

CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO (CAE): MITOS Y REALIDADES

- El CAE se creó para permitir el acceso a la educación superior de muchos estudiantes con mérito que se estaban quedando fuera de ésta por motivos económicos, objetivo que se logró a cabalidad, cumpliendo así con un rol de inclusión y cobertura.
- En el contexto de un país que tiene múltiples necesidades prioritarias sin cumplir, parece ser que un sistema de créditos es de toda justicia y cumple con el fin de permitir el acceso a la educación de aquellos que provienen de sectores más desaventajados.
- Si bien es cierto que el sistema ha tenido sus defectos, existen espacios para avanzar en su perfeccionamiento sin tener que transitar hacia otros modelos que producirían distorsiones muy graves para nuestro sistema de educación superior.

En el marco de la actual discusión de la reforma del sistema de educación superior que se está llevando en el Congreso y en todo el país, y en medio de los intentos de este gobierno de establecer -o al menos de amarrar- su prometida gratuidad universal, se han levantado diversas críticas al Crédito con Aval del Estado (CAE). La eliminación de este instrumento es una de las principales condiciones que ciertos sectores de la izquierda han impuesto al Gobierno para apoyar la reforma a la educación superior.

En este contexto, resulta necesario explicar entonces en qué consiste este instrumento, por qué motivos fue creado, a quiénes está dirigido, cuál ha sido su impacto, qué modificaciones ha tenido en los últimos años para hacer más efectivo el cumplimiento de sus objetivos y qué margen de espacio existe para futuros perfeccionamientos.

AYUDAS ESTUDIANTILES: LA IMPORTANCIA DEL CAE ANTE UN DISCRIMINATORIO SISTEMA DE AYUDAS ESTUDIANTILES

Actualmente el presupuesto de la nación financia una parte importante del quehacer de las instituciones de educación superior. Por una parte, les entrega recursos directamente a éstas, basándose principalmente en criterios históricosⁱ que excluyen de manera permanente a instituciones privadas de calidad acreditada y sin establecer exigencias de desempeño en la ejecución de los fondos asignados. Por otra, les otorga financiamiento público para ayudas estudiantiles, las cuales apoyan de manera desigual a estudiantes con la misma necesidad económica por el sólo hecho de asistir a ciertas instituciones de educación superior que no cumplen con los criterios históricos requeridos por la leyⁱⁱ. Así, el monto destinado a cada estudiante por concepto de beca varía según la institución a la que éste asiste.

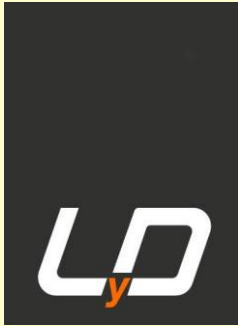
MONTO DESTINADO A CADA ESTUDIANTE POR CONCEPTO BECA VARÍA SEGÚN INSTITUCIÓN

Tabla N° 1: Arancel efectivo, de referencia y cobertura de las becas de arancel promedio del año 2015, por tipo de institución a la que asiste el alumno.

Carreras diurnas	Universidades CRUCH	Universidades no CRUCH	Educación Superior Técnico Profesional
Arancel efectivo*	\$ 2.524.643	\$ 2.514.849	\$ 1.256.408
Arancel de referencia*	\$ 2.119.616	\$ 1.949.242	\$ 1.182.460
Monto becas	\$ 2.119.616	\$ 1.150.000	\$ 600.000
Cobertura becas respecto a arancel efectivo (%)	84%	46%	48%

Fuente: Elaboración LyD a partir de aranceles reportados por la Comisión Ingresos, considerando sólo carreras diurnas para hacerlo más comparable. *El arancel efectivo corresponde al precio de lista cobrado anualmente al alumno, mientras que el de referencia es un monto fijado por el MINEDUC.

Otro tanto ocurría con los créditos dirigidos al financiamiento de estudios superiores, los cuales, a contar del año 1981 y hasta la creación del CAE, sólo se entregaban a través del Crédito del Fondo Solidario (FSCU). Este mecanismo hasta el día de hoy se entrega exclusivamente a estudiantes matriculados en instituciones del CRUCH con una tasa de interés de UF + 2% real, y con la posibilidad de ser devuelto pagando hasta el 5% del ingreso que perciba el beneficiario en un plazo máximo de 12 o 15 años (según si la deuda supera o no las 200 UTM).



LIBERTAD Y DESARROLLO

El impacto que ha tenido el CAE es decidor: hasta el 2015 había beneficiado a más de 500 mil estudiantes de primer año y el Banco Mundial cifró en 147 mil los estudiantes que hasta el año 2010, de no ser por el CAE, sencillamente no habrían podido matricularse en la educación superior.

La creación del Crédito con Aval del Estado (CAE) el año 2005, que podía ser utilizado en cualquier institución de educación superior acreditada, vino a solucionar problemas de acceso de aquellos estudiantes que optaban por matricularse a universidades no pertenecientes al CRUCH o bien a instituciones de educación técnica, constituyéndose en un instrumento muy importante para aumentar la matrícula en la educación terciaria a niveles comparables con la OCDE, entregando así a miles de chilenos la posibilidad de acceder a la educación superior.

El impacto que ha tenido el CAE es decidor: hasta el 2015 había beneficiado a más de 500 mil estudiantes de primer año y el Banco Mundialⁱⁱⁱ cifró en 147 mil los estudiantes que hasta el año 2010, de no ser por el CAE, sencillamente no habrían podido matricularse en la educación superior. Adicionalmente, hay evidencia sobre la contribución del CAE a la reducción de la deserción, especialmente entre los alumnos más desaventajados^{iv}.

¿EN QUÉ CONSISTE EL CAE?

El CAE es un crédito bancario garantizado y subsidiado por el Estado que se otorga a estudiantes que acrediten mérito académico^v y que necesitan financiamiento para iniciar o continuar una carrera en instituciones de educación superior acreditadas, con la posibilidad de restituirlo durante su vida laboral. Este crédito se encuentra garantizado, en primer lugar, por las instituciones de educación superior mientras éstos estudian, en una porción de los créditos de sus alumnos (90% en el primer año, 70% en el segundo año, y 60% en adelante hasta el egreso); y, en segundo lugar, por el Estado que garantiza una porción de la deuda de los alumnos mientras estén estudiando (20% en el segundo año de estudio y 30% desde el tercer año hasta el egreso) para garantizar, luego del egreso, el 90% del crédito. Como un 10% de los créditos estudiantiles nunca tienen garantía, el propietario de dicho crédito asume la pérdida en caso de mora^{vi}. Cabe señalar además que el primer responsable del pago del crédito es el estudiante, debiendo los bancos haber perseguido a éstos antes de hacer efectivas las mencionadas garantías del Estado. Por otra parte, el crédito se puede obtener por todos los años que dure la carrera y su monto se determinará por lo que solicite el estudiante, el cual tiene como límite el arancel de referencia que el Ministerio de Educación fija año a año.

A contar del año 2012, y con el objeto de reducir la carga financiera a los estudiantes y sus familias, se disminuyó la tasa del crédito para el estudiante a un 2% real anual, tanto para aquellos que fueron los primeros beneficiados como para los futuros estudiantes que se fueran acogiendo al sistema. Adicionalmente, la devolución del crédito es contingente al ingreso, no pudiendo exceder del 10% de su renta, una vez que el crédito sea exigible^{vii}.

Cabe señalar, que así como quedan espacios para perfeccionar el sistema de financiamiento estudiantil en términos globales -articulando de mejor manera los créditos y las becas o eliminando discriminaciones injustificadas-, es posible avanzar también en perfeccionar el CAE, por ejemplo, solucionando la dificultad que aún tienen diversos estudiantes para financiar la brecha existente entre el arancel de referencia que éste cubre y el arancel real que cobran las instituciones de educación superior, el cual es mayor en las universidades privadas, donde acceden en general los estudiantes más desaventajados socioeconómicamente.

EL PROCEDIMIENTO DEL CAE

Anualmente el Estado, a través de la Comisión INGRESA, licita los créditos CAE entre las instituciones financieras, para lo cual divide la cartera general de créditos ofrecidos a los alumnos en nóminas homogéneas y de igual tamaño, pudiendo los bancos presentar ofertas para adjudicarse una o varias de ellas. Los criterios para la evaluación de las ofertas son: 1) el porcentaje de la nómina que recompra el Estado y 2) un porcentaje de recarga sobre el valor par de dicha nómina que el banco cobrará al Estado por la parte de la recompra. Los bancos adjudicatarios deben entonces emitir, gestionar, administrar y cobrar todos los créditos estudiantiles que le sean adjudicados, incluso aquellos que posteriormente sean recomprados por el Estado. Las entidades financieras tienen el derecho a elegir cuáles créditos mantener y cuáles vender al Estado, siempre que se respeten los porcentajes de reventa y recarga convenidos. Así, el porcentaje de recarga pagado por el Estado sobre el valor par de los créditos que recompra a las entidades financieras contribuye a financiar los riesgos de crédito, capital, liquidez y cobranza de los créditos no cubiertos por la tasa de 2% que se cobra a los estudiantes.

El sistema es engorroso y existe espacio para avanzar en una mayor transparencia, siendo necesaria la evaluación del mecanismo de recompra y la forma de distribución de la cartera.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1282 - 1

25 de noviembre de 2016

ISSN 0717-1528

CONCLUSIONES

El CAE ha sido un medio fundamental para posibilitar el acceso a la educación superior de miles de estudiantes de nuestro país. Por lo anterior, más allá de los perfeccionamientos al sistema de créditos que se pudiesen realizar, eliminarlo sería una política que deja sin posibilidades de financiamiento a muchos estudiantes que no tendrían otro método para poder acceder a la educación superior, de no mediar otros instrumentos que lo sustituyeran y que sean abordables por el presupuesto público. Por otra parte, la autoridad no se ha hecho cargo del efecto de su promesa de gratuidad, la que dificulta el acceso al crédito en la medida que incrementa el riesgo de no pago por parte de los estudiantes. De hecho, no es claro que este costo se encuentre incorporado en los respectivos informes de la autoridad fiscal.

Ante cualquier cambio que se pretenda hacer al CAE, se debe tener presente que éste permite financiar a muchos más estudiantes de lo que se lograría con los mismos recursos públicos si es que estos se utilizaran en otros mecanismos, por ejemplo, becas o gratuidad. En este sentido, ante futuras modificaciones, se debe entregar total garantía de que no verán limitadas sus posibilidades los miles de estudiantes que hoy están accediendo a la educación superior gracias a este instrumento.

ⁱ Instituciones de Educación Superior existentes al 31 de diciembre de 1980, según establece el artículo 1° del DFL N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación.

ⁱⁱ Ver Tema Público N° 1255 – 2, de 2016, de Libertad y Desarrollo, disponible en: <http://lyd.org/wp-content/uploads/2016/05/TP-1255-UN-SISTEMA-DE-FINANCIAMIENTO-ESTUDIANTIL-ALTERNATIVO-A-LA-GRATUIDAD-20-05-2016.pdf>

ⁱⁱⁱ Banco Mundial (2011). “Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile”. Análisis y Evaluación.

^{iv} Rau, Rojas y Urzúa (2013). “Loans for higher education: does the dream come true?”. NBER Working Paper 19138.

^v En el caso de estudiantes que ingresarán a primer año universitario se exige promedio PSU de 475 y 5,3 para aquellos que ingresen a un CFT o IP. En caso de estudiantes que ya están cursando una carrera se exige haber cumplido el 70% del total de créditos o cursos inscritos en los últimos dos semestres cursados y concluidos en la institución.

^{vi} Las anteriores garantías aplican para el total del financiamiento que acumule un alumno, es decir al capital, intereses y adicionales.

^{vii} Las cuotas mensuales del CAE se hacen exigibles para el deudor 18 meses después del egreso de la respectiva carrera, existe la posibilidad de solicitar la suspensión del pago por encontrarse éste en situación de cesantía.