

Algunos problemas del Crédito con Aval del Estado y propuestas contenidas en el proyecto de ley “Crédito Estatal para la Educación Superior”.

Este documento identifica cuatro problemas asociados a la implementación del Crédito con Aval del Estado, y las posibles soluciones contenidas en el proyecto de Ley “Crédito estatal para la educación superior”, boletín 11.616-04..

Los cuatro problemas de implementación del CAE serían los siguientes:

1. Diferencial significativo entre el arancel efectivo y el arancel de referencia que financia el CAE.
2. Porcentaje significativo de egresados de educación superior con CAE con un nivel de endeudamiento, por encima de su capacidad de pago.
3. Costos crecientes para el Fisco y mayores subsidios para los bancos comerciales.
4. Instituciones de educación superior con 3 o menos años de acreditación que “apalancaron” su crecimiento absorbiendo demanda con financiamiento vía CAE..

En términos generales, es posible observar que el proyecto de ley “Crédito estatal para la educación superior”, contiene cuatro propuestas para resolver los problemas identificados:

1. Las IES deberán prestar los recursos para financiar el diferencial que exista entre el arancel efectivo y el arancel regulado.
2. El pago del crédito es contingente al ingreso. El porcentaje de ingreso que se destina a financiar el crédito y la tasa de interés que devenga depende del nivel de ingreso del estudiante. Pasados 15 años la deuda se condona, independiente de su saldo insoluto.
3. La administración y el financiamiento del crédito es estatal, por lo que la banca deja de proveer los créditos, eliminándose los subsidios que el Estado entregaba a los Bancos Comerciales por reducción tasa de interés, egresados cuya cuota es mayor a un 10% del ingreso, compra

de cartera riesgosa, y garantía estatal contra crédito incobrable.

4. Se restringe el acceso de alumnos financiados con el crédito Estatal, a Instituciones de Educación Superior adscritas a la gratuidad y con más de 4 años de acreditación.

En complemento con lo anterior, este documento explora algunos posibles efectos que podrían desprenderse de las soluciones propuestas en el proyecto de ley precitado.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley, contribuyendo a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl
Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento ha sido elaborado para la comunidad parlamentaria. Tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por la naturaleza de la deliberación legislativa, y sus particulares requerimientos y plazos. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad.

Mauricio Holz

Economista

E-mail mholz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 1819

I. Introducción

El siguiente informe tiene como finalidad dar cuenta de cuatro aspectos acerca del Crédito con Aval del Estado, que han sido identificados como “problemas” del Sistema de créditos, y para los cuales el proyecto de Ley boletín 11.616-04, plantea soluciones, en el marco de un diseño de crédito estudiantil, administrado y financiado por el Estado. Cabe mencionar que el proyecto de ley que reforma la educación superior, boletín 10.783-04, establece en su artículo 122 la derogación de la ley 20.027, que creó el Crédito con Aval del Estado (CAE). El artículo establece que el CAE debe ser reemplazado por un Sistema de Crédito administrado por el Estado, que será presentado por el Presidente de la República a través de un proyecto de ley, en el año 2018.

El análisis se estructura en una tabla de tres columnas. En la primera, se identifica los problemas, en la segunda se explica lo que propone el proyecto de Ley “Crédito Estatal para la Educación Superior” y en tercera instancia se plantean posibles efectos positivos o negativos de lo propuesta.

Los 4 puntos sobre los que se estructura el análisis son:

1. Diferencial entre arancel efectivo y arancel de referencia que se produciría producto de la disponibilidad de recursos CAE para el financiamiento de estudios de Educación Superior.
2. Endeudamiento excesivo de egresados de estudios de Educación Superior, por sobre su capacidad de pago.
3. Crecimiento de instituciones que no necesariamente cumplen con estándares básicos de calidad.
4. Crecientes costos para el Fisco y mayores subsidios para los bancos.

A modo de contexto, al año 2017 son 874.293 los estudiantes que han financiado sus estudios con el Crédito con Aval del Estado, desde su creación, el año 2006, a la fecha. Asimismo son 390.220 los profesionales y técnicos con financiamiento CAE que han egresado (66.979) o desertado (84.733) de sus estudios de educación superior entre los años 2006 y 2017. Es decir, en la actualidad son 484.073 alumnos cursando estudios de educación superior financiada con Crédito con Aval del Estado, lo que representa un 41,65% del total de alumnos que cursan estudios de Educación Superior en la actualidad, que son 1.162.306.

II. Diagnóstico, solución propuesta por el proyecto boletín 11.616-04, y posibles efectos.

Tabla de análisis. Diagnóstico, solución propuesta por el proyecto boletín 11.616-04, y posibles efectos.

1. Endeudamiento de egresados por sobre su capacidad de pago.		
Diagnostico CAE	Solución proyecto de Ley (Boletín 11.616-04)	Posibles efectos de la solución
<p>Nivel de endeudamiento de los estudiantes que financian sus estudios con CAE, que compromete de manera importante sus ingresos futuros, principalmente en estudiantes que a su egreso reciben un nivel de ingreso bajo.</p> <p>La cuota que paga el egresado bajo el Crédito con Aval del Estado depende de tres factores que no están bajo su control (son exógenos): el monto solicitado (<i>que depende de la duración de la carrera y del arancel de referencia anual de la carrera</i>), de la tasa de interés anual que devenga el crédito (<i>La tasa de interés es fijada por los bancos, no obstante la tasa que paga efectivamente el egresado es de un 2%, mientras que la diferencia la cubre el estado</i>), y de la duración del crédito (<i>10, 15 o 20 años dependiendo del monto del crédito</i>).</p> <p>En función de lo anterior, el desembolso que debe realizar el egresado por CAE, podría afectar significativamente la estabilidad financiera de los egresados que enfrentan condiciones laborales de bajos</p>	<p>El Crédito Estatal para la Educación Superior es contingente al ingreso.</p> <p>Por una parte el egresado realiza pagos mensuales hasta un máximo de un 15% de su renta mensual. El porcentaje de renta que destina el egresado al pago del crédito es diferenciado según tramos de ingreso anual:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No hay cobro para rentas anuales entre las 0 y las 8,5 UTM • 10% de la renta para ingresos anuales entre las 8,5 y las 25 UTM • 15% de la renta para ingresos anuales de más de 25 UTM <p>Por otra parte la tasa de interés que devenga el crédito es diferenciada por nivel ingreso, siendo más baja para egresados de ingreso anual bajo, de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin interés para entre 0 y 8,5 utm anuales. • 2% de interés entre 8,5 y 50 utm anuales. • 4% de interés para más de 50 utm anuales. 	<p>Positivo: Reduce la carga financiera anual de los egresados de la Educación Superior asociada a créditos universitarios principalmente en egresados de bajos ingresos. Lo anterior reduce la regresividad del Sistema de Créditos.</p> <p>Asimismo favorece a los egresados en sus primeros años de ejercicio laboral, periodo en el cual los ingresos tienden a ser bajos, para luego incrementarse con los años de experiencia. (Ver Anexo 1).</p> <p>Negativos: Erogación de gasto fiscal producto del subsidio para el financiamiento de los créditos universitarios de los egresados en tramos de ingreso bajo.</p> <p>Dado lo anterior, el nuevo sistema implicaría un costo neto para el estado, dado que costo de conseguir los recursos para el financiamiento del subsidio (costo de oportunidad de la reasignación de gasto fiscal desde otras partidas presupuestarias, liquidación de activos, o endeudamiento</p>

<p>salarios y frecuentes periodos de desempleo¹. Asociado a la incapacidad de pago, al año 2017 son 66.979 los créditos que se encuentran en mora, lo que representan un 17% del total de egresados y desertores del Sistema (390.220 personas).</p>	<p>Por último, la deuda con el Fisco se extingue en un periodo de 10 años, con la condición que el saldo que resta por pagar sea menor a 25 uta. Si al cabo de 10 años no se cumple esta condición el crédito se extiende por 5 años hasta que el saldo insoluto sea menor 25 uta, o hasta que se cumpla el periodo de 5 años, independiente del saldo insoluto de la deuda.</p>	<p>fiscal) será necesariamente mayor a los retornos que devengan los créditos universitarios a tasa de interés cero y aquellos cuyo saldo es condonado al cabo de 15 años².</p>
<p>2. Crecientes costos para el Fisco y mayores subsidios para los bancos.</p>		
<p>Diagnostico CAE</p>	<p>Solución proyecto de Ley (Boletín 11.616-04)</p>	<p>Posibles efectos de la solución</p>
<p>En el Sistema de Crédito con Aval del Estado, el Estado aporta con recursos para el financiamiento de los Créditos otorgados por la Banca Comercial, por medio de cuatro mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio de tasa de interés: La tasa de Interés de los Créditos es fijada por el Banco. No obstante lo anterior el estudiante sirve la deuda a una tasa de interés de un 2%, siendo la diferencia de tasas cubierta con recursos fiscales. • Subsidio por pagos contingentes al ingreso: Los estudiantes que paguen una cuota de crédito que supere el 10% de su ingreso anual, pueden optar por 	<p>Se crea un servicio funcionalmente descentralizado y de carácter autónomo encargado de administrar el crédito estatal que es enteramente financiando con recursos fiscales.</p> <p>Dado el diseño del Crédito Fiscal del Estado, el flujo de recursos que deberá destinar el Estado para su funcionamiento se explica por la aplicación de cuatro mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio a la cuota de egresados de bajos ingresos: Pasados 15 años desde que se hace exigible la deuda, todos las cuotas de los estudiantes exentos por estar en un nivel de ingreso bajo, se condonan, generando un subsidio del Estado. 	<p>Positivo: Se reasignan recursos fiscales desde Instituciones Bancarios hacia los egresados de la Educación Superior</p>

¹ Dado lo anterior, a partir de 2010 los egresados que paguen una cuota que sea mayor o igual al 10% de su ingreso anual pueden optar a pagar un 10% del ingreso anual por un período de 6 meses, renovable. El monto de la cuota que no es financiado con el 10% de la renta del egresado, es financiado por el Estado.

² No obstante cabe destacar, que el Estado ya destinaba subsidios bajo el Crédito CAE, que financiaban la operación de los Bancos Comerciales en el Sistema (ver punto 2).

<p>servir la deuda hasta un 10% de su ingreso anual. La diferencia entre el 10% del ingreso y el valor de la cuota es financiada con recursos fiscales.</p> <ul style="list-style-type: none">• Compra de cartera a Bancos: Los Bancos pueden vender al Estado hasta un 50% de la cartera de créditos con aval del Estado que manejan, a un precio recargado que cubra los costos de administración de la cartera ofrecida. Lo anterior le da la opción a los Bancos a ofrecer la cartera más riesgosa (con menos probabilidad de pago) al Estado, lo que le permite mantener Estados Financieros, que me permitan endeudarse a tasas bajas en el mercado de capitales. Desde la creación del CAE el estado ha comprado el 45% de los créditos otorgados (483.026.424 de 1.080.832.201 en miles de pesos).• Aval del Estado: En el caso en que el estudiante una vez egresado deje de cumplir con el servicio de la Deuda del Crédito otorgado por el Banco, el Estado financiará hasta un 90% más intereses de la deuda incobrable. Lo anterior no implica en ningún caso la prescripción de la deuda. Al año 2017 son 84.733 los créditos para los cuales se ha hecho efectivo el aval del Estado. Lo anterior representa un 22% del total de egresados y desertores del Sistema (390.220 personas).	<ul style="list-style-type: none">• Subsidio a la tasa de interés de egresados de bajos ingresos: El crédito de los estudiantes en un rango de ingresos bajo, devenga una tasa de interés igual a 0. Lo anterior genera un subsidio que es equivalente a la diferencia entre la tasa de interés a la que se endeuda el estado (o el costo de levantar recursos), y la tasa a la que presta recursos el Estado.• Condonación de la deuda después de 15 años: Después de 15 años los créditos cuyo saldo insoluto que es menor a 25 utm, son condonados por el Estado, lo que genera un subsidio para el egresado en esta situación.• Recursos para la otorgación de los créditos: El Estado debe reemplazar el volumen de recursos que entregaba la banca por concepto de créditos estudiantiles CAE. Para lo anterior debe destinar recursos fiscales al financiamiento del capital necesario para el financiamiento de Estudios de Educación Superior.	<p>Negativo: Aumento del costo neto para el Estado producto de la adquisición de una cartera de créditos que en un porcentaje resultará incobrable. Lo anterior podría aumentar el costo de endeudamiento del Estado chileno en el exterior.</p>
---	--	---

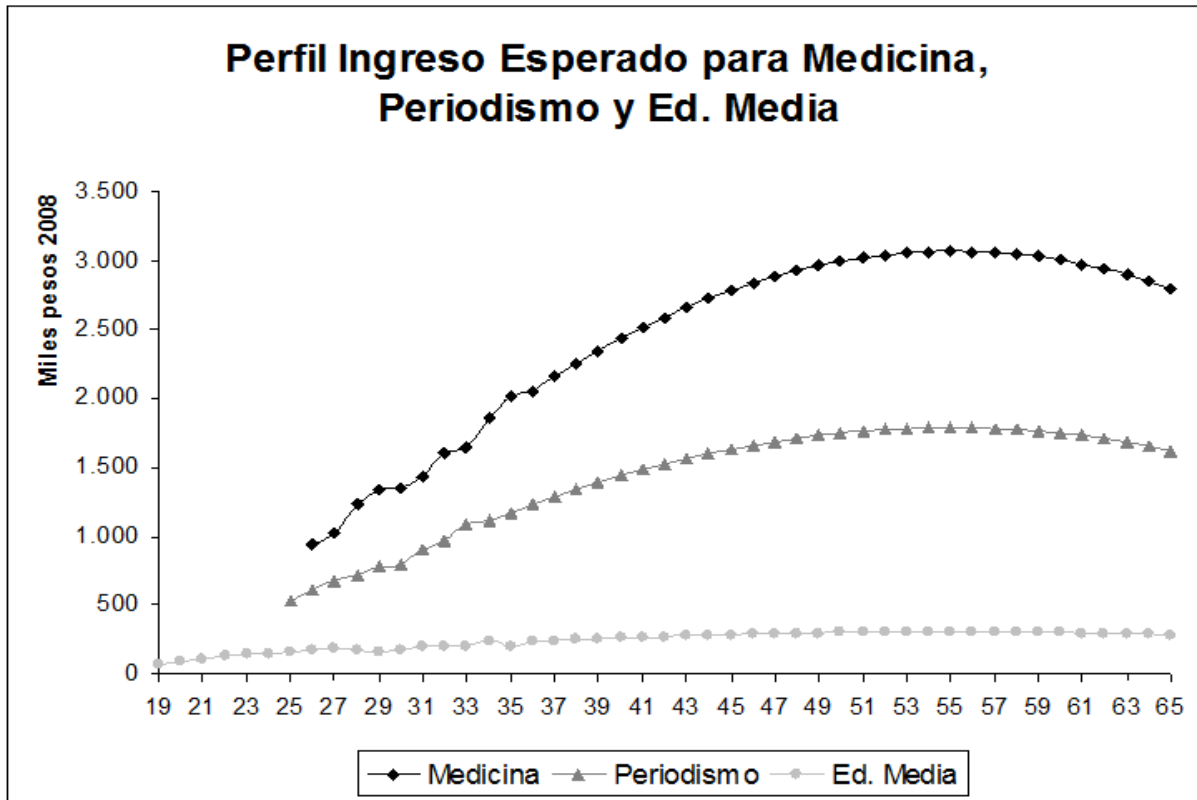
3. Crecimiento de instituciones que no necesariamente cumplen con estándares básicos de calidad.		
Diagnostico CAE	Solución proyecto de Ley (Boletín 11.616-04)	Posibles efectos de la solución
<p>El Crédito con Aval del Estado está disponible para estudiantes matriculados en Instituciones de Educación Superior que cuenten con acreditación Institucional vigente, pero no exige un cierto número de años de acreditación.</p> <p>Para ilustrar lo anterior, en el año 2017 de un total de 65.455 beneficiarios del CAE que se matricularon en IES acreditadas, un 31% lo hizo en IES con menos de 3 años de acreditación. A su vez un 11,6% se matriculo en IES con 7 años de acreditación.</p>	<p>El proyecto de ley boletín 11.616-04, plantea que podrán matricular alumnos con Crédito Estatal para la Educación Superior las IES que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estatales • Adscritas al sistema de gratuidad. • Que hayan obtenido acreditación institucional avanzada (4 a 5 años de acreditación) o de excelencia (6 a 7 años de acreditación), y que estén adscritas al Sistema de Admisión que elaborará la Subsecretaría de Educación Superior, que crea el proyecto de Ley de Educación Superior (Boletín 10.783-04), actualmente en revisión por parte del Tribunal Constitucional. 	<p>Positivo: Las restricciones que propone el proyecto de Ley podrían generar un incentivo para que IES que tienen un nivel de acreditación por debajo del nivel “avanzado”, realicen acciones tendientes a mejorar sus procesos internos de gestión y enseñanza para obtener la acreditación que les permita recibir alumnos con Crédito Fiscal.</p> <p>Negativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar como criterio la propiedad de la IES (IES estatales) podría no garantizar calidad en el caso de IES Estatales con bajo nivel de acreditación, o que se encuentran en un proceso de mejora.
4. Diferencial entre arancel efectivo y arancel de referencia		
Diagnostico CAE	Solución proyecto de Ley (Boletín 11.616-04)	Posibles efectos de la solución
<p>El Crédito con Aval del Estado financia solo hasta el Arancel Referencial, fijado por el MINEDUC, de la carrera en la que se matricula el Estudiante. Sin embargo, las Instituciones de Educación Superior cobran a sus alumnos un Arancel Efectivo por sobre el Arancel Referencial. En promedio las Universidades cobran un arancel efectivo que es un 27,5% mayor que el de referencia.</p>	<p>El Crédito Fiscal Estatal propuesto en el proyecto de ley (Boletín 11.616-04), financia el arancel efectivo que cobra la IES.</p> <p>No obstante lo anterior, si el arancel efectivo que cobran las IES está por sobre el arancel regulado por el MINEDUC, la Institución de Educación Superior deberá otorgar la parte del crédito que corresponda a la diferencia.</p>	<p>Positivo: Se crea un desincentivo para que las IES, que reciben alumnos con Crédito Fiscal Estatal, fijen un arancel efectivo mayor al arancel regulado, debido al costo que deben asumir las IES, asociados a al porcentaje de préstamos que al cabo de 10 años son incobrables.</p>

<p>Lo anterior podría ocurrir por, al menos dos razones (hipótesis) distintas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Existiría un exceso de demanda, es decir más postulantes que vacantes en el Sistema, debido a la importante disponibilidad de recursos para el financiamiento de Educación Superior en el Sistema (Becas, Créditos, dinero de bolsillo). Lo anterior generaría una tendencia al alza de los aranceles.• El arancel de referencia estimado por el Ministerio de Educación, se fijaría a un nivel que no permitiría financiar la operación de la IES <p>En cualquiera de los dos casos, la diferencia entre el arancel efectivo y el arancel referencial debe ser cubierta por el estudiante con fondos distintos al CAE, sean estos públicos o privados.</p>	<p>La deuda del alumno con la Institución de Educación Superior para el cubrimiento de la brecha entre arancel efectivo y arancel deberá ser cubierta en un periodo de 10 años. Si en este plazo queda un saldo insoluto, será automáticamente condonado.</p>	<p>Negativo: Aumento de los costos de las IES, producto de saldos insolutos adeudados a la IES al cabo del período, 10 años, que transcurre entre que el alumno egresa y la deuda se extingue. Además deberá incurrir en costos por la gestión (cobranza, etc.) de los créditos que otorga.</p>
---	---	--

Fuente: Elaboración propia en base a diversas fuentes.

ANEXO 1.

Gráfico. Perfil de ingresos laborales por edad, para carreras seleccionadas.



Fuente: Comisión Ingresos. Presentación de Patricio Meller.

Referencias

Boletín N°10.783-04, proyecto de ley sobre Educación Superior disponible en <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>

Boletín N°11.616-04, proyecto de ley que crea el crédito estatal para la educación superior, disponible en

Cuenta Pública (2016). Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores. Disponible en <http://participacionciudadana.ingresa.cl/sites/default/files/CUENTA%20PUBLICA%202016.pdf>

Ley 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior, disponible en <http://bcn.cl/1vfwy>

Meller.P (2010) "Tasas de Retorno y Valor presente Neto de carreras universitarias y técnicas" Ingresos. Sistema de Créditos Estudios Superiores. <https://portal.ingresa.cl/difusion/presentaciones/>

Sistema de Información de la Educación Superior (SIES). Bases de datos de oferta Institucional (2017). Disponible en <http://www.mifuturo.cl/index.php/academicos-e-investigadores>