

Elementos Para una Reforma del Sistema de Crédito Estudiantil en Chile

Oswaldo Larrañaga J.

Documento de Trabajo N° 189

Mayo 2002

Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Universidad de Chile

Informaciones: Srta. Margarita Orrego, Secretaria Ejecutiva, Teléfono 678-3410, E-Mail:
morrego@econ.uchile.cl

Elementos para una reforma del sistema de crédito estudiantil en Chile

Oswaldo Larrañaga J. (*)

Departamento de Economía, Universidad de Chile

Resumen

Este artículo identifica los problemas en el actual sistema de créditos para la educación superior en Chile, para luego discutir los elementos que debe incluir una reforma en la materia y que posibilite un desarrollo más fluido del sector en condiciones de equidad y eficiencia. Los cambios a introducir dicen relación con la elegibilidad de instituciones y estudiantes para ser sujetos de crédito; las condiciones de pago requeridas para obtener una mejor recuperación del crédito; la necesidad de canalizar mayores recursos para financiar la demanda potencial por créditos; la administración del sistema bajo un marco eficiente de información e incentivos, así como la institucionalidad requerida para un cobro más eficiente

(*) Las ideas aquí contenidas se beneficiaron de discusiones con un conjunto de personas, entre quienes destacan Pilar Armanet, Arthur Hauptman, Fernando Jara, Quentin Thompson y Salvador Zurita. Sin embargo, el contenido del artículo es responsabilidad exclusiva del autor.

Introducción

Los estudios de nivel superior están asociados en Chile a un importante premio en el mercado laboral. Cifras para el año 2000 sitúan el ingreso promedio de los ocupados con educación universitaria completa en alrededor de \$ 860.000, mientras que la cifra correspondiente en el caso de egresados de la educación media es \$ 240.000. Parte de la brecha de ingresos está relacionado con diferencias en habilidades y condición socioeconómica de origen, mientras que otro tanto está asociado con una alta tasa de retorno de los estudios superiores en el país.

La elevada tasa de retorno de los estudios superiores justifica una política de cobro en el sector, de modo que parte importante de su financiamiento sea provisto por sus beneficiarios directos.

Por otra parte, el logro de una mayor igualdad de oportunidades en el país requiere que la condición socioeconómica familiar no se convierta en un impedimento para jóvenes que posean las condiciones necesarias puedan cursar estudios de nivel superior.

A tal respecto, un esquema de crédito estudiantil constituye la mejor política para que una política de cobro por los estudios superiores sea consistente con el objetivo de igualación de oportunidades.

En Chile se dispone de un esquema de crédito estudiantil desde inicios de los años 80s. Su actual modalidad, denominada sistema solidario de crédito universitario, se origina el año 1994 y consiste en un esquema de préstamos con retorno contingente al ingreso, puesto que el servicio de la deuda se realiza en proporción a los ingresos de la persona durante un período máximo de 15 años.

Más aún, la necesidad de financiamiento estudiantil es indispensable en un país caracterizado por una desigual distribución del ingreso, en el cual no más de un 20% de la población podría financiar los costos de la enseñanza superior a través de medios propios. El 80% restante es demandante potencial de financiamiento estudiantil.

La masificación de la enseñanza de nivel superior junto a las restricciones de orden fiscal hace que la mayoría de los países busque formas de canalizar aportes privados al financiamiento de los estudios superiores. Entre las diversas alternativas existentes - ahorro previo, impuestos a los graduados, aranceles diferenciados - los esquemas crediticios con retorno contingente al ingreso presentan las mayores ventajas en cuanto su cobertura, eficiencia y equidad (Barr, 1999), UK (1997), Commonwealth of Australia (1997). Así, el esquema vigente en Chile responde a las mejores prácticas internacionales.

No obstante lo anterior, el sistema que opera en Chile está sujeto a un conjunto de problemas de diseño que atenta contra su mejor funcionamiento. Su cobertura es insuficiente en la medida que solo incluye a los jóvenes que estudian en las universidades del Consejo de Rectores, quienes representan un 47.6% de la matrícula del sector en el año 2000. También hay problemas importantes en la recuperación de los créditos, relacionados tanto con las condiciones de pago como por la institucionalidad descentralizada de los fondos de crédito.

El desarrollo futuro del sistema de educación superior torna urgente contar con un esquema de crédito que disponga de los recursos necesarios para financiar a todos quienes sean elegibles para ser financiados, que sea equitativo tanto en la identificación de los beneficiarios como en la asignación de los créditos, y que sea eficiente en la posterior recuperación de los créditos, así como en la modalidad de administración e intermediación de recursos financieros.

El objetivo de este artículo es discutir los cambios que debieran introducirse al mecanismo de crédito estudiantil en Chile para que el sistema sea capaz en el futuro de cubrir al conjunto de la población objetivo en condiciones de eficiencia y solvencia financiera. El artículo se organiza en 3 capítulos, aparte de esta introducción. El primer capítulo caracteriza el funcionamiento del sistema actual en Chile, identificando sus fortalezas y debilidades. El segundo capítulo discute los cambios necesarios en el sistema de financiamiento estudiantil. Un tercer capítulo presenta las conclusiones del trabajo.

Cabe agregar que este artículo se centra en el sistema de universidades, realizando solo referencias marginales al resto de las entidades de educación superior. Asimismo, el artículo no profundiza en otros mecanismos de financiamiento estudiantil, como son las becas o incentivos al ahorro previo, los cuales constituyen elementos de segundo orden en una política de ayuda estudiantil.

Capítulo 2: El sistema de crédito estudiantil en Chile

El sistema vigente

En Chile parte importante de los costos de la enseñanza superior se recuperan a través cobro de aranceles de matrícula. El nivel de arancel resultante fluctúa entre US\$ 1,200 y US\$ 2,500 según tipo de institución.¹ El gráfico 1 presenta el arancel promedio por tipo de institución del sector. La variable se calcula sobre la base de ponderar el arancel de cada carrera por el número de alumnos allí matriculado, no disponiéndose de información con ese nivel de detalle para los Centros de Formación Técnica.² Para realizar una comparación internacional se requiere considerar que el ingreso per capita en el país es alrededor de US\$ 5,000, el cual está sujeto por lo demás a una muy desigual distribución. Sobre esta base es posible afirmar que el cobro por la educación superior en el país está en términos relativos entre los más altos a nivel mundial.

El cobro por la enseñanza superior se justifica por los retornos económicos asociados a estos estudios. A tal respecto, el gráfico 2 presenta el perfil de los ingresos laborales según años de escolaridad, sobre la base de la encuesta Casen del año 1998. Las estadísticas consideran a todos los ocupados que trabajan más de 20 horas semanales, clasificados según años de escolaridad. Para cada grupo se presenta el ingreso mediano (percentil 50), que en el caso de las personas con estudios universitarios (17 años de escolaridad) es cuatro superior al de egresados de la enseñanza media (12 años de escolaridad).

¹ Utilizando un tipo de cambio de \$ 650 por dólar.

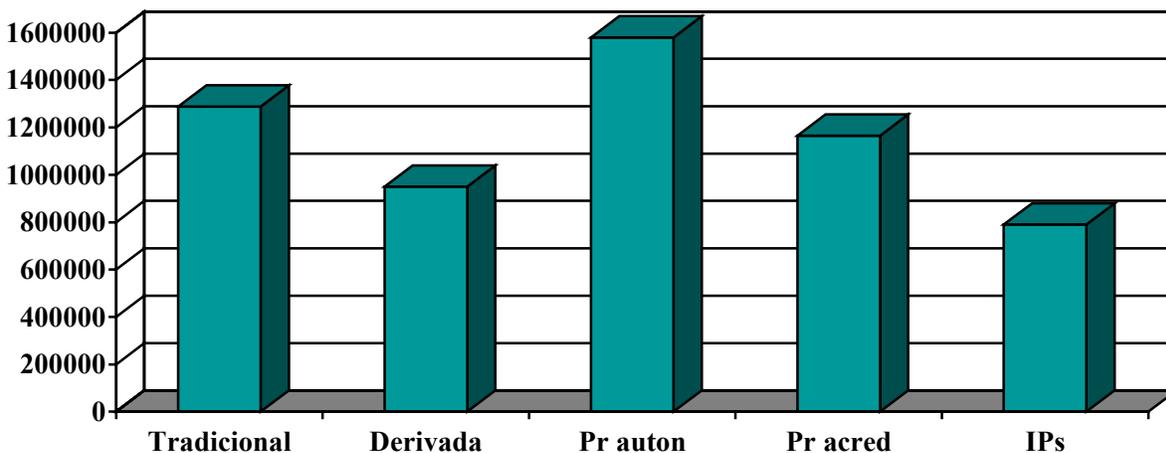
² La información sobre universidades e institutos profesionales proviene del Consejo de Educación Superior.

La gran brecha de ingresos entre quienes siguen estudios superiores y quienes no lo hacen es un factor de primera importancia detrás de la desigualdad de ingresos del país y justifica que sean los propios beneficiarios quienes paguen por la educación superior.³

Sin embargo, para que tal predicamento sea efectivamente equitativo se requiere disponer de un sistema de créditos que haga las veces de puente entre los futuros flujos de ingreso laborales y el actual nivel de ingreso familiar. Chile cuenta con este instrumento desde que se comienza a aplicarse el cobro por la educación superior (1980), aún cuando el esquema ha experimentado cambios durante el período. En la actualidad se tiene un sistema de crédito cuyo retorno es de carácter contingente al ingreso, puesto que se paga un 5% de los ingresos del trabajo hasta que se cancela la deuda, dentro un período máximo de 15 años (cualquier saldo adeudado queda insoluto). La tasa de interés es 2% real y hay dos años de período de gracia.

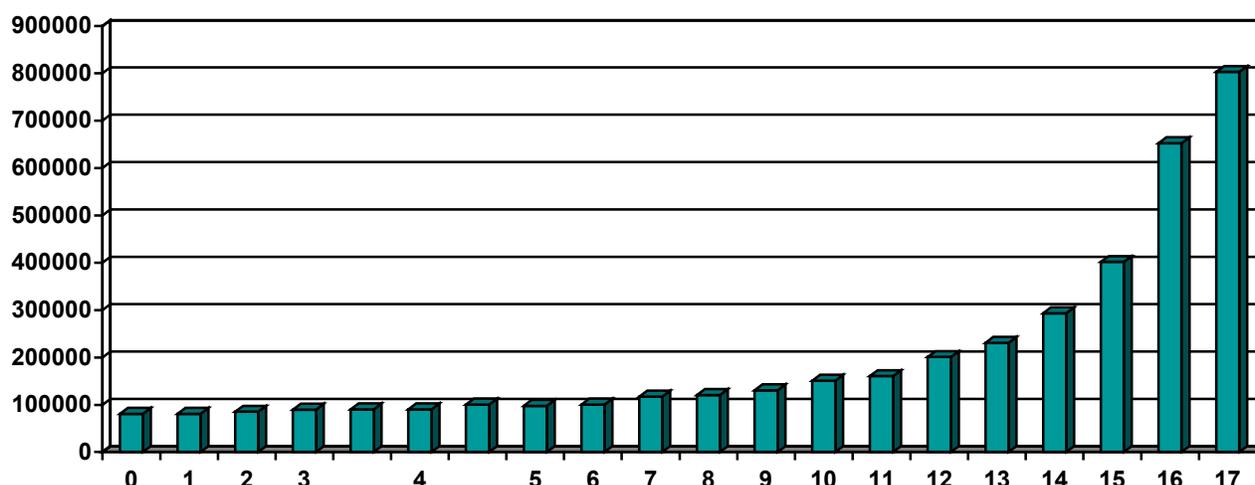
El país enfrenta una demanda estructural por crédito estudiantil, originada en la desigualdad de ingresos existente. Considere al respecto que un 75% de los hogares cuenta con ingreso mensual inferior a \$ 530.000 (ingreso mediano del decil 8). Un hogar ubicado exactamente el percentil 75, obteniendo el ingreso citado de \$ 530.000, debiera destinar casi un 20% del presupuesto para financiar la matrícula de un estudiante en una universidad tradicional del Consejo de Rectores. Es evidente que este hogar requiere acceso al crédito para hacer efectiva tal opción. Más aún si son dos o más los miembros del hogar que están estudiando.

Gráfico 1: Arancel promedio por tipo de institución 1999



³Debe considerarse que parte de los mayores ingresos asociados a la educación superior reflejan una mejor selección de habilidades del grupo que sigue estudios superiores respecto de quienes terminan sus estudios en la educación media.

**Gráfico 2: ¿Porqué se justifica cobrar por los estudios superiores?
Ingresos laborales por año de escolaridad (mediana)**



El sistema de crédito sigue un esquema descentralizado, puesto que se opera con fondos que administra cada universidad del Consejo de Rectores. Estos se financian con la recuperación de créditos anteriores y con la inyección de recursos frescos por parte del Estado. La asignación de estos últimos se efectúa sobre la base de acreditación socioeconómica estandarizada de los nuevos postulantes a crédito.

El carácter contingente al ingreso provee una razonable distribución del riesgo para quienes contratan créditos al inicio de sus estudios superiores, cuando enfrentan fuerte incertidumbre respecto del destino de sus estudios y futura vida laboral. Al respecto, es necesario distinguir el hecho que los estudios superiores se asocien a ingresos futuros con alto valor esperado respecto de la gran dispersión (varianza)⁴ que exhibe la distribución de esta variable al interior del grupo de egresados del nivel superior.⁴ Mientras la primera característica fundamenta la política de cobro por la educación superior junto a un sistema crediticio que vincule ingresos futuros a recursos presentes, la segunda característica plantea la necesidad de contar con un sistema de retorno de pagos contingente al ingreso.

Cobertura Insuficiente

La cobertura de los instrumentos vigentes de financiamiento estudiantil es notoriamente insuficiente. En primer lugar, los principales programas (crédito solidario y becas Mineduc) solo benefician a los estudiantes de las 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, representando el 47.6% de la matrícula del sector. Se excluye al 52.4% restante que asiste a universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica. Este segmento de estudiantes depende casi exclusivamente de los recursos familiares para financiar sus estudios.

⁴El ingreso promedio de egresados universitarios alcanzó a \$ 858.454 mientras que la desviación estándar es \$ 1.222.900. A nivel de egresados de centros de formación técnica e institutos profesionales los respectivas cifras son \$ 455.100 y \$ 959.200. Los datos provienen de la Casen 2000 y se refieren a trabajadores con jornada de 30 o más horas semanales. Estos datos no consideran a las personas que no trabajan o que no terminaron los estudios superiores.

Un cálculo estimativo de la composición del financiamiento para el pago de los aranceles en el caso de las universidades del Consejo de Rectores sugiere que alrededor de un 60% habría sido provisto por pagos directos de las familias, un 32% se financió con crédito y el 9% restante con becas (año 1999). Cabe agregar que las instituciones universitarias reciben recursos para proveer crédito y becas, ofreciendo a los postulantes a financiamiento estudiantil alguna combinación de créditos, becas y pago directo. Por su parte, el financiamiento de los estudiantes de otras entidades de educación terciaria proviene casi exclusivamente de recursos familiares, salvo un segmento menor que accede al crédito CORFO y que representaría no más del 2% del volumen total de aranceles en el sector.⁵

La falta de cobertura de crédito hace que las instituciones no pertenecientes al Consejo de Rectores tiendan a estratificarse en segmentos de ingreso/calidad. En el extremo superior hay entidades que proveen educación de razonable calidad a aranceles altos que pueden ser solo financiados por estudiantes de elevados ingresos familiares (universidades privadas autónomas); en el cola inferior están las instituciones que se orientan a segmentos de ingresos medios-bajos, cuya reducida capacidad de pago resulta en una oferta educativa de baja calidad (la mayor parte de los CFT).

Por otra parte, los estudiantes que son elegibles para ayuda estudiantil (Consejo de Rectores) están sujetos a racionamiento de crédito debido a restricciones en la oferta de fondos. Esta proviene de dos fuentes: recuperaciones de antiguos créditos y nuevos aportes fiscales. La primera fuente provee bajos recursos debido a la presencia de fuertes subsidios en las condiciones de pago de los créditos y porque es probable que las tasas de morosidad sean altas. La segunda fuente de fondos está sujeta a las restricciones propias de las partidas del presupuesto fiscal.

Como resultado, los créditos son destinados a los estudiantes de más bajos ingresos, dejando sin la cobertura necesaria a las capas medias. Para examinar este punto considere que la fórmula utilizada para determinar la asignación de crédito para una universidad se basa en la capacidad de pago de los postulantes, la cual es estimada como la diferencia entre el ingreso per capita familiar y el gasto requerido para consumo básico, estimado en alrededor de \$ 60.000 mensuales (año 2000). La necesidad estimada de crédito es iguala al arancel de matrícula menor la citada capacidad de pago.

Considere a modo de ilustración el caso de una familia compuesta por cuatro miembros, uno de los cuales asiste a una universidad del Consejo de Rectores que cobra un arancel anual de \$ 120.000 mensuales (\$ 1.440.000 anuales). El gráfico 3 ilustra el porcentaje de ingresos corrientes que la familia debe destinarse al pago del arancel. Así, si el ingreso familiar es menor o igual a \$ 240.000 mensuales (\$ 60.000 per capita) la fórmula dictamina que la capacidad de pago es cero, el crédito cubriría el 100% del arancel y se destinaría 0% del ingreso a tal finalidad. A medida que el ingreso crece, aumenta la capacidad de pago y disminuye el crédito, requiriéndose asignar al pago del arancel un porcentaje cada más alto del ingreso, hasta alcanzar un máximo de 16.7% cuando el ingreso asciende a \$ 720.000 mensuales. A partir de este monto disminuye la fracción destinada al pago del arancel, como resultado de los mayores incrementos en el ingreso del hogar.⁶

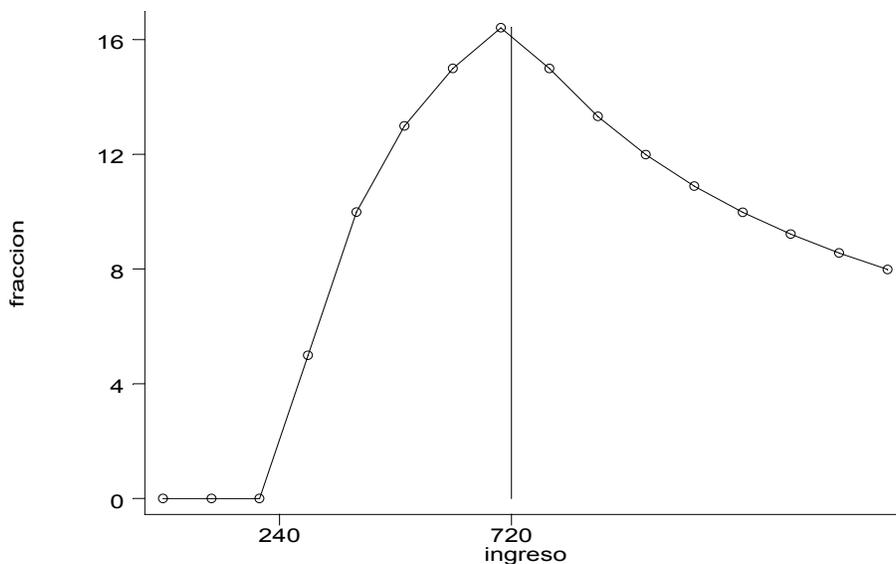
⁵ El crédito CORFO es intermediado a través de la banca privada, posee carácter no contingente al ingreso aún cuando tiene un subsidio contingente del Estado. Su propósito original fue financiar estudios de postgrado para programas de elevada rentabilidad privada; posteriormente se extendieron a las carreras de pregrado.

⁶ Note que a partir de un ingreso mensual de \$ 720.000 se extingue la disponibilidad de crédito, puesto que la capacidad de pago de la familia alcanza el monto del arancel ($120.000 = 720000/4 - 60000$)

La disponibilidad efectiva que una familia dispondrá de crédito difiere de la teórica por dos tipos de motivos: (i) cada universidad elegible para crédito cuenta con recursos adicionales provenientes de la recuperación de antiguos créditos, así como de la eventual inyección de recursos frescos provenientes de su presupuesto actual; (ii) cada institución asigna fondos entre sus estudiantes de manera relativamente autónoma, no necesariamente en línea con la fórmula utilizada por el Ministerio de Educación para asignar los recursos entre las instituciones.

Producto del citado esquema descentralizado de asignación de ayuda estudiantil resulta una de las principales críticas efectuadas al sistema en actual vigencia: la falta de equidad horizontal o trato igual a los iguales, puesto que dos estudiantes de igual condición socioeconómica dispondrán de distinto monto de financiamiento según los recursos que disponga la respectiva universidad, así como el criterio que utilice para la asignación de estos fondos.

Gráfico 3: Fracción del Ingreso Familiar destinado a pago de arancel
(Hogar de 4 personas, un estudiante, arancel \$ 120.000 mes, crédito fórmula Mineduc)



Baja recuperación de los créditos

Considere que en un sistema de crédito contingente la recuperación de fondos es más alta en la medida que: (i) más elevado sean los ingresos de los deudores; (ii) mayor sea la fracción del ingreso destinado al pago; (iii) más cercana a la tasa de mercado sea la tasa de interés asociada al crédito estudiantil; (iv) mayor sea el período de pago de la deuda. En cambio, el subsidio será más alto en la medida que más distante sean las condiciones efectivas de recuperación de las arriba citadas.

El caso chileno se caracterizaría por importantes subsidios asociados a la política de crédito, puesto que la mayor parte de los deudores pagaría un monto inferior al adeudado cuando se destina a tal efecto un 5% del ingreso durante el período estipulado de 15 años.

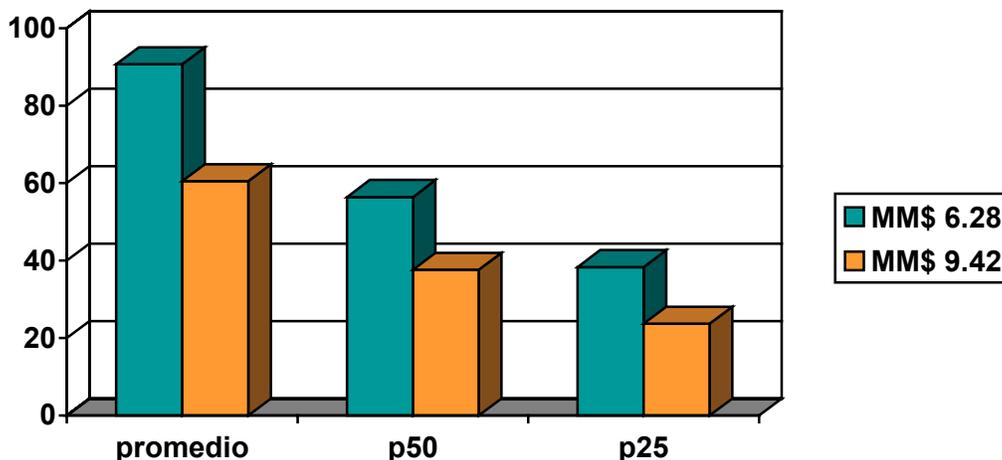
El gráfico 4 presenta casos ilustrativos al respecto, considerando individuos representativos de la distribución de ingresos profesionales (promedio, percentiles 50 y 25) que se han endeudado para pagar sus estudios universitarios a razón de un arancel de \$ 1.0 y \$1.5 millones anuales, respectivamente (por lapso de cinco años). Se sigue que ninguno de ellos alcanzaría a pagar la deuda en el período de 15 años, accediendo a subsidios expost que fluctúan entre 10% y 75% del valor de la deuda según sea el caso. Por ejemplo, un individuo ubicado en la mediana de la distribución de ingresos del grupo profesional, que habiendo obtenido un préstamo para cancelar un arancel de \$1.0 millón anual, alcanzaría a pagar un 56.5% del monto adeudado, condonándosele a los 15 años el 45% restante.⁷

Estos subsidios poseen poca justificación y atentan contra la sustentabilidad financiera del esquema de crédito. Peor aún, se trata de subsidios que están ocultos debajo de la institucionalidad del sistema de crédito, no existiendo hoy día claridad respecto de su operatoria ni certeza respecto de los montos comprometidos.

Otra razón detrás de la baja recuperación de los créditos radica en el sistema descentralizado de administración. Al respecto, el gráfico 5 presenta el porcentaje de la recuperación de la cartera para distintas universidades durante el año 1998.

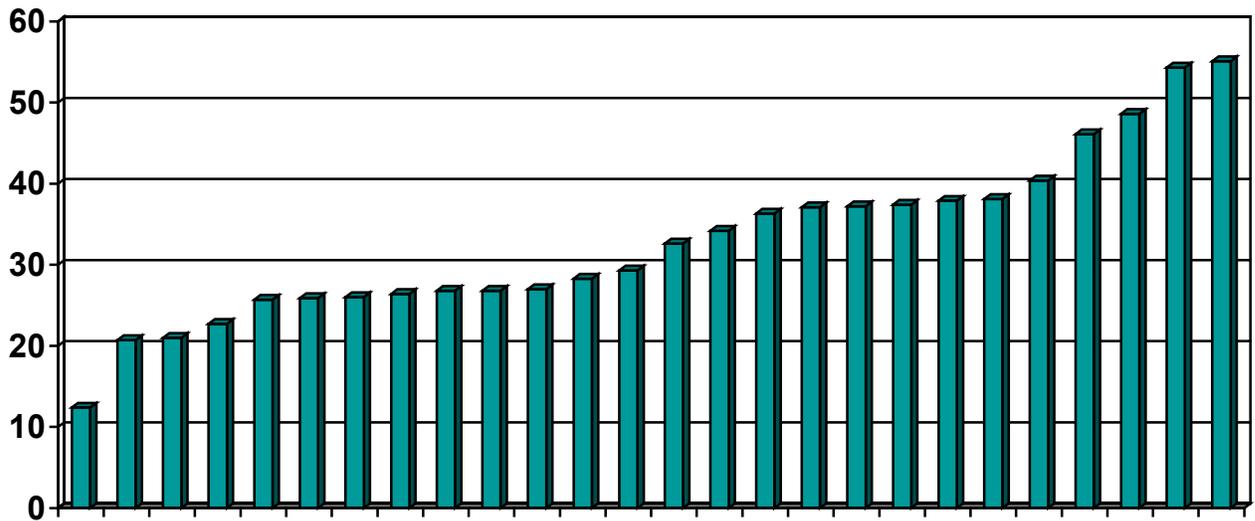
Las fuertes diferencias de los resultados según universidad pueden originarse en dos tipos de razones: distinta cartera de deudores o distinta grado de eficacia en el cobro. El primer factor es característico de un esquema con retorno contingente al ingreso, puesto que el porcentaje de recuperación dependerá del nivel promedio de ingresos de los deudores en cada fondo de crédito y de las condiciones de pago de los créditos. Pero también puede ocurrir que se recupere poco por problemas en el cobro, incluyendo el caso donde los deudores subdeclaran sus ingresos.

Gráfico 4: ¿Créditos o Subsidios?
% recuperación de crédito solidario



⁷ Para los cálculos se ha considerado una tasa de crecimiento del ingreso anual igual a la tasa de interés de los créditos.

Gráfico 5: Recuperación de crédito según fondo



Las implicancias de política respecto de asignación de nuevos recursos fiscales son opuestas, puesto que se debiera compensar por la primera razón y no por la segunda. El problema radica en que el Ministerio de Educación no cuenta con información respecto de cuál de los dos factores está detrás de una baja recuperación, por lo que la asignación de nuevos recursos se realiza sobre bases no bien establecidas. A la larga, se producen inequidades de tipo horizontal, puesto que postulantes con igual necesidad obtienen distinto nivel de ayuda financiera según cuán exitoso ha sido el fondo respectivo en la recuperación de los créditos ya otorgados y en captar nuevos recursos fiscales.

Capítulo 3: Elementos para una Reforma

Este capítulo trata sobre las reformas requeridas para que el sistema de crédito estudiantil en Chile opere en forma más eficiente y equitativo que la actual modalidad. La presentación se organiza en torno a las definiciones centrales que debe realizar un sistema de crédito estudiantil: (i) identificación de los beneficiarios; (ii) modalidad de los créditos; (iii) recuperación de los créditos; (iv) financiamiento del esquema; (v) administración de los créditos. También se presenta una estimación de los montos requeridos en un esquema de créditos de cobertura completa.

Elegibilidad de estudiantes e instituciones

Una primera materia a definir concierne a la elegibilidad de instituciones y estudiantes para optar a los esquemas de ayuda estudiantil. Se trata de una decisión que posee implicancias estructurales sobre la educación superior, y que puede desencadenar significativos procesos de ganancia de calidad y eficiencia en el sector.

Cabe en primer lugar preguntar qué entidades deben ser sujeto de financiamiento público para sus estudiantes. Es difícil defender un criterio como la antigüedad de la institución para que esta sea

depositaria de crédito estudiantil, como sucede en la actual división entre instituciones que pertenecen o no al Consejo de Rectores. La tarea pendiente es por tanto definir las condiciones que una institución debiera cumplir para que los alumnos allí matriculados sean sujetos de ayuda financiera. Acto seguido, este criterio debiera ser aplicado al *conjunto* de universidades (viejas y nuevas) que solicitan fondos públicos para ayuda financiera de los estudiantes.

Las conclusiones del Foro de la Educación Superior realizado durante la segunda mitad del año 2000 proveen un adecuado punto de partida en esta discusión. A la citada instancia concurrieron representantes de las distintas instituciones del sector, estableciéndose que “parece insostenible justificar un sistema de financiamiento que privilegie a los estudiantes que acceden a ciertas y particulares instituciones, dificultando su acceso a otras. Debiera, por lo tanto, incluirse en cualquier discusión de los mecanismos de financiamiento tanto a las universidades (sean estas públicas o privadas, tradicionales o no) como a los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales”.⁸

Respecto de la elegibilidad de las instituciones la Comisión de Estado del citado Foro de la Educación Superior concluyó que “la certificación de autonomía no parece ser un mecanismo totalmente confiable (para inversión de recursos públicos), de modo que cobra sentido la acreditación de calidad como requerimiento para recibir financiamiento por parte del Estado. La Comisión reconoce que la acreditación institucional es la forma usualmente aceptada para verificar la calidad sobre la base de criterios previamente establecidos, que contribuyan al establecimiento de mecanismos de evaluación internos periódicos, regulares y de aplicación objetiva por parte de la propia institución. Estos mecanismos deberían ajustarse a los criterios preestablecidos y concordados por las instituciones, aplicarse mediante un proceso riguroso de auto evaluación y validarse a través de la evaluación de pares externos.”

Al interior de las universidades que cumplan con los requisitos de elegibilidad cabe ahora conocer qué estudiantes serían sujetos de apoyo público. Al respecto se establecen dos tipos de criterio: factor socioeconómico y mérito académico.

El primer criterio postula la necesidad de focalizar la ayuda estudiantil – que contiene algún elemento de subsidio público - en los segmentos de alumnos cuyo ingreso familiar es insuficiente para hacer frente a los costos de la educación superior.

El factor socioeconómico requiere una revisión del actual mecanismo de acreditación. En particular, se necesita modificar la definición utilizada para la capacidad de pago, la cual establece que todo ingreso familiar por sobre aquel que cubre el gasto de necesidades básicas puede ser asignado al pago de la educación superior. Esta modalidad impone demandas inapropiadas de pago para la mayor parte de las familias de ingreso medios (ver capítulo anterior) y su única racionalidad parece emanar de la restricción en la oferta de fondos característica del esquema que se requiere reformar.

El segundo criterio, mérito individual, se relaciona con las calificaciones que la persona posee para terminar con éxito sus estudios de nivel superior. En la actualidad califican como beneficiarios potenciales *todos* los estudiantes de medios económicos insuficientes que estudian en las entidades adscritas al Consejo de Rectores, que a su vez requieren un puntaje *mínimo* de ingreso en la PAA.

⁸ Ver, Ministerio de Educación (2001).

El tema adquiere particular importancia si se abre el acceso a crédito al conjunto de estudiantes del sistema, el cual exhibe niveles dispares de exigencia a la hora de seleccionar a los postulantes. Así, a nivel del sector de universidades puede requerirse un puntaje mínimo en la PAA para poder optar a crédito (500 puntos?). Para otras instituciones de educación superior, como son los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica, se precisa definir criterios específicos de mérito, los cuales pueden ser asimilables a los requisitos de acceso que las propias instituciones señalen, provisto que la entidad es adecuadamente acreditada por los organismos pertinentes.

Es importante establecer que el requisito de mérito académico está relacionado con la sanidad financiera del sistema de financiamiento estudiantil. En efecto, el sistema de crédito con retorno contingente establece subsidios ex-post para quienes no logren generar ingresos laborales en monto suficiente para retornar los fondos adeudados. La generación de ingresos futura dependerá, entre otros factores, de la calidad de los estudios realizados y de la capacidad individual de los egresados. El riesgo del sistema lo asume en gran parte el Estado, quien tiene por tanto derecho a establecer normas de acceso al crédito que sean consistentes con un aceptable retorno futuro de los fondos.

Modalidad de los créditos

Una segunda definición importante es el tipo de crédito, existiendo dos modelos principales: servicio de la deuda en términos fijos o servicio de la deuda contingente al ingreso. En el primer caso se establece un calendario de pagos con cuotas prefijadas e iguales en cada período, como ocurre en el caso del típico crédito hipotecario. En el segundo caso se establece un pago cuya cuota mensual es una proporción del ingreso del futuro profesional. Esta segunda modalidad caracteriza al actual esquema de crédito en Chile y en aquellos países que han introducido en forma reciente esquemas de crédito estudiantil, como es el caso del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

El crédito estudiantil debiera mantener la opción de pagos contingente al ingreso. Al respecto, los créditos con retorno contingente al ingreso representan un compromiso razonable para ser asumido por los jóvenes que a la edad de 18 años enfrentan significativa incertidumbre respecto de sus futuros ingresos laborales; en cambio, asumir compromisos de pagos fijos e independientes del nivel de ingreso, como ocurre en el caso del crédito tradicional, discrimina en contra de los jóvenes de menores recursos debido a los riesgos que la opción supone.

Es importante establecer que ambos esquemas de crédito, cuotas fijas o contingente al ingreso, pueden o no contener subsidios, característica no distintiva entre ellos. En otras palabras, la decisión de entregar subsidios puede ser asumida en forma independiente a la modalidad del servicio de la deuda. Así, en el caso del crédito contingente se puede pactar un horizonte de pago suficientemente largo para que la totalidad de la deuda sea normalmente pagada.

También es posible desarrollar modalidades más flexibles, con alternativas de pago de la deuda que se acomoden a la realidad de cada deudor. A modo de ejemplo se puede citar el esquema de Direct Loans en USA, el cual permite que el pago se realice ya sea bajo un régimen de cuota fija o como un porcentaje del ingreso. También considera como alternativa pactar una cuota que va creciendo en el tiempo o que se pospongan los pagos en determinado período y se adelanten en otros períodos. Todas estas opciones están abiertas para una misma persona, la cual puede ir cambiando de forma de pago a medida que sus condiciones económicas así lo recomienden. El ejemplo es importante pues enseña que

la administración del crédito puede ser lo suficiente flexible para acomodarse a la realidad de los deudores, antes de imponer marcos innecesariamente rígidos.

Recuperación de los créditos

La ventaja analítica que en materia de tratamiento del riesgo posee un sistema de crédito con retorno contingente al ingreso puede verse frustrada si no se cuenta con un diseño institucional que asegure que los pagos efectuados sean efectivamente los requeridos. En caso que el sistema de recuperación no puede constatar los ingresos de los deudores existirá un poderoso incentivo a la subdeclaración con el consiguiente fracaso del esquema, en cuyo caso debe buscarse un mecanismo alternativo para financiar los estudios universitarios.

Un sistema de crédito contingente al ingreso debe dar cuenta de dos tipos de situaciones. Por una parte, el esquema asegura que un egresado que ha financiado sus estudios con crédito no experimentará compromisos financieros que excedan la capacidad de pago determinada por sus ingresos laborales. En tal sentido, el esquema funciona como un seguro que cubre la contingencia de ingresos laborales insuficientes. Por otra parte, el conjunto del sistema debe financiarse, para lo cual se requiere disponer de condiciones de pago que garanticen tal resultado.

Los antecedentes presentados en el capítulo anterior apuntan a la existencia de importantes subsidios, que beneficiarían a la mayor parte de los deudores bajo las actuales condiciones del crédito. A futuro se requiere por tanto modificar los factores relacionados con la recuperación. A tal efecto considere la recuperación de los préstamos depende de los parámetros: tasa de interés, período de pago, fracción del ingreso destinado al pago, monto adeudado y flujo de ingreso de los egresados. Salvo este último componente, los demás factores pueden ser determinados por la política pública.

Tasa de Interés

En un sistema de crédito con retorno contingente al ingreso los subsidios a la tasa de interés benefician a las personas de ingresos más altos. Ello ocurre porque en estos casos la deuda se extingue en forma más rápida, mientras que para personas de bajos ingresos la deuda probablemente se extenderá más allá del período máximo de pagos. Para estas personas el pago mensual es el mismo, independiente de la tasa de interés a la cual esté pactado el crédito.

Hay poca racionalidad en proveer subsidios a los deudores con mayor nivel de ingresos. Una mejor política es fijar una tasa de interés que refleje el costo de oportunidad de los fondos prestables. Por otra parte, sería también discutible que los usuarios de los créditos deban responsabilizarse por el conjunto de costos asociados a los elementos de riesgo, información e intermediación, que puede tornan la operación de los préstamos estudiantiles relativamente cara en caso que los arreglos organizacionales no son los más adecuados. En otra palabras, no sería justo que los beneficiarios de la política de igualación de oportunidades pagasen montos superiores, *en valor presente*, respecto del gasto que realizan aquellos que disponen de recursos para realizar los pagos al contado.

En términos de orden de magnitud, la tasa de interés actual de 2.0% es demasiado baja e involucra un subsidio que favorece a los profesionales de mayores ingresos; una tasa de interés del orden de 6%

podría constituir una contribución razonable y cercana al costo *eficiente* de provisión de los fondos;⁹ mientras que una tasa del 10% sería excesiva aún cuando constituyera el costo efectivo de los créditos en un arreglo que no fuera eficiente.

Período de Pago

Para mejorar la recuperación de los créditos se necesita ampliar el período de pago desde la actual norma de 15 años. Una alternativa es estipular un horizonte de pagos que se extienda por el tiempo necesario para que se extinga el total de deuda. Desde un punto de vista técnico se trata de la mejor solución posible, puesto que permite recuperar la mayor parte de los fondos adeudados sin amenazar la estabilidad económica del egresado. Además, los deudores tendrán un incentivo a pagar el crédito para extinguir así su compromiso en esta materia, mientras que en el caso del período fijo los incentivos podrían ir en sentido opuesto (dilatarse los pagos hasta que se extinga el período).

En cualquier caso, mientras más largo sea el período de pagos, más alta será la recuperación y menores serán los subsidios comprometidos en el sistema de crédito universitario. A título de ejemplo, el panel A de la tabla 1 presenta el monto del subsidio en valor presente asociado a períodos de pago de 15 y 20 años, para distintas combinaciones entre monto adeudado y nivel promedio de ingresos del egresado. El cálculo se realiza para un crédito de \$ 1.0 millón anual, durante cinco años, considerando un pago anual de 5%, un costo de los préstamos de 6.0% anual por concepto de gastos financieros y de administración del sistema, y un crecimiento de los ingresos de 7% anual (3.5% por ciclo de vida y 3.5% por crecimiento económico). Al igual que bajo la modalidad vigente, se trata de un período *máximo* de pagos, puesto que el período efectivo puede ser menor en caso que se haya cancelado el monto total adeudado.

Se concluye de las simulaciones presentadas que extender el período de pagos de 15 a 20 años reduce en forma sustantiva el subsidio que obtendrían profesionales de ingresos medios y medios altos. Para personas con ingresos relativamente bajos la deuda aumenta más rápidamente que su servicio, de modo que se requiere modificar algún otro parámetro (fracción de ingreso destinado a pago, valor del arancel) para que tenga sentido el esquema de financiamiento en estos casos. Por otra parte, para los profesionales con ingreso más elevado el período de 15 años es suficiente para que se retornen las sumas adeudadas; alargar el período a 20 años no modifica la situación de pagos de este grupo.

⁹ Esta afirmación debe ser corroborada examinando los costos de operación de un sistema más razonable que el actualmente vigente. Ver última sección del capítulo.

Tabla 1: Valor presente subsidio en crédito universitario (\$ 2001)

<i>Panel A</i>			
<i>Fracción de pago: 5% del ingreso</i>			
Ingreso inicial (mes)	VP deuda, año 0	VP subsidio, año 15	VP subsidio, año 20
300.000	6.574.990	9.232.828	9.161.005
450.000	6.574.990	5.970.568	3.198.064
600.000	6.574.990	2.708.308	0.00
750.000	6.574.990	0.00	0.00
<i>Panel B</i>			
<i>Fracción de pago: 7% del ingreso</i>			
Ingreso inicial (mes)	VP deuda, año 0	VP subsidio, año 15	VP subsidio, año 20
300.000	6.574.990	6.623.020	4.390.652
450.000	6.574.990	2.055.856	0.00
600.000	6.574.990	0.00	0.00
750.000	6.574.990	0.00	0.00

Nota: Considera un crédito de \$ 1.0 millón anual durante cinco años, dos de gracia, costo de crédito 6%, pago anual 5% del ingreso, crecimiento del ingreso 7.0% anual (ciclo de vida más crecimiento económico)

Fracción del ingreso destinado a pago

Otro parámetro que puede modificarse para aumentar la recuperación del crédito es la fracción del ingreso destinado al servicio de la deuda. Al respecto, el panel B de la Tabla 1 presenta el caso de elevar este parámetro a un 7% para el caso de un crédito de \$ 1.0 anual pagadero en 15 o 20 años de plazo.

Pagar un 7% del ingreso durante quince años disminuye sustantivamente el subsidio respecto de la alternativa vigente que requiere pagar un 5% durante ese período, tal como lo muestra la columna respectiva de los paneles A y B de la tabla 1.

Más eficaz aún resulta la alternativa de combinar un pago del 7% con un período de 20 años, en cuyo caso habría un subsidio solo en el grupo de ingresos bajos. En esta situación el subsidio es un elemento marginal del esquema de crédito, mientras que bajo los parámetros en actual vigencia se trata de un rasgo dominante.

Monto adeudado e ingresos

¿Los programas de financiamiento estudiantil avalarán cualquier nivel de arancel o estarán disponibles solo para determinados niveles de arancel?. El tema no involucra un cuestionamiento respecto de la libertad que tienen las instituciones de educación para la fijación de sus cobros, sino que está referido a la disponibilidad de pago que pueda tener el Estado en un contexto donde se cubrirán las deudas impagas de los egresados.

Así, habría dos tipos de razones que aconsejan que los créditos estén disponibles solo para ciertos niveles de arancel. En primer término todo esquema en que existe un tercer pagador –como es el caso del Estado en el financiamiento estudiantil – opera con algún mecanismo que limite las espirales de costos asociadas a este tipo de operaciones. En segundo lugar, cuando el retorno del crédito es contingente al ingreso futuro parece razonable que se financien niveles de aranceles compatibles con la capacidad futura de pago de los egresados, salvo el caso de carreras donde exista una opción explícita que desvincule ambas variables (costo de la carrera versus ingresos de la profesión).

El Cuadro 1 ilustra el punto identificando el monto de ingreso que es consistente con el retorno del conjunto de una deuda sujeta a pagos contingentes ascendiente a un 5% del ingreso. La simulación se realiza sobre los siguientes parámetros: cinco años de estudios, dos años de gracia, tasa de interés de 6% anual y 20 años de pago del crédito. El ingreso se supone creciendo a un 7% anual (3.5% por ciclo de vida y 3.5% por crecimiento económico). En el Cuadro se reporta el valor inicial del flujo de ingresos.

Así por ejemplo, el crédito no debiera superar \$ 1.000.000 anual para carreras cuyo ingreso de entrada estuviese por debajo de \$ 575.000 mensuales. Un monto superior de crédito estaría asociado a subsidios (en valor esperado). Note que en términos generales los aranceles de las universidades chilenas son relativamente alto en comparación a los ingresos requeridos para servir la deuda que se comprometería en cada caso.

**Cuadro 1. Relación entre ingreso y deuda
(5 años estudio, 2 de gracia, 20 años de pago, 6% interés, crecimiento ingreso a 7% anual)**

Ingreso inicial (mes)	Monto crédito anual
265.000	500.000
395.000	750.000
575.000	1.000.000
665.000	1.250.000
795000	1.500.000
930.000	1.750.000

Necesidades de Crédito

Esta sección presenta estimaciones gruesas del monto de recursos que requeriría el sistema de crédito. Se trata de un ejercicio cuya finalidad es entregar ordenes de magnitud de los volúmenes requeridos antes que proponer una fórmula definitiva en la materia.

Para determinar los montos a incurrir en la ayuda estudiantil se precisa conocer dos tipos de parámetros: (i) el criterio de focalización, que siguiendo a la discusión de elegibilidad debe considerar tanto a la variable socioeconómica como académica; (ii) el nivel de arancel promedio que se debe financiar.

La conjunción de criterios socioeconómico y de mérito académico requiere contar con una base de información que incluya a ambos tipos de variables. Una opción aquí natural es utilizar la base de datos de la Prueba de Aptitud Académica, la cual contiene una medida del mérito académico –resultados de la PAA – así como un vector de variables socioeconómicas para cada postulante que rinde la prueba de ingresos a las universidades.

El Cuadro 2 presenta un cruce entre quintiles del puntaje de la PAA (promedio simple verbal y matemáticas) y quintiles del ingreso per capita del hogar de los estudiantes que rinden la prueba.¹⁰ Los resultados muestran una marcada correlación entre la variable económica y el resultado de la PAA, ratificando a través de esta metodología las conclusiones que han obtenido otros autores.¹¹

Así, los estudiantes que conforman el grupo objetivo del crédito universitario se concentran en la parte superior de la distribución de la PAA y en la parte inferior de la distribución del ingreso per capita del hogar.

Para efectos de la estimación de las necesidades de crédito se consideran dos alternativas respecto de la capacidad de pago del hogar. En primer lugar, se aproxima la capacidad de pago como la diferencia entre el ingreso per capita del hogar y un nivel de gasto mínimo de \$ 60.000 mensuales, fórmula que corresponde aproximadamente a la utilizada por el Mineduc para estimar los requerimientos de crédito al nivel de las universidades del Consejo de Rectores. La segunda alternativa consiste en considerar como capacidad de pago a un 10% del ingreso del hogar.

Ciertamente que pueden haber fórmulas más apropiadas para medir la capacidad de pago de un hogar, pero éstas no debieran modificar en lo sustantivo los resultados del presente ejercicio

La condición de mérito académico se trata considerando como elegibles a los estudiantes que presentan un puntaje en la PAA superior a un determinado umbral. Este incluye tres alternativas posibles: 480, 500 y 515 puntos, que corresponden respectivamente a los percentiles 40, 50 y 60 de la distribución de resultados de la PAA.

¹⁰ El ingreso familiar no aparece directamente en la base de la PAA. El procedimiento consistió en utilizar la encuesta Casen para predecir el ingreso del hogar sobre la base de un conjunto de variables que también aparecen en la base de la PAA, para luego replicar la metodología en esta última base de datos.

¹¹ Ver Bravo y Manzi (2002)

El universo de estudiantes de referencia es función del criterio de corte de la PAA. Si se considera un umbral de 500 puntos se obtiene una población total de alrededor de 350.000 estudiantes, considerando un promedio de 70.000 por cohorte y un total de cinco años de estudios. Esta cifra está aproximadamente en línea con la matrícula del sistema universitario en el año 2000, la cual alcanza a alrededor de 320.000 estudiantes.

Los resultados de las estimaciones, expresados en miles de millones de pesos, se presentan en el Cuadro 3 para dos niveles de arancel promedio, ascendientes a \$ 1.200.000 y \$ 1.440.000 respectivamente

El rango de las estimaciones es relativamente amplio según el puntaje de corte de la PAA que se elija. Considere a efectos ilustrativos el caso donde el corte son 500 puntos de la PAA y se aplica la actual fórmula de capacidad de pago para un arancel anual de \$ 1.200.000. Las necesidades de crédito alcanzarían a MMS\$ 178.3, la cual representa un valor medio entre los casos analizados.

A efectos de comparación, considere que la oferta de crédito efectiva en el año 2000 alcanzó a alrededor de MMS\$ 68.4, de los cuales casi un 70% fue cubierta por aporte fiscal fresco y el resto con recuperación de créditos anteriores.

Se sigue que la demanda potencial de crédito excedería largamente su actual disponibilidad. Para ampliar la cobertura del crédito se requiere modificar la actual estructura basada en aportes fiscales y sujeta a las restricciones propias del presupuesto fiscal, junto a optimizar la estructura del sistema en materia de recuperación de los créditos.

Cuadro 2:
Distribución población potencial según criterios económico y mérito académico (1)

Quintiles ingreso p/c	Quintiles de puntaje PAA(2)					Total (3)
	1	2	3	4	5	
1	6.41	4.94	3.88	2.95	1.54	19.71
2	4.82	4.77	4.34	3.67	2.40	20.00
3	3.88	4.36	4.44	4.21	3.14	20.04
4	2.73	3.66	4.10	4.65	4.96	20.12
5	1.22	2.07	3.15	4.83	8.87	20.14
Total (3)	19.07	19.80	19.91	20.32	20.91	100.00

Fuente: Base de datos PAA 1999 y Encuesta Casen 2000

Notas:

(1) Referido a población que rindió la PAA el año 1999. El ingreso del hogar es postulante es construido a partir de la encuesta Casen 2000 (ver texto)

(2). Los límites para los quintiles de la PAA son 133-399.5; 400-457.5; 458-522; 522.5-605.5; 606-818.5. En el caso del ingreso per capita los valores respectivos en miles de \$ son: 4.8-38.5; 38.6-58.2; 58.3-90.0; 90.0-150.8; 150.9 y más.

(3) No se dispone de información de ingreso para todos los postulantes, de modo que el cruce entre PAA e ingresos no corresponde exactamente a los quintiles originales de cada variable.

Cuadro 3
Estimación de requerimientos de crédito (miles de millones \$ anuales)

	PAA >= 480	PAA >= 500	PAA >= 515
Capacidad de pago: Ingreso p/c – 60000			
Arancel			
1.200.000	209.3	178.3	157.6
1.440.000	264.1	225.8	199.4
Capacidad de pago: 10% Ingreso			
Arancel			
1.200.000	184.3	156.9	140.1
1.440.000	247.3	212.5	189.2

Nota: Estimación sobre una población potencial de 150000 postulante anuales, para un stock de cinco años

Financiamiento y Costo del Crédito

Una esfera clave de definiciones concierne al financiamiento del crédito; esto es, la procedencia de los recursos que se destinarán al crédito estudiantil. A tal efecto debe considerarse que el crédito a los estudiantes es un tipo de inversión puesto que se asignan recursos presentes a financiar una actividad que rendirá beneficios futuros. En términos generales, las inversiones que se efectúan en un país son financiadas con ahorros, los cuales provienen de las más diversas fuentes (familias, empresas, gobierno, sector externo) y que son intermediadas a través del mercado de capitales. Toda inversión que posea un retorno apropiado debiera encontrar financiamiento, sujeto a que estén presentes los arreglos institucionales que den garantía que los compromisos asumidos se cumplirán en el futuro.

Es importante distinguir la fuente de los fondos para crédito respecto de su administración por parte de instituciones públicas o privadas. Así, por ejemplo, un esquema de crédito administrado por una agencia pública puede captar recursos en el mercado de capitales, donde confluyen recursos de diversa procedencia. Sin embargo, no constituye alternativa un esquema que descansa solo en fondos privados, puesto que estos no estarán disponibles para financiar créditos estudiantiles que no poseen garantías reales y que resultan caros de administrar a través de los arreglos tradicionales del sistema financiero.

En el caso de fondos rotatorios una fuente importante de financiamiento de los nuevos créditos proviene de la recuperación de créditos antiguos. En este esquema se requiere de recursos “externos” para tres tipos de necesidades: (i) constituir el capital inicial del sistema, (ii) financiar un sistema en crecimiento

en la medida que la expansión de la matrícula y de los aranceles supere la tasa de interés efectiva de los créditos antiguos; (iii) financiar los subsidios y la mora del esquema.

La principal experiencia internacional en materia de crédito estudiantil es Estados Unidos. Se trata del país que ha utilizado más intensivamente los créditos para financiar los costos de la educación superior, habiendo además experimentado con dos modalidades alternativas de sistema crediticio, uno basado en arreglos privados con subsidio público y otro que se organiza alrededor de una agencia pública.

Así, a inicios de los años 60 se inauguró en Estados Unidos el sistema GSL (Guaranteed Student Loans), que opera con recursos privados y recibe recursos del gobierno federal para pagar el interés acumulado durante el período de duración de los estudios y una garantía contra pérdidas en caso de cese de pagos (por causa de muerte, invalidez o quiebra del deudor). Estos créditos llegaron a representar el 95 % del crédito estudiantil en USA en los años 80s. Sin embargo, los elevados costos de operación del sistema llevó a la administración Clinton a introducir el sistema de Direct Loans en 1993, que funciona con recursos directos del gobierno federal y que es intermediado por las oficinas de ayuda estudiantil de las propias universidades. En palabras de Clinton, el nuevo sistema permitiría “cut out the expensive middlemen who were profiting from the program”. En la actualidad coexisten ambos esquemas con volumen relativamente semejante de operación.

Un factor que limita la disponibilidad de nuevos fondos para crédito es la contabilidad de estos recursos como “gastos” del gobierno, quedando por tanto sujetos a las restricciones sobre el gasto público en materia de superávit fiscal y competencia con otros usos de los fondos públicos. Las limitantes de la contabilidad fiscal se aplica tanto a los créditos administrados directamente por una entidad pública como a los créditos privados que tengan garantía pública, puesto que según la normativa imperante tales préstamos deben registrarse como gasto del sector público. En definitiva, todo sistema masivo de crédito estudiantil puede ser restringido por la referida norma de contabilidad fiscal.

Sobre la materia resulta pertinente citar los ejemplos de los fondos de crédito de Estados Unidos y Australia –Direct Loans y HECS, respectivamente – cuya operación se hizo factible después de reformar la contabilidad fiscal de modo que se registraran como gasto público tan solo el elemento de subsidio asociado a tales instrumentos.¹²

En cualquier caso, el financiamiento de créditos estudiantiles debiera basarse en recursos financieros de largo plazo, para efectos de calce temporal entre activos y pasivos. Al respecto, resulta natural que en el país se considere la alternativa de recurrir a entidades que administran recursos de mayor plazo, como son las AFP y las compañías de seguro de vida.¹³

La intermediación de estos recursos puede realizarse a través de la emisión de deuda pública, que representa la alternativa más barata por su mejor evaluación de riesgo, cuidando que el diseño financiero del instrumento sea atractivo para los inversionistas en términos de flujos y de características de pre-pago. Otra alternativa posible es tener a una agencia de créditos emitiendo bonos securitizados que tienen como respaldo los mismos créditos, aún cuando se estima que esta sería una alternativa más cara

¹² Los cambios en la contabilidad fiscal radican en registrar las operaciones en base devengada antes que en base caja.

¹³ Estas últimas pueden administrar los fondos previsionales una vez que las personas hacen efectiva su pensión.

por las garantías y seguros a comprometer en un esquema de crédito que no ha tenido un buen funcionamiento en el pasado.

En definitiva, el costo del crédito dependerá críticamente del riesgo del sistema. En un esquema de crédito con retorno contingente al ingreso el Estado se hace cargo de los pagos en caso de deudores cuyo nivel de ingreso sea insuficiente para servir la totalidad de la deuda. Este compromiso es consustancial a esta modalidad de créditos. El monto de recursos que se comprometen a través de esta vía puede ser razonablemente estimado a partir de las condiciones de pago estipuladas en el diseño del esquema de crédito. De esta manera, el compromiso del Estado crece con el nivel de los aranceles a ser financiados, a la vez que disminuye con el período máximo de pago, la fracción del ingreso que se destina al pago del crédito, la tasa de interés del crédito y la tasa de crecimiento de los ingresos en la economía. A excepción de la última variable, todos los demás parámetros son controlables en el sentido que forman parte de las definiciones de política que se deben adoptar. En otras palabras, el riesgo que asume el Estado en el sistema de crédito contingente es en gran parte una variable endógena de política.

El segundo tipo de riesgo es el no pago asociado a deficiencias en el cobro y a comportamientos oportunistas por parte de los deudores. Nuevamente, se trata de un riesgo manejable en el sentido que los montos comprometidos dependerán de la calidad de la institucionalidad del cobro en el nuevo esquema de crédito. A modo de ejemplo positivo debe destacarse el caso de USA, donde la tasa de *default* es menor a 5% a pesar que existe garantía pública casi completa (98%) por el riesgo de no pago. El elemento clave a considerar en este caso es que las instituciones cobradoras deben seguir una rigurosa serie de pasos antes de declarar el *default* y activar la garantía pública. A ello se suma un conjunto estricto de penalidades que experimenta la persona que no paga los créditos sin que medie una razón justificada. En suma, la baja tasa de riesgo por créditos estudiantiles en USA está basada en una buena institucionalidad del cobro.

En cualquier caso, se debe establecer un mecanismo para efectos del no pago por este segundo tipo de factores. Una alternativa a considerar, en adición a optimizar el sistema de cobro, es constituir un fondo de garantías a manera de un seguro, donde la prima corresponda una fracción del crédito que es concedido a cada estudiante. En otras palabras, por cada crédito otorgado se destina una fracción para el pago del arancel mientras que la fracción restante constituye la prima que formará la garantía para enfrentar el segundo tipo de riesgo.

Institucionalidad del Sistema de Crédito

La última definición necesaria dice relación con la administración del sistema de crédito; esto es, a través de qué canales se otorgan los créditos y quién se responsabiliza por la recuperación de los mismos.

Al respecto no son claras las ventajas que tendría la actual estructura de fondos descentralizados respecto de un fondo único de crédito, el cual admite administración descentralizada por parte de las universidades. Ello es particularmente cierto en un esquema que posee retorno contingente al ingreso, puesto que existe un problema de información asimétrica entre la autoridad presupuestaria que debe disponer de nuevos recursos para crédito y los fondos individuales, cuyo nivel de recuperación es determinado por variables bajo su control (eficacia en cobros) y otras que escapan a su control (nivel de ingresos de los deudores).

Cuando la autoridad presupuestaria no tiene información fidedigna respecto de las razones de un bajo nivel de recuperación se producirán dos tipos de efectos indeseados. Primero, el sistema operará con mayor nivel de subsidios públicos, puesto que el incentivo de los administradores de fondos de crédito será pasar la cuenta al gobierno antes que optimizar los esfuerzos de recaudación. Segundo, habrá distorsiones en la asignación de recursos para nuevos créditos, con los consiguientes problemas de inequidad horizontal puesto que estudiantes con igual nivel de elegibilidad serán tratados en forma diferente según la disponibilidad de recursos del fondo respectivo.

De manera que si desea mantener el actual esquema de fondos descentralizados se requiere resolver el citado problema de información e incentivos que media entre el Ministerio de Educación y los fondos descentralizados, el cual se potencia porque se trabaja con un sistema de información particularmente precario.

Una alternativa es operar con un fondo único con administración descentralizada. Bajo este esquema se resuelven los problemas de información e incentivos en la medida que existe un solo agente a cargo de la asignación y recuperación de los créditos, además de aprovechar economías de escala en su operación y administración. La modalidad de fondo único es también más funcional a la extensión del crédito a estudiantes fuera del Consejo de Rectores, donde la diversidad de instituciones complicaría aún más la operatoria de fondos descentralizadas a cargo de cada entidad de estudios.

Las universidades y demás entidades de educación superior pueden tener a su cargo la relación con los postulantes a financiamiento estudiantil, de modo que los estudiantes que soliciten estos recursos se relacionen con las oficinas de bienestar estudiantil de sus propias casas de estudio. Estas oficinas pueden también verificar los antecedentes de los postulantes, bajo un protocolo adecuado de procedimientos. Sin embargo, los criterios de asignación y la provisión de los recursos para ayuda estudiantil obedecen a una lógica nacional en reemplazo de los esquemas descentralizados que hoy operan en el caso del crédito solidario.

La utilización de un fondo general para la administración de los créditos parece constituir la modalidad predominante en la experiencia internacional, particularmente en aquellos países que han implementado un sistema de crédito de carácter contingente al ingreso, como son los casos de Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos (Direct Loans) y Suecia.

El esquema centralizado también posibilita que la ayuda estudiantil sea asignada a los estudiantes antes que a las instituciones, así como que los estudiantes conozcan los montos de financiamiento a que podrán optar con antelación a su matrícula en el sistema de educación superior.

Por otra parte, cualquiera sea el esquema de administración— fondo único o descentralizados - se precisa explorar las opciones más eficaces para cobrar los créditos. La modalidad de retorno contingente al ingreso hace que la recuperación sea una tarea especialmente demandante, siendo aconsejable depositar la función de pagos en aquellas instancias que puedan verificar los ingresos de la personas. La experiencia internacional muestra diversas alternativas. Así, Australia utiliza el sistema de Impuestos Internos para hacer efectivo el cobro de los pagos diferidos por la educación superior, en el Reino Unido se ha sugerido que se utilice para tal efecto el sistema de pagos previsionales, mientras que en Estados Unidos los deudores pagan directamente a una agencia pública pero se dispone de un efectivo menú de sanciones para quienes no cumplan sus obligaciones.

Una alternativa natural en Chile es provista por la práctica institucional de descontar de los pagos salariales las contribuciones que se realizan a la seguridad social e impuestos a las rentas laborales. Al respecto sería factible que el servicio de la deuda se descuente del salario en forma análoga a los pagos a la seguridad social y al sistema tributario.

Finalmente, se requiere tratar el tema de los trabajadores independientes, que presentan dificultades para todo tipo de esquema de pago que tenga como criterio el ingreso laboral, como son las contribuciones a la seguridad social o el pago de impuesto a la renta. Si se considera que en Chile alrededor de una cuarta parte de los ocupados son trabajadores independientes, se sigue que es indispensable contar con una adecuada información de sus ingresos para efectos del funcionamiento de los sistemas tributario y de seguridad social, así como para el esquema propuesta de crédito universitario.

Al respecto, no es necesario que cada esquema de pagos desarrolle su propio sistema de información de ingresos de los trabajadores independientes, sino que es suficiente depositar esta tarea en un solo organismo para luego compartir la información con las demás entidades comprometidas. La elección natural es el Servicio de Impuestos Internos, dada sus facultades y capacidades en la materia. Sería relativamente simple utilizar con posterioridad esta información para monitorear el ingreso de los trabajadores independientes en el pago del crédito universitario.¹⁴

¹⁴ Así por ejemplo, el cruce de información entre el SII y el Fonasa permitió identificar un gran número de casos que subdeclaraban ingresos a efectos del sistema de salud.

Capítulo 3. Conclusiones

El sistema de educación superior en Chile está experimentando un rápido crecimiento. Alrededor de 450.000 estudiantes asisten en la actualidad a instituciones de educación superior en el país, cifra que representa un incremento de un 100% respecto de la matrícula de hace diez años atrás.

El problema más visible para las familias radica en cómo financiar estudios superiores cuyo costo directo en las universidades (arancel) alcanzan un promedio anual de \$ 1.300.000, y que en el caso de las carreras de mayor prestigio se acerca a \$ 2.000.000 anuales.

Si bien se trata de montos elevados, la responsabilidad privada por los costos de la educación superior constituye una política adecuada. Ello puesto que la educación universitaria se traduce en salarios que cuadriplican en promedio al obtenido por los egresados de la educación media. Si bien estas cifras sobrestiman el beneficio monetario de la educación superior, puesto que se trata de poblaciones disímiles, la brecha de ingresos es suficientemente importante para descartar aquellos esquemas que involucren grandes subsidios para este sector.

Para conciliar el predicamento anterior con la necesaria igualdad de oportunidades que debe prevalecer en el país, la cual supone que todo joven capaz pueda seguir estudios de nivel superior, se requiere una política de crédito estudiantil que provea un puente entre los futuros ingresos laborales y la disponibilidad de recursos familiares del presente.

Chile posee uno de los sistemas de crédito estudiantil más desarrollados de América Latina. Sin embargo, hay problemas importantes en este esquema y que representan una amenaza para el desarrollo de la educación superior en el país.

En primer término, la cobertura del actual sistema de crédito es notoriamente insuficiente. Alrededor del 50% de los estudiantes de la educación terciaria no accede a financiamiento puesto que asisten a instituciones que hoy no califican para los principales esquemas de financiamiento estudiantil. Este es el caso de las nuevas universidades privadas, los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Tal política no solo atenta contra la igualdad de oportunidades, sino que genera distorsiones como es la baja proporción de técnicos existentes en el país. Por lo demás, los propios estudiantes elegibles para ayuda estudiantil (universidades del Consejo de Rectores) están sujetos a racionamiento de crédito.

Un segundo problema en el actual sistema de crédito es su naturaleza descentralizada, donde cada universidad administra su fondo de crédito, junto a una regulación inadecuada en materia de información e incentivos. Ello origina un conjunto de problemas como es la tendencia de algunas instituciones por presionar por mayores recursos al Estado antes que exigir el pago a sus deudores, así como falta de claridad respecto de la verdadera tasa de mora en un sistema donde no hay información que distinga si la falta de pagos responde a una normativa del esquema –que establece un pago anual de 5% del ingreso- o si obedece a falta efectiva de cumplimiento.

Un tercer problema en el sistema de créditos es la baja recuperación de los mismos, situación que se produce tanto porque las condiciones estipuladas de pago resultan insuficientes para alcanzar una recuperación adecuada, como por los problemas de incentivos e información en la administración del sistema de crédito.

Un sistema de crédito que entregue un mejor resultado en términos de eficiencia y equidad debe incorporar los siguientes elementos:

- Mantener la modalidad de pago contingente al ingreso, como condición necesaria para la equidad del sistema, reformulando las condiciones de pago para permitir una mejor recuperación de los créditos. En particular, es necesario incrementar la tasa de interés a valores cercanos al costo de oportunidad de los fondos y así evitar subsidios a los profesionales de mayores ingresos. También se precisa elevar el período máximo de pago de los créditos a no menos de 20 años y/o aumentar la fracción del ingreso destinado a servir la deuda. De acuerdo a simulaciones presentadas en el artículo, una combinación entre estas medidas entrega la mejor forma para una recuperación más adecuada de los créditos otorgados.
- Aumentar la cobertura de los créditos hacia todo estudiante que califique como elegible de acuerdo a su condición socioeconómica y mérito académico. Este último criterio en el caso de las universidades puede asimilarse a tener un puntaje por arriba de determinado umbral en la prueba de selección de sus postulantes. Por otra parte, se necesita modificar la norma de elegibilidad de las instituciones que serán sujeta de crédito para sus estudiantes, desde un criterio histórico a uno basado en la acreditación de calidad de la enseñanza otorgada.
- Los cálculos realizados en el artículo establecen que las necesidades de crédito superarían con creces la actualidad disponibilidad de fondos disponibles a tal efecto. El sistema necesita canalizar en forma inteligente recursos del mercado de capitales de largo plazo, para financiar inversiones de capital humano de larga maduración. A tal respecto, la emisión de deuda pública pareciera más adecuada que otros instrumentos en los inicios del nuevo sistema. En cualquier caso, la mayor parte del riesgo del sistema es determinado por variables que están bajo el control del gobierno, de manera que es resorte de la política pública asegurar un conjunto de condiciones que hagan factible la operatoria del esquema a costos razonables.
- Un aspecto importante a modificar es la conjunción de fondos descentralizados para administrar los créditos junto a un esquema inadecuado de información e incentivos. Una alternativa natural es centralizar la administración de los créditos en una agencia única, aún cuando la interfase del sistema con los estudiantes puede seguir realizándose a nivel de cada universidad.
- Finalmente, el carácter contingente del sistema de crédito necesita que la entidad (entidades) encargada del cobro tenga acceso a información sobre los ingresos de los deudores. Otros países han utilizado en forma exitosa sus sistema tributarios o de seguridad social para tal efecto.

Referencias Bibliográficas

Barr, Nicholas: "Higher education finance: Lessons from international experience", mimeo, LSE, 1999.

Bravo, David y Jorge Manzi: "Equidad y resultados educacionales: Simce y PAA", Dpto de Economía U de Chile y Escuela de Psicología U Católica, 2002

Commonwealth of Australia: "Learning for life. Review of higher education financing and policy. A policy discussion paper", Australia, 1997

Chapman, Bruce: "Some financing issues for Australian higher education teaching". Prepared for the Review of higher education financing and policy. Centre for Economic Policy Research, Australian National University, 1997

Ministerio de Educación: "Foro de la Educación Superior" Documento para la Discusión, División de Educación Superior, Ministerio de Educación de Chile, 2001.

The World Bank: Project Appraisal Document for a Higher Education Improvement Project (Chile). The World Bank, 1998

The Task Force of Higher Education Education and Society: Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise, The World Bank, 2000

UK National Committee of Inquiry into Higher Education (the Dearing Committee): Higher Education in the Learning Society: Main Report, London HMSO, 1997 (también en [http:// www.leeds.ac.uk/educ/ncihe](http://www.leeds.ac.uk/educ/ncihe))

UK National Committee of Inquiry into Higher Education (the Dearing Committee): Higher Education in the Learning Society: Report 7: Rates of Return to Higher Education, London HMSO, 1997 (también en [http:// www.leeds.ac.uk/educ/ncihe](http://www.leeds.ac.uk/educ/ncihe))