



VALPARAÍSO, 9 de julio de 2018.

OFICIO N° 55/2018

La **COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DE GOBIERNO VINCULADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 20.027 QUE CREA EL CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO Y, EN GENERAL, DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA AL SISTEMA DE CRÉDITOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**, en sesión celebrada el día de hoy, acordó remitir a V.E. el siguiente cuestionario, al tenor del mandato otorgado por la Sala, cuyo texto se adjunta.

Lo que tengo a honra comunicar a V.E., en virtud del referido acuerdo.

Dios guarde a V.E.,


MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ,
Abogada Secretaria de la Comisión.


CAMILA ROJAS VALDERRAMA,
Presidenta de la Comisión.

AL EXPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXCMO. SEÑOR RICARDO LAGOS ESCOBAR.

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA CAE
www.camara.cl • Tel: (32) 2505017 • Correo electrónico: educam@congreso.cl
Av. Pedro Montt s/n, Valparaíso

Preguntas al ex Presidente Ricardo Lagos

Diseño:

En relación con el diseño de la ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior, se proponen las siguientes preguntas:

1. Justificación de la política:

- a. ¿Cuál era el diagnóstico que motivó la creación de un nuevo sistema de financiamiento para la educación superior?
- b. ¿Cuál era la necesidad a la que se buscaba responder?
- c. ¿Cuáles fueron los argumentos para incorporar a la banca en este sistema de financiamiento?
- d. ¿Cuáles eran las proyecciones de costo para el Estado?
- e. En relación con las características especiales del CAE¹:
 - i. ¿Cuáles eran las razones para que se pagase un sobreprecio a la recompra de un porcentaje de los créditos licitados?
 - ii. ¿Cuáles eran las razones para la retención de la devolución de impuestos para el pago de las cuotas morosas?

2. Existencia de alternativas:

- a. Cuando se discutía y diseñaba el nuevo crédito, ¿existían otras opciones, distintas al Crédito con Aval del Estado?
- b. ¿Cuáles eran los principales defectos de estas alternativas que llevaron a desecharlas?
- c. De las alternativas que existían, ¿todas eran créditos? ¿En todas se involucraba a los bancos?
- d. ¿Por qué no se optó por establecer un pago dependiente del ingreso (conocido como *contingente al ingreso*), como recomendaban los expertos en ese momento?

Evaluación de la Implementación²

Tras más de 12 años de funcionamiento del CAE, cual es la evaluación que hace en relación a los siguientes aspectos:

¹ Ver el punto 4 del Anexo III.

² Para una acertada evaluación, se dispone de una serie de anexos con antecedentes relacionados a cada uno de los aspectos a evaluar.

1. En relación con la participación de los Bancos en el sistema³.

- a. ¿Cómo se explican las altísimas tasas de sobrepagos cobradas por los bancos en las diversas adjudicaciones a las licitaciones del CAE?
- b. ¿Cuenta con mayores antecedentes en relación con la colusión de los bancos que usted denunciara en una entrevista el año 2012⁴?
- c. ¿La posibilidad de eventuales prácticas no competitivas por parte de los bancos a la hora de las licitaciones, fue contemplada dentro de la discusión de la ley?
- d. ¿Cómo se explican las altas tasas de interés, considerando que por un lado está la garantía estatal, y por otro, el sobrepago a la recompra?
- e. En la discusión del CAE, ¿se proyectaban los niveles de gasto que en definitiva tuvo este sistema?
- f. ¿Cuál fue la participación de los bancos en el diseño del CAE?
- g. ¿Qué impedimento existió para establecer un adecuado control o fiscalización de este sistema?
- h. En definitiva, ¿cómo evalúa la participación de los bancos en el sistema?

2. En relación con la expansión de la matrícula⁵.

- a. Diversas autoridades del mundo político han afirmado que uno de los aspectos positivos del CAE radica en que permitió la expansión de la matrícula, permitiendo el acceso de amplios sectores de la sociedad a la educación superior, ¿usted estaría de acuerdo con ellos?
- b. ¿Considera positiva la forma en que se desarrolló esta ampliación de la cobertura, concentrada en instituciones privadas y con un amplio margen de ganancia de la banca privada con recursos fiscales?
- c. ¿Qué análisis efectúa respecto a la relación entre la expansión de la matrícula y el crecimiento de nuevas instituciones privadas masivas?
- d. En una entrevista a El Mostrador en 2012⁶, consultado por el alto costo de la Educación Superior chilena, usted afirmaba que “Eso es consecuencia de haber colocado demasiado énfasis en educación privada y donde el Estado comenzó a buscar, primero becas, y después crédito fiscal, para pagarla”. ¿El Crédito con Aval del Estado consideraba, entonces, financiar a la matrícula privada en expansión, con inversores con fines de lucro?

³ Ver Anexo I: Antecedentes de la participación de los bancos en el sistema

⁴ Ver punto 4 de Anexo I

⁵ Ver Anexo II: Antecedentes de la relación entre el CAE y la expansión de la matrícula

⁶ El Mostrador (2012). *Ricardo Lagos analiza sistema educacional y la crisis de las instituciones “En el CAE seguramente hubo colusión de los bancos”* Fecha: 26 de septiembre de 2012. Entrevista realizada el 12 de septiembre, durante una visita a la Universidad de California, Berkeley por invitación de CLAS (Center for Latin American Studies). Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/09/26/en-el-cae-seguramente-hubo-colusion-de-los-bancos/>

3. En relación con los deudores⁷:

- a. ¿Usted calificaría a los estudiantes endeudados con CAE como beneficiarios o como afectados?
- b. ¿Se previeron una serie de situaciones perjudiciales y excesivamente onerosas para los deudores, al momento de diseñar el CAE?⁸
- c. ¿Considera que debe existir una reparación, por parte del Estado, a todos los estudiantes que han sido víctimas de abusos y de situaciones irregulares producto de haber estudiado con CAE?

Conclusiones:

1. Eficiencia de la política

- a. ¿Considera que el CAE ha sido una política pública eficiente en el sentido de responder al diagnóstico inicial y los objetivos bajo los cuales fue concebida?

2. Optimización de la decisión actual

- a. En las condiciones actuales de Chile, ¿cree usted que podría existir un sistema de financiamiento a la educación superior que no contemple un crédito?
- b. ¿Qué aspectos del CAE no deberían replicarse en nuevas políticas de financiamiento para la educación superior?

⁷ Ver Anexo III: Antecedentes en relación con las condiciones a las que se sujetan los deudores

⁸ Ver los puntos 4 y 5 del Anexo III

Anexos:

Anexo I: Antecedentes de la participación de los Bancos en el sistema

Para realizar la evaluación de la participación de los bancos se estima pertinente tener en consideración los siguientes antecedentes:

1. En 2005, se proyectaba que las tasas de recompra serían del 25%, con una recarga del 6% promedio⁹. Sin embargo, de los 4,7 billones que los bancos han transferido a instituciones de Educación Superior, el fisco ha comprado a los bancos el 52,2% del total con un sobreprecio del 26,1%¹⁰.
2. En ese sentido, al 2017 el Estado había transferido, por concepto de recarga a la recompra de parte de la cartera licitada, más de \$541 mil millones de pesos¹¹ (y se proyecta que al 2018, este monto ascendería a \$640 mil millones de pesos).
3. Al respecto, solo 3 bancos se han adjudicado el 90% de los créditos. Estos son Scotiabank (ex Banco del Desarrollo), Estado e Itaú-Corpbanca. A su vez, en cuanto a los porcentajes de recompra, entre Corpbanca, Itaú, Santander y Scotiabank, representan más del 50% de los créditos adquiridos por el fisco, y en cuanto al recargo, destaca el BCI, al que se le ha pagado un sobreprecio de 55,6% por los créditos adquiridos¹².
4. Ante esta comisión, el actual Director de la Comisión Ingresas, Tomás Bayón, documentó diversos procesos de licitación de créditos que fueron declarados desiertos, llevando así a la elaboración de nuevas bases con mejores condiciones para los bancos, que incluyeron recompras de hasta un 100% en algunos casos. En un sentido similar, en una entrevista en septiembre de 2012¹³, usted afirmó, a propósito de las tasas de interés del CAE, que “En el Chile del 2005, los bancos se presentaron a esto (licitación). El que menos cobró, cobró 6%. Inflación más 6%. No puede ser, si es con aval del Estado. ¿Cómo va a cobrar 6% de interés real sobre inflación? Hubo una colusión seguramente de bancos y cobraron 6%, con aval del Estado. Eso no puede ser”. Ello considerando además que junto con esas tasas de interés, existían altísimas de recompras y de sobreprecios a las mismas.

⁹ Historia de la ley N° 20.027

¹⁰ Fuente: Comisión Ingresas.

¹¹ Ibid.

¹² Kremerman, M. y Páez, A. (2018). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE (Actualización 2018)*. Documento de trabajo del Área de Institucionalidad y Desarrollo. Fundación Sol

¹³El Mostrador (2012). *Ricardo Lagos analiza sistema educacional y la crisis de las instituciones “En el CAE seguramente hubo colusión de los bancos”* Fecha: 26 de septiembre de 2012. Entrevista realizada el 12 de septiembre, durante una visita a la Universidad de California, Berkeley por invitación de CLAS (Center for Latin American Studies). Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/09/26/en-el-cae-seguramente-hubo-colusion-de-los-bancos/>

Anexo II: Antecedentes de la relación entre el CAE y la expansión de la matrícula

Para realizar la evaluación de la expansión de la matrícula, fruto del CAE, se estima pertinente tener en consideración los siguientes antecedentes:

1. En el año 2005, la matrícula total llegaba a 663.679 estudiantes, mientras que al año 2017 se registraban 1.247.746 estudiantes¹⁴.
2. De dicho crecimiento, el 70% se concentró en 20 instituciones (Laureate International (Universidad Andrés Bello, Las Américas, Viña del Mar e Instituto Profesional AIEP); Santo Tomás (Universidad, IP y CFT); INACAP (Universidad, IP y CFT) y Pontificia Universidad Católica (Universidad, IP y CFT Duoc UC), las cuales pasaron de representar el 32% de la matrícula total a ser, al 2016, prácticamente la mitad del sistema de educación superior¹⁵.
3. Es precisamente en estas instituciones donde se concentra el 67,4% de los alumnos que acceden al CAE, con el 67,8% de los recursos que han sido entregados por esta vía a la educación superior (\$3,2 billones de pesos)¹⁶.
4. El caso más paradigmático es el grupo Laureate International, que concentra el 17% del total de CAE, por un monto de 836 mil millones de pesos. La calidad de varias de estas instituciones ha sido altamente cuestionada¹⁷.
5. En el año 2013, un informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, cuestionó que las decisiones de acreditación que la CNA fueran plenamente válidas y confiables para las demás instituciones del Estado, la ciudadanía, las familias y los estudiantes. Dentro de las instituciones involucradas encontramos a la mayoría de las instituciones privadas que se han beneficiado, y se han expandido, gracias al CAE¹⁸.
6. En la entrevista antes citada¹⁹, en relación a la expansión de la matrícula, el ex presidente afirmaba que “la forma en que se ha producido la revolución de la educación en Chile no tiene parangón, que yo sepa, en ningún otro país. De 200 mil jóvenes en educación superior a 1 millón 100 mil en 20 años. Eso suena muy bonito. Lo que no es bonito es que el sistema educacional en Chile, para tener esa expansión, se expandió sobre la base fundamentalmente de inversión privada en educación, e inversión privada que busca lucro, que busca ganar plata”.
7. En la misma entrevista²⁰, consultado por el hecho de que la educación en Chile, en relación con el ingreso per cápita, sea la más cara de Chile, respondía: “Eso es consecuencia de haber colocado demasiado énfasis en educación privada y donde el Estado comenzó a buscar, primero becas, y después crédito fiscal, para pagarla. Y ahí se produjo entonces lo que yo llamaría incentivos perversos”.

¹⁴ Orellana, V., Sanhueza, JM., Guajardo, F. (2017). *Informe: El Futuro es la Educación Pública: Diagnóstico y propuestas para la construcción y expansión de una Red de Educación Superior Pública sin recursos adicionales*. Fundación Nodo XXI

¹⁵ Kremerman, M. y Páez, A. (2018). *Op cit*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Cámara de Diputados (2013). *Informe de la Comisión Especial Investigadora Encargada de Revisar a Fondo el Sistema Educación Superior Chilena*.

¹⁹ El Mostrador (2012). *Op cit*

²⁰ *Ibid.*

Anexo III: Antecedentes en relación con las condiciones a las que se sujetan los deudores

Para realizar la evaluación del CAE, en relación con los deudores, se presentan los siguientes antecedentes:

1. Durante el periodo 2006-2017 la comisión Ingresas había aprobado 2.543.374 de créditos con garantía estatal para estudiantes, por un monto equivalente a 4,7 billones (millones de millones), transferidos por diversos bancos a instituciones de Educación superior. Son 874 mil estudiantes quienes se han endeudado²¹.
2. La morosidad total del sistema alcanzaba, al 2017, el 40,03% del total de endeudados, registrándose los mayores niveles de morosidad entre los egresados de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, alcanzando un 48,1%²².
3. En cuanto a la carga que la deuda implica en los estudiantes, al 2011, la relación deuda/ingreso anual de los beneficiarios del CAE era de un 174%, realidad muy distinta a la de países de la OCDE como Alemania (14%), Holanda (31%) o Estados Unidos (57%), e incluso a la del país sudamericano que le sigue directamente a Chile (Colombia, con un 94%)²³.
4. En razón del considerado alto riesgo de los estudiantes en cuanto a deudores, se establecieron una serie de garantías tanto para los bancos como para el Estado respecto de su cobrabilidad, destacando un mandato en blanco, especial e irrevocable, que faculta al acreedor a que se deduzcan por parte del empleador del estudiante deudor las cuotas para el pago del crédito; la facultad de la TGR para deducir impuestos para el pago de las mismas; la imprescriptibilidad de esta deuda; la exclusión, por vía jurisprudencial, de estos créditos de los procedimientos de liquidación de la persona deudora; entre otras situaciones.
5. A su vez, desde los bancos, se establecieron una serie de irregularidades, contraviniendo la legislación vigente en materia de Protección de Derechos del Consumidor, destacando: (i) disposiciones en los contratos que establecen pactos unilaterales por parte de los bancos del número de cuotas y el monto del crédito; (ii) con imposibilidad de repactar las deudas, dificultando volver al círculo de pagos en caso de caer en mora; (iii) contratos que contienen vacíos que permiten “cobros excesivos” cuando los estudiantes se retrasan más allá del día 5 de cada mes; (iv) irregularidades y límites en la rebaja de interés al 2% aprobada en 2012; (v) la inclusión de estudiantes deudores morosos en listas de DICOM; (vi) la obligación de firmar pagarés en blanco, en cuanto al monto adeudado, fecha de vencimiento, que serán llenados por el legítimo portador, lo que ha posibilitado que los bancos cobren no solo capital más intereses, sino que agregando comisiones, gastos de cobranza ilimitados y cualquier otro concepto adicional; (vii) al mismo tiempo, se establece un mandato e instrucciones para llenado de pagaré y uno especial irrevocable, generando graves desequilibrios para el deudor, produciendo títulos ejecutivos calificados

²¹ Fuente: Comisión Ingresas

²² Fuente: Comisión Ingresas

²³ Banco Mundial (2011) Informe: Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile. Análisis y Evaluación.

de injustos²⁴; y, (viii) el cobro, en muchos casos, de una “comisión de administración” sobre el valor de cada cuota del crédito.

²⁴ El Mostrador (2016). La arremetida judicial de los endeudados CAE: buscan anular “cláusulas abusivas” de contratos para lograr condonar millonarias deudas. Fecha: 20 de diciembre de 2016. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/12/20/la-arremetida-judicial-de-los-endeudados-cae-buscan-anular-clausulas-abusivas-de-contratos-para-lograr-condonar-millonarias-deudas/>