



FUNDACIÓN
JAIME GUZMÁN

(DES) FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Causas y temas centrales de la discusión

N° 408

4 DE DICIEMBRE 2024

Ideas & Propuestas

Resumen ejecutivo

En la presente edición de *Ideas & Propuestas* se revisan los fundamentos de la propuesta presentada por el Presidente Boric, que establece un nuevo instrumento de financiamiento público de educación superior y un plan de condonación de deudas, para luego revisar por qué dicha reforma no ataca los principales problemas del financiamiento de la educación superior.



I. Introducción

En octubre de 2024, el Ministerio de Educación dio inicio a la tramitación del proyecto de ley que “establece un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas”. Un análisis de la iniciativa da cuenta que se estructura en dos ejes programáticos que deben analizarse por cuenta separada. Por una parte, se propone avanzar en la condonación de deudas universitarias existentes y generadas por contratos de Crédito con Aval del Estado (“CAE”). Y, por otro lado, se formula el reemplazo del actual sistema de financiamiento de la educación superior por un nuevo instrumento de Financiamiento Público para la Educación Superior (“FES”), en que los recursos provendrán del Fisco y no de los bancos, para luego ser

pagados por los estudiantes una vez que egresen de sus carreras a través de un mecanismo de pago similar a un impuesto.

A continuación, se analizan los fundamentos expresados por la propuesta del Gobierno, que son los altos costos de mantención del CAE para el Estado y las altas tasas de morosidad, para luego cuestionar que el proyecto no se haga cargo de las causas del problema actual del financiamiento de la educación superior: el pago efectivo y la capacidad de cobro o recuperación del crédito.

1. El CAE y los altos costos de mantención para el Estado.

En primer lugar, la iniciativa presentada por el ejecutivo justifica una imperante necesidad por reformar el sistema de financiamiento de la educación superior, en la idea de que su mantención como política pública genera un alto costo para nuestras arcas fiscales. En concreto, las cifras aportadas por el ejecutivo dan cuenta de que desde el año 2005, el Fisco ha tenido que desembolsar más de 9 billones de pesos en la mantención del CAE. Sólo en el año 2023, el costo de mantención de la política ascendió al total de 741 mil millones de pesos¹.

Si bien es cierto que el gasto público es alto, es curioso que la propuesta sea en definitiva hacer que todo el financiamiento sea mediante gasto público. Se debe recordar que el CAE se creó para que

[1] Ministerio de Educación, "Proyecto de ley que establece un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas", p. 2. Disponible en: <https://fes.mineduc.cl/custom/pdf/10%20claves%20del%20Proyecto.pdf>

fueran los bancos, a través del financiamiento privado, quienes permitieran a más estudiantes acceder a los recursos para poder solventar estudios superiores. El Fisco solo garantiza el pago de la deuda a los bancos en caso de incumplimiento del estudiante. Hacer que sea el Fisco quien “presta” el dinero al estudiante no debería generar menos gasto fiscal durante la educación el estudiante.

2. El CAE y las altas tasas de morosidad.

En segundo lugar, el gobierno fundamenta su proyecto en las altas tasas de morosidad de los deudores. Los fundamentos del proyecto bien reflejan que el CAE ha sido un instrumento de financiamiento masivo de la educación superior. Desde el año 2005, se han celebrado más de 1,2 millones de contratos de créditos estudiantiles que han permitido ampliar la matrícula universitaria del país. Ex ministros de Educación como Sergio Bitar, han valorado que el diseño de la política pública tuvo por principal objetivo masificar la matrícula de ingreso a la educación superior, con resultados que confirman el éxito de su implementación.

Sin perjuicio de las virtudes que el CAE generó en nuestro sistema educativo, el Gobierno decidió centrar el foco de la discusión en las altas tasas de morosidad, ofreciendo un desglose de cifras que considera los casi 20 años de implementación y desarrollo del instrumento. Sobre el punto, la cartera de educación afirma que, del total de créditos otorgados, el 27% se encuentra en etapa de estudios o de gracia, un 73% se encuentra en etapa de pago, y de este último universo, solo un 31% se encuentra al día en el pago de sus

respectivas cuotas, y un acotado 5% ya saldó su deuda. El resto se encuentra en mora².

Lo anterior, ha llevado al Gobierno a concluir que la “vida útil” del CAE como política pública ha llegado a su término dado que un sistema de financiamiento no puede subsistir con tan altas tasas de morosidad. Sin embargo, el argumento es tramposo o al menos curioso al concluir que porque las personas no han podido pagar su deuda, se debe eliminar la deuda. Por lo mismo, como analizaremos en el próximo apartado, la discusión sobre la vida útil del CAE merece adicionar un elemento nuevo: una revisión de las causas de la falta de pago y la capacidad de cobro o recuperación de créditos.

[2] Ídem.



Foto: learnchile.cl

II. Los puntos omitidos en la discusión: revisar las causas de la falta de pago y la capacidad de cobro o recuperación de Créditos del Estado

El análisis del CAE se ha centrado en la discusión de los dos puntos centrales ya discutidos: los costos de la política pública y las altas tasas de morosidad. Sin embargo, estimamos que el diagnóstico es errado, o al menos incompleto, por omitir la causa o el origen de estos problemas para una correcta evaluación del sistema: la capacidad de pago de los profesionales y la capacidad de cobro o recuperación de créditos que se encuentran en manos del Fisco.

En primer lugar, no hay un verdadero análisis de por qué los egresados no pagan. Aquí, encontramos múltiples causas. Algunas son razones

económicas, en un país con una economía estancada, que según el INE tiene un desempleo de 8,6% al trimestre agosto-octubre de 2024, y un IMACEC de 0% a septiembre de 2024. Por lo mismo, como sociedad tenemos que analizar las causas del estancamiento, y especialmente del desempleo ilustrado. Este desempleo no va a cambiar por una nueva forma de financiamiento de la educación, ni por la condonación de las deudas actuales.

Luego, hay razones culturales y políticas profundas por las cuales las personas no pagan. Desde un tiempo, distintas consignas han llevado a que la evasión de responsabilidades se haga costumbre. Primero fue el Transantiago; luego aparecieron vergonzosas consignas anti-sistémicas como “Evade tu CAE”, con industrias de abogados llamando a dejar de pagar el CAE. No es necesario recordar cómo terminaron las evasiones en el Metro tras la asonada de octubre de 2019. El valor de la palabra empeñada y la responsabilidad por los compromisos propios, se desvanecieron en el aire. Lo peor es que estas conductas se expandieron más allá de hechos aislados de grupos antisociales. Tal como se plantea en la “teoría de las ventanas rotas”, rápidamente estas conductas impunes fueron escalando y siendo replicadas, por ejemplo, por profesionales como el “profesor de los torniquetes”, egresado de la Pontificia Universidad Católica condenado por destrozos en el Metro. La cultura de la irresponsabilidad llegó al corazón del Gobierno, alcanzando a 65 autoridades con deudas de créditos universitarios.³ Y no se ahondará en la política de indultos con que este Gobierno realizó un perdonazo a personas con probados prontuarios criminales.

[3] ADN Radio: “65 autoridades del Estado tienen deudas de crédito universitario: el promedio es de 10 millones de pesos”. Disponible en: <https://tinyurl.com/5zf8mf72>

Además, el populismo hizo un escaso favor al cumplimiento de las obligaciones financieras a la educación superior. Por ya más de una década se ha escuchado por parte de ciertos sectores la promesa de condonar el CAE. Este gobierno no solo lo tuvo en su programa, sino que en reiteradas ocasiones generó distintas expectativas de condonación. Dicha promesa solo funcionó como una ilusión para los morosos y un desincentivo para quienes sí cumplen con sus deudas. Una propuesta seria de política pública debería premiar a quienes cumplan sus obligaciones, y no a quienes no cumplan. Se han dado lamentables ejemplos para los futuros ciudadanos, en un país donde infringir los compromisos propios cada vez tiene menos consecuencias. La ley 21.214 consagró lo anterior, prohibiendo que los acreedores puedan difundir al mercado financiero datos respecto de los deudores de créditos universitarios.

Pero si el pago es gran parte del problema, existe además un problema enorme respecto al cobro de la deuda, que corresponde a la autoridad. Un análisis de la ejecución presupuestaria del programa de educación superior en el año 2023⁴, confirma que la capacidad o intención de cobro de créditos por parte del Estado es muy baja. Los datos de la partida presupuestaria dan cuenta que, en el año 2023, el Estado sólo logró \$122.542.579 miles de pesos de un total de 741 mil millones de pesos por concepto de créditos estudiantiles⁵. Creemos relevante mencionar que el bajo rendimiento en la recaudación se mantiene para el año 2024, cuya ejecución acumulada a octubre de 2024 corresponde a \$125.909.920 miles de pesos.⁶

[4] Asignación 12.04.001, Partida 09, Cap. 90, Programa 03), Cuarto trimestre 2023.

[5] Ministerio de Educación, "Proyecto de ley que establece un nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior y un plan de reorganización y condonación de deudas educativas", p. 2. Disponible en: <https://fes.mineduc.cl/custom/pdf/10%20claves%20del%20Proyecto.pdf>

[6] Asignación 12.04.001, Partida 09, Cap. 90, Programa 03), Tercer Trimestre 2024.

La inclusión de este punto en la discusión general de la propuesta del ejecutivo no puede ser omitida y debe consolidarse como un elemento esencial para la discusión, ya que no es posible determinar los costos reales de la política actual o las tasas de morosidad, si quien sería el principal acreedor (Fisco) no realiza las acciones tendientes a obtener el pago de la obligación y se refugia en la buena voluntad de los deudores.

Asimismo, es importante mencionar que la omisión de cobro por parte del Fisco debería conllevar a que surjan responsabilidades administrativas ligadas a la falta de cuidado de arcas fiscales, lo cual debería ser un mínimo que condicione la pertinencia de avanzar en la tramitación del proyecto de ley. Además, la omisión de cobro levanta una serie de interrogantes como, ¿cuántos recursos adicionales tendría el Ministerio de Salud si se cobrara de manera efectiva la deuda por CAE? ¿es justo o estratégico que los escasos recursos públicos se estén destinando a pagar deudas de adultos profesionales y no la educación parvularia y escolar de los niños?



Foto: latercera.com

III. Conclusiones

El Ejecutivo debe responder (y el Congreso debería fiscalizar) por qué la tasa de recuperación de créditos es tan baja, ya que ningún sistema de financiamiento puede subsistir en el tiempo si no existe el debido pago de la contraprestación. Sea el financiamiento público o privado, alguien siempre terminará pagando, y si no lo hacen quienes estudiaron, lo hará la población en su conjunto vía impuestos generales, que deberían estar destinados a los más necesitados. El éxito de un sistema de financiamiento no puede descansar únicamente en la buena voluntad y compromiso de pago de los deudores, y pareciera que eso es lo que espera este Ejecutivo.

Por lo mismo, se deben establecer obligaciones de cobro a las autoridades políticas, y otorgarles las herramientas jurídicas necesarias para lograrlo ya sea a través de retenciones de impuestos u otros mecanismos de cobranza respecto de quienes puedan pagar.

Solo entonces, el sistema educacional podrá funcionar de manera sostenible, pudiendo destinar recursos a educar a más personas y no a pagar deudas de quienes ya fueron educados. En palabras del ex ministro de educación, Raúl Figueroa, “si queremos hacer sostenible en el tiempo un nuevo sistema de crédito, la única manera -y esto es importante y es interesante políticamente porque es como contradictorio con la lógica de la condonación- la única manera de que sea sostenible en el tiempo es que se haga una cobranza efectiva. Entonces **en realidad pasamos de prometer condonar universalmente a prometer cobrar universalmente.**”⁷



www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100