



# CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO

ideapaís.

# CONTENIDOS

- 01.** Introducción
- 02.** ¿Qué es el CAE?
- 03.** ¿Cuándo comenzó?
- 04.** ¿Cómo funciona?
- 05.** El problema del arancel de referencia y el arancel real.
- 06.** El problema de la calidad
- 07.** El problema de la garantía de la deserción académica
- 08.** El problema que tenemos actualmente
- 09.** Propuesta: Se acabó el negocio de los bancos con la educación superior
- 10.** Conclusión

## INTRODUCCIÓN

Desde que se inició la discusión sobre la reforma educacional, el Crédito con Aval del Estado (CAE) ha sido la piedra en el zapato del debate. El 5 de julio del año 2016 el Ejecutivo presentó el proyecto de ley de educación superior, el cual viene a reformar “completamente el régimen jurídico del sector”<sup>1</sup>, introduciendo, entre otras reformas, la gratuidad como mecanismo de financiamiento.

Sin embargo, después de casi un año de debate legislativo en el que el proyecto ha avanzado lentamente en medio de críticas de todos los sectores políticos, en las últimas semanas la eliminación del CAE —ausente del proyecto original— se convirtió en el punto de quiebre, tanto así que el Ministerio de Educación hubo de comprometerse, con el fin de consensuar el apoyo futuro al proyecto de ley, de enviar un nuevo proyecto de ley para reemplazar el CAE durante el segundo semestre del 2017. En dichas condiciones, la Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar.

En este contexto de reformas, se han cumplido más de diez años desde que empezó a operar el CAE, beneficiando a 808.366 estudiantes a la fecha.<sup>2</sup> Una política pública que, si bien ha permitido aumentar notablemente la cobertura en la matrícula de educación superior, especialmente para los grupos de clase media que no cuentan con los recursos ni son elegibles para las becas que entrega el Estado, se ha asociado con lo más negro del sistema de educación superior: el lucro, la educación de mala calidad y el abuso que juega con las expectativas de las personas.

Así, no es extraño que las primeras oleadas del movimiento estudiantil estuvieran relacionadas precisamente con la denuncia del “negocio de la educación” y la pesada “mochila” de quienes accedían al CAE, producto de los altos costos y el mal diseño de su regulación, que convertía la promesa de la educación superior en un verdadero problema para el estudiante y sus familias.

En la práctica, como vemos, el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo no se ha hecho cargo de esta realidad prioritaria, apostando por la gratuidad. Este controvertido beneficio, que sólo funciona para aquellos

estudiantes que se ubiquen entre el primer y quinto decil y que ingresan a las instituciones que hayan adscrito la política de gratuidad —tanto estatales como privadas— y que cumplan con ciertos requisitos mínimos, sólo será accesible para una parte de los estudiantes. Los alumnos que no hayan sido beneficiados con la gratuidad, podrán eventualmente tener derecho a acceder a otros beneficios estudiantiles, como las distintas becas y el CAE.

En el presente documento realizaremos un análisis sobre los principales problemas asociados al CAE, junto con proponer en reemplazo un nuevo crédito único y estatal, que no represente sólo un cambio superficial y sea una oportunidad real de financiamiento para todos los jóvenes que necesariamente quedarán excluidos de la gratuidad, o no cumplan con los requisitos socioeconómicos para acceder a ella.

## ¿QUÉ ES EL CAE?

El CAE es un crédito para el financiamiento de estudios superiores, destinado a personas que se matriculen en alguna de las instituciones que se encuentren acreditadas, que no sean parte del 10% más rico de la población y que obtengan un puntaje PSU sobre 475<sup>3</sup> puntos. Estos créditos son financiados con fondos de la banca privada, con una tasa de interés del 2% desde el año 2012 en adelante<sup>4</sup>. En estas condiciones, tanto el Estado como las Instituciones de Educación Superior (IES) cumplen el rol de aval, con el objetivo de garantizar el acceso sin discriminaciones y distribuir los riesgos entre los agentes involucrados.

Las IES son avales en tanto se constituyen como garantía de la eventual deserción de los estudiantes. Sin embargo, en la práctica dicha garantía busca disminuir los riesgos crediticios asociados a esta política, generando un negocio atractivo para la banca privada, pues se trata de un instrumento de deuda que se entrega a jóvenes de escasos recursos, que no cuentan con un perfil de riesgo acorde al estándar acostumbrado para un crédito de consumo tipo y que, por lo tanto, en otras condiciones no habrían podido acceder a él.

<sup>1</sup> Proyecto de ley de Educación Superior (Boletín 10783-04). Disponible en: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=11224&prmBoletin=10783-04](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11224&prmBoletin=10783-04)

<sup>2</sup> Según datos de la Comisión Ingres, considerados hasta el proceso 2016. Más detalles disponibles en: <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>

<sup>3</sup> Información Comisión Ingres. Más detalles disponibles en <http://portal.ingresa.cl/acceso-postulante/requisitos-para-acceder-al-credito/>

<sup>4</sup> Originalmente, la tasa de interés era de 8%.

Desde la perspectiva del usuario, este crédito, tras la reforma de 2012, funciona de la siguiente manera: se cobra un interés real —sobre UF— del 2% a los estudiantes, con montos mensuales de pagos que son contingentes al ingreso (no pueden superar el 10% de los ingresos mensuales), con 15 años para efectuar el pago. La diferencia entre la tasa que se le cobra al estudiante y la que efectivamente licitó el banco —cerca al 5,5%— la subsidia el Estado, al igual que el monto remanente que no se alcance a pagar. El cobro se hace efectivo 18 meses después de notificado el egreso de las IES.

## ¿CUÁNDO COMENZÓ?

Hasta el año 2005 existía una fuerte segregación de los beneficios y ayudas estudiantiles que proporcionaba el Estado. A pesar que desde el año 1981 existían instituciones privadas, éstas eran excluidas de la mayoría de los beneficios que entregaba el Estado, los cuáles sólo se otorgaban a universidades que cumplían con ciertos criterios históricos. Así, se dejó fuera del financiamiento a universidades más nuevas —las creadas en 1981 en adelante— y a todas las instituciones que imparten educación técnico profesional. Por ello, los estudiantes tenían como única alternativa de financiamiento el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSUC), el que sólo beneficiaba a los alumnos de las 25 universidades tradicionales del Consejo de Rectores (CRUCH)<sup>5</sup>.

Por lo tanto, quienes querían —o sólo podían— acceder a otras instituciones no tradicionales, debían financiar sus estudios por su propia cuenta. De esta manera, muchas personas quedaban fuera de la educación superior, generando una discriminación arbitraria por parte del Estado en favor de universidades cuyo único atributo distintivo era haberse creado antes de la reforma de 1981.

En ese escenario, el gobierno de Ricardo Lagos, con Sergio Bitar y con Pilar Armanet como Ministros de Educación —actual rectora de la Universidad de las Américas, del grupo Laureate, principal beneficiado del CAE—, proponen avanzar en este sistema que, con fondos de la banca privada, permite que jóvenes sin posibilidades de acceder a beneficios puedan matricularse en una IES más allá de las privilegiadas universidades del Consejo de Rectores (CRUCH).

El año 2012, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se realizó una serie de reformas con el objeto de alivianar la mochila de los estudiantes y sus familias. Estas medidas contemplaban la rebaja de la tasa de interés de 6% a 2%<sup>6</sup> —tasa que ya tenía el FSUC—, beneficiando, así, en las mismas condiciones a todos los estudiantes, independiente del tipo de establecimiento al que accedieran. Este beneficio se hace extensivo para quienes ya tenían créditos de años anteriores, pero sólo para aquellos que no estuvieran morosos. Además, se estableció un pago máximo de cuota del 10% del ingreso y un máximo de 180 cuotas, junto con otros beneficios<sup>7</sup>.

Aunque la idea original de financiamiento por CAE tenía una intención positiva, problemas serios en su materialización a lo largo de estos años, lo tienen en la actualidad en plena crisis de legitimidad, pese a las reformas a las que fue sometido durante la administración del Presidente Piñera. El hecho que, por problemas de diseño el Estado quede “obligado” a aceptar los términos impuestos por los bancos y que el pago no fuese contingente al ingreso, son sólo algunos de los errores que han perjudicado una idea que podría haber favorecido a los jóvenes de Chile.

## ¿CÓMO FUNCIONA?

Los postulantes ingresan sus datos en el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), plataforma web que resume todos los datos socioeconómicos y que, además, es utilizada para definir otros beneficios como becas y créditos en la educación superior.

La información de los postulantes es analizada por la Comisión Ingres, entidad autónoma que gestiona el crédito y que define a cuántos estudiantes, en función del presupuesto asignado por el gobierno central, puede otorgarse el beneficio. Hay que considerar que el crédito financia programas de instituciones acreditadas, entregando un mínimo de \$200.000 y un máximo equivalente al arancel de referencia fijado por el MINEDUC para ese programa.

Luego de dicho proceso, la Comisión Ingres ordena a los postulantes en listas equivalentes en términos del riesgo —carrera que estudia, institución donde lo hace, quintiles de ingresos, etc.— con el fin de presentárselas a los bancos que estén dispuestos a realizar una oferta económica en la licitación que se realiza.

<sup>5</sup> El CAE fue introducido en 2005 mediante la Ley n° 20.027 de financiamiento de la Educación Superior. Texto completo de la ley disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239034> (18-04-2017)

<sup>6</sup> Esta rebaja al 2%, consiste en realidad en un subsidio por parte del Estado a la tasa real que cobran los bancos, por lo que ha significado un alto costo para el Estado.

<sup>7</sup> Puede revisarse información en <http://www.mifuturo.cl/index.php/2013-03-06-18-20-53/noticias/256-se-firma-proyecto-de-ley-sobre-financiamiento-estudiantil>

Consecuentemente, los bancos presentan sus respectivas ofertas, adjudicándose las quienes presenten menores tasas de interés para el crédito. Una vez asignados los postulantes aptos para recibir el beneficio, éstos deben materializar los créditos, para lo cual es necesario que los postulantes firmen un documento y entreguen su información socioeconómica de manera detallada.

Con esa información, los bancos realizan una oferta económica al Fisco, estableciendo los créditos que les venderán con un porcentaje de recarga. Esto genera un incentivo perverso, ya que los bancos buscarán vender al Estado la mayor cantidad de créditos posibles producto del recargo, sobre todo aquellos que sean más riesgosos. Así, los bancos toman en consideración la carrera, su duración —se prefieren las más cortas—, en qué institución lo hace —prefiriendo las de mayor prestigio— y el perfil de empleabilidad y salarios que tiene cada uno. El Estado, obtenido este informe, se ve “obligado” a comprar en las condiciones establecidas, debido a su calidad de aval y por no existir mayor competencia.

Esto se agrava debido a que por ley son los bancos quienes mantienen la administración de los créditos cedidos al Fisco, sin que exista por tanto un incentivo al cobro de los mismos.

## EL PROBLEMA DEL ARANCEL DE REFERENCIA Y EL ARANCEL REAL

Este crédito comenzó a operar en un sistema de educación superior que adolecía de serios problemas estructurales, de diseño y de implementación, sentando la base perfecta para incentivar el abuso.

Uno de los problemas más graves es la brecha que se forma entre el arancel real y el arancel de referencia. Actualmente, todas las ayudas estudiantiles que están relacionadas con financiamiento estatal proporcionan recursos hasta el arancel de referencia. Este es un monto máximo que fija cada año el Ministerio de Educación, que busca evitar que las instituciones eleven el precio de sus programas académicos por sobre su valor efectivo. El problema se genera debido a que el valor total de la carrera, casi siempre, es superior al monto de arancel de referencia. Por lo que las personas que acceden al CAE, deberán buscar además un modo de financiamiento

alternativo, que les permita cubrir la brecha entre el arancel de referencia y el arancel real. Este modo se encuentra generalmente en créditos de consumo de casas comerciales, con altas tasas de interés, ya que no tenían los beneficios de interés rebajado, ni de pago que tenía el CAE<sup>8</sup>.

Por otro lado, la compleja metodología de la determinación del arancel de referencia y las falencias de los indicadores que se utilizan, genera que los valores fijados no siempre sean consistentes con la calidad de los programas, ocasionando que la deuda adquirida —incluso sólo por el valor del arancel de referencia— sea poco sustentable en el futuro.

## EL PROBLEMA DE LA CALIDAD

Sin entrar a analizar el sistema que asegura la calidad de la educación superior, es posible afirmar que uno de los problemas más graves de los que adolece, es la vinculación entre el acceso al financiamiento y la acreditación. Esto debido a que el sistema de CAE exige a todas las instituciones participantes estar acreditadas, lo que, sumado a las falencias propias del sistema de aseguramiento de la calidad —como la falta de criterios claros de estándares de calidad—, ha generado ciertos incentivos perversos, junto con distorsionar el sentido de la acreditación —asegurar condiciones mínimas e ir mejorando la calidad—. Así, en la práctica, se ha generado una presión a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) de conceder acreditaciones con el fin de no perjudicar a los estudiantes, lo que ha obligado que se entregue la acreditación a IES que no cumplen necesariamente con los estándares mínimos, como se puede constatar en el extenso Informe de la Comisión de Educación que investigó la CNA<sup>9</sup>. En definitiva, la acreditación parece haberse convertido más en una herramienta de marketing, que de mejora de la calidad para las IES, pues se entiende más bien como una marca de aprobación que de calidad, que les permitía dar el beneficio de financiamiento a través del CAE, logrando atraer a una mayor cantidad de estudiantes para que accedan a la educación superior<sup>10</sup>.

Por otro lado, el CAE no distingue el nivel de acreditación, provocando un problema futuro para los alumnos beneficiados. Esto se debe a que el mecanismo de acreditación actual clasifica a las instituciones con

<sup>8</sup> Desde el año 2016 los créditos de pregrado pueden ser reprogramados como créditos CORFO, obteniendo los mismos beneficios de éstos. Para más información <http://www.reprogramadoscorfo.cl/> (18-04-2017)

<sup>9</sup> El año 2010 se presentaron 31 IES para acreditación ante la CNA y se acreditaron todas. (Cámara de Diputados (2013) Informe de la Comisión de Educación, deportes y recreación constituida en investigadora sobre la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Recuperado de <https://www.camara.cl/sala/doc2.aspx?DOCID=3794> (18-04-2017).

<sup>10</sup> Ídem.

nota de 0 a 7 años —entendiendo que una institución acreditada por 7 años es de mayor calidad que una acreditada por 2—. Sin embargo, el CAE entrega a todos las mismas condiciones, sin prever que la capacidad de pago será menor para aquellos alumnos que estudiaron en universidades de menor calidad. Según el portal “Mi Futuro” del Ministerio de Educación, la duración real (en semestres) de un estudiante de una carrera tradicional como Derecho o Ingeniería, en instituciones acreditadas por menor tiempo del de duración de la carrera, el doble de la duración esperada, en algunos casos<sup>11</sup>.

Además del problema de la capacidad pagadora a futuro, esto genera una información confusa a los estudiantes a la hora de decidir el establecimiento en el cuál estudiarán, ya que “empareja” a las IES en un mismo nivel de calidad.

## EL PROBLEMA DE LA GARANTÍA DE LA DESERCIÓN ACADÉMICA

La vinculación del CAE con la acreditación, además, se vio agravada por la “garantía de la deserción académica”, la cual hace responsable a las IES del riesgo de deserción, debiendo éstas pagar el 90% del crédito más intereses, en caso que el alumno abandone sus estudios al primer año<sup>12</sup>. Es decir, el CAE está pensado como un incentivo para que las IES se preocupen por la permanencia de sus alumnos.

Pese a que efectivamente el CAE ha logrado disminuir las cifras de deserción, esta garantía, sin embargo —debido a los vacíos y falencias del sistema de acreditación—, fue aprovechada en sentido inverso, pues las IES buscaron verse más atractivas, pero no necesariamente mediante una mejora en la calidad, ya que los incentivos estaban puestos en bajar la deserción y no en las expectativas laborales de los alumnos. Es el caso de IES que para mantener a sus estudiantes y no disminuir sus expectativas, bajaron los estándares y requisitos para pasar de curso y de expulsión por rendimiento académico.

El supuesto detrás del financiamiento de la educación superior con créditos, sean privados o públicos, es que las personas que acceden a él tengan, en el futuro, capacidad pagadora. Para ello, es necesario que el mundo del trabajo valore la carrera estudiada y la remunerere acorde

al esfuerzo que ello significó. Un estudio realizado por Rau, Rojas y Urzúa, analiza el caso de la rentabilidad del CAE, demostrando que alumnos que estudiaron con este crédito presentan salarios hasta un 4% de menores que alumnos que no estudiaron con él, lo que se explica precisamente por la baja calidad de los establecimientos en los que se encuentran la mayoría de los estudiantes con CAE<sup>13</sup>.

Por tanto, con un sistema donde la calidad no está asegurada, entregar créditos a personas que no serán capaces de pagar en el futuro se convierte en una verdadera “olla a presión” que sólo genera frustración, rabia y desconfianza con el sistema. No es casualidad que las primeras marchas estudiantiles se hayan llevado a cabo cinco años después del estreno del CAE, justo cuando la primera generación egresaba y se daba cuenta de que le estaban cobrando un costo por crédito desproporcionado a su ingreso y que, encontrar trabajo con una remuneración que le permitiera llevar un estándar de vida acorde a lo que aspiraba, era algo más difícil de lo que se mostraba en el papel.

## EL PROBLEMA QUE TENEMOS ACTUALMENTE

Como hemos visto, una política que pretende beneficiar a miles de estudiantes, ha terminado siendo un pésimo negocio para el Estado y para miles de jóvenes que han accedido al CAE. La falta de liderazgo de la Comisión Ingresos, de incentivos adecuados y la mala administración de los créditos junto con los vacíos de la ley, siguen sumando más estudiantes endeudados y generando un gasto por parte del Estado en una política que se sabe, no está cumpliendo con los objetivos y a la cual no se le ha dado solución alguna.

Para este año 2017, la Ley de Presupuestos destinó 706 mil millones de pesos al Crédito con Aval del Estado, cifra que es apenas un 3% inferior a lo consignado para financiar la gratuidad. Es decir, un 35,5% del presupuesto que el Estado ha asignado a la educación superior son destinados al CAE, lo que significa finalmente que —por términos de sobrepagos y las garantías asociadas a este crédito que debe pagar el Estado—, estos recursos terminan siendo invertidos en los bancos y no en la educación.

<sup>11</sup> Puede revisarse el portal en <http://www.mifuturo.cl>

<sup>12</sup> El porcentaje de garantía por deserción es: 90% primer año, 70% segundo año y 60% tercer año o más, correspondiendo al Fisco pagar 0%, 20% o 30% respectivamente.

<sup>13</sup> Rau T., Rojas E., Urzúa S. (2013). “Loans for higher education: does the dream come true?” The National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 19138. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w19138.pdf> (18-04-2017).

Según cifras de la Comisión Ingres, el 2016, se entregaron un total de 89.785 beneficios, los cuales son administrados por tres entidades bancarias: Itaú, Scotiabank y Banco Estado. El total de recursos entregados por los Bancos a las IES acreditadas donde se matriculan los alumnos beneficiados, entre 2006 y 2016, a través del CAE, es de \$3,3 billones (millones de millones). Sólo cinco bancos se han adjudicado el 95 % de los créditos: Scotiabank, Corpbanca, Estado, Itaú y BCI. Entre 2006 y 2016, el Fisco ha recomprado un 37% de los créditos, con un sobreprecio que llega a casi un 30% y equivale a más de \$450 mil millones<sup>14</sup>.

Con todo, el año más crítico fue el 2009, período en que la Tesorería General de la República pagó solo por recargo la suma de \$29.884.462 a las instituciones financieras, quienes habían fijado un porcentaje de recargo que oscilo entre 70% y 100%<sup>15</sup>.

Por otro lado, la mayoría de los beneficiados con CAE —un 88%, según la Comisión Ingres (2016)— se encuentran matriculados en instituciones privadas masivas, incluyendo universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, las cuales, en algunos casos, se han asociado con sospechas de lucro, como las pertenecientes al Grupo Laureate. De acuerdo a la comisión investigadora de la Cámara de Diputados, el 60% de los créditos CAE otorgados recaen en 5 grupos económicos que controlan universidades privadas<sup>16</sup>. De hecho, la Universidad de las Américas, la Universidad Andrés Bello y la Universidad de Viña del Mar, fueron vendidas en atractivos montos para estos efectos. Así, es muy criticado que fondos subsidiados por el Estado, que claramente benefician a la banca, beneficien además a universidades que parecen estar más enfocadas en generar utilidades que en la calidad de sus profesionales.

A esto se le debe sumar que el 42% de los beneficiarios CAE pertenecen al primer quintil, es decir, los estudiantes más pobres son los más afectados.

Por último, como hemos dicho, no existen incentivos de parte de los bancos de cobrar los créditos que administran a nombre del Fisco, generando, así, mayores costos para dicha entidad.

## ASPECTOS POSITIVOS DEL CAE

- Ha permitido el aumento en la matrícula para personas que antes no tenían forma de acceder a beneficios estudiantiles.
- Redujo las discriminaciones que hasta el 2005 se hacían en favor de las universidades pertenecientes al CRUCH y que generaba estudiantes de primera y segunda categoría.
- Ha permitido agregar diversidad al sistema y respetar la libertad de elección de los estudiantes.
- Incentivó a que las instituciones se acreditaran, ya que sin la acreditación no se podría acceder al beneficio.

## ASPECTOS NEGATIVOS DEL CAE

- Ha provocado una generación endeudada, con una enorme mochila financiera, y que en muchos casos no obtiene los recursos suficientes para devolver el dinero al Estado.
- Ha generado incentivos perversos para que los bancos se beneficien a costa del Estado —con recursos destinados a educación— revendiendo con sobrecargos créditos más riesgosos.
- En un contexto de baja regulación y un mal proceso de aseguramiento de la calidad, ha servido para incrementar la matrícula de instituciones masivas que no aportan calidad al sistema y que han sido sospechosas de perseguir lucro.
- Un mal diseño de incentivos para el pago (tasa fija no atingente al ingreso) y cobro del crédito (bancos administras créditos del Estado), ha generado que exista una alta morosidad, por lo que una proporción importantes de estudiantes llegan a DICOM.
- Es un crédito que está deslegitimado socialmente y que requiere de un cambio para que la ciudadanía recupere su confianza.

<sup>14</sup> Contraloría General de la República (2012) Informe Final N° 175, sobre auditoría para el sistema de créditos para estudios superiores con aval del estado, administrado por la Comisión Ingres. Disponible en <http://transparencia.ingresa.cl/files/auditoria/INFORME%20FINAL%20N%C2%B0%20175%20-%202012%20COMISION%20INGRESA%20SOBRE%20AUDITORIA%20AL%20SISTEMA%20DE%20CREDITOS%20PARA%20ESTUDIOS%20SUPERIORES%20CON%20AVAL%20DEL%20ESTADO%20SEPTIEMBRE%202013.pdf> (18-04-2017)

<sup>15</sup> Independiente que el año 2009 fue un año especial debido a la crisis subprime que obligó a realizar una doble licitación que afectó el costo de los recargos, la Comisión Ingres no definió tampoco políticas formales claras para determinar los porcentajes de recargo sobre la compra del financiamiento.

<sup>16</sup> Cámara de Diputados (2012) Informe de la Comisión Investigadora sobre el funcionamiento de la Educación Superior. Recuperado de <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=6866&prmTIPO=INFORMECOMISION> (18-04-2017).

## PROPUESTA: SE ACABÓ EL NEGOCIO DE LOS BANCOS CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Dentro de la discusión sobre la Reforma Educacional, el actual gobierno dio a conocer un plan que apunta a reemplazar el CAE, debido a que la propuesta de reforma pretende —a largo plazo— avanzar hacia un sistema de gratuidad, el cual no es compatible con la lógica de crédito universitario, sobre todo porque la gratuidad se entiende como un derecho social garantizado.

No obstante, considerando que la realidad financiera del Estado ha mostrado que el plan inicial de avance hacia la gratuidad era poco viable, el propio gobierno debió reformular su propuesta. Así, en diciembre pasado anunció que se evalúa una eventual fusión del CAE y el FSCU en un crédito único, que excluye la participación de la banca, y cuyos fondos serán administrados directamente por el Estado, manteniendo la tasa de interés en un 2%, —tomando la iniciativa del Presidente Sebastián Piñera que se encuentra en el Congreso—. Acorde con este cambio, en lugar de disminuir los fondos para el CAE, el Presupuesto Fiscal 2017 los aumentó en un 18% respecto al presupuesto del año anterior.

La propuesta de IdeaPaís busca avanzar en la idea de generar una institución independiente encargada de administrar todas las ayudas financieras que entrega el Estado para educación superior, fusionando los dos sistemas de crédito actuales, que segregan el financiamiento a la educación superior, además de una serie de medidas de las que se debe acompañar, para que no sea sólo un cambio cosmético. A continuación, proponemos algunos aspectos que consideramos esenciales.

### CRÉDITO ÚNICO Y ESTATAL

Proponemos que el Estado gestione un crédito único, pudiendo éste participar de la licitación con fondos propios. Sobre todo para que esta alternativa sea rentable —dado que cuando el Estado se endeuda también lo hace a una tasa de interés— la tasa que se cobre al beneficiario debe ser mayor o igual a la que se endeude el Estado.

Ello le dará presión competitiva al proceso de licitación, sin quedar a merced de los bancos y le otorgará más flexibilidad a la Comisión Ingresos para poder adoptar medidas más sustentables y convenientes al interés fiscal. Para contar con cierta holgura financiera, la Comisión contará con un fondo de reservas mínimo que permita la operación de estos créditos.

Este crédito seguirá operando en la medida que la gratuidad no pueda seguir avanzando. Así, con los recursos que se liberan, se podrá priorizar también la educación inicial y la educación escolar estatal en el presupuesto del Ministerio de Educación. Nuestra meta es garantizar que nadie con vocación y capacidades se quede fuera de la educación superior por falta de financiamiento, y que se acaben los abusos que terminan convirtiendo los sueños en verdaderas pesadillas.

### ORGANIZADO POR ORGANISMO INDEPENDIENTE

Proponemos que este nuevo crédito sea administrado por un único organismo, que gestione también las becas de arancel que proporciona actualmente el Estado y las becas de postgrados, como las Becas Chile, bajo una sola autoridad y sistema de gestión, que no esté influenciada por criterios políticos del gobierno de turno. Proponemos que este organismo sea la Comisión Ingresos, aprovechando la información y experiencia que ya tiene, la cual debe contar con mayores potestades de cobranza efectiva, a través de mecanismos designados por el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República, orientados en retenciones de impuestos y diferencias con los pagos que se enteran mensualmente.

Con esto, se logra utilizar todo el aprendizaje que ha desarrollado Ingresos en estos 10 años en relación a la identificación de riesgos y se dota al Estado de mecanismos para asegurar la cobranza.

### MEJORES INCENTIVOS DE COBROS Y PAGOS

Desde la perspectiva del estudiante, proponemos mantener la tasa real de 2% y que los pagos mensuales sean contingentes al ingreso (máximo un 10%), con posibilidades de que en caso de cesantía se exima del pago hasta por 12 meses (renovables). Para evitar el no pago, es necesario además generar condiciones en las bases de cobro que lo faciliten en cuotas mensuales,

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> La Tercera (2016) "Mineduc propone unificar Crédito con Aval del Estado y Fondo Solidario". Disponible en: [diario.latercera.com/2016/12/14/01/contenido/pais/31-228991-9-mineduc-propone-unificar-credito-con-aval-del-estado-y-fondo-solidario.shtml](http://diario.latercera.com/2016/12/14/01/contenido/pais/31-228991-9-mineduc-propone-unificar-credito-con-aval-del-estado-y-fondo-solidario.shtml)

<sup>19</sup> Proyecto de ley que crea un sistema de financiamiento para la educación superior. Boletín N°8364-04. Disponible en: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=8766&prmBoletin=8369-04](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8766&prmBoletin=8369-04)

mediante pago por internet y premiando con descuentos a quienes presenten historiales de pago dentro de los días que estipulen las bases.

Por otro lado, se deben mejorar los sistemas de cobro, como propusimos anteriormente, restando a los bancos la administración de los créditos del Estado y entregándoselos a la Comisión Ingresos.

### **GARANTIZAR CALIDAD DE LAS IES**

Estas propuestas deben ir fuertemente acompañadas de otras medidas de manera de no cometer nuevamente los mismos errores que hoy se observan. En primer lugar, es necesario repensar el sistema de aseguramiento de la calidad, desvinculando la acreditación con el financiamiento, subsanando los incentivos perversos de entregar acreditación a entidades de mala calidad, para que más estudiantes puedan tener acceso a financiamiento. Así, se hace necesario pensar en un sistema con una fiscalización fuerte, que se preocupe tanto por los estándares mínimos de calidad como de los mecanismos de cada IES para seguir mejorando, con criterios claros y establecidos por ley. Además de generar un sistema que incluya categorías mínimas de “acreditado” y “no acreditado”, en lugar de la lógica actual, donde se consideran acreditadas aquellas instituciones que hoy cumplen con los requerimientos para acceder a dos años de acreditación. En este sentido, la última propuesta del gobierno, parece incurrir en los mismos errores de hoy, al incluso aumentar la cantidad a ocho de años de acreditación. Si no se establecen los mecanismos necesarios para acompañar a las IES, fiscalizarlas y velar por el mejoramiento de la calidad.

En segundo lugar, es necesario fiscalizar correctamente el lucro en las universidades y cambiar la regulación para prohibirlo en instituciones técnico-profesionales —cuidando de que sea una transición que respete la propiedad de las actuales instituciones constituidas con fin de lucro—. Para esto, proponemos una fiscalización efectiva con mecanismos aleatorios que al mismo tiempo respeten el funcionamiento autónomo de las instituciones, de manera de no abusar en las medidas de control frente a aquellas que demuestran hacerlo bien y no lucrar, pero que sean implacables con las que quieran cometer abusos, sobrepasando la ley.

En tercer lugar, es necesario cambiar y simplificar la metodología para calcular el arancel de referencia, incorporando nuevos criterios para su determinación como la vulnerabilidad de la matrícula, empleabilidad, salarios observados, etc. y que permita, en definitiva, una mejor asignación de recursos conforme a las necesidades reales de los programas.

Finalmente, es necesario tener presente que esta reforma al financiamiento debe ir acompañada de una reforma curricular intensiva, que apunte a acortar y optimizar los programas de estudios, dotar a las mallas curriculares de mayor flexibilidad y generar mayor integración entre los distintos niveles de educación superior que existen. Con esto lograremos que las personas incurran en menores costos, reducir los niveles de deserción, el pago de aranceles y la carga que significan para las familias, liberando de gasto al Estado, permitiendo que más personas puedan acceder a los beneficios de la educación superior con los mismos esfuerzos.

## **CONCLUSIÓN**

Como hemos dicho, el sistema de financiamiento de Crédito con Aval del Estado, pese haber sido en sus orígenes una buena iniciativa —siendo una oportunidad para que miles de estudiantes de pudiesen acceder a la educación superior—. Sin embargo, producto del mal diseño y falta de una buena regulación, ha terminado siendo un costo enorme tanto para el Estado como para los beneficiarios, provocando que esta política se convierta en una inversión o negocio para la banca privada, más que en un real progreso en el derecho a la educación, lo cual se pudo aprovechar además por las muchas falencias que se ven hoy en el sistema de educación superior, como el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC), la compleja metodología del arancel de referencia y la falta de fiscalización de las IES, entre otros. Esto no quiere decir, por tanto, que no sea posible buscar nuevas soluciones de financiamiento en la educación superior basadas en un sistema de créditos bien establecido, como el que hemos esbozado anteriormente.

Es necesario tener presente, finalmente, que estas reformas no solucionan el fondo del problema en la educación. Poner el foco en facilitar las condiciones económicas de acceso a la educación superior es un aspecto importante, pero insuficiente para disminuir las enormes brechas que hoy se observan entre estudiantes, cuya etapa escolar se desarrolló en distintas realidades de calidad educativa. Por eso, es clave poner el foco en etapas tempranas del proceso educativo, en términos de que la calidad de la educación no esté necesariamente asociada al nivel socioeconómico. Sólo así podremos hacer que deje de existir una igualdad de oportunidades de papel.



# CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO

ideapaís.

## CRÉDITOS

**Investigador responsable:** Magdalena Vergara.

**Corrector de estilo:** Boris Preusser.

**Diseño:** Isidora Nicolás.