



El CAE, desafíos y lecciones

Rafael Romero-Meza, DBA Boston University, Académico FEN-UAH; y Fabricio Ibañez-Veizaga, MA in Economics, Georgetown University-UAH.

Origen del Crédito con Aval del Estado e impacto en la matrícula total

El Crédito con Aval del Estado (CAE) es un sistema creado por la Ley 20.027 de 2005¹ durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos. La creación del CAE tiene como fin ampliar el acceso a la educación superior a través de préstamos bancarios.

Textualmente dicha Ley indica: "La presente ley establece un sistema de financiamiento para la educación superior, tendiente a **asegurar que ningún joven quede sin estudios por temas económicos**, fomentando el ahorro familiar."

En esta misma línea, previo a 2005 existió el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), que a diferencia del CAE, éste financiaba solo a estudiantes de las 25 universidades tradicionales del Consejo de Rectores de las Universidades Chilena (CRUCH). El porcentaje

de financiamiento del arancel de referencia anual de una determinada carrera se lo hacía en función de la situación socioeconómica del estudiante que postulaba a este beneficio, y en caso de adjudicárselo el préstamo se lo realizaba en Unidades Tributarias Mensuales (UTM).

Por lo tanto, es posible advertir que bajo las condiciones del FSCU quedaban fuera de financiamiento los Institutos Profesionales (IP), los Centros de Formación Técnica (CFT) y las universidades privadas.

Por otra parte, en caso de aquellos estudiantes que se beneficiaban con el financiamiento parcial del arancel anual, estos o sus familias debían pagar la diferencia, y en caso de no contar con los recursos necesarios debían optar a créditos privados de la banca (crédito de consumo) o bien a prestamistas informales. En efecto, bajo estas condiciones, en el peor de los casos, jóvenes con alto potencial académicos podrían quedar sin la



oportunidad de cursar estudios superiores debido a la carencia económica de sus familias.

Respecto a las Instituciones de Educación Superior (IES), uno de los aspectos destacables es su amplia cobertura. El siguiente gráfico ilustra el fuerte crecimiento en la matrícula total de la educación superior desde 1984 con 189.151 a 2023 con 1.341.439 estudiantes matriculados.

Si bien la tendencia de matriculación es creciente en casi toda su trayectoria, es posible advertir que en los años 1989 y en 2020 hubo caídas que posteriormente fueron revertidas. En particular, la de 2020 se explica por la pandemia del COVID.

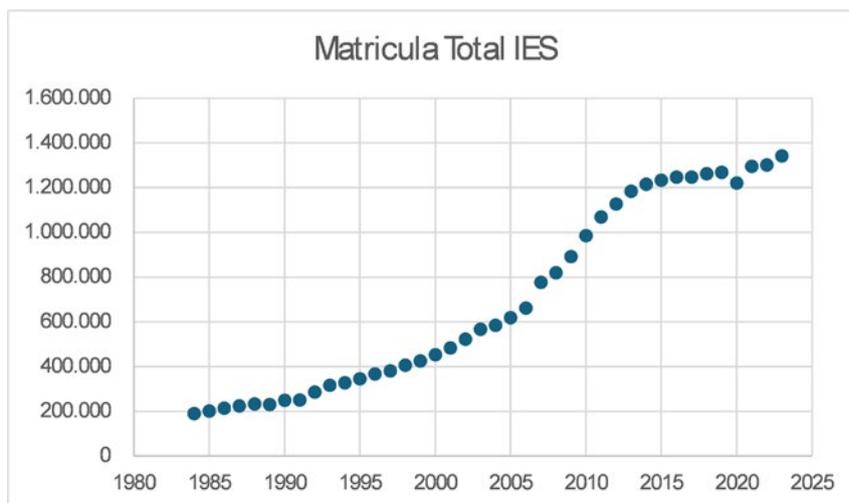
A continuación, se presenta una tabla que muestra las tasas de crecimiento anual promedio para algunos períodos de tiempo seleccionados.

De la tabla anterior se observa que desde 1984 a 2023 la matrícula total creció en poco más de 600%. Realizando un análisis sencillo de proporcionalidad respecto de la población total del país para cada uno de estos años se tiene que: en 1984 la matrícula total representaba el 1,6%, mientras que en 2023 esta alcanza a representar el 6,8% del total de habitantes. Cabe considerar que de 1984 a 2023 la población creció un 65% durante esos 39 años.

Sin duda alguna, el crecimiento de matriculación total en educación superior se debe, en parte, a los programas de apoyo al financiamiento que se crearon tales como el CAE en 2005 y el programa de gratuidad que comenzó a regir desde 2016. Según los datos de la tabla anterior, es posible observar que entre 1984 y 2005 la matrícula creció en 5,8% anual, y entre 2005 y 2016 el crecimiento ascendió a una tasa anual del orden del 6,6%.

Por lo tanto, existen indicios importantes de que la demanda por servicios de educación superior tenía una porción relevante que no era cubierta, pero la cual mejoró tras la inclusión de todo el conjunto de las IES en los programas de financiamiento.

Gráfico N°1 Matrícula Total en Educación Superior



Fuente: Elaboración propia en base a SIIT Estadísticas Territoriales. Biblioteca del Congreso Nacional

Tabla N°1 Matrícula Total y Tasas de Crecimiento anual y acumulada para periodos seleccionados

	Matrícula total educación superior	Tasa de crecimiento promedio anual	Crecimiento acumulado	Hitos
1984	189.151			
2005	619.002	5,8%	227,3%	Inicio CAE
2016	1.247.135	6,6%	559,3%	Inicio de Gratuidad
2023	1.341.439	1,0%	609,2%	

Fuente: Elaboración propia en base a SIIT Estadísticas Territoriales. Biblioteca del Congreso Nacional



Según Comisión Ingresos el saldo de la cartera de créditos al 31 de diciembre de 2023 es de UF 283 millones (Unidades de Fomento), lo que equivale a USD 11.900 millones”



Desempeño del CAE: número de beneficiarios y montos envueltos

Desde su implementación en 2006 en que se financió a 21.300 estudiantes hasta 2023 en que se otorgó crédito a 61.100 personas, el CAE ha beneficiado a un total de 1.219.300 jóvenes.

Según Comisión Ingresos (2023) el saldo de la cartera de créditos al 31 de diciembre de 2023 es de UF 283 millones (Unidades de Fomento), lo que equivale a USD 11.900 millones.

En la siguiente tabla se muestra la evolución de la cantidad de créditos otorgados por año junto con el monto en millones de pesos corrientes, es decir, en moneda sin considerar ajustes por variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

De esta tabla es posible advertir que: existió un crecimiento significativo en número y monto de créditos otorgados entre los años 2006 y 2010; a partir de 2010 y hasta 2016, el número de nuevos créditos se estabiliza en torno a los 90.000 estudiantes; y a partir de 2017, luego de la implementación de la gratuidad, comienza a caer el número de nuevos créditos hasta 2022. Sin embargo, en 2023 se observa un fuerte incremento que según Comisión Ingresos (2023) este puede atribuirse a que desde la implementación de la gratuidad que beneficia a los segmentos de menores ingresos han estado accediendo al CAE los segmentos de la población de mayores ingresos. Existen varios factores que explican este aumento del uso del CAE de sectores de mayores ingresos, tales como caída en ingresos familiares, la baja tasa de interés del CAE (2% en UF) y la expectativa de condonaciones.

Tasas de interés aplicadas al CAE, estructura de las garantías y morosidad

El Crédito con Aval de Estado como su nombre lo indica es un "crédito" o un "préstamo" que realiza una institución financiera a un estudiante. Se le llama "con aval de Estado" ya que al estudiante no se le solicita un aval que respalde el crédito en caso de incumplimiento por parte del estudiante.

Tabla N°2 Número y monto de créditos otorgados a nuevos beneficiarios CAE por año

Año	Número de beneficiarios nuevos (Miles)	Aranceles financiados (Millones de pesos corrientes)
2006	21,3	26.333
2007	35,0	36.587
2008	42,7	50.187
2009	69,9	86.361
2010	91,2	120.723
2011	93,9	124.809
2012	89,4	123.207
2013	92,1	125.230
2014	88,2	124.787
2015	94,8	132.743
2016	89,8	129.862
2017	65,9	108.339
2018	63,4	114.709
2019	63,7	113.793
2020	62,3	111.731
2021	47,2	89.985
2022	47,4	98.114
2023	61,1	142.196
TOTAL	1.219,3	1.859.696

Fuente: Comisión Ingresos (2023)

Si el estudiante termina la carrera y no paga el crédito, el Estado le paga a la institución financiera. Sin embargo, si el estudiante no termina la carrera, en la jerga del CAE se dice que "deserta", y no paga el crédito, la institución de educación superior en que el estudiante realizó estudios parciales, se debe hacer cargo de una proporción del crédito ante la institución financiera.

La siguiente gráfica ilustra la estructura de garantías ofrecidas por las IES y el Estado. Si el estudiante deserta el primer año, la IES cubre el 90%, si deserta en el segundo año, la IES paga el 70% se deserta en el tercer año o posterior, la IES cubre el 60% y la diferencia la garantiza el Estado. Luego del egreso y en caso de no pago el Estado es el garante.

A diciembre de 2005, el CAE consideraba una tasa de interés del orden del 5,8% en UF, es decir el monto del crédito anual se transforma en UF y sobre esa unidad se aplica la tasa del 5,8% anual.

Para poner esta tasa de interés real en perspectiva, la tasa de variación porcentual anual del IPC, conocida como tasa de inflación, a diciembre de 2005 fue de 3,7%. Entonces, si al 5,8% se le suma la variación del IPC de 3,7% el resultado aproximado es una tasa del 9,5% anual en pesos.

A modo de comparación, en diciembre de 2005 la tasa de crédito de consumo a tres años plazo fue de 19,08% anual en pesos, lo que significa que el costo en pesos del CAE fue aproximadamente 50% menor respecto que a un crédito de esas características. Y en caso de tomar en consideración la tasa de crédito para la vivienda, que en diciembre de 2005 fue de 5,02% en UF, se puede observar que el CAE ofrecía una tasa levemente mayor. Sin embargo, en este último caso es importante tomar en cuenta que el crédito de vivienda es considerado de bajo riesgo debido a que el banco queda con una garantía hipotecaria en caso de que el deudor no pague.

A pesar de que la tasa original del CAE del 5,8% era menor que la tasa equivalente de consumo, y levemente mayor que la tasa de crédito para la vivienda, esta representó un costo bastante alto para muchos estudiantes que recurrieron al financiamiento. Por tanto, este malestar se tradujo en protestas que promovieron la promulgación de la Ley 20.634 de octubre de 2012, que modifica la Ley 20.027.

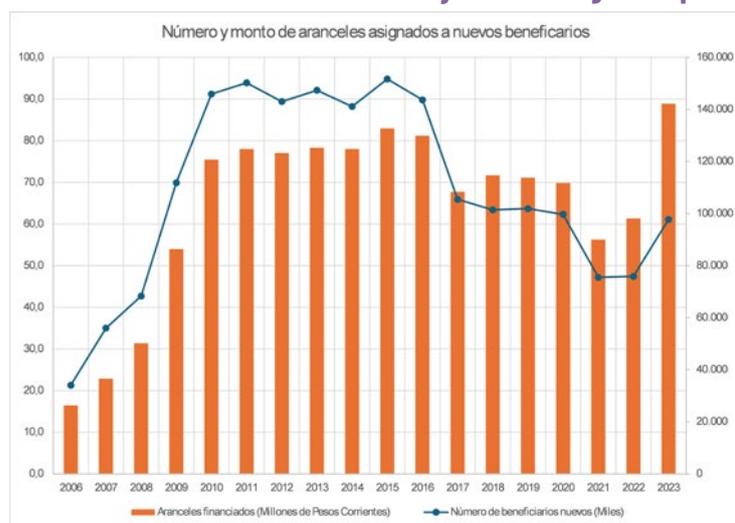
Esta modificación legal establece que a partir de 2012 los nuevos créditos CAE se realizarán a una tasa de 2% en UF. Para los créditos anteriores a 2012, y siempre que el estudiante no se encuentre en mora, se aplicará sobre el saldo de la deuda la nueva tasa del 2%. Además, en caso de que la cuota de pago sobrepase el 10% de la renta del deudor, la diferencia sería cubierta por el Estado. Es decir, esta nueva Ley ya tiene asociada una condonación parcial del CAE para aquellos deudores que se encuentren al día con sus cuotas.

La siguiente gráfica ilustra la evolución de la tasa de morosidad para egresados y desertores. Lo primero que destaca es la mayor tasa de morosidad de los desertores con respecto a los egresados. Como se mencionó, las IES son garantes importantes de los desertores. Luego que el estudiante egresó, la garantía recae en el Estado.

Se han planteado algunas explicaciones para la evolución de la tasa de morosidad, especialmente para los egresados, cuyas deudas son mayores que la de los desertores debido al mayor tiempo de permanencia en la IES.

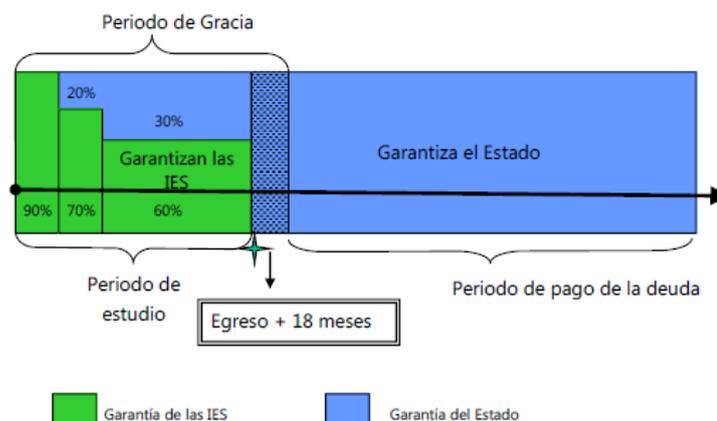
Desde 2012 a 2015 la tasa de morosidad de los egresados cae continuamente. Esto se explica por la Ley 20.634 que posibilita la reducción de la tasa de interés a un 2% en UF para los créditos anteriores a 2012, siempre que se encuentren al día con sus pagos. Sin embargo, a partir de 2016 la tasa de morosidad comienza a subir suavemente. Una explicación puede estar en la implementación de la gratuidad que comienza en 2016, que pudo generar expectativas de condonaciones para los egresados antes de ese año.

Gráfico N°2 Número de nuevos créditos y montos asignados por CAE



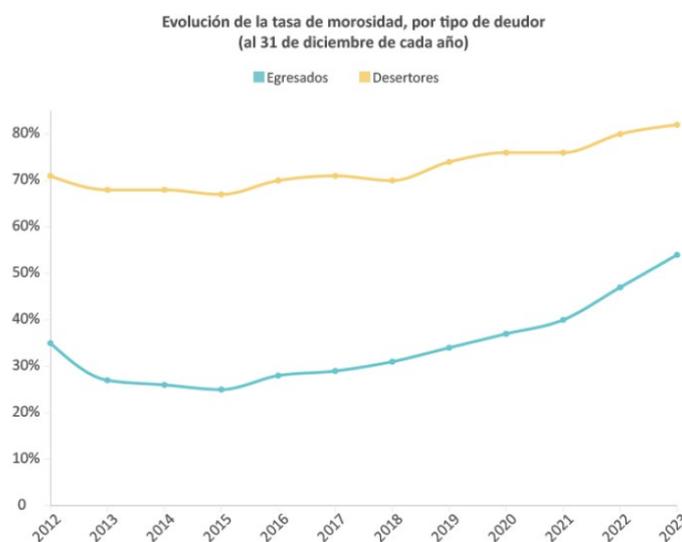
Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingres (2023)

Gráfico N°3 Estructura de las garantías



Fuente: Banco Mundial (2011)

Gráfica N°4 Tasa de morosidad en el tiempo



Fuente: Comisión Ingres (2023)

A partir del 2021 la tasa de morosidad de los egresados comienza a subir con mayor fuerza. Llegando a 2023 con una tasa del 54%. Muchos analistas atribuyen este crecimiento a las expectativas generadas por promesas políticas de agentes que actualmente administran el Estado.

Expectativas de condonación del CAE y lecciones de política económica

Si bien en el Programa de Gobierno del presidente Gabriel Boric considera la condonación universal de las deudas estudiantiles, a la fecha no ha podido ser cumplido.

El ministro de Educación recientemente planteó que se espera enviar en septiembre al Congreso un proyecto de ley respecto a la condonación del CAE. Esta noticia ha levantado gran revuelo político y no hay mayores detalles sobre la propuesta.

¿Por qué no se ha solucionado a la fecha el conflicto con el CAE?

Existen varias razones. En el estudio de la Ciencia Económica reza la frase “los recursos son escasos” que, llevado al contexto actual de Chile, significa que si se quisiera realizar una condonación universal del CAE se requerirían USD 11.900 millones, lo que equivalen a 3,7% del Producto Interno Bruto (PIB). Sobre

esto existiría un mediano consenso que esa cifra es imposible de financiar. Para ponerlo en perspectiva, se estima que la construcción del nuevo Hospital Félix Bulnes (HFB) tuvo un presupuesto de USD 250 millones, es decir, la condonación universal del CAE sería equivalente a dejar de construir 45 hospitales de un tamaño equivalente al nuevo HFB.

Puesto en la balanza de las necesidades, ¿qué preferiría una sociedad: 45 nuevos hospitales o efectuar una condonación universal del CAE?

Como se mencionó anteriormente, para algunas personas este préstamo representa una dificultad seria de pago, a pesar de que en 2012 se efectuó un ajuste al 10% de los ingresos de las personas que accedieron al financiamiento, pero ¿es justo que se pague hasta este porcentaje?

Cualquier límite como porcentaje de los ingresos, ya sea 10% hasta el 0%, requiere un financiamiento de fondos generales de la Nación. Parte de ese costo será pagado a través de recaudación fiscal, en que recordemos que se estima que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) recauda alrededor de 50% de todos estos recursos².

Por lo tanto, pareciera resultar inviable una condonación universal del CAE. Por otra par-

te, en el caso de una condonación parcial de éste, lo más probable es que su financiamiento provenga no solo del IVA, sino que, vendrá en parte del Royalty a la Minería, de los impuestos a las empresas, y del impuesto a la renta de las personas. Hay que recordar que el IVA lo pagan todos los habitantes del país, con y sin estudios universitarios, jubilados y activos, cesantes y con trabajo. Con esto surgen preguntas tales como: ¿es razonable que los jubilados u hogares de escasos recursos financien la educación superior de los estudiantes?

Nuevamente, estos temas los tendrá que resolver el Congreso, considerando las restricciones presupuestarias y también poniendo en la balanza juicios éticos sobre beneficiados y perjudicados.

Como se ha mencionado, el preocupante crecimiento en la morosidad de los egresados desde 2016, se puede explicar en parte por el clima político: primero, la gratuidad, y luego, promesas de campaña de condonación. Una lección importante desde el punto de vista de política económica es que las promesas generan expectativas y las expectativas inducen acciones. Así, es posible concluir que ofrecer condonación universal sin contar con los recursos necesarios puede conducir a situaciones complejas y al desprestigio de la política. **OE**

(1) El link a la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile de esta Ley se encuentra en las referencias.

(2) Con respecto a revisión de la teoría sobre impuestos ver Meza (2018) y sobre el IVA ver Romero y Veloso (2023)

Referencias

- Ley 20027 (2005) Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=239034&idParte=&idVersion=>
- Estadísticas Territoriales SIIT
- <https://www.bcn.cl/siit/estadisticasterritoriales/resultados-consulta?id=324197>
- Comisión Administradora del Sistema de Crédito para Estudios Superiores (Comisión Ingresos). Cuenta Pública Año 2023
- <https://portal.ingresa.cl/comision-ingreso/participacion-ciudadana/cuentas-publicas-participativas=1>
- Banco Mundial (2011) Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile
- <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/254511468217185045/programa-de-credito-con-aval-del-estado-cae-de-chile>
- Meza, R. R. (2018). Sobre la Teoría y la Práctica de los Impuestos. *Observatorio Económico*, (126), 4-5. DOI: <https://doi.org/10.11565/oe.vi126.53>
- Romero, R., & Veloso, S. (2023). Impuesto al valor agregado a los servicios: algunas reflexiones sobre su implementación. *Observatorio Económico*, (174), 8-12. <https://doi.org/10.11565/oe.vi174.492>