

# Proyecto para un Crédito Único Estatal: Hacia un Sistema más Equitativo

**Este proyecto ingresado al Congreso supone un avance hacia un sistema que no discrimina a los estudiantes por la institución que eligen y se fija una tasa de interés más baja, que hace que la deuda sea más abordable. Sin embargo, persisten algunas dudas que deberán abordarse con seriedad durante el debate parlamentario que comienza, especialmente en el tema de los incentivos al pago del crédito.**

La semana pasada se dio a conocer el proyecto de ley definitivo, que busca reemplazar los sistemas de crédito del Fondo Solidario (FS) y Crédito con Aval del Estado (CAE), por un sistema único, que no discrimine por el tipo de institución de educación superior que escoge el alumno. Se despejan con esto algunas dudas que habían quedado con la información que había entregado el Ministerio de Educación cuando anunció la creación de este nuevo sistema.

Como ya se había anticipado, se establecerá un sistema único de créditos, al cual tendrán acceso los alumnos pertenecientes a los 9 primeros deciles de ingreso, independiente del tipo de institución que escojan, siempre que ésta esté acreditada por al menos tres años. Los recursos serán prestados a una tasa de

interés del 2% real anual y deberá ser devuelto a través de pagos contingentes al ingreso, desde la primera remuneración del egresado, en un plazo máximo de 180 cuotas (15 años), luego de las cuales la deuda remanente será condonada. El Ministerio de Educación (MINEDUC) será el encargado de determinar a los beneficiarios, y será la Tesorería General de la República la entidad que administrará y realizará la cobranza a los futuros deudores.

Si bien con este proyecto se avanza hacia un sistema más equitativo, que no discrimina a los estudiantes por la institución que escogen, y se fija además una tasa de interés más baja que hace finalmente que la deuda sea mucho más abordable, persisten algunas preguntas: ¿Qué pasará con quienes, habiendo obtenido su título, optan por no trabajar (por ejemplo para dedicarse al cuidado del hogar) o por hacerlo de forma *part time*? ¿Por qué se fija la tasa en el 2% y no a la tasa de endeudamiento del Fisco

más un *spread*? ¿Por qué obligar a las instituciones de educación superior a asumir un giro que no les es propio? ¿Qué consecuencias tendrá la eventual fijación de aranceles? ¿No convendrá solucionar los problemas de diseño del sistema actual?

## Las razones que impulsaron el proyecto

Según el documento, existen cuatro motivos que justificarían la iniciativa. Primero, para terminar con la discriminación arbitraria que existe en las condiciones de los créditos. Hoy un alumno que estudia en una universidad del CRUCH puede optar al crédito del FS, de condiciones más favorables que el CAE, única opción para un alumno de las mismas características que escoge un instituto profesional, centro de formación técnica o una universidad no CRUCH. La ayuda estudiantil, en forma de beca o crédito, constituye un beneficio para el alumno y no para la institución, por lo que el criterio de elegibilidad y las condiciones de la ayuda deben estar basadas en la necesidad y/o mérito de la persona, y no en las características de la institución de educación superior que escoja. Este proyecto crea un crédito único, lo que resulta fundamental para mejorar la equidad, especialmente si tenemos en cuenta que son las instituciones postergadas las que concentran un mayor porcentaje de jóvenes necesitados de ayudas financieras.

En segundo lugar, se plantea que el CAE es una potencial fuente de sobreendeudamiento y que es necesario proteger a los estudiantes del riesgo de contraer un crédito dado que las situaciones futuras son inciertas y se prevén escenarios negativos. Aun cuando estamos de acuerdo con la creación de mecanismos que ayuden a que las deudas no se vuelvan inabordables, nos parece que este argumento es equivocado, pues en sí la decisión de estudiar y de aceptar a un estudiante es una decisión riesgosa. Más aún, el prestamista asume un riesgo todavía mayor, dado que existe una asimetría de información, pues no le es posible determinar de antemano si el egresado tendrá intenciones de esforzarse en terminar su educación y devolver su deuda. Sin duda, como sociedad valoramos tener egresados de educación superior que sean capaces de solventar sus gastos, pero recordemos que su éxito dependerá tanto de la calidad de la educación recibida como de su esfuerzo personal, por lo que no es rol del Estado eliminar el riesgo implícito en su decisión, sino más bien asegurar que exista suficiente información de manera de minimizar el riesgo de esta segunda fuente.

En tercer lugar, se sostiene que dado que las ayudas del Estado cubren hasta el arancel de referencia, resultaría poco lógico que el alumno deba financiar la diferencia entre este monto y el arancel efectivo. Esto tampoco nos parece un argumento de peso, pues se debe valorar el esfuerzo del Estado en ayudar al alumno, pero no podemos pretender que éste no

perciba ningún costo de su educación superior, pues finalmente será él mismo el principal beneficiado en el futuro. En todo caso, y más allá del argumento que se dé, creemos que sí es válido que se tomen medidas para ayudar a que los alumnos puedan financiar el arancel completo mientras estudian, lo que no exime de la responsabilidad de devolverlo cuando tenga los recursos.

Por último, los sistemas actuales han alcanzado tasas de morosidad que los hacen insostenibles en el tiempo. El FS, en el mejor de los casos, permitiría recuperar apenas el 65% de lo prestado<sup>1</sup>, y el CAE, aunque no ha pasado tiempo suficiente como para que se evidencie la morosidad potencial, también se prevé tenga este problema, pues por diseño no genera incentivos suficientes para que las instituciones encargadas realicen los mecanismos de cobranza necesarios<sup>2</sup>. Sin duda, estos problemas deben solucionarse ya, pues no podemos mantener sistemas que por diseño estén destinados a fracasar.

## Características del nuevo sistema de créditos

El nuevo sistema contempla que sea el Estado el que provea los fondos para financiar los créditos estudiantiles, reemplazando a los bancos, que sea el Ministerio de Educación el que determine a los beneficiarios y la Tesorería General de la República con el apoyo del Servicio de Impuestos Internos, los encargados de la cobranza. El CAE opera bajo la lógica de que son los bancos, por definición, mejores cobradores, pues esa es justamente su función. Sin embargo, al estar los créditos avalados por el Estado, éstos pierden los incentivos a realizar las instancias de cobranza necesarias, pues de todas formas los créditos les son devueltos en un 90%. Si fuese por mejorar la cobranza, bastaría con comprometer más a los bancos en caso de incobrables, y no parece existir alguna razón contundente que explique la salida de los bancos<sup>3</sup>. Pasar los recursos al Fisco puede constituir un riesgo, pues podrían, eventualmente, ser utilizados con fines políticos del gobierno de turno, como sería por ejemplo dar un “perdonazo” a los deudores.

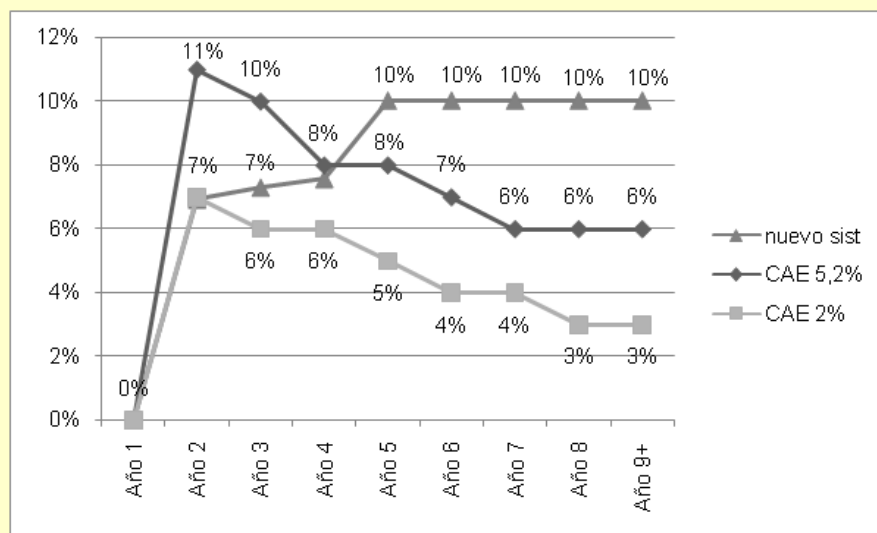
En cuanto al crédito propiamente tal, tendrá una tasa del 2% anual (en UF), cubrirá el arancel de referencia de la carrera y empezará a devolverse una vez que el egresado esté empleado. El pago será proporcional al ingreso<sup>4</sup>, con una tasa progresiva: de 5% en el tramo hasta 14 UTM, 10% hasta los 28 UTM, y 15% sobre 28 UTM (\$ 1.120.000 aprox.), siempre y cuando no se sobrepase el 10% del ingreso. Además, se propone un plazo máximo de pago equivalente a 180 pagos mensuales (15 años), después del cual la deuda remanente sería condonada. Esto es equivalente a educación superior gratuita, financiada con un impuesto progresivo a los egresados, con un tope de 15 años o hasta que se extinga la deuda<sup>5</sup>.

En cuanto a la tasa de interés, dado lo cambiante del contexto financiero, en general no conviene fijarla, sino más bien dejar que ésta fluctúe en relación a algún indicador importante (por ejemplo la tasa de endeudamiento del Estado más un *spread*). Pues si el día de mañana el país se encontrara restringido a los créditos y las tasas subieran, este 2% que hoy parece razonable podría generar problemas de endeudamiento y déficits importantes.

En cuanto al pago contingente al ingreso, constituye una forma de hacer el crédito más abordable, asegurando que nunca representará más del 10% de la remuneración. Sin embargo, al sumarle el tope de 180 cuotas, habrá casos en que, aun con ingresos altos, los egresados no terminarán de pagar su crédito, y por lo tanto será el Estado -todos los chilenos- el que lo subsidie. Es decir, en lugar de destinar recursos públicos, por ejemplo a una vivienda social para una familia en situación de pobreza, se estará costeando una parte de la carrera de un profesional que de todas formas tiene un ingreso suficiente para pagar. Se entiende la intención de crear una especie de seguro que permita alivianar la carga en la medida que ésta se vuelve difícil de pagar, pero cuidado con replicar el problema del FS, que hoy significa una elevada morosidad y un sistema insolvente.

Gráfico Nº 1

## DEVOLUCIÓN CRÉDITO INGENIERO COMERCIAL U. DE LAS AMÉRICAS



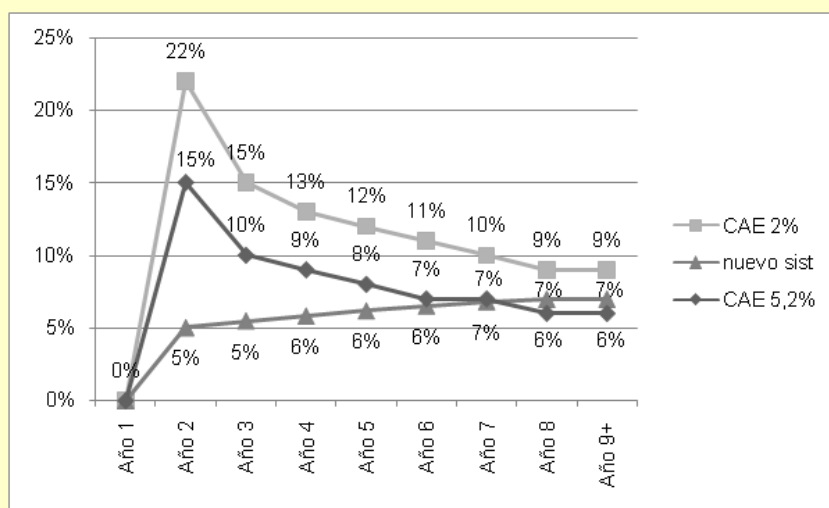
Fuente: Elaboración propia con datos del MINEDUC.

Para graficar esto último, y a modo de ejemplo, se compara la deuda y el patrón de pagos de egresados de algunas carreras. Un ingeniero comercial con el ingreso y empleabilidad promedio de la Universidad de las Américas, dadas las condiciones del nuevo sistema, pagaría su crédito en cuotas cercanas al 10% de su ingreso y la deuda se extinguiría en 9 años.

Con el CAE, el pago del crédito le hubiese tomado los 20 años estipulados, pero conforme aumenta su ingreso, las cuotas fijas representarían una proporción cada vez menor de su sueldo. En el Gráfico N° 1 se ve la situación actual de un CAE con tasa 5,2%, versus un CAE con tasa del 2%, y el nuevo sistema propuesto.

En el Gráfico N° 2 se hizo este mismo ejercicio para un psicólogo con remuneración y empleabilidad promedio egresado de la Universidad Andrés Bello. Las cuotas fijas de pago del CAE son una mayor carga en relación al ingreso en los primeros años, pero conforme aumenta su sueldo, éstas van cayendo. Con el nuevo sistema que propuesto, la deuda contraída se extinguiría en 20 años aprox., sin embargo, dado que el plazo máximo es de 15 años, se terminarían condonando más de \$ 3,5 millones, a cargo del Fisco (equivalentes al 33% de la deuda al comienzo del período de pago).

Gráfico N° 2  
DEVOLUCIÓN CRÉDITO PSICÓLOGO U. ANDRÉS BELLO



Fuente: Elaboración propia con datos del MINEDUC.

De lo anterior se desprende que, así como habrá situaciones en las que con el nuevo sistema la deuda se extinguirá más rápidamente, también habrá otras en que se quedará un saldo a cargo del Fisco. Por un lado, parece razonable querer subsidiar ciertas profesiones que, aunque poco rentables financieramente hablando, pueden tener una elevada valoración social; ésta podría ser la justificación para perdonar las deudas luego de 15 años. Sin embargo, creemos que la forma de hacerlo no es subsidiándolas ex post, sino ex ante (desde el momento que se ingresa a estudiar, con iniciativas como la beca vocación de profesor). De hecho, en el proyecto se señala que “es preferible que el Estado establezca un mecanismo de financiamiento dirigido especialmente a este fin”.

Cabe aclarar que para los cálculos se usaron los actuales aranceles de referencia, pero este proyecto se enmarca en un contexto en que éstos sean recalculados, incluyendo también indicadores de resultados, como la empleabilidad e ingreso esperado, lo que permitiría alinear el pago del crédito al ingreso futuro. La idea es que con esto haya menos deudas condonadas (pues los aranceles de esas carreras bajarían), pero también menos deudas que se extingan antes de los 15 años (pues los aranceles de esas carreras subirían).

Un tema adicional es el caso de quienes optan por no trabajar o por hacerlo menos horas. Al percibir un ingreso más bajo (o nulo), pagarán menos (o no pagarán) y por lo tanto se creará un subsidio cruzado desde aquéllos que trabajan jornada completa, a aquéllos que lo hacen *part time*, o incluso hacia quienes toman voluntariamente la decisión de no trabajar (por ejemplo dueñas de casa). Es necesario corregir esto, pues no hay que olvidar que esto será de cargo fiscal, son dineros públicos cuyo uso alternativo podría ser mucho más focalizado.

## Requisitos y obligaciones para las instituciones

Este sistema de créditos será para estudiantes de los 9 primeros deciles que se matriculen en instituciones de educación superior reconocidas oficialmente por el Estado, con al menos 3 años de acreditación, que seleccionen a sus alumnos en base a criterios objetivos y transparentes, y que si reciben el aporte fiscal indirecto, “lo utilicen exclusivamente para fines de desarrollo institucional”. Sobre esto último, falta que se aclare de qué forma se medirá, pues no está claro qué sería desarrollo institucional (¿sueldos a profesores? ¿infraestructura?).

Quizás lo más controversial de este proyecto de ley está en el Título VI, sobre la forma de cubrir la brecha entre el arancel de referencia y el arancel real que paga el alumno. Según éste, se obligaría a que sea la institución de educación superior la que financie la diferencia mediante becas o créditos propios de las mismas condiciones que el crédito estatal, en un 100% para los alumnos de los dos primeros quintiles de ingresos y un 50% para los estudiantes del tercer quintil. En caso de ser un crédito, su pago estará subordinado al crédito estatal, es decir, que se comenzará a pagar después que la deuda con el Fisco.

En el caso de que la institución decida dar créditos, se le estaría obligando a entrar en un giro que no le es propio; en caso de que opte por las becas, lo que se estaría haciendo en la práctica es una fijación de los aranceles. Si bien es necesario cuidar que los aranceles no suban artificialmente, la fijación de aranceles de referencia es una versión de las fijaciones de precios centralizadas, que la experiencia nos muestra que suelen introducir

distorsiones en lugar de corregirlas y que además quitan la flexibilidad para adaptarse a los cambios que se producen en el tiempo. En la medida en que el grueso del financiamiento sea mediante créditos y no becas, los alumnos sí estarían enfrentando el costo de su educación y las instituciones tendrían el incentivo a mantener los aranceles bajos, sin la necesidad que estos sean fijados por el Estado arbitrariamente.

En esta misma línea, podría ocurrir que, dada la divergencia entre el arancel real y el de referencia, haya instituciones que opten simplemente por no recibir alumnos con crédito estatal, para no tener que financiar la diferencia. Esto atentaría contra la diversidad en el sistema de educación superior y contra la inclusión de jóvenes provenientes de sectores de menos recursos. Parece por lo tanto, mucho más razonable que las instituciones que así lo quieran, sean avales de un crédito similar al estatal, que les permita mantener la flexibilidad en sus aranceles, a la vez que las compromete con sacar adelante a sus alumnos para que en el futuro sean capaces de devolver su deuda.

## Cuánto costaría

El último aspecto a tener en cuenta es el costo del nuevo crédito estatal. En el Cuadro N° 1 se muestra una estimación del costo futuro para el Fisco de seguir con la situación actual (FS y CAE con las modificaciones recién aprobadas: tope máximo de la cuota del 10% del ingreso y tasa subsidiada del 2%), y en el Cuadro N° 2 se muestra la proyección de cuánto costaría el nuevo sistema (se incluye también los flujos pendientes del CAE y FS).

Cuadro N° 1

### FLUJOS SIN EL NUEVO PROYECTO DE LEY (MM U\$ 2012)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAE <sup>1</sup>	574	609	640	666	672	726	726	726	726	726
Fondo Solidario <sup>2</sup>	142	144	145	147	148	150	151	153	154	156
<b>Total Sist. Actual</b>	<b>716</b>	<b>753</b>	<b>785</b>	<b>812</b>	<b>820</b>	<b>875</b>	<b>877</b>	<b>878</b>	<b>880</b>	<b>881</b>

Fuente 1: Elaboración propia con información de la DIPRES (Informe Financiero Mensaje N° 158-359) y Banco Mundial (marzo 2011), "Programa del Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile". Fuente 2: Informe Financiero Mensaje N° 098-360, junio 2012.

Cuadro N° 2

### FLUJOS CON EL NUEVO PROYECTO DE LEY (MM U\$ 2012)

MM\$ 2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAE	577	445	313	217	131	72	29	10	0
FS	142	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo Crédito	0	331	658	941	1.167	1.325	1.298	1.200	1.085
Desembolsos	0	331	660	952	1.208	1.415	1.488	1.510	1.520
Recuperaciones	0	0	2	11	41	90	189	310	435
<b>Total</b>	<b>719</b>	<b>776</b>	<b>971</b>	<b>1.158</b>	<b>1.298</b>	<b>1.397</b>	<b>1.328</b>	<b>1.210</b>	<b>1.085</b>

Fuente: Informe Financiero Mensaje N° 098-360, junio 2012.

Se observa que el nuevo sistema resultaría más costoso para el Fisco, aunque se espera que éste tenga una tasa de recuperación mayor, y en general resulte más abordable para los prestatarios. Persisten sin embargo nuestras dudas sobre si sería conveniente (y más barato) optar por solucionar los defectos en el diseño de los créditos ya existentes (lo que incluye además acabar con la discriminación arbitraria entre alumnos según la institución que escogen), en lugar de implementar este nuevo crédito estatal.

## En breve...

- El proyecto plantea la creación de un crédito único estatal, con una tasa de interés del 2% anual real, que se pagará en cuotas contingentes al ingreso, en un plazo máximo de 15 años.
- Además, se obliga a las instituciones de educación superior a financiar la brecha entre el arancel efectivo y el de referencia. Esto equivale a una fijación de aranceles, lo que genera más distorsiones, e incluso podría terminar segregando el sistema en la medida que algunas instituciones opten por no recibir alumnos con ayudas, con tal de no ingresar al giro financiero que les es ajeno.
- El principal problema de los créditos actuales es que no generan incentivos suficientes para su devolución. Sin embargo, hay que tener cuidado con que el crédito estatal propuesto siga teniendo deficiencias en su diseño: cuotas contingentes al ingreso y un plazo máximo de pago pueden hacer que en la práctica la recuperación sea baja. Esto sería peor teniendo en cuenta que el costo fiscal del nuevo sistema sería del orden del costo proyectado del sistema actual.

---

<sup>1</sup> Dado que el fondo solidario se paga con cuotas contingentes al ingreso y por un plazo máximo, se da el caso de egresados que, aunque cuentan con el ingreso suficiente para hacerlo, son perdonados antes de que su deuda se extinga.

<sup>2</sup> El problema principal radica en que, al estar el crédito avalado por el Estado en un 90%, la institución de educación superior recibe el pago del arancel y el banco recibe la devolución de las cuotas, por lo que ninguno de los dos tiene interés en cobrar activamente y hasta las últimas instancias. Como consecuencia de esto, es el Estado el que termina prestando dineros que no le son devueltos.

<sup>3</sup> Más adelante se ve que tampoco existen motivos económicos, pues el nuevo sistema no será tampoco más barato que el antiguo.

<sup>4</sup> Ingreso bruto menos descuentos legales.

<sup>5</sup> Esto es similar a Australia y a lo que propuso la CONFECH a la Comisión de Educación del Senado el pasado 11 de abril, cuando se discutían modificaciones al CAE.