

## **REFLEXIONES DEL PARTIDO POR LA DEMOCRACIA ACERCA DEL CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO: CONTEXTO Y DESAFÍOS DE UNA POLÍTICA PROGRESISTA**

### **1. Origen del CAE y su contexto histórico**

En 1999, el programa presidencial de Ricardo Lagos prometió: “Extenderemos el esquema de becas y créditos estudiantiles de manera que ningún joven de talento y mérito quede fuera de la enseñanza superior por motivos económicos”. Dicha promesa, que hoy parece extemporánea, bajo el prisma de las movilizaciones estudiantiles del año 2011 y posteriores que vienen exigiendo una “educación gratuita y de calidad”, era completamente necesaria y pertinente en un Chile donde, por mucho tiempo, muchos y muchas jóvenes con capacidades veían frustrado su sueño de ingresar a la educación superior por no tener recursos para pagarla ni acceso a los limitados mecanismos de financiamiento como el Fondo Solidario, exclusivo para universidades del CRUCH, o los créditos de la CORFO, que requerían contar con un aval.

En la hoy ajena realidad del Chile de los 90`s, la alternativa de muchas familias que no calificaban para dichos instrumentos y que tampoco podían desembolsar de su bolsillo el arancel, era acercarse a un banco a pedir un crédito de consumo de forma particular, con los elevados intereses que estos entrañan; y si los padres no cumplían con los requisitos dispuestos por cada institución los hijos simplemente no podían estudiar.

El Presidente Lagos se propuso entonces terminar con la injusticia existente en el acceso a la educación superior, y cumplió. De este modo, tras varios años de preparación, en abril de 2003 se ingresó el proyecto de ley sobre financiamiento de estudios de educación superior que dio origen al Crédito con Aval del Estado (CAE). A diferencia de lo que puedan pensar quienes han caricaturizado la discusión calificando al CAE como una especie de colusión entre la banca y la política, la discusión democrática fue muy intensa e incluyó tres años de debates y una Comisión Mixta antes de poder transformarse en la Ley N° 20.027 del año 2005.

Por supuesto, el CAE surgió en un determinado contexto político e institucional, con un modelo de expansión de la educación superior sustentado en la matrícula privada, heredado de la dictadura y que la entonces Concertación no puso en mayor cuestionamiento; algo que a los ojos de hoy podemos criticar, pero que en dicho momento respondió a la agenda de prioridades de un país con múltiples desafíos en todos los ámbitos y con una necesidad acuciante de lograr mejores oportunidades para las grandes mayorías en el corto plazo.

Todo ello ocurrió cuando aún no entraban en implementación las reformas constitucionales que pondrían término a los llamados “enclaves autoritarios”, como el fin a los senadores vitalicios, las reformas al Tribunal Constitucional y al Consejo de Seguridad Nacional, y la sujeción definitiva de las Fuerzas Armadas al poder civil. Fueron estas difíciles

circunstancias políticas, y no otras, las que enmarcaron la tarea del gobierno de Lagos por sacar adelante el CAE.

En un panorama más general, el Chile de la transición contaba en 1990 con un promedio de escolaridad de 9 años, llegando a 11 años en 2015, antes de la ley de gratuidad del segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet. A su vez, el acceso a la educación superior en 1990 alcanzaba apenas al 4% de la población, llegando al 28% en 2013. En ese marco, la implementación del CAE contribuyó a aumentar en un 80% la matrícula en la educación superior en un período de 10 años, pasando de 663.583 estudiantes en 2005 a 1.161.222 en 2016, previo a la gratuidad. Hoy los estudiantes acogidos al CAE llegan a 1.219.000 personas.

Estas cifras nos hablan sobre los resultados de políticas sostenidas en el tiempo que fueron abriendo mayores oportunidades para las capas medias y populares del país. Al respecto, un análisis realizado el año 2020 por la Subsecretaría de Educación Superior, cruzando las bases de datos del CAE con las del Registro Social de Hogares, mostró que, del total de quienes obtuvieron el beneficio cuando pertenecían a los quintiles 1 y 2 de la población, el 65% logró alcanzar un quintil superior tras culminar sus carreras.

A veces, quienes juzgan desde posiciones ahistóricas o descontextualizadas la creación de este instrumento caen, no sólo en la irresponsabilidad, sino también en la desconexión con la realidad del ciudadano de a pie. En efecto, lo que para una persona proveniente de la élite puede parecer un ascenso mínimo de movilidad social, fue un cambio de paradigma para muchas familias de los quintiles más bajos que pudieron ver cómo por primera vez una generación entraba a la Universidad o a un Instituto Profesional, tal vez sin lograr sueldos millonarios, pero sí mejores a los que habrían alcanzado sin estudios superiores.

Desde cualquier perspectiva razonable, la evidencia muestra que el CAE, con sus virtudes y defectos y con su contexto histórico imposible de soslayar, constituyó una política progresista que ha generado un importante impacto en las familias y en el desarrollo de Chile.

## **2. Evolución del CAE y primeras reformas**

El CAE es, tal como hemos descrito, un instrumento hijo de su época. Pero, a diferencia de lo que algunos de sus críticos señalan, el CAE no se ha quedado estático con el paso del tiempo, sino que ha ido evolucionando, especialmente con la reforma presentada el año 2011 por el primer gobierno del expresidente Sebastián Piñera, en el contexto de las fuertes movilizaciones estudiantiles del año 2011.

En esa oportunidad, y también a través de un proyecto de ley y de su respectiva discusión en ambas Cámaras del Congreso Nacional, se establecieron distintas modificaciones. Entre las más importantes, se disminuyó la tasa de interés desde cerca de un 6% a un 2% real anual, y el pago se volvió relativo a los ingresos del deudor con un tope máximo del 10% de su renta.

Posteriormente, tanto en el segundo gobierno de la expresidenta Bachelet como en el segundo gobierno del expresidente Piñera, se presentaron proyectos para terminar con el CAE y reemplazarlo por otros sistemas de créditos administrados por el Estado, con mejores condiciones para los estudiantes -incluyéndose en la propuesta de la administración Piñera una condonación de la deuda transcurridos 15 años, incluso si durante todo ese tiempo se hubieran suspendido los pagos por contingencia de ingresos-, propuestas que no llegaron a transformarse en ley, pero que muestran una conciencia generalizada en todo el arco político de las mejoras que requiere el sistema de financiamiento de la educación superior.

Adicionalmente, a partir de la promulgación de la Ley N°19.628 a inicios de 2020, ninguna deuda para financiar estudios superiores, incluyendo expresamente a los deudores del CAE, puede ser informada al Boletín Comercial y afectar así las opciones de las personas de acceder a otros servicios o productos bancarios.

Estos cambios son la muestra de que el CAE de 2005 es bastante diferente al CAE de dos décadas después.

### **3. El PPD ante un nuevo proyecto de financiamiento de la educación superior**

Nada de lo dicho anteriormente quita una letra de la obvia realidad de que el CAE es una política pública perfectible.

Tal vez, lo más problemático para el Estado es el multimillonario desembolso que ha debido realizar para pagar, con sobrepago, las deudas contraídas con los bancos por concepto de garantías, así como la incapacidad del erario público por recuperar de alguna manera los montos adeudados, considerando una cartera morosa en aumento que ha llegado casi al 60% de los deudores. En ese sentido, el instrumento tal como está no es sostenible en el tiempo.

Otro nudo crítico dice relación con las evidentes desigualdades que han venido manifestándose en la asignación de los créditos, especialmente en el período previo a la implementación de la gratuidad, lo cual genera que en el universo total de deudores la mayoría sean mujeres, alumnos de instituciones privadas y provenientes de familias vulnerables. El 12% de los hogares de Chile presenta deudas por CAE. Para las familias más necesitadas esta realidad tampoco resulta sostenible.

Por tanto, y como ya lo declaramos unánimemente en la pasada Mesa Nacional del PPD, como partido progresista y democrático, que jugó un papel clave en la creación del CAE, estamos dispuestos de concurrir positivamente a la idea de legislar un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior que tome la experiencia aprendida y acumulada en estos 20 años de implementación del crédito, se haga cargo de las críticas que pudiesen hacerse a causa de sus defectos, y presente un instrumento que sea ante todo justo, progresivo y económicamente sostenible.

Como también declaramos en esa oportunidad, no estamos a favor de “cualquier proyecto” que ponga fin al CAE.

¿Cuáles son, entonces, las líneas rojas del PPD en esta materia?

Como primera consideración, según las estimaciones actuales la deuda total del CAE alcanza los 11 mil millones de dólares, equivalente casi al 5% del PIB anual de Chile. En medio de una crisis de seguridad, de salud y previsional, percibidas como las mayores urgencias por la ciudadanía, un “perdonazo general” de esta deuda es algo inaceptable y políticamente imposible de aprobar, más aún observando que no sería justo con quienes han hecho el esfuerzo de pagar.

En segundo lugar, es evidente que debe buscarse una reducción de la morosidad por la vía de un mecanismo eficaz y justo, que reconozca de algún modo el esfuerzo de quienes han pagado y también la realidad material del deudor. Opciones tales como el impuesto por planilla con un límite de años y de porcentaje del sueldo, o la retención por boletas de honorarios, pueden ser viables. Sin embargo, otros han hablado de un “impuesto a los profesionales” de carácter general que ayude, entre otras cosas, a financiar esta reforma. Visto el panorama de salarios en Chile creemos que esto no sería lo mejor: hoy el promedio de sueldo no supera los 760 mil pesos, la mediana está apenas en 500 mil pesos, sólo el 2,4% de los ocupados gana más de 3 millones al mes, y sólo el 20% gana más de 850 mil pesos al mes. Es una realidad que todavía dista mucho del panorama de países desarrollados que pueden plantearse mecanismos de ese tipo. No podemos castigar a las y los trabajadores que con tanto esfuerzo han estudiado y que hoy luchan por mantener a sus familias con un nuevo impuesto general.

Como tercer punto, hay un cierto consenso de que un nuevo sistema de financiamiento debe sacar a los bancos de la ecuación, tal como lo planteó incluso el proyecto de la administración Piñera. Eso implicaría un fuerte incremento del gasto público al menos en los primeros años, mientras se recupera lo adeudado, tal como sucede en naciones como Alemania o Finlandia. Ambos países tienen un sistema educativo mixto con predominancia del Estado, que es lo que aquí se estaría planteando, y eso permite ampliar el acceso, pero el gasto en educación superior representa uno muy superior al nuestro.

Y tampoco es que hoy se invierta poco: en el presupuesto 2024 se están invirtiendo \$3.175.000 millones en becas y beneficios para la educación superior, y cerca de \$800.000 millones en compra de cartera, amortización e intereses de las deudas por CAE. El ítem más relevante del gasto público en educación superior es la gratuidad, que como sabemos alcanza a los seis deciles de menores ingresos; por tanto, otra línea roja es que la solución del CAE no puede ser a costa de quienes estudian con gratuidad, por la vía de rebajar la cantidad de asignaciones del beneficio a los alumnos de primer año de pregrado, buscando equilibrar los gastos del Ministerio de Educación. Esto no sería progresivo sino perjudicial e inexplicable para la ciudadanía.

Por último, considerando la evolución que ha tenido el instrumento del CAE en el tiempo, sí creemos que hay espacios para mejorar la situación de los actuales deudores, recogiendo algunas de las propuestas de los anteriores intentos de reforma, como la condonación de la deuda transcurrido un cierto período de años, o bien definiendo, en base a parámetros objetivos, determinados universos específicos de deudores que no vieron cumplida la promesa de la sociedad de movilidad social a través de la educación superior, casos en los cuales se podría justificar algún mecanismo de condonación de la deuda.

En resumen, como PPD estamos por un nuevo sistema de financiamiento donde el Estado tenga el rol rector, se disminuya la morosidad, las deudas contraídas que se puedan condonar lo sean con criterio de progresividad y justicia, y que, sobre todo, cualquier medida o instrumento se tome pensando en las condiciones de Chile, buscando salvaguardar la responsabilidad fiscal y la debida atención que necesitan las otras políticas educativas, tanto a nivel preescolar y general, como en lo relativo a la gratuidad.

\*PPD entrega al gobierno documento con propuestas y reflexiones para abordar el problema del CAE\*

A las 14:00 hrs., el presidente del PPD, senador Jaime Quintana, acompañado de la mesa directiva y de ex ministros de Educación como Sergio Bitar, Adriana Delpiano y Nicolás Eyzaguirre, recibió al actual jefe de la cartera, Nicolás Cataldo. En la reunión, trataron temas referentes a la solución del Crédito con Aval del Estado (CAE) y presentaron un documento que aborda reflexiones y propuestas sobre este asunto.

Respecto a la reunión, el senador Quintana señaló que "hemos dialogado intensamente sobre lo que ha significado esta política en las últimas décadas. Muchos estudiantes en Chile han logrado convertirse en profesionales, muchos de ellos de primera generación. Es probable que la valoración de esta política no sea la misma para todos, pero ha habido una comprensión recíproca de distintos puntos de vista sobre el contexto puntual, con diferentes recriminaciones en su momento".

Además, agregó que "lo importante es que hoy existe una discusión abierta, y el gobierno nos ha señalado que le interesa mucho escuchar a los distintos sectores políticos. Hemos presentado un documento al ministro y al subsecretario, y ha habido una discusión provechosa para abordar el problema".

Sobre el documento presentado por el timonel del PPD, aborda tres aspectos: el origen del CAE, su evolución, y el respaldo del partido hacia un nuevo proyecto de financiamiento de la educación superior.

En puntual, el escrito declara que, dadas las condiciones sociales y económicas de Chile al final del siglo XX, "era completamente necesario y pertinente (...) por mucho tiempo, muchos jóvenes con capacidades veían frustrado su sueño de ingresar a la educación superior por no tener recursos para pagarla ni acceso a los limitados mecanismos de

financiamiento como el Fondo Solidario, exclusivo para universidades del CRUCH, o los créditos de la CORFO, que requerían contar con un aval".

"Desde cualquier perspectiva razonable, la evidencia muestra que el CAE, con sus virtudes y defectos y con su contexto histórico, constituyó una política progresista que ha tenido un importante impacto en las familias y en el desarrollo de Chile", indica el documento.

[LEER DOCUMENTO COMPLETO]

En la misma línea, subraya que "como partido progresista y democrático, que jugó un papel clave en la creación del CAE, estamos dispuestos a contribuir positivamente a la idea de legislar un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior que tome en cuenta la experiencia acumulada en estos 20 años de implementación del crédito, se haga cargo de las críticas debido a sus defectos, y presente un instrumento justo, progresivo y económicamente sostenible". Además, puntualiza que como PPD "estamos por un nuevo sistema de financiamiento donde el Estado tenga el rol rector, se disminuya la morosidad, las deudas contraídas se puedan condonar con criterios de progresividad y justicia, y que cualquier medida se tome pensando en las condiciones de Chile, salvaguardando la responsabilidad fiscal y la debida atención a otras políticas educativas, tanto a nivel preescolar como general, y en relación con la gratuidad".

Por último, sobre este encuentro, el ministro de Educación, Nicolás Cataldo, declaró que "valoramos el espacio que hemos tenido con el PPD y la presencia de los exministros de la cartera. Para nosotros es importante por muchas razones; creemos que esa es la forma de canalizar la discusión en la política, con diálogo, con propuestas y con la voluntad de concordar los caminos en la diversidad de opiniones".