

**Proyecto de ley que modifica la Carta Fundamental para  
extinguir las deudas y obligaciones contraídas en virtud de la  
ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento  
de estudios de educación superior  
(Boletín N°15.961-07)**

25 de julio de 2023  
Ministro Mario Marcel Cullell

- 1. Antecedentes sobre los créditos de la ley N° 20.027**
- 2. Efectos de la condonación de créditos en el mercado financiero y a nivel internacional**
- 3. Otros elementos a considerar**

# **Antecedentes sobre los créditos de la ley N° 20.027**

- El Crédito con Garantía Estatal (CAE) es una alternativa de financiamiento para estudiantes que iniciarán o continuarán una carrera de pregrado en instituciones acreditadas que formen parte del Sistema de Crédito para Estudios Superiores y que cumplen los requisitos establecidos por ley para acceder a este beneficio del Estado.
- El crédito financia hasta el 100% del arancel de referencia de una carrera, pudiendo ser renovado anualmente.
- El Estado es el principal garante del crédito, garantizando hasta el 90% de este. En el caso de deserción académica, el Estado garantiza solamente la fracción que no garantizan las Instituciones de Educación Superior (IES), las que corresponden a 90%, 70% y 60% de la garantía de los créditos otorgados a alumnos de primer, segundo y tercer año en adelante, respectivamente.
- La ley establece un plazo máximo de pago de 20 años.





En el año 2012 a través de la Ley N°20.634 se otorgaron beneficios a los deudores del CAE, los que se detallan a continuación:

- **Tasa de interés del 2%.** Previo a la implementación de la ley, la tasa del crédito era variable y podía llegar hasta 6%.
- **Contingencia al ingreso.** El valor de la cuota mensual no puede superar el 10% de la renta.

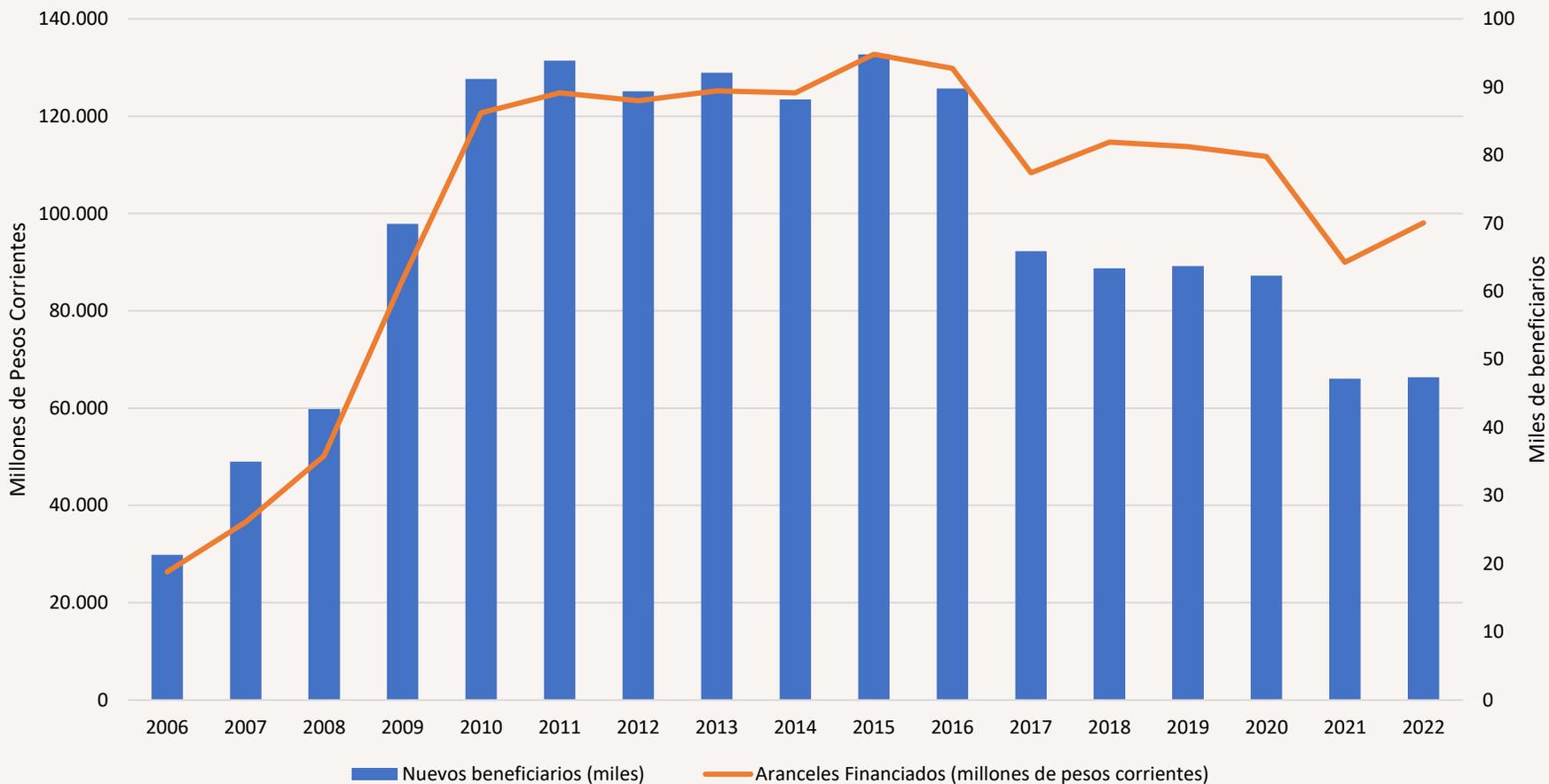
Estos beneficios son financiados por el Fisco a través de copago mensual, complementando el pago de las cuotas que deben pagar los deudores.



Asimismo, también se contemplan beneficios de suspensión de pago en caso de cesantía y nuevos estudios sujeto a que los deudores deben estar al día en sus pagos. El beneficio es financiado por el Fisco por el periodo de suspensión, trasladando el cobro de estas cuotas al final del plazo del crédito.



### N° de nuevos beneficiarios CAE y monto de créditos otorgados por año (2006-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta Participativa Comisión Ingresos (2023).



## N° de nuevos beneficiarios CAE y monto de créditos otorgados según quintil (2019-2022)

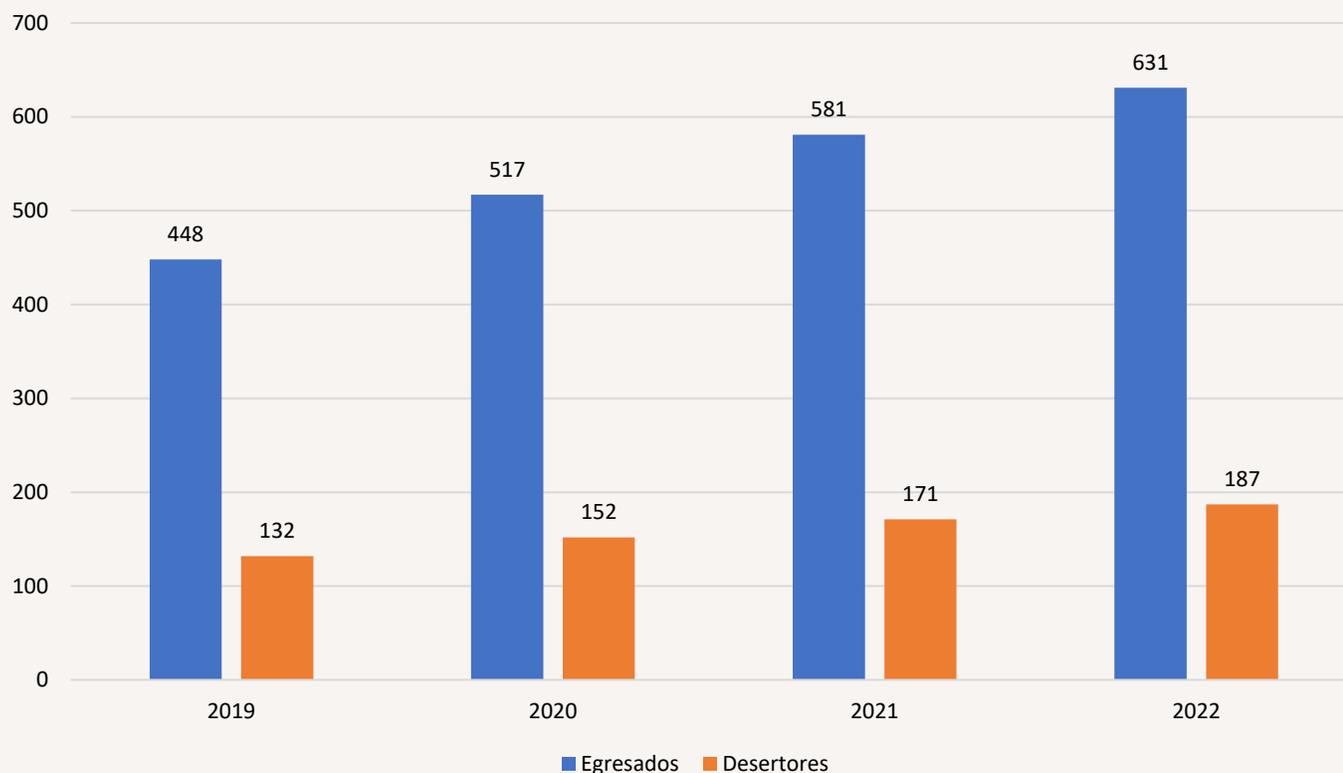
Quintil	2019		2020		2021		2022	
	Nuevos beneficiarios/as (miles)	Monto crédito financiado (millones de pesos corrientes)	Nuevos beneficiarios/as (miles)	Monto crédito financiado (millones de pesos corrientes)	Nuevos beneficiarios/as (miles)	Monto crédito financiado (millones de pesos corrientes)	Nuevos beneficiarios/as (miles)	Monto crédito financiado (millones de pesos corrientes)
I - II	18,8	25.162	19,6	27.608	16,6	26.053	15,0	25.896
III	8,6	12.354	9,5	14.452	6,6	10.990	6,5	11.656
IV	10,5	17.775	11,0	18.671	8,1	14.767	9,4	18.568
V	25,8	58.502	22,3	51.001	16,0	38.176	16,5	41.951
<b>Total</b>	<b>63,7</b>	<b>113.793</b>	<b>62,3</b>	<b>111.731</b>	<b>47,2</b>	<b>89.986</b>	<b>47,4</b>	<b>98.071</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta Participativa Comisión Ingresa (2023).

- El CAE se concentra en los quintiles I-II y V.
- Entre 2019 y 2022, la cantidad de nuevos beneficiarios CAE se ha concentrado mayormente en el quintil V.



N° de egresados y desertores con beneficio CAE en etapa de pago (2019-2022)



Actualmente hay 818 mil personas en etapa de pago, de los cuales 631 mil son egresados y 187 desertores.

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta Participativa Comisión Ingresos (2023).



## Estadísticas asociadas al valor de la cuota en UF

	Percentil 25	Percentil 50	Percentil 75	Promedio
<b>Valor Cuota Dic 2020</b>	0,53	1,01	1,89	1,40

## Valor promedio de la cuota según estado

	Promedio Valor Cuota Dic 2020 (UF)
<b>1 - 2 Cuotas en mora</b>	1,16
<b>3 y más Cuotas en mora</b>	1,38
<b>Al día</b>	1,46
<b>Garantía Ejecutada</b>	1,36

## Promedio de la cuota según estado

	Promedio Valor Cuota Dic 2020 (UF)
<b>Desertor</b>	1,44
<b>Egresado</b>	1,39

Se presenta información de 2020, pues es el año de referencia para el que se realizó el estudio respecto a la estructura salarial de los estudiantes con CAE.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de Ingesa.



La cuota (en dic. 2020) tenía un valor promedio de 1,4 UF (que representan \$50.500 hoy).



La cuota es mayor para los desertores que para los egresados, pero no es superior para los estudiantes morosos.



## Valor de las cuotas según salarios observados (2020)

Salario	Progresividad de la cuota tomando los salarios de primer año		Progresividad de la cuota tomando los salarios de diciembre 2020	
	Cantidad de Personas	Cuota promedio (UF)	Cantidad de Personas	Cuota promedio (UF)
<350.000	25%	1,33	11%	1,15
350.000-400.000	6%	1,11	4%	1,09
400.000-450.000	6%	1,06	5%	1,07
450.000-500.000	5%	1,08	5%	1,10
500.000-750.000	21%	1,11	21%	1,14
750.000-1.000.000	14%	1,23	17%	1,31
1.000.000-1.500.000	14%	1,10	21%	1,46
1.500.000-2.000.000	5%	1,51	7%	1,65
>2.000.000	4%	1,61	8%	1,78
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>1,13</b>	<b>100%</b>	<b>1,40</b>



La cuota (en dic. 2020) tenía un valor promedio de 1,4 UF (que representan \$50.500 hoy).



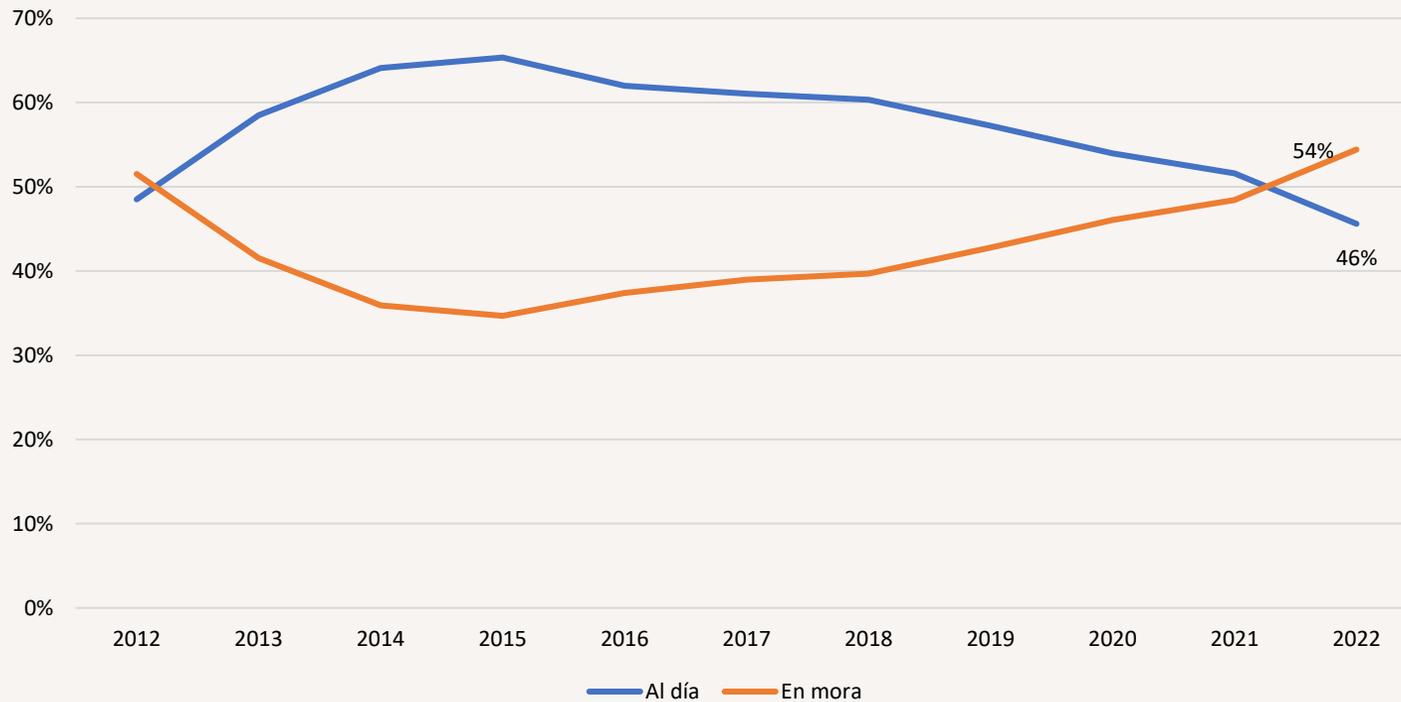
La cuota durante el primer salario no parece ser progresiva, sin embargo, sí lo es si se toma la foto de un mes (dic. 2020), considerando las diferentes cohortes para el análisis.

Se presenta información de 2020, pues es el año de referencia para el que se realizó el estudio respecto a la estructura salarial de los estudiantes con CAE.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de Ingresos y SUPEN.



### Tasa de pago al día y morosidad de beneficiarios CAE en etapa de pago (2012-2022)

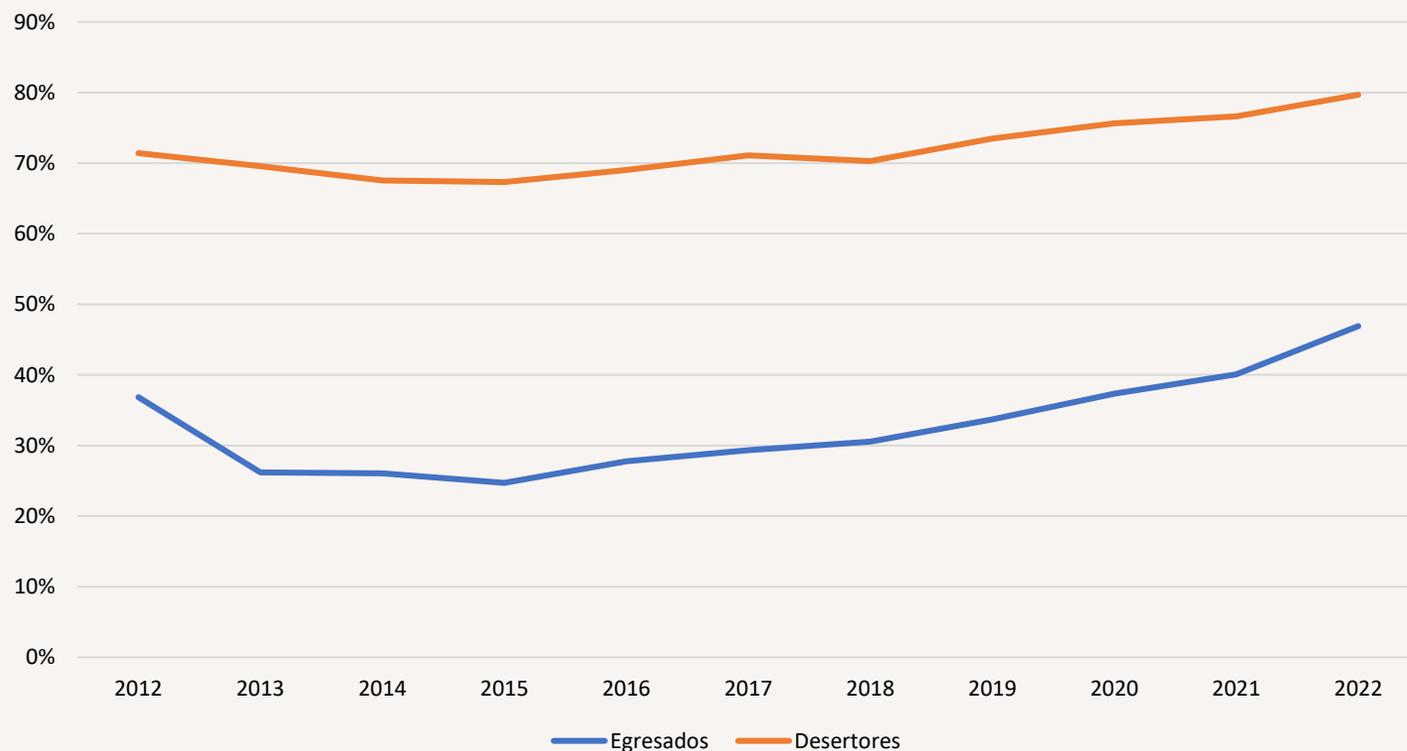


La tasa de morosidad es estimada como la cantidad de egresados o desertores con beneficio CAE en etapa de pago que tienen 3 o más cuotas impagas respecto al total de egresados o desertores con beneficio CAE en etapa de pago.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cuenta Participativa Comisión Ingresos (2023).



### Tasa de morosidad de egresados y desertores con beneficio CAE en etapa de pago



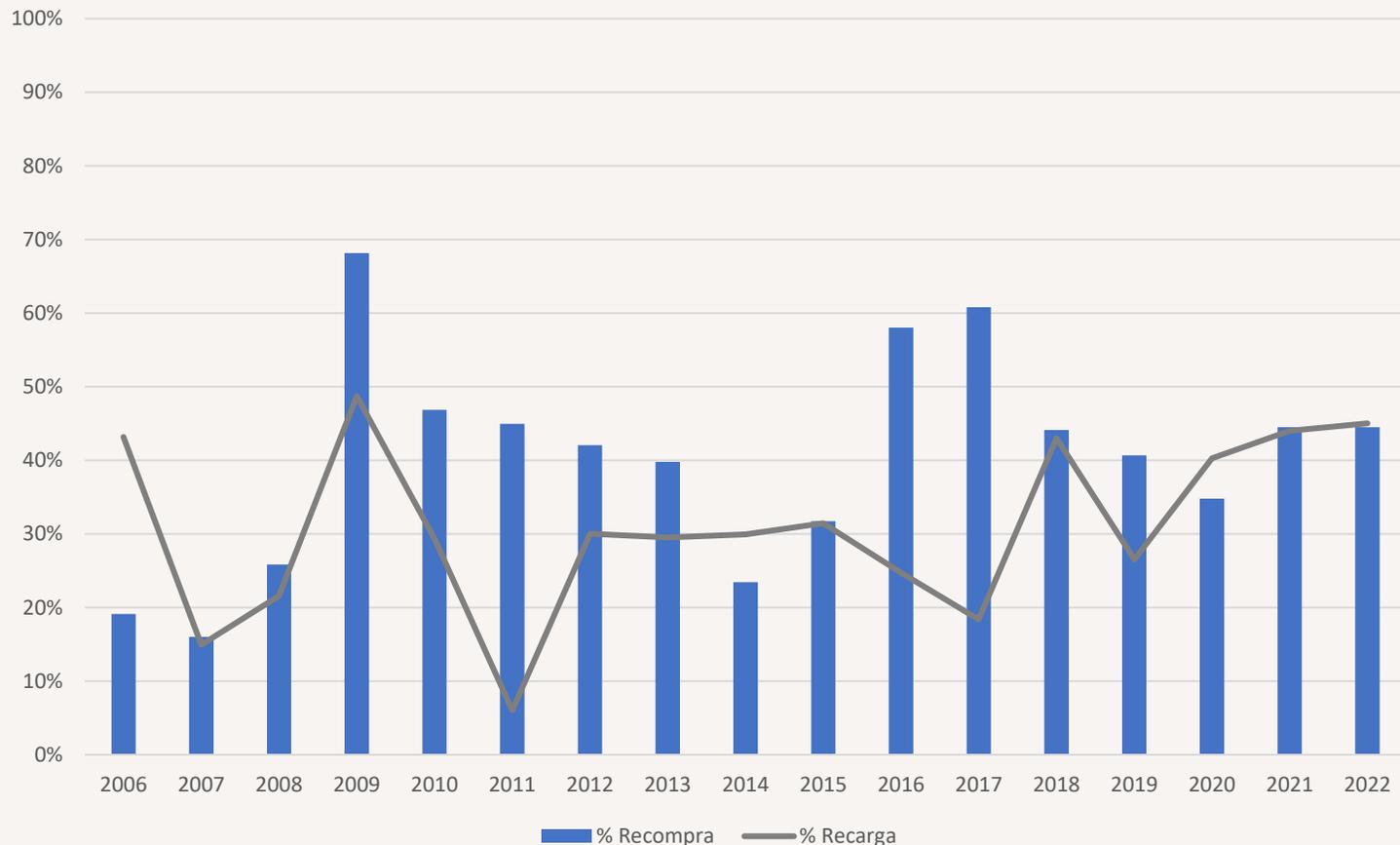
La tasa de morosidad de los desertores es superior a la de los egresados.

La tasa de morosidad es estimada como la cantidad de egresados o desertores con beneficio CAE en etapa de pago que tienen 3 o más cuotas impagas respecto al total de egresados o desertores con beneficio CAE en etapa de pago.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cuenta Participativa Comisión Ingresos (2023).



Recompra y recarga para licitados de cada año (%)



El porcentaje de recompra (créditos de cada licitación adquiridos por el fisco) ha sido variable, pero se ha mantenido entre el 40% y el 50%.



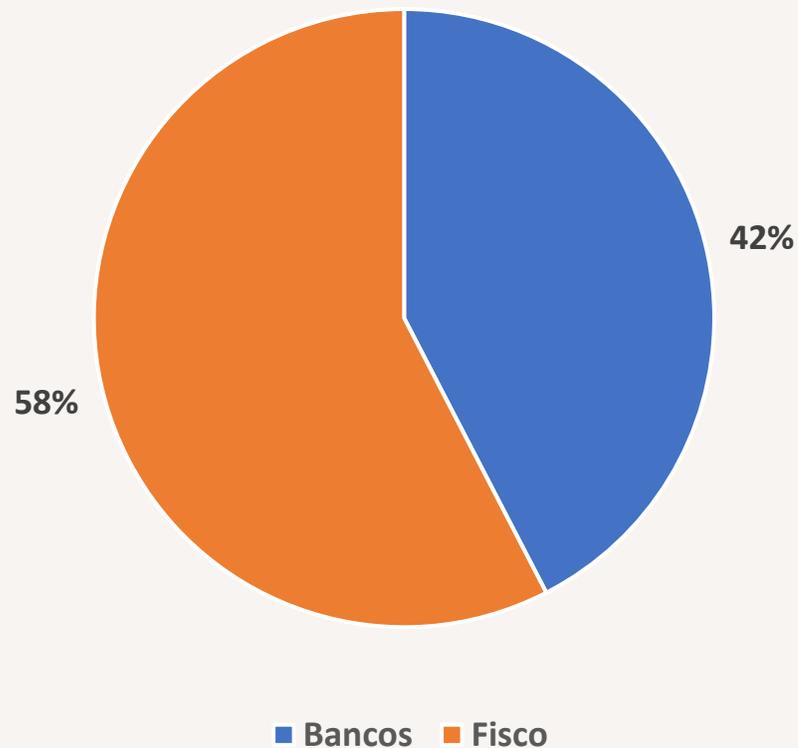
El porcentaje de recarga (mayor valor pagado) también ha sido variable, ubicándose en un promedio de 40%

Se consideran para cada año las tasas de recompra y recarga de la licitación del mismo año. Ese porcentaje se mantendrá constante para todas las renovaciones de un mismo crédito, cosa que no es mostrada en este gráfico.

**Fuente:** Dipres. Informe de Pasivos Contingentes.



Propiedad de la cartera\*  
(% sobre su valor en UF. Al 31 de dic. de 2022)



\*Incluye compra de carteras y garantías ejecutadas.

Fuente: Dipres. Informe de Pasivos Contingentes.



A diciembre de 2022, el fisco era propietario del 58% del valor de los créditos cursados, incluyendo estudiantes y garantías ejecutadas.



Los créditos en posesión del fisco tenían un valor de 154 millones de UF, correspondientes de 5,4 billones de pesos (dic. 22).



Los créditos en posesión de los bancos tenían un valor de 114 millones de UF, correspondientes de 4 billones de pesos (dic. 22).



# **Efectos de la condonación de créditos en el mercado financiero y a nivel internacional**



- Los créditos CAE están concentrados en 3 bancos

## Participación en créditos CAE por banco (Porcentaje del total)

	dic-10	dic-12	dic-13	dic-14	dic-15	dic-16	dic-17	dic-18	dic-19	dic-20	dic-21	dic-22	mar-23
BANCO "1"	26,6%	26,0%	26,6%	25,5%	28,5%	29,8%	31,1%	31,8%	32,1%	33,6%	35,4%	38,3%	38,7%
BANCO "2"	3,9%	19,4%	22,2%	26,9%	27,7%	29,3%	30,2%	30,3%	28,4%	25,7%	22,8%	20,6%	20,5%
BANCO "3"	38,3%	30,9%	30,5%	29,2%	28,1%	27,3%	26,1%	26,8%	26,9%	27,0%	26,3%	24,7%	24,5%
BANCO "4"	18,9%	14,3%	12,2%	10,6%	9,2%	7,8%	7,3%	6,6%	5,9%	5,6%	5,2%	4,5%	4,5%
BANCO "5"	10,8%	7,3%	6,2%	5,5%	4,5%	3,8%	3,3%	2,9%	2,6%	2,5%	2,2%	2,1%	2,1%
BANCO "6"	1,6%	2,1%	2,2%	2,3%	2,1%	2,0%	1,9%	1,7%	1,5%	1,4%	1,2%	1,1%	1,1%
BANCO "7"	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	2,5%	4,2%	6,8%	8,7%	8,7%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>												

Fuente: CMF.

- La condonación impactaría fuertemente en las *ratios* de capital de varios bancos

Impacto condonación del CAE en ratios de capital <sup>[1]</sup>  
(Montos en \$MM; porcentaje)

Banco	Situación inicial: marzo 2023			CAE	Impacto Condonación CAE		
	PE	APR	IAC (%)		PE	APR	IAC (%)
BANCO "A"	434.600	2.830.626	15,35	240.609	193.991	2.763.256	7,02
BANCO "B"	4.418.404	32.088.369	13,77	1.064.991	3.353.413	31.790.172	10,55
BANCO "C"	4.142.633	30.904.946	13,40	674.129	3.468.504	30.716.190	11,29
BANCO "D"	6.340.223	48.367.211	13,11	122.853	6.217.370	48.332.812	12,86
BANCO "E"	6.526.885	38.386.948	17,00	31.259	6.495.626	38.378.196	16,93
BANCO "F"	4.091.738	26.807.237	15,26	563.879	3.527.859	26.649.351	13,24
BANCO "G"	1.016.570	5.069.494	20,05	56.840	959.729	5.053.578	18,99
Bancos con CAE	26.971.053	184.454.832	14,62	2.754.560	24.216.493	183.683.555	13,18

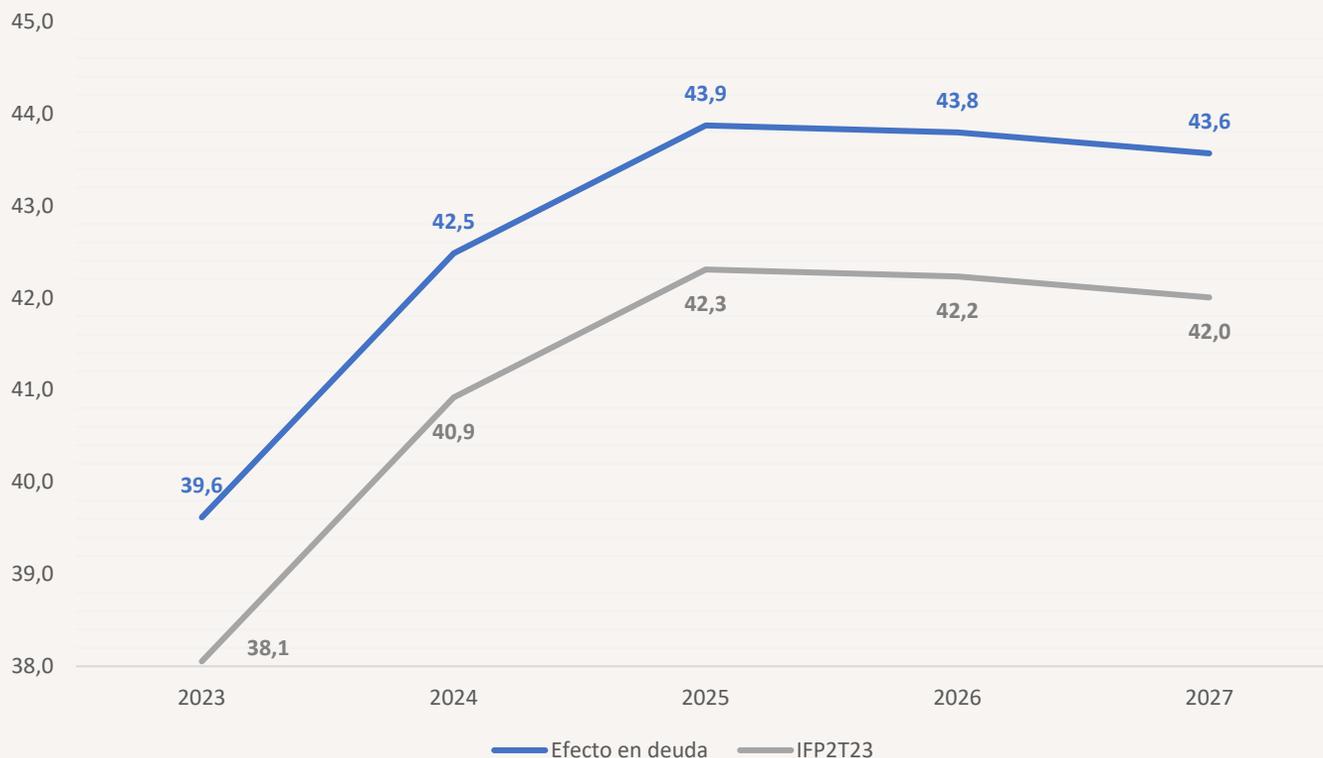
Fuente: Asociación de Bancos en base a CMF.

[1] Se asume que la banca condona el 100% de los créditos CAE en su balance y que no recupera nada; por consiguiente, el patrimonio efectivo (PE) se reduce en un monto equivalente al 100% del CAE. Además, se asume que los créditos CAE tienen un ponderador de riesgo promedio de 28%, el cual se calcula como la proporción cubierta por la garantía estatal (90%) multiplicado por el ponderador aplicable a entidades del sector público con la más alta calificación de riesgo (20%), más el porcentaje no cubierto (10%) multiplicado por el ponderador aplicable a créditos estudiantiles (100%), de acuerdo con la RAN, Cap. 21-6. Por consiguiente, los activos ponderados por riesgo (APR) se reducen en un monto equivalente al 28% del CAE.

- Al comprometer la solvencia de los Bancos, **esta condonación tiene un efecto sistémico sobre la Banca, aumentando el riesgo de los ahorros de las personas.**
- El impacto en el principal indicador de solvencia de la banca, **el Índice de Adecuación de Capital, caería incluso bajo los requerimientos regulatorios en al menos un banco.**
- Como ha señalado CMF en oficio enviado a la Comisión, esto podría generar una **crisis de confianza con fuertes efectos en el crédito y en la actividad económica.**
- El impacto negativo en el capital de los bancos que tendría la condonación del CAE, determinaría una fuerte reducción del crédito para cumplir con la regulación.
- También se puede anticipar que los bancos estarían poco interesados en participar en futuras licitaciones del CAE. Adicionalmente, **puede afectar la efectividad de otros programas de garantías fiscales, como el FOGAPE y FOGAES,** que han sido fundamentales para apoyar a Pymes y a sectores como la construcción.
- Esto podría contrarrestar el efecto positivo en el crédito de las esperadas bajas a la tasa de política monetaria.

- Además, al ordenar la extinción de una deuda privada, esa iniciativa supone una forma de expropiación sobre un título ejecutivo (bien incorporal). La ausencia de una compensación económica ante tal expropiación **arriesga al Estado de Chile a demandas por vulneración del derecho de propiedad, tanto a nivel nacional como internacional.**
- En particular, los inversionistas extranjeros con participación en las instituciones financieras afectadas podrían utilizar los mecanismos de resolución de controversias entre Estado/Inversionista. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de las rentas vitalicias, como consecuencia de los retiros previsionales.
- **En caso que se determine su responsabilidad, será el Fisco quien deberá resarcir el daño, con cargo a todas las chilenas y chilenos.**
- Ello representaría un **costo de al menos \$5,4 billones de pesos**, equivalentes a un 1,5% del PIB (2022) que podría destinarse a otros objetivos de interés público comprometidos por este Gobierno, incluyendo la ampliación de derechos sociales, entre otros.

## Efecto sobre el nivel de deuda de una compensación



- La aplicación de una compensación tendría efectos relevantes sobre el nivel de deuda pública, lo que requeriría de reformas legales por parte de este Congreso.

## Otros elementos a considerar



- Igual que las mociones de retiros de fondos previsionales y otras iniciativas discutidas en los últimos años, **se utiliza el vehículo de una reforma a la constitución para sortear la iniciativa exclusiva** del Ejecutivo en una materia de rango legal, no constitucional.
- Además de abultar el articulado transitorio de la CPR y con ello distorsionar su sentido y contenido (hoy existen 129 artículos permanentes vs. 50 artículos transitorios), **legislar reformas de fondo a través de normas transitorias de la Constitución obstaculiza el diálogo democrático**, pues elude los mecanismos que la misma Carta Fundamental establece para tales reformas.
- En particular, esta moción supone una forma de **expropiación de un bien incorporal que**, al llevarse a reforma constitucional, **busca saltarse las condiciones que la misma Constitución establece para ello**: una ley que ordene la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, además de una indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado.
- La protección del derecho de propiedad y los mecanismos establecidos para su resguardo no son solo propios de la Constitución vigente (art. 19 N° 24), sino **también están contemplados en el Anteproyecto de Nueva Constitución** (art. 16 N° 34).

- Es decir, esta iniciativa vulnera el derecho de propiedad, **impide al H. Congreso pronunciarse sobre si se dan las causales que habilitan a la expropiación**, e intenta eludir la obligación de indemnización –cuestión que igualmente se resolverá en Tribunales, de manera probablemente favorable para los acreedores.
- En consecuencia, esta reforma **no logra evitar las responsabilidades fiduciarias que pueda tener Estado de Chile respecto de los particulares afectados**, como ha ocurrido con otros casos similares.
- A estos eventuales desembolsos se agrega el gasto directo para el Fisco, por la condonación de los créditos en su poder. En conjunto, **la propuesta tendría un costo de 3,6% del PIB (2022)**, más que el costo de la PGU (de 2,4% del PIB) y de su eventual aumento a \$250.000, que requiere de 0,6 puntos porcentuales adicionales del PIB. Utilizar el mecanismo de reforma constitucional impide también la discusión sobre el efecto que este desembolso tendría sobre otras prioridades de política pública, lo cual es materia de **iniciativa exclusiva** del Presidente de la República por afectar la administración financiera del Estado, tanto en la Constitución actual (art. 65) como en el Anteproyecto de Nueva Constitución (art. 80).

- **Este proyecto de ley tampoco se hace cargo del desafío de fondo.** No pone fin al CAE, pues no deroga ni modifica la Ley N° 20.027, ni tampoco establece un mecanismo de financiamiento en reemplazo para la Educación Superior.
- El Ministerio de Educación está liderando una Mesa Intersectorial destinada a la **construcción de un nuevo sistema de financiamiento público para la educación superior que reemplace, modernice, unifique y simplifique los instrumentos que hoy existen para estudiantes que no acceden a la Gratuidad.**
- La propuesta contempla también la implementación de un **plan de repactación con una condonación parcial, justa y progresiva** de las deudas educacionales, que permita una transición coherente y armónica hacia un nuevo sistema.
- En su última cuenta pública, el Presidente ha ratificado el compromiso de presentar esta iniciativa luego de asegurar los recursos necesarios a través de un pacto fiscal amplio, que no solo permita mejorar el acceso a la educación sino también garantice mejores pensiones, mejor salud, etc.

**Proyecto de ley que modifica la Carta Fundamental para  
extinguir las deudas y obligaciones contraídas en virtud de la  
ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento  
de estudios de educación superior  
(Boletín N°15.961-07)**

25 de julio de 2023  
Ministro Mario Marcel Cullell