ser más abultado que los demás deciles. Sin embargo, en general lo que se ve es que dentro de los primeros cuatro deciles, si es que se asume que la distribución es más o menos homogénea, cada uno tendría alrededor de 30.000 estudiantes.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Comisión Ingres.

Figura N° 2: Arancel solicitado por estudiantes del décimo decil.

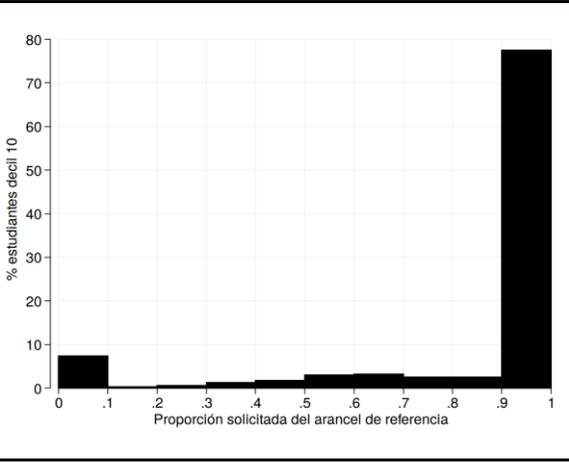
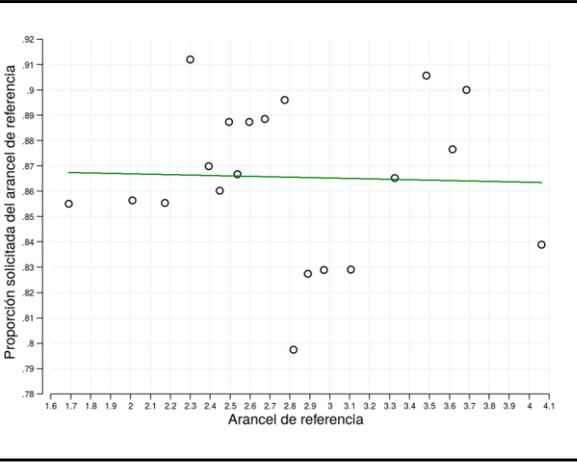


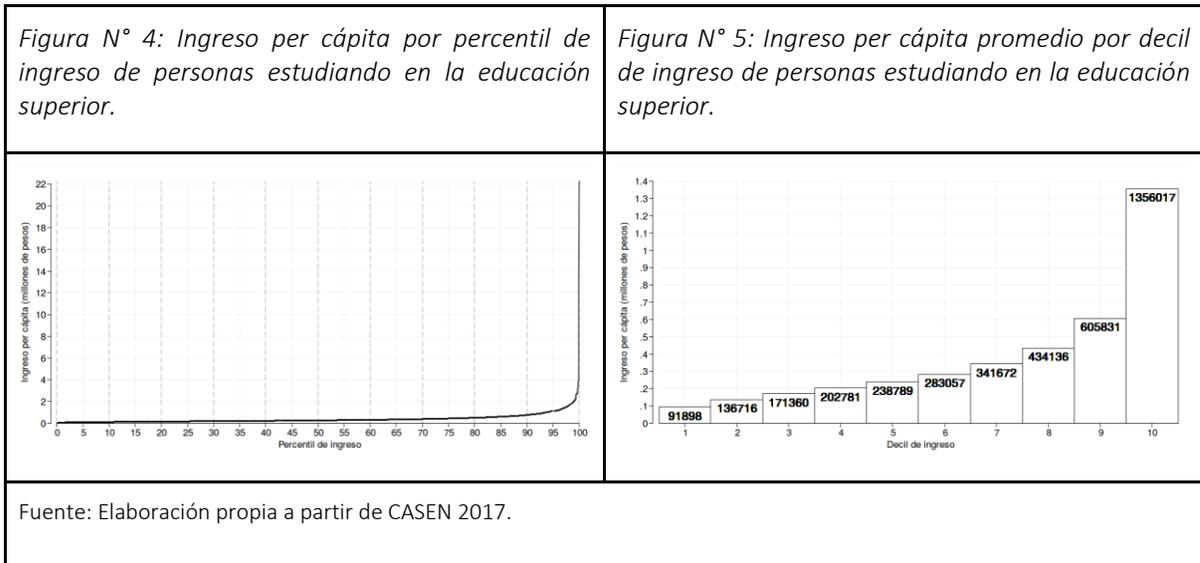
Figura N° 3: Porcentaje de arancel solicitado por monto de arancel pagado.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Comisión Ingres.

En general (~80%), estos estudiantes piden el crédito por el total del arancel de referencia (Figura 2) y en promedio, independiente del arancel real que cuesta la carrera que estudian, piden en torno al 87% de

éste (Figura 3). Las razones para esto pueden ser variadas. En primer lugar, debido que estos estudiantes no son elegibles para optar a becas y otras ayudas estudiantiles, y dado que el CAE es un crédito con condiciones considerablemente más favorables que los créditos que provee la banca privada, conviene solicitarlo por la totalidad del monto. Adicionalmente, cabe destacar que no se observa que los estudiantes del decil 10 en promedio soliciten proporciones distintas respecto al arancel de referencia a medida que aumenta el arancel real que deben pagar.

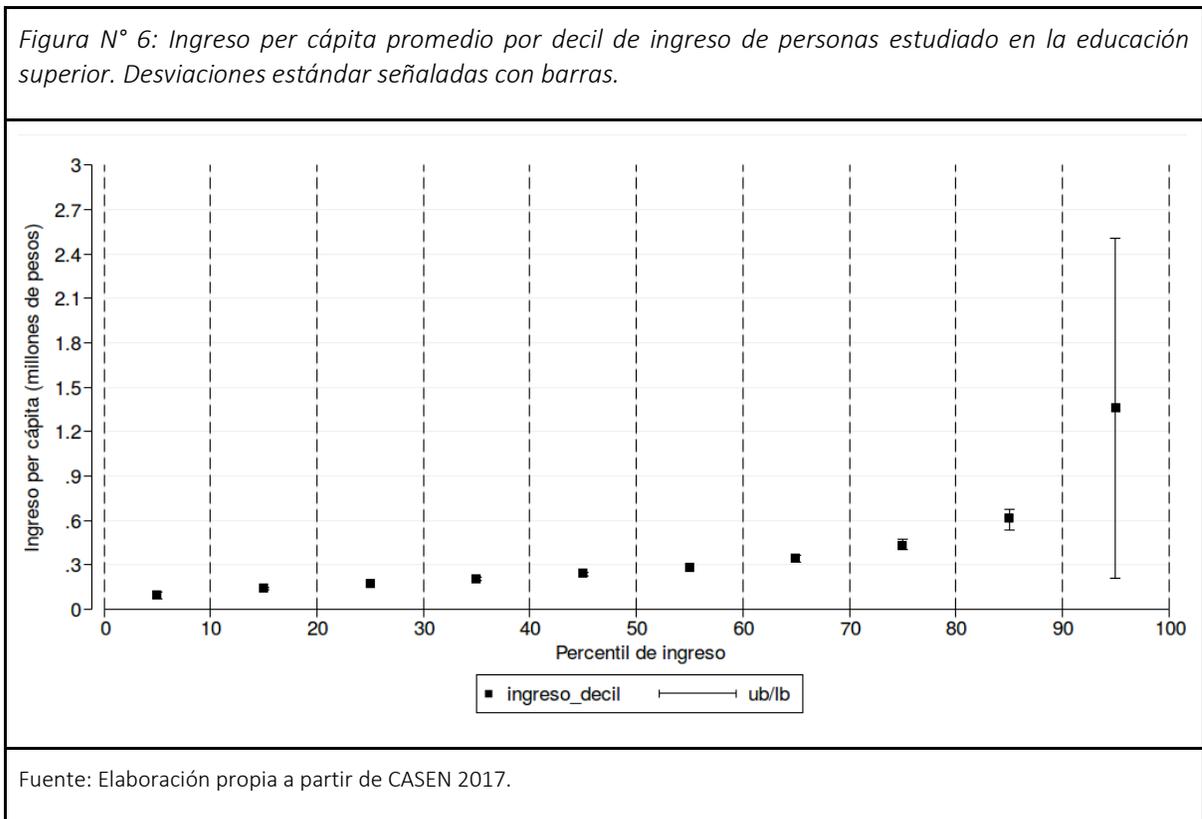


Los datos CASEN para el 2017 muestran que dentro de quienes están cursando educación superior, el 10% con mayores ingresos percibe en promedio cerca de 1,35 millones per cápita mensuales en su hogar. Como se esperaría, la distribución del ingreso dentro de este decil es mucho más dispersa en comparación con la de los demás grupos, lo que se puede apreciar en las Figuras 4, 5 y 6. Esto permite inferir que quienes se encuentran en los primeros percentiles de este decil, podrían no ser significativamente diferentes a los del decil nueve, en particular en lo que respecta la capacidad de financiar estudios superiores².

Los estudiantes del decil 10 asisten en general a universidades privadas, exceptuando a la Universidad de Chile, y en total son 14.000, lo que significa alrededor de un 1,3% de la matrícula total de pregrado en la educación superior, y cerca de un 4,6% de la matrícula total con CAE. Las personas que terminaron sus estudios (en cualquier nivel) que pertenecen al decil 10 muestran ingresos casi dos veces más altos que las personas del decil nueve. Esto sugiere que tienen un tope salarial más alto y, por lo tanto, eventualmente capacidad de pagar el crédito solicitado en un plazo menor de tiempo. En la Tabla N° 3 se puede ver la diferencia entre una persona promedio que pertenece al percentil 90 y una persona promedio del percentil 91. La diferencia que se percibe es en torno a los 50.000 pesos. En la Figura N° 7 además nos muestra que la distribución de elección de carreras es similar entre los deciles 10 y 1-4. Esto nos ayuda a tener un panorama general de que el tipo de preferencias son similares entre deciles, y que

² En otras palabras, si la política considera necesario subsidiar a la persona más rica del decil 9, no es claro por qué debiera excluir a la menos rica del decil 10, dado que para efectos del beneficio, sus diferencias no son relevantes.

las restricciones que enfrentan quienes están justo fuera del umbral son similares a los que quedan justo dentro de éste.



II. Análisis de las implicancias de la política

El nuevo crédito SIFS está destinado a los primeros nueve deciles de ingreso. Esto implicaría que estudiantes del decil 10 no podrán optar a los beneficios de un crédito blando, y sus posibilidades de endeudamiento estarán acotadas a la banca. Esta decisión de política en principio es consecuente con focalizar los subsidios en las personas de ingresos más bajos; sin embargo, potencialmente podría estar dejando fuera a estudiantes que estén igualmente restringidos que aquellos pertenecientes al decil 9.

En un contexto en que se busca priorizar el uso de los recursos fiscales, esta medida va en la dirección correcta, en particular cuando el nuevo crédito es considerablemente más beneficioso para los estudiantes. Una política pública focalizada requiere inevitablemente definir un límite claro para invertir recursos de forma progresiva. No obstante, no es claro que definir umbrales mediante deciles de ingreso para asignar un crédito subsidiado sea lo más apropiado. Esto, porque un principio deseable en las políticas públicas de financiamiento es que sean asignadas a las personas que se vean imposibilitadas de acceder a la educación superior en el caso de no contar con el subsidio. Dada la heterogeneidad del decil 10, las diferencias entre un estudiante beneficiado en el margen del percentil 90 y uno no beneficiado que pertenece al percentil 91 pueden no ser significativas, constituyéndose una discriminación.

Tabla N° 3: Estadística descriptiva de ingresos por percentiles.

| Percentil | Media | Desv. Est. | Min | Max |
|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| 85 | 588.549 | 7.407 | 575.015 | 600.000 |
| 86 | 610.191 | 8.394 | 600.000 | 625.000 |
| 87 | 635.954 | 6.916 | 625.000 | 650.000 |
| 88 | 665.321 | 8.675 | 650.000 | 677.208 |
| 89 | 691.682 | 9.935 | 677.208 | 708.217 |
| 90 | 731.652 | 11.779 | 709.809 | 750.000 |
| 91 | 778.358 | 17.251 | 750.000 | 806.667 |
| 92 | 828.997 | 15.908 | 806.667 | 855.667 |
| 93 | 887.499 | 20.821 | 856.111 | 926.333 |
| 94 | 977.867 | 27.882 | 926.667 | 1.020.000 |
| 95 | 1.067.876 | 30.413 | 1.020.000 | 1.120.887 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CASEN 2017.

En la experiencia del CAE, en general el número de créditos planificados por el Estado permitía beneficiar a estudiantes del decil 10, ya que no establece de forma previa un criterio socioeconómico de asignación. El beneficio se asigna ordenando a los postulantes por nivel socioeconómico, y el límite lo define el presupuesto destinado al crédito. Esta situación, sin embargo, no se repetirá con el SIFS, debido a que la exclusión del decil 10 es independiente de la cantidad de postulantes que existan. En consecuencia, es razonable explorar alternativas para el acceso de estudiantes clasificados en el decil 10 que no sean significativamente diferentes al decil 9.

III. Propuestas para un criterio de asignación

Como se mencionó anteriormente, si bien se cumple con la idea de focalizar el gasto en los que estudiantes con menores recursos, no es claro que la nueva forma de asignar créditos cumpla con aliviar la restricción de todos aquellos estudiantes que lo necesiten. En particular, no es evidente que los estudiantes pertenecientes a los percentiles siguientes al 90 tengan restricciones sustancialmente menores a los estudiantes pertenecientes al decil nueve. A continuación, se exploran algunas alternativas.

Alternativa 1: De acuerdo a los precios e ingresos

Una opción a considerar puede ser utilizar una metodología similar a la que se aplica con el CAE. Tal como fue señalado anteriormente, este crédito no distingue por un criterio socioeconómico predefinido, sino que combina la focalización con la disponibilidad de recursos fiscales, repartiendo progresivamente los

créditos disponibles entre los postulantes, de acuerdo a un orden ascendente del estudiante más pobre al más rico.

En esa línea, si es que se requiere tener un umbral predefinido, puede pensarse en uno móvil de acuerdo a las restricciones de las personas. Por ejemplo, un tipo de cobertura flexible que sea contingente al ingreso per cápita del hogar, pero no necesariamente al decil de ingreso. Esto puede ser aplicado para familias que estén bajo un determinado ingreso per cápita anual del hogar, que corresponda a un umbral determinado por los costos de estudiar. Una opción posible es establecer una indexación que se ajuste a las carreras con mayor valor en el sistema.

Puede usarse, por ejemplo, la relación entre el ingreso familiar per cápita de las personas sobre el decil 9 y el valor de la carrera de mayor costo del sistema. Para el 2017, utilizando las bases públicas del Mineduc, se ve que la carrera más costosa tiene un valor anual de 7.684.573 pesos. Si se divide el arancel en 10 meses de estudio, éste se parece más o menos al ingreso total per cápita por hogar del percentil 91 (Casen, 2017). Se justificaría, según este criterio, hacer elegible a estudiantes pertenecientes al percentil 91.

Una pregunta interesante es si los incentivos de los distintos actores involucrados cambian, y en qué sentido. Realizando un análisis preliminar, en el caso de los estudiantes son similares al esquema propuesto originalmente en el SIFS. Por ejemplo, uno podría pensar que existen incentivos a subreportar ingresos debido a que hay un umbral. Sin embargo, éste está presente en ambos esquemas. La ventaja que ofrece esta propuesta es que el umbral es adecuado al grupo que se busca orientar la política, y hace un corte de elegibilidad más detallado que el planteado por el SIFS. En cuanto a la restitución, los incentivos tampoco son distintos. Esto es porque los estudiantes que potencialmente se están incluyendo con el sistema propuesto son similares a los pertenecientes a la cota superior del decil nueve. Con respecto a los incentivos que enfrentan las instituciones, tampoco debería presentarse un cambio importante. Esto porque los estudiantes afectados por la política son estudiantes en el margen sobre el percentil 90.

Esta metodología permite que exista un umbral con criterios claros y no arbitrarios, va en línea directa con los costos de estudio, y sigue la lógica de ajustarse a la disponibilidad de recursos dentro del hogar. Se evita así excluir a personas que no están en condiciones de financiar por sí mismas la educación superior y, por lo tanto, son elegibles bajo los criterios conceptuales del SIFS.

Alternativa 2: Criterio político/presupuestario

Otra alternativa -que también rescata el espíritu de focalizar el gasto presente en el CAE- es hacer el umbral independiente del decil de ingreso del estudiante, permitiendo que la Administradora fije los cupos por sobre el decil nueve año a año. Esto sería en concreto que los créditos en el margen se fijen de acuerdo a condiciones presupuestarias anuales, y se les asigne a aquellos alumnos que pertenezcan a los primeros percentiles de ingreso hasta que éstos se acaben.

Esta forma de solución requeriría que se definan los aspectos mediante los cuales se van definir los créditos extra, y que la forma de decisión esté supeditada a altos estándares de transparencia. La asignación estaría fija para los primeros nueve deciles, y en la medida que exista espacio para ampliar la cobertura, se comenzaría con los primeros percentiles en principio no cubiertos.

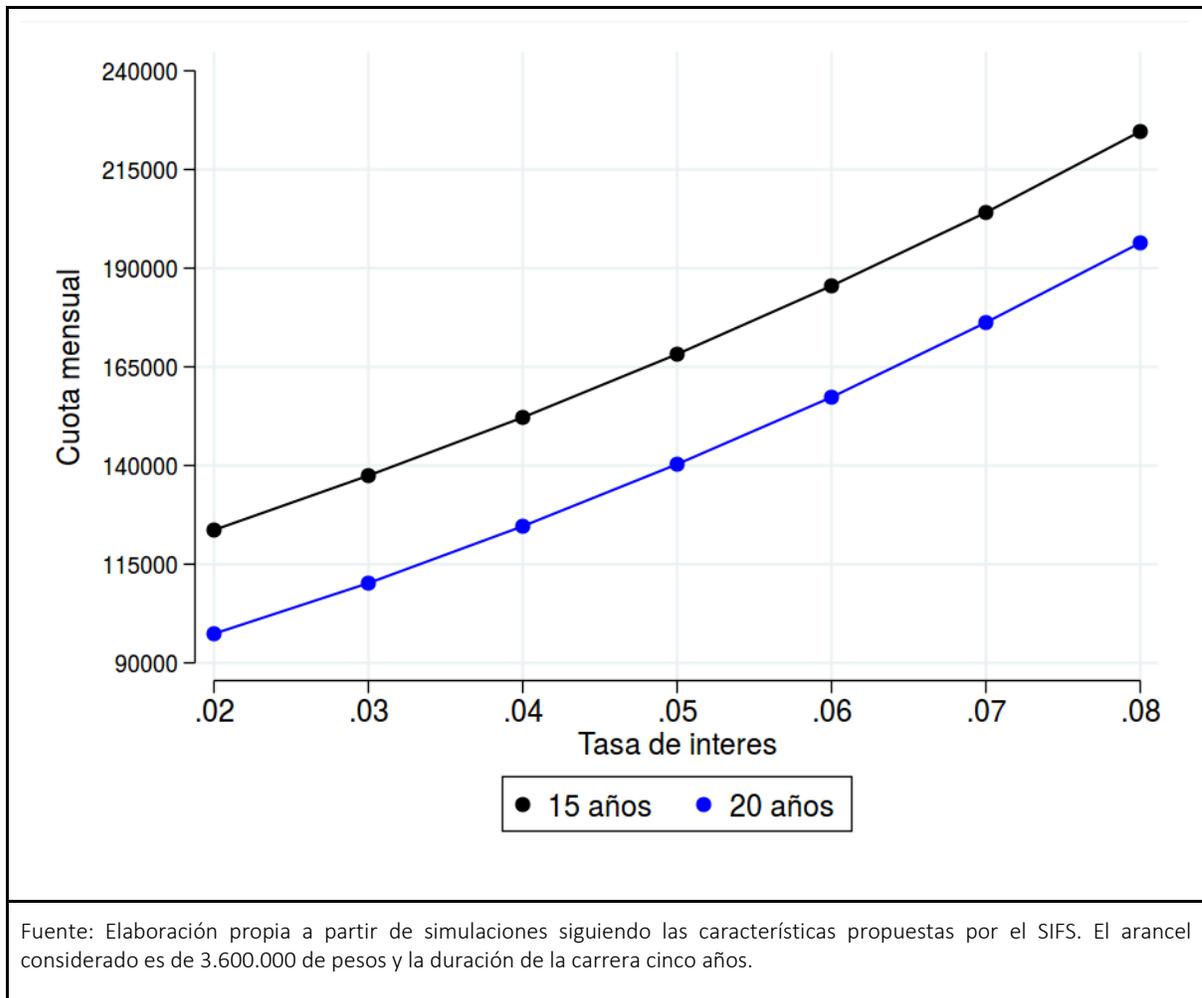
Esta propuesta tiene la ventaja de que se puede tener una estimación real de la demanda por créditos blandos para la educación superior, y esta información puede ser aprovechada para intentar cubrir aquellos estudiantes que declaran necesitar el crédito. Al transparentarse la decisión año a año, además se tendría un monitoreo directo de cómo está funcionando el sistema en cuanto a solvencia. El control presupuestario quedaría a criterio de la Administradora, y dependería de la restitución de fondos y de la provisión de fondos adicionales por ley de presupuestos, si los hubiere.

Alternativa 3: Subsidio menor al decil 10

Finalmente, una propuesta que va en línea con el principio de priorizar el uso de los recursos en las familias con menos dinero, pero tender a la disponibilidad universal, es permitir el acceso al SIFS al decil 10, pero con un subsidio menor. Si es que se entiende que las familias pertenecientes a este grupo socioeconómico se encuentran con restricciones en el presente que son objetivamente menores que las demás familias de los otros deciles, se puede restringir el subsidio estatal. Esto podría traducirse en una combinación de las siguientes acciones: i) crédito con una tasa más alta, pero bajo la de mercado; ii) tope salarial de restitución más alto; iii) no cobertura de la brecha entre el arancel regulado y arancel real; iv) aumentar la cantidad de cuotas a pagar.

Para poder evaluar las opciones de ofrecer créditos con una tasa más alta, algo que ayuda, es analizar cómo cambian las cuotas que debe pagar el estudiante frente a distintas tasas de interés. A una tasa de interés más alta, la cuota que se debe pagar inevitablemente subirá (no considerando el beneficio del tope de 10% del salario), pero en principio no es claro en qué magnitud. En la Figura N° 8 se puede ver este aumento. Teniendo en cuenta dos escenarios con distintos horizontes de pago, el gráfico señalado muestra distintos niveles de cuota para una carrera con duración de cinco años a un arancel cercano a 3.600.000 de pesos que es el promedio entre las universidades. Un supuesto que se hace es que el estudiante solicita el crédito durante los cinco años por el monto máximo.

Figura N° 8: Distintos niveles de cuotas a pagar por tasa de interés. Simulación SIFS.



Se pueden aprender varias cosas de la Figura N° 8. Una es que a tasas mayores, mayor es la cuota. Esto se produce por algo mecánico, ya que el dinero que se solicita año a año devenga intereses más altos. Así mismo, podemos ver que frente a las mismas tasas de interés, al ampliar el período de pago del crédito desde 180 a 240 meses/cuotas, el monto de la cuota disminuye al repartirse el mismo monto prestado en un mayor número de pagos. Finalmente, el gráfico nos muestra un espectro de acción en el cual nos podemos mover para asignar las condiciones para el decil 10. Si es que uno buscara, por ejemplo, una tasa de interés mayor para el decil 10, pero con un plazo de pago de 240 cuotas para que genere el mismo pago que el crédito de 2% con 180 cuotas, se podría pensar en una tasa de interés de 4%. Así se pueden generar combinaciones que cumplan diferentes objetivos de política pública, según los criterios que se estimen prioritarios.

Reflexiones finales

En el presente documento se propuso examinar una parte del nuevo proyecto de crédito que pretende reemplazar el Crédito con Garantía Estatal. Bajo los estándares del nuevo instrumento, los estudiantes del decil 10 no son elegibles, a diferencia de lo que ocurre en la práctica con el CAE.

Los estudiantes del decil 10 corresponden a personas provenientes de familias con ingresos per cápita cercano a los 1.360.000 de pesos, pero la heterogeneidad ilustrada en la Figura N° 3 confirma la pertinencia de preguntarse por la decisión de excluir a la totalidad de este grupo del subsidio. Esto porque existen estudiantes pertenecientes a este decil que tienen ingresos similares a los del decil nueve. Por lo mismo, éstos pueden verse enfrentados a restricciones presupuestarias similares y no se justifica excluirlos del todo.

De este documento se desprenden tres alternativas en la línea de aumentar el umbral de elegibilidad para incluir a estos estudiantes. La primera describe un umbral flexible, mientras que la siguiente propone un umbral que se decide bajo criterios políticos y la última plantea la eliminación del umbral, pero condiciones de crédito menos blandas para el último decil.

Estas propuestas apuntan a aliviar la restricción de presupuesto que enfrentan familias cuyo ingreso per cápita por hogar es inferior al arancel mensual que deben saldar y, por lo tanto, potencialmente necesiten adquirir un crédito por otra vía. En dicho sentido, la propuesta de flexibilizar el umbral de elegibilidad a un monto per cápita por hogar que permita ingresar a cualquier carrera de las existentes parece ser adecuada. Sin embargo, es fundamental hacerse cargo de los potenciales problemas incentivos que esto pueda causar.

Si es que se busca tener una tasa de restitución más alta, una alternativa podría ser optar por la propuesta tres, aquella que contempla un subsidio menor para el último decil y, en consecuencia, cuotas un poco más altas. Contemplando los hechos de que en promedio las personas pertenecientes al decil 10 por año de escolaridad presentan un salario mayor; y que, por ende, el tope salarial es más alto, esta opción podría ser apropiada.