



Hoja de Ruta para la Condonación Universal de la Deuda Educativa.

Diciembre 2019

Introducción

Cerca de 2 millones de personas se han endeudado para estudiar en la educación superior, y sólo en el Crédito con Aval del Estado (CAE) hay cerca de un millón. Esta realidad ha estado en el corazón del malestar social de las décadas recientes, marcado por la articulación entre el agobio y endeudamiento excesivo de miles de familias, y el incumplimiento de las promesas de movilidad social asociadas a la educación superior, cuya expresión concreta en muchos casos es el subempleo, la precarización laboral, la falta de acceso a los mecanismos de participación en la sociedad, y la constatación diaria de que la educación recibida era altamente segmentada y de baja calidad en términos generales.

El endeudamiento y principalmente el CAE han jugado un rol importante en el incremento de la cobertura de educación superior. Desde la creación del CAE y durante los primeros años de implementación se pasó de un ritmo de crecimiento promedio anual de 6,2% entre 1990-2005 a un crecimiento del 9,7% entre 2006 y 2010, cifras que después se estancarían hacia un 3,4% desde 2011 hasta hoy.



Fuente: Consejo Nacional de Educación



Sin embargo, esta expansión produjo un sistema masivo nuevo, de carácter privado, donde predomina orientaciones lucrativas, de creciente dependencia financiera de este instrumento (con instituciones que incluso llegaban a tener un 80% de estudiantes con CAE). Cerca del 90% de los CAE fueron asignados a planteles privados, y más concretamente 2/3 de los recursos del CAE se concentraron en 20 instituciones investigadas por lucro o pertenecientes a conglomerados económicos como Laureate, Santo Tomás, Inacap, DUOC-UC o Cepech. Es un hecho también que la acreditación demostró no ser suficiente para subsanar el riesgo de promover un sistema segmentado y de baja calidad en términos generales, pues al ser la llave para acceder a financiamiento promovió la presentación engañosa de las situaciones reales o derechamente presiones hacia la CNA.

El CAE además le salió muchísimo más caro al fisco de lo que contemplaron sus impulsores -incluso algunos llegaron a hablar de “costo cero” en el largo plazo-. En primer lugar, porque la apuesta por atraer a la banca implicó otorgar demasiadas licencias para fomentar comportamientos especulativos, sin que nunca la Comisión Ingresos -organismo estatal que administra el CAE- ejerciera las facultades que tenía para contrarrestar aquello -como fijar precios de reserva en licitaciones, o declarar desiertas licitaciones perjudiciales para el fisco-. Luego, cuando después del 2011 algunos bancos comienzan a retirarse del sistema por los “costos de imagen” asociados a éste, el fisco termina asumiendo crecientemente como el acreedor directo. Si en 2005 se proyectaba un crédito con un 25% de recompra del fisco y una recarga del 6% anual, la realidad mostró que se han recomprado más de la mitad de los créditos y la recarga ha superado el 26%. Más de 3,1 billones de pesos en total ha transferido el fisco a la banca por concepto del CAE -donde más de un cuarto de ese dinero corresponde a estas recargas-, y hasta el día de hoy, desde 2011 en adelante entre el 30% y el 42% del gasto total en educación superior se ha destinado a sostener la operación de este instrumento.

Por último, junto con el alto costo fiscal, el endeudamiento por estudiar se ha sostenido sobre la base de prácticas abusivas hacia las y los estudiantes, sumado a una alta carga financiera para estas familias. Imposición de seguros atados de desgravamen e invalidez; mandatos en blanco para suscripción de pagarés por el total de lo adeudado; retención por parte de la Tesorería General de la República; deudores morosos en listas de boletines comerciales; prácticas que inducen deliberadamente la morosidad; comisiones de administración; entre otras, que configuran un panorama de abusos donde egresados y desertores llegan a deber incluso hasta tres veces el monto recibido para financiar sus estudios.

Por otra parte, la carga financiera continúa hasta el día de hoy siendo un significativo problema no resuelto del CAE y del sistema de créditos estudiantiles en general. Los primeros años del CAE pusieron a Chile en una triste posición de liderazgo mundial acerca de la relación deuda/ingreso (174%) asociada al financiamiento estudiantil según lo



documentaba por entonces el Banco Mundial. Y si bien desde 2012 se incorporaron medidas tendientes a aliviar esta carga -rebaja en la tasa de interés, contingencia al ingreso de 10%, suspensiones por cesantía o estudios en el extranjero-, que contribuyeron a disminuirla a un 7,4% promedio, continúa hoy siendo un problema sin solución.

Reparación a Deudores Educativos: Condonación Universal

Frente a este escenario, considerando por un lado el malestar acumulado que se ha expresado con diversa intensidad por medio de distintas movilizaciones sociales, destacando el estallido social reciente y, por otro lado, la responsabilidad del Estado de Chile en la expansión inorgánica del sistema de educación superior sobre la base del endeudamiento de las familias, se hace necesario reparar a las y los millones de deudoras y deudores educativos, quienes junto con cargar con una pesada mochila de deudas que obstaculiza el desarrollo de sus vidas, muchas de ellas y ellos se encuentran subempleados o en trabajos precarios.

Es imperativo repensar la Educación, el Modelo de Desarrollo y en específico la economía política de la educación superior. De un modelo de mercado debemos transitar a la refundación y expansión de la educación superior pública, con un sistema gratuito y que cumpla con las expectativas sociales. El proceso constituyente es una oportunidad para iniciar este debate refundacional. Pero antes es necesario que el Estado asuma su responsabilidad, convocando a un diálogo con Bancos e Instituciones Financieras, Instituciones de Educación superior, y Endeudados.

Actualmente el saldo total de la deuda del CAE es de 9.506 millones de dólares. Sin embargo, cerca del 47% de esta cifra ha sido financiada por el fisco, por lo cual no se requeriría un esfuerzo fiscal adicional para condonar estas cifras -más allá de ajustes contables-, misma lógica que cabría aplicar para el FSCU. Es un tema fundamental y exclusivamente de voluntad política.

En cuanto a las cifras restantes, correspondientes a aquella deuda educacional suscrita con la banca privada con el Estado como garante, es necesario impulsar un diálogo público, para que sean el Estado y los Bancos e Instituciones Financieras -considerando que a diciembre del año 2018 habían recibido más de 730 mil millones de pesos por parte del Estado por concepto de recarga, sin considerar intereses ni multas- quienes se responsabilicen y asuman el costo del mal diseño de nuestro sistema de financiamiento a la educación superior, y no los estudiantes, los trabajadores y sus familias. Hacemos un llamado a la responsabilidad del Estado y los Bancos frente a la crisis social y política que nos toca vivir, compensando el daño producido a las y los deudores educativos.

En ese contexto, considerando una condonación total inmediata y simulando un proceso de amortización a 25 años plazo con un 2% de interés, se podría llegar a un escenario de



gasto anual por concepto de condonación cercano a los 167 mil millones de pesos anuales (aproximadamente de US\$ 261 millones).

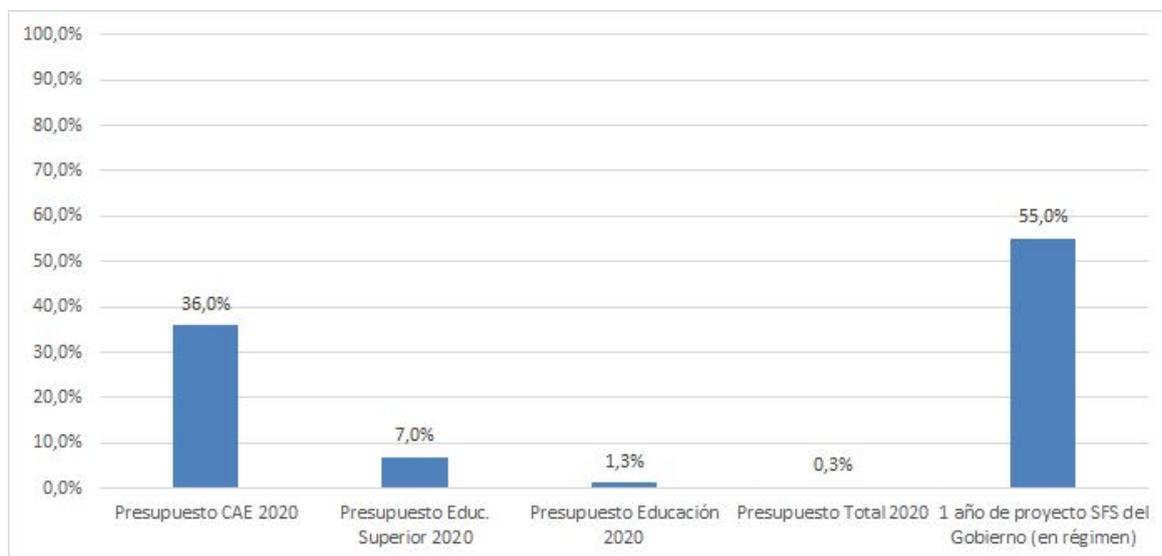
Instrumento	Saldo MM\$	Cuota Anual MM\$
CAE (*)	\$ 3.213.158	\$ 164.579
CORFO (**)	\$ 49.644	\$ 2.543
Total	\$ 3.262.802	\$ 167.122

(*) Cuenta Pública 2018, Comisión Ingresos

(**) Créditos para el Financiamiento de Estudios Superiores, SBIF.

Este gasto debería ser asumido tanto por el Estado como por los Bancos y las Instituciones Financieras, dado la responsabilidad que cabe a ambos. Primero, el Estado es responsable de impulsar un instrumento que no respondió a ninguna planificación original, y segundo, los bancos vieron incrementadas sus ganancias mucho más allá de lo presupuestado, siendo el CAE relevante durante la segunda mitad de los dos mil, para la consolidación y proyección de varias de estas instituciones financieras.

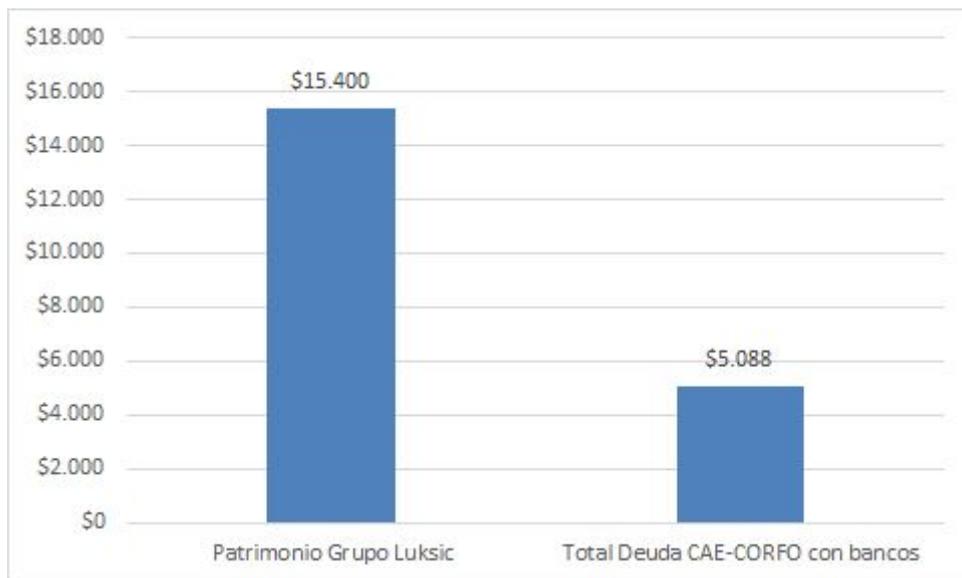
Una cuota anual de esta magnitud equivaldría a cerca del 36% del presupuesto 2020 asignado al Crédito con Aval del Estado, es menos de un 7% del presupuesto de educación superior, poco más de un 1,3% del presupuesto de educación y representa sólo un 0,3% del Presupuesto 2020. Es también equivalente a un 55% de un año de operación del "Sistema de Financiamiento Solidario" que propuso en su momento el actual gobierno, sistema que por cierto cuenta entre sus supuestos una pérdida media de los créditos del 51%.



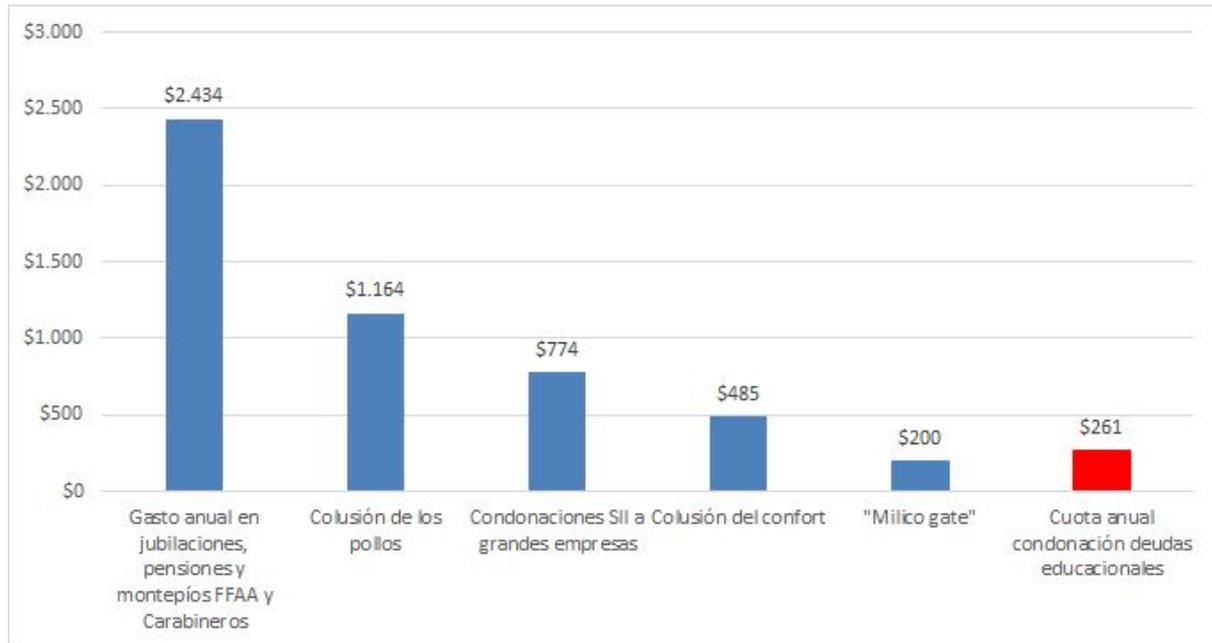
Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por Dirección de Presupuestos (DIPRES)



El costo anual de esta condonación es menos dinero que la colusión del confort (US\$ 485 millones), menos de un tercio de la colusión de los pollos (US\$ 1.164 millones), poco más que el equivalente al “milico gate” (US\$200 millones) o significativamente menos que las condonaciones del SII a las grandes empresas (US\$ 774 millones). A su vez, esto es cerca de un décimo de lo destinado anualmente para Jubilaciones, Pensiones y Montepíos de FFAA y Carabineros (US\$ 2.434 millones en 2018). O, si consideramos el costo total de la deuda en manos de privados, esta sería tan solo un tercio del patrimonio del grupo Luksic (US\$ 15.400 millones).



Fuente: Elaboración propia en base a datos Ingesa y Forbes. Cifras en millones de dólares a valor promedio 2018 (\$641,2)



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES, SII, Forbes e informe elaborado por académico Javier Ruiz Tagle. Cifras en millones de dólares a valor promedio 2018 (\$641,2)

En definitiva, la condonación universal de la deuda educacional es posible y necesaria. Por cierto que es algo que debe hacerse de manera gradual y con responsabilidad. Junto con la propuesta presentada con anterioridad, tenemos la convicción de que un proceso como este debe respetar los criterios que se señalan a continuación:

Criterios para proceso de Condonación Universal

1. Diálogo social entre Estado, Bancos e Instituciones Financieras, Instituciones de Educación Superior y Deudores Educativos.

Es muy importante que se construya un acuerdo público transversal, donde el Estado y los Bancos e Instituciones Financieras sean quienes asuman la responsabilidad en la reparación del mal diseño de nuestro sistema de financiamiento a la educación superior. Este espacio debe constituirse pronto y llegar a un resultado antes de abril de 2020. En este acuerdo, es preciso que los Bancos se responsabilicen por sus excesivas ganancias, soportando estos, a lo menos, los costos asociados a la condonación del componente más



abusivo de las deudas, como intereses y multas cursadas a los deudores¹. El Estado, junto con realizar los ajustes contables necesarios para transparentar los créditos adquiridos y su calidad, debe iniciar un proceso de adquisición de las deudas de las que sean titulares tanto Bancos e Instituciones Financieras, como Instituciones de Educación Superior.

2. Todos los créditos

Es preciso que se contemplen todos los créditos administrados, regulados o promovidos por el Estado para financiar estudios para la educación superior. Entre ellos, debe contemplarse aquellas deudas contraídas con instituciones de educación superior de conformidad a las leyes 18.591 y 19.287 (Fondo Solidario de Crédito Universitario), las deudas contraídas con bancos o instituciones financieras de conformidad a la ley 20.027 (CAE), las deudas contraídas con las instituciones de educación superior y las deudas contraídas con bancos o instituciones financieras en el marco de las líneas de financiamiento a estudiantes para cursar estudios en educación superior, administradas por la Corporación de Fomento a la Producción (Créditos Corfo).

3. Universal

Es fundamental que este proceso repare a todos los deudores educativos, sin importar su condición. La responsabilidad del Estado es con la sociedad completa, y no debe entenderse como una responsabilidad subsidiaria. Asimismo, debe considerarse una reparación a quienes han pagado una parte o el total de sus deudas, como exenciones tributarias u otro tipo de compensaciones.

4. Poner fin a abusos por estudiar

Si bien es preciso reconstruir y ampliar la Educación Pública, para garantizar el Derecho Social a la Educación es preciso que durante el primer semestre del año 2020, junto con iniciar un proceso de condonación universal, se ponga término al Crédito con Aval del Estado. En el contexto constituyente, refundar y expandir la educación superior pública debe ser nuestro objetivo, para llegar a un sistema de educación superior pública y gratuito financiado por aportes basales y pensado en virtud de un nuevo modelo de desarrollo. Pero mientras ello ocurre, urge terminar con el CAE y elaborar un mecanismo de transición alternativo, basado en la gradual reducción de los aranceles, y con un financiamiento solidario que no implique intereses.

¹Simulación de un “beneficiario promedio” del CAE realizada por la Comisión Ingresos y presentada ante la Comisión Investigadora del CAE (Cámara de Diputados): 277,48 UF arancel financiado, 308,5 UF total a pagar al egreso, 389,2 UF total finalmente pagado. Brecha de aproximadamente \$2.227.000 entre el total pagado y el inicio, y de casi \$3.100.000 entre el total pagado y el arancel efectivamente financiado.