



## Novedades

08/10/2018  
Política Sectorial  
Comentarios sobre la  
propuesta del nuevo crédito  
SIFS para la Educación  
Superior

12/09/2018  
Política Sectorial  
El Sistema de Evaluación de  
Impacto Ambiental (SEIA), un  
animal duro de domar

28/08/2018  
Política Sectorial  
La Evaluación Ambiental  
Estratégica (EAE) en Chile:  
Mitos y Realidades

11/06/2018  
Política  
Inmigrantes europeos en La  
Araucanía

04/06/2018  
Política Sectorial  
La complejidad de la Reforma  
de la Educación Superior

28/05/2018  
Política  
Conciencia moral y objeción de  
conciencia personal e  
institucional: Un análisis ético  
de la ley 21.030. Segunda parte

## Acerca de

Este informe ha sido preparado  
por el Consejo Editorial de  
asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.  
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total  
o parcial, de lo publicado en este  
informe con sólo indicar la  
fuente.

# Informe 1342

## Política Sectorial

08/10/2018

Comentarios sobre la propuesta del nuevo crédito SIFS para la Educación Superior

Andrés Sanfuentes<sup>1</sup>

### Aspectos generales

Se debe partir por hacer un reconocimiento sobre el gran aporte que significó el Crédito con Aval del Estado (CAE) para la expansión de la matrícula en la Educación Superior (ES), hasta cubrir más de 1.200.000 alumnos en la actualidad. La ley n° 20.027 permitió crear esta instancia crediticia cuando solo los alumnos matriculados en universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) tenían acceso a los préstamos otorgados por el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU). La opinión pública ha sido injusta al responsabilizar al ex Presidente Lagos por esta iniciativa, creada en momentos en que no había recursos fiscales para financiarla y se tuvo que recurrir a los bancos para estos efectos.

Los abusos y la comparación desfavorable con el Crédito Solidario (FSCU) obligaron al Presidente Piñera, en su primer gobierno, a proponer su modificación, que entregó importantes beneficios a los estudiantes, al rebajar los costos para el alumno y su familia, mediante subsidios adicionales del Estado.

Sin embargo, la promesa de la gratuidad universal y el endeudamiento de muchas familias terminaron por deslegitimizar el mecanismo y centrar las críticas en el sistema bancario.

La aprobación de la ley de reforma a la ES, en las postrimerías del gobierno de la Presidenta Bachelet, impuso nuevos límites a las posibilidades de crear un sistema de financiamiento del nivel terciario que fuera equitativo, eficiente y que permitiera elevar la calidad de la enseñanza.

El Presidente Piñera ha formulado un proyecto de ley que reemplaza el actual CAE por otro crédito denominado Sistema de Financiamiento Solidario (SIFS), que en lo principal se basa en las actuales normas, dictadas en su anterior gobierno, con las limitaciones establecidas por la nueva ley de ES, a la que se agrega su propuesta de elevar la gratuidad para los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica (IP y CFT).

A pesar de ser contrario a concentrar recursos en la gratuidad universal de la ES, algunos analistas han calificado la propuesta como "gratuidad disfrazada", pensando en los efectos prácticos que provocaría su implementación futura.

<sup>1</sup> Economista Master of Arts en el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago. Académico. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

El sistema propuesto contiene importantes subsidios estatales que favorecen a los estudiantes que los obtienen y a sus familias, los cuales forman parte o probablemente estarán en el futuro entre los segmentos de mayores ingresos en la sociedad chilena, en desmedro de otros grupos de la colectividad que se podrían ver favorecidos con los mismos fondos públicos. El proyecto está lleno de subsidios y plazos limitados de vigencia – tasas de interés preferenciales – máximo 10% de la renta como cuota – financia el arancel regulado limitando el tamaño de la deuda y solo un porcentaje de la brecha entre arancel real y regulado para un segmento de los endeudados.

La nueva propuesta enfrenta varias incógnitas, aparte del diseño de la entidad encargada de su gestión, que sería uno de los aspectos determinantes de la eficacia del sistema en términos de equidad y cumplimiento de los objetivos fiscales:

- 1) El estudiante no paga nada hasta un período posterior al término de los estudios, lo cual genera la ausencia de compromiso con el beneficio recibido, ya que su contribución al sistema ocurriría en una fecha muy posterior.
- 2) El deudor debería amortizar su deuda con un límite que no superara el 10% de su ingreso, lo cual implica que el acreedor debería conocer con precisión esa renta, ya que puede ser objeto de evasión o elusión por parte del interesado, mediante acuerdo entre empleador y asalariado. Lo propio puede ocurrir en casos de despidos ficticios para evitar el pago de la deuda.
- 3) Especialmente en los años inmediatos a la incorporación del egresado a la fuerza laboral podría recibir un ingreso inferior al salario mínimo, en términos efectivos o simulados, con lo cual se generarían déficits financieros en la operación del sistema.

## Cobranza

Otro aspecto determinante es la caracterización de la entidad estatal encargada de la asignación de los créditos y especialmente su cobranza. Respecto de lo primero podría utilizarse la institucionalidad y la operación actual de la entidad “Comisión Ingresos”, que ha funcionado con eficacia. Sin embargo, el aspecto clave estaría en la cobranza de los préstamos que muestra experiencias desfavorables hasta la fecha. El sistema bancario, que podría haber sido el mecanismo indicado para cumplir esta función, está completamente descartado, como consecuencia de los efectos de su codicia, que terminó con un rechazo generalizado y su reemplazo en el proyecto de ley por una entidad pública con autonomía.

Las cuantificaciones muestran que la gestión centralizada ha sido muy poco exitosa, en especial en el FSCU, en que los resultados de la recuperación global han sido reducidos y muy desiguales entre las universidades encargadas, a pesar de los estímulos existentes para beneficiarse con el reintegro. La experiencia con el sistema bancario también fue desfavorable, a causa de una normativa inadecuada y los abusos financieros que terminaron con desprestigiarlo, generando un amplio consenso sobre la necesidad de excluirlos del proceso.

La principal dificultad de la propuesta, de acuerdo con la experiencia de los últimos decenios es la cultura del no pago, especialmente cuando el acreedor es el Estado. Esta situación es particularmente crítica cuando se ha instalado la gratuidad en la ES como un “derecho social”, sin considerar que ejercer ese privilegio impide cumplir con otros derechos que sí son prioritarios, como la educación pre escolar o la atención de salud a los ancianos. Un ejemplo de esta visión la ha manifestado la senadora Provoste, presidenta de la Comisión senatorial de Educación, al manifestar como una crítica al proyecto que no se considera que “el Estado sea

amable en la cobranza”, al asignarle esta tarea a la Tesorería General de la República; para ahondar en este aspecto señala que “no se abordan puntos tan básicos como la eliminación de los registros comerciales (DICOM) de los deudores del CAE”. Es decir, se esperaría que el Estado cobre de una manera “amable” a sus deudores. Es la cultura de los derechos, pero no de las obligaciones.

Otra de las dificultades que se enfrenta es la obligación que se asignaría a los trabajadores dependientes de informar del crédito obtenido a sus empleadores, de manera que estos últimos deduzcan del sueldo las amortizaciones correspondientes, para después transferirlas al Estado en su condición de acreedor. Estas condiciones se podrían prestar para “arreglos” entre ambas partes para evadir este compromiso, con beneficios mutuos.

En definitiva, si el SIFS se transforma en una “gratuidad disfrazada” sería un lamentable fracaso, pues generaría una situación de ineficiencia e inequidad. Lo primero pues se alejaría de los objetivos centrales que se plantean con el proyecto de ley y la desigualdad porque en definitiva no sería el Estado el que definiría a los favorecidos por la política social sino algunos privilegiados que por factores diferentes podrían ejercer su abuso frente a otros que presentarían los mismos derechos desde un punto de vista objetivo.

## Limitaciones institucionales

El principal elemento estaría en los mecanismos de asignación y cobranza del sistema de créditos, en que se reemplaza a los bancos por la administración estatal del proceso. Si bien podría implementarse un mecanismo autónomo e independiente en la asignación de los préstamos, la incógnita se centra en la recuperación de los recursos. En el primer aspecto, de otorgar los créditos, se requiere crear un nuevo administrador que reemplace al actual, ya sea a partir de la mencionada Comisión Ingresos o bien del tipo SIMCE, lo cual puede ser cuestionable, pero que ha operado bien en el principal requisito: cumplimiento de transparencia, objetividad e información pública, sin perjuicio que se podrían sumar algunas mejoras en el proceso.

El proyecto de ley enfrenta algunos aspectos críticos que pueden poner limitaciones al éxito de la implantación del nuevo sistema, derivados de algunos temas que la Reforma recientemente aprobada en 2017 no enfrentó o quedaron con difícil implementación.

Desde el punto de vista institucional, el principal escollo señalado por las entidades de la ES se encontraría en la rigidez que tiene la normativa actual, que concentró en el Estado varias atribuciones que debieron estar descentralizadas como ser la obligatoriedad de estar acreditadas, incorporadas a la gratuidad vigente, y la dificultad en la regulación de los aranceles oficiales, si se les quiere incorporar al nuevo sistema de créditos.

## Aranceles

El aspecto más importante se refiere a la determinación de los aranceles de referencia u oficiales y su relación con aquellos reales o cobrados por los centros de estudios. En la nueva ley la determinación de su estructura quedó muy imprecisa y en el ámbito de la administración estatal, lo cual ha generado incertidumbre en los planteles, especialmente en las universidades, que tienen significativas diferencias tanto en su estructura como en la diversidad de sus funciones, generando efectos en sus costos y en la calidad de la oferta docente. Esta dificultad se aprecia en varias universidades que proyectan problemas

financieros e inestabilidad para proyectar su futuro, especialmente por la brecha entre los aranceles reales y de referencia.

La magnitud del crédito propuesto financiaría como máximo 1,5 veces el valor del arancel regulado, más un porcentaje variable de la brecha entre los aranceles reales y regulados, dependiendo del nivel socio económico de la familia del estudiante y el nivel de acreditación de la institución escogida para estudiar.

Los análisis que se han efectuado señalan que en el caso de los IP y CFT las discrepancias mencionadas no serían tan importantes, ya que los aranceles fijados actualmente por la autoridad se acercan a los reales.

La claridad sobre la magnitud de los aranceles reales no es completa, pues en la actualidad no existe un solo "precio" cobrado por las distintas prestaciones, desde el momento que el arancel oficial contiene diferentes componentes y beneficios que cada institución ofrece, modificando la cotización "de pizarra", del que efectivamente cobran, especialmente por las diferencias de calidad efectivamente entregada.

## Elementos positivos

El nuevo proyecto presenta algunos elementos positivos que conviene destacar. En primer lugar, establece un sistema único aplicable a todos los estudiantes que cursan la ES, unificando la realidad actual que establece tratos diferentes y discriminatorios entre los deudores, al permitir a los actuales y futuros comprometidos a integrarse en condiciones favorables. Los estudiantes que han optado al CAE y al FSCU, podrían trasladarse al nuevo SIFS, aprovechando los beneficios actuales que ofrece.

Otorga una posibilidad conveniente a quienes tienen compromisos impagos para regularizar su situación, incluso a aquellos que no aprovecharon opciones anteriores.

Se fija un límite preciso a la duración de los beneficios, al limitarlos al término de la carrera programada oficialmente, con lo cual se evita su permanencia indefinida en el sistema, lo cual genera ineficiencias que solo podrían ser superadas con el establecimiento de un sistema de bachillerato universal, aspecto que desafortunadamente no fue incorporado a la Reforma aprobada.

A los beneficiados que están entre los deciles de ingreso familiar 1° al 6° no se les puede cobrar copago, de manera de garantizar su preferencia en el apoyo estatal.

Los primeros análisis conocidos en el Parlamento han mostrado los inconvenientes que presenta la cobranza de los créditos, que constituye uno de los problemas centrales que enfrentaría el sistema propuesto. El otro asunto crítico está en la fijación de los aranceles regulados o de referencia, a causa de la dificultad objetiva para establecer mediciones aceptables en la gran cantidad de carreras ofrecidas por instituciones que difieren tanto en la calidad como el grado de acreditación obtenido.

La magnitud de las cifras envueltas en la ES muestran las dificultades objetivas no solo de avanzar con rapidez hacia la gratuidad universal como aspiran algunos que esperan incrementar los 340.000 que tienen el beneficio. Debe considerarse que el traspaso de todos los deudores actuales del CAE significaría al Fisco una compra en torno a US\$ 8.900 millones, en circunstancias que están hoy 390.220 personas en etapa de pago.

---

Por otra parte, la propuesta de sacar de DICOM a los 185.000 deudores que están en esta condición, aparte del costo fiscal que significaría, constituiría un “perdonazo” a aquellos que no solo no han cumplido con sus compromisos sino, además, no se han acogido a las oportunidades anteriores que se han ofrecido. Si se aprueba el proyecto de ley, tendrían otra ocasión favorable para regularizar su situación.

Los actuales CAE y FSCU han permitido financiar los estudios a más de 1 millón de matriculados en la ES, sin los cuales no podrían haberse incorporado a esta aspiración tan beneficiosa, como lo refleja que en 2018 hubo 59.428 solicitudes al CAE. Si se puede mejorar este acceso con el nuevo SIFS sería un logro, mientras se espera que el progreso del país permita financiar nuevos postulantes a la gratuidad.