

MINUTA

Autores: Ana María Peñafiel y Daniel Rodríguez

Enero, 2022

EL CAE EN CIFRAS Y EL COSTO DE CONDONARLO

El crédito con garantía estatal, también llamado CAE, es una herramienta de financiamiento a la educación superior chilena creado por ley en 2006, bajo el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos.

Su creación ha permitido la ampliación masiva del acceso a la educación superior, en particular para el grupo de estudiantes más vulnerables, los cuales antes de su creación si no se matriculaban en una universidad perteneciente al Consejo de Rectores (Cruch) no contaban con acceso a ayudas estudiantiles.

En efecto, lo que el CAE prometía no tenía precedentes en la educación chilena. Los alumnos con bajos recursos podrían acceder a un crédito bancario con aval del Estado a una -relativamente- baja tasa de interés, en ese entonces de un 6%, para estudiar en la institución de educación superior que quisieran, siempre que ésta estuviera acreditada.

Sin embargo, y a pesar de la expansión de la matrícula experimentada en la educación terciaria, ciertos problemas en su diseño ocasionaron que el endeudamiento superara en algunos casos el retorno de los títulos obtenidos, generándose una rentabilidad negativa, la cual provocó que las deudas superaran a los beneficios de haber accedido al nivel terciario. Esta situación motivó a que, en 2012, el entonces gobierno de Sebastián Piñera bajara la tasa de interés del crédito de 6 a 2% y lo hiciera contingente al ingreso (con un tope del 10% de los ingresos del egresado).

El objetivo era igualarlo lo más posible al sistema de crédito de las universidades del Cruch, el Fondo Solidario, y con ello mantener un sistema de financiamiento que ha permitido que los

RESUMEN EJECUTIVO

- A la fecha el CAE ha permitido el acceso a la educación superior de más de 1 millón 63 mil personas, de las cuales el 51% de los beneficiarios provenía de los primeros quintiles de ingreso al momento de postular el crédito.
- En 2020, la deuda promedio era de 6,8 millones de pesos. Sin embargo, más del 50% de los deudores posee una deuda total inferior a los \$ 5.000.000.
- Según la Comisión Ingresos, 76,1% de los beneficiarios egresados y con cuadro de pago activo (283 mil deudores), tiene una cuota mensual que, como máximo, alcanza las 2 UF (\$ 59.000 aprox.). En promedio, la cuota mensual que enfrentan es de 0,87 UF (\$ 25.740 aprox.).
- Condonar el CAE, tomando en cuenta el valor actual de la cartera, es de UF 247 millones y considerando un dólar promedio de \$750 pesos, equivale a cerca de US 10.200 millones.

quintiles de menores ingresos puedan acceder y mantenerse en el sistema de educación superior.

No obstante, y a pesar de todas las modificaciones y beneficios mencionados anteriormente, el CAE sigue siendo objeto de duras críticas, principalmente debido al sobre-endeudamiento que aún experimentan un pequeño grupo de deudores y a la presencia de la banca como intermediario en su otorgamiento. Esto ha llevado a que incluso se haya “demonizado” el instrumento, llegando al punto de avocar por su eliminación y por la condonación de todos los saldos adeudados.

En vista de lo anterior, la minuta a continuación presenta un breve análisis de lo que representa hoy el Crédito con Aval del Estado, en términos de número de deudores, beneficiarios, montos promedio adeudados y del costo que implicaría una condonación como la propuesta por el actual presidente electo Gabriel Boric.

Características del CAE

A grandes rasgos, sus principales características son:

- Financia a estudiantes de pregrado cuyo grupo familiar presente condiciones socioeconómicas que justifiquen el otorgamiento del crédito y que demuestren mérito académico suficiente, junto con mantener un rendimiento satisfactorio.
- Puede utilizarse en instituciones autónomas, que estén acreditadas y que formen parte del Sistema de Créditos para Estudios Superiores.
- Financia hasta el arancel de referencia de cada carrera, y permite el copago.
- La tasa de interés es de UF+2% anual (después de la reforma de 2012) y de UF+6% anual previo al 2012, pero quienes se encuentren al día en sus pagos pueden acceder a tasa de UF+2% (de manera automática).
- Exigible desde los 18 meses desde la fecha de egreso, o cumplidos 2 años sin matrícula (en cuyo caso se declara la deserción).
- Contingente al ingreso: puede solicitarse la reducción de la cuota con tope del 10% del promedio total de los últimos 12 meses de la renta, siempre que no se esté en mora.
- En caso de cesantía o de cursar estudios en el extranjero se puede pedir la suspensión del cobro.

- No requiere de avales familiares. Los garantes son: la institución (mientras cursa la carrera) y el Estado, hasta que pague por completo el crédito.
- Permite la continuidad de estudios hacia carreras de la misma área de conocimiento o de mayor rango académico (desde carrera técnica o profesional sin licenciatura hacia profesional).

El CAE en cifras

A la fecha, el CAE ha permitido el acceso de más de 1 millón 63 mil estudiantes, de los cuales 394 mil beneficiarios siguen estudiando y se encuentran en período de gracia (37%) y 669 mil se encuentran con cuadro de pago activo o con la garantía ejecutada (63%).

En términos de composición socioeconómica se tiene que el 51% de los beneficiarios se encontraba dentro de los primeros dos quintiles al momento de postular al crédito.

De los 669 mil deudores que se encuentran con cuadro de pago activo, un 77% egresó de sus estudios y un 23% desertó. Además, de este total de beneficiarios, un 56% se encuentra al día en el pago de sus cuotas, mientras que un 46% se encuentra en mora.

Si se desagrega por condición de egreso o deserción:

- Del total de beneficiarios egresados con cuadro de pago activo, un 63% se encuentra al día y un 37% en mora.
- En cambio, del total de desertores con cuadro de pago activo, sólo un 24% se encuentra al día en el pago de sus cuotas, mientras que un 76% se encuentra en morosidad.
- En 2020, la deuda promedio era de 6,8 millones de pesos. Sin embargo, más del 50% de los deudores posee una deuda total inferior a los \$5.000.000. Cerca de 42.500 deudores (4,4%) tienen una deuda mayor a 20 millones de pesos.
- Según la Comisión Ingresos, 76,1% de los beneficiarios egresados y con cuadro de pago activo (283 mil deudores), tiene una cuota mensual que, como máximo, alcanza las 2 UF (\$ 59.200 aprox.). En promedio, la cuota mensual que enfrentan es de 0,87 UF (\$ 25.740 aprox.).
- En el caso de los desertores, 43 mil (el 78% del total de desertores con obligación de pago) se encuentran en los dos primeros tramos de valores cuota, debiendo pagar un monto promedio mensual de 0,87 UF (\$ 25.740

aprox.) y hasta un máximo de 2 UF (\$ 59.200 aprox.). La deuda promedio para estos dos primeros tramos de cuotas, alcanza las 99 UF (\$2.929.000 aprox.).

- Un 4,5% de los egresados y un 5,3% de los desertores en etapa de pago, presentan un elevado nivel de endeudamiento, lo que se explica por los cambios de carrera, que implicaron años de estudio adicionales a financiar y, por tanto, un mayor número de desembolsos del CAE.

Problemas observados

Tal como se mencionó anteriormente, la creación del CAE el 2006 trajo consigo una elevada expansión de la matrícula en educación superior al permitir que estudiantes provenientes de los quintiles de menores ingresos pudieran acceder a la educación superior al contar con un mecanismo que les permitiera financiar sus estudios mientras cursaban la carrera, eliminando de esta forma las barreras de ingreso generadas por problemas económicos.

Sin embargo, el diseño original contemplaba una serie de problemas, que si bien, trataron de corregirse con la reforma del 2012 impulsada por el Presidente Piñera, aún persisten.

Entre ellas es posible encontrar:

- Su diseño no consideró el volumen de demanda que finalmente tuvo.
- Sus condiciones son menos favorables que las del Fondo Solidario del Crédito Universitario (FSCU), accesible solo a las universidades tradicionales del Cruch, lo que genera una profunda discriminación arbitraria. Principalmente estas diferencias tienen que ver con una contingencia de ingreso al 5% en el caso del FSCU versus el 10% en el caso del CAE y una condonación a los 15 años versus el CAE que no se condona.
- El CAE al contar con la presencia de la banca privada (integrada por razones de financiamiento y cobranza), ha significado un elevado desembolso del Estado (a través de la recompra de los créditos) para poder otorgar los beneficios que actualmente ofrece el crédito. Actualmente, el Estado es dueño de un 56% de la cartera.
- Su diseño original, menos favorable que el actual y sin contingencia al ingreso, generó un grupo de deudores desproporcionadamente afectados

por el endeudamiento, en particular desertores que al no terminan su carrera, no se beneficiaron de mayores ingresos asociados a la educación superior.

Propuesta de nuevo crédito

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, si bien el CAE tiene deficiencias en su diseño que deben ser corregidas, es importante notar que una herramienta de financiamiento de este tipo es clave para nuestro sistema de educación superior, toda vez que permite que el Fisco financie los estudios terciarios de aquellos más desventajados socioeconómicamente al tiempo que su retribución futura permite financiar a nuevos estudiantes mediante una política sostenible en el largo plazo desde una perspectiva fiscal.

En este contexto, un nuevo crédito estudiantil, con miras a corregir las falencias presentadas por el CAE y que dentro de su diseño debiese considerar, a grandes rasgos, las siguientes características:

1. Unificar el sistema de créditos, con condiciones iguales para todos los estudiantes.
2. Asegurar una tasa de interés lo más reducida posible (1-2%), contingencia al ingreso y que pueda suspenderse por razones de cesantía, e independiente de la morosidad.
3. Sacar a la banca de la operación, asegurando la cobranza vía Tesorería General de la República y evitando de esta forma, la recompra de cierto porcentaje de la cartera por parte del Estado.
4. Reprogramar a los deudores en las nuevas condiciones, fijando una prescripción de la deuda en 15 o 20 años.

Costo de condonar el CAE

Según datos obtenidos a partir de la última Cuenta Pública de la Comisión Ingresos (2020)¹, el valor actual de la cartera CAE es de aproximadamente UF 247 millones, los que considerando un dólar promedio de \$750 pesos², equivalen a cerca de US\$ 10.200 millones. Del monto total mencionado anteriormente, el Fisco financia el 56% (UF 139 millones, equivalentes a US\$5.700 millones) y los bancos el 44% restante (UF 108 millones, que corresponden a cerca de US\$4.500).

Luego, condonar el CAE cuesta cerca de US\$ 10.200 millones, el doble de lo que estiman los asesores de educación superior del presidente electo Gabriel Boric, dado que su propuesta omite que condonar implica hacerse cargo de los títulos de deuda que el Fisco tiene actualmente (US\$ 5.700 millones) y que independiente de que ya han sido desembolsados, corresponden a una inversión, toda vez que el Estado pretende recuperar parte de esa deuda en el tiempo.

Además, resulta relevante señalar que el monto necesario para condonar la totalidad del Crédito con Aval del Estado equivale a un 13% del presupuesto total del país, recursos cuyo uso alternativo permitirían financiar, entre otras cosas:

1. El aumento de la subvención en los niveles medios de educación parvularia (3 y 4 años) por aproximadamente 57 años.
2. 7 años del gasto anual del Mineduc en jardines infantiles.

Además, una propuesta de este tipo es injusta puesto que condonar el CAE castiga al 63% de los egresados y al 24% de los desertores que actualmente se encuentra al día en sus pagos y a todos aquellos que ya han cumplido con la totalidad de lo adeudado.

A lo anterior se suma el hecho de que condonar implica invertir en estudiantes que ya se titularon, dejando de invertir en los que aún no han podido hacerlo: condonar el CAE no logrará que ningún estudiante vulnerable cumpla su sueño de estudiar, sino que pone los recursos en los que ya lo hicieron.

¹ Comisión Administradora del Sistema de Crédito para Estudios Superiores, Cuenta Pública Año 2020, 2020. https://portal.ingresa.cl/wp-content/uploads/2021/05/ci_cuenta-publica-2020_credito-con-garantia-estataldocx.pdf

² Corresponde al promedio simple anual del dólar durante el año 2021 (desde el 1 de enero del 2021 al 22 de diciembre del mismo año, excluye fines de semana). Considera el valor de la UF al 23 de diciembre del 2021: \$30.951,88.

Conclusiones

El Crédito con Aval del Estado ha permitido que, a la fecha, más de 1 millón 63 mil estudiantes hayan accedido a la educación superior, donde el 51% de los beneficiarios provenía de los primeros quintiles de ingreso al momento de postular al crédito.

De los 669 mil deudores que se encuentran con cuadro de pago activo, un 77% egresó de sus estudios y un 23% desertó. Además, de este total de beneficiarios, un 56% se encuentra al día en el pago de sus cuotas, mientras que un 46% se encuentra en mora.

En términos de montos, se tiene que al 2020, la deuda promedio era de \$ 6,8 millones. Sin embargo, más del 50% de los deudores posee una deuda total inferior a los \$ 5.000.000. No obstante lo anterior, cerca de 42.500 deudores (4,4%) tienen una deuda mayor a \$ 20 millones.

Si se desagrega según la condición académica del deudor, se tiene que un 4,5% de los egresados y un 5,3% de los desertores en etapa de pago, presentan un elevado nivel de endeudamiento, lo que se explica por los cambios de carrera, que implicaron años de estudio adicionales a financiar y, por tanto, un mayor número de desembolsos del CAE.

Lo anterior ha generado fuertes presiones hacia la eliminación del CAE como una herramienta de financiamiento de la educación terciaria, al tiempo que el Presidente electo Gabriel Boric ha prometido una condonación total de los saldos adeudados.

Sin embargo, diversos son los especialistas que concuerdan que una medida de este tipo además de ser profundamente regresiva, es inmensamente costosa para el Fisco, ya que la condonación implica desembolsar cerca de US\$ 10.200 millones. A lo anterior debe sumarse el uso alternativo que podría darse a esos recursos y que debiese focalizarse en la educación inicial: el monto requerido para financiar la condonación del CAE permitiría financiar el aumento de la subvención en los niveles medios de educación parvularia (3 y 4 años) por aproximadamente 57 años o dichos recursos permitirán solventar hasta siete años del gasto anual del Mineduc en jardines infantiles.

Considerando lo anterior y para resguardar la sustentabilidad fiscal, es que resulta fundamental la creación de un nuevo crédito que corrija las actuales falencias que presenta el CAE y que elimine las discriminaciones arbitrarias a las que hoy se enfrentan sus deudores versus sus pares beneficiarios del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU).