SESIÓN 8ª, ORDINARIA, DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DEL 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, CORRESPONDIENTE A LA 366ª LEGISLATURA, CELEBRADA EL DÍA LUNES 30 DE JULIO DE 2018, DE 11:44 A 13:46 HORAS (CEI 5)

SUMARIO: La Comisión escuchó al Director de la Fundación Nodo XXI señor Víctor Orellana y al Investigador señor José Miguel Sanhueza; a los investigadores de la Fundación Sol, señores Marco Kremerman y Alexander Páez, y en representación del Instituto Igualdad, a los profesionales del Programa de Educación, señores Willy Kracht y David Rojas.

I.- PRESIDENCIA

Presidió la sesión la diputada Camila Rojas Valderrama (Presidenta Titular). Actuó como Abogada Secretaria de la Comisión la señora María Soledad Fredes Ruiz y como Abogada Ayudante la señora Macarena Correa Vega.

II.- ASISTENCIA

Asistieron los diputados integrantes de la Comisión señoras Cristina Girardi Lavín, María José Hoffmann Opazo, Camila Rojas Valderrama y Camila Vallejo Dowling, y los señores Jaime Bellolio Avaria, Cosme Mellado Pino, Luis Pardo Sáinz, Juan Santana Castillo y Diego Shalper Sepúlveda. Asimismo se contó con la asistencia del diputado Carlos Abel Jarpa Wevar.

En calidad de invitados asistieron el Director de la Fundación Nodo XXI señor Víctor Orellana, acompañado por el Investigador señor José Miguel Sanhueza; en representación de la Fundación Sol, los investigadores señores Marco Kremerman, y Alexander Páez, y en representación del Instituto Igualdad los profesionales del Programa de Educación señores Willy Kracht y David Rojas.

III.- ACTAS

El acta de la sesión 6ª se declaró aprobada por no haber sido objeto de observaciones. El acta de la sesión 7ª se puso a disposición de las señoras y señores diputados.

IV. CUENTA

Se dio cuenta de los siguientes documentos:

1.- Ordinario N° 5856 del Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, por medio del cual da respuesta al Oficio N° 22 de esta Comisión, por el cual le solicitó informar respecto de los bancos e instituciones financieras que han solicitado un decreto de embargo judicial en contra de los deudores en procedimientos de cobranza judicial del Crédito con Aval del Estado, así como el número de deudores del Crédito con Aval del Estado cuyos bienes han sido objeto de embargo desde el año 2010 a la fecha.

- Se puso a disposición.

2.- Oficio N° 338/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores Ingresó, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 19 de esta Comisión, por el cual le solicitó remitir los antecedentes e información que señala.

- Se puso a disposición.

3.- Oficio N° 339/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores Ingresó, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 29 de esta Comisión, por el cual se le solicitó informar a la Comisión en relación con la legalidad de determinadas cláusulas contractuales, teniendo en cuenta la ley N° 19.496 de Protección a los Consumidores y su modificación por la ley N° 20.555, conocida como "Sernac Financiero".

- Se puso a disposición.

4.- Comunicación del Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo, por medio de la cual excusa la inasistencia de ese instituto a esta sesión por encontrarse fuera del país el investigador especialista. No obstante, adjunta una minuta con sus planteamientos sobre la materia.

- Se tuvo presente.

5.- Correo electrónico de la secretaria del Rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, miembro de la Red de Universidades Públicas no Estatales - G9, a través del cual excusa al Rector Ignacio Sánchez por no poder asistir a la sesión del próximo lunes 20 de agosto por tener una actividad académica en el mismo horario.

- Se tuvo presente.

6.- Correo electrónico de la señora Pilar Armanet, quien excusa su inasistencia a la sesión del próximo lunes 3 de septiembre, a quien se le invitó en su calidad de Exjefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

- Se tuvo presente.

V. ORDEN DEL DÍA

Las exposiciones de los invitados y las intervenciones de los diputados constan en detalle en el acta taquigráfica confeccionada por la Redacción de Sesiones de la Cámara de Diputados, que se inserta a continuación.

El debate habido en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 13:46 horas.

MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de la Comisión

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DEL
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**

Sesión 8ª, celebrada en lunes 30 de julio de 2018,
de 11.44 a 13.46 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside la diputada señorita Camila Rojas.

Asisten las diputadas señora Cristina Girardi, señora María José Hoffmann y Camila Vallejo, y los diputados señores Jaime Bellolio, Cosme Mellado, Luis Pardo, Juan Santana y Diego Schalper.

Asisten el director de la Fundación Nodo XXI, señor Víctor Orellana, junto al investigador señor José Miguel Sanhueza; en representación de la Fundación Sol, los investigadores señores Marco Kremerman y Alexander Páez, y en representación del Instituto Igualdad los profesionales del Programa de Educación señores Willy Kracht y David Rojas.

TEXTO DEL DEBATE

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El acta de la sesión 6ª se declara aprobada.

El acta de la sesión 7ª queda a disposición de las señoras diputadas y de los señores diputados.

La señora Secretaria dará lectura a la Cuenta.

*-La señora **FREDES**, doña María Soledad (Secretaria) da lectura a la Cuenta.*

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Esta sesión fue citada con el fin de escuchar a los siguientes invitados sobre la materia de investigación: en

representación de la Fundación Sol, a los investigadores señores Marco Kremerman y Alexander Páez; en representación de la Fundación Nodo XXI, al señor Víctor Orellana, junto al investigador señor José Miguel Sanhueza, y en representación del Instituto Igualdad los profesionales del Programa de Educación a los señores Willy Kracht y David Rojas.

El señor **SCHALPER**.- Señora Presidenta, algunos de nosotros debemos asistir a dos o tres comisiones en paralelo, así que pido a nuestros invitados que me excusen, porque deberé retirarme antes. Por ello, pediré a la secretaria que me envíe sus exposiciones, para revisarlas con atención.

La señora **FREDES**, doña María Soledad (Secretaria).- Señora Presidenta, la diputada señora Girardi avisó que se encontraba en un taco, como consecuencia del paro de taxistas que se programó para hoy, pero que llegará en algún momento de la sesión; también se excusan la diputada Hoffmann y el diputado Santana, quien se encuentra en otra Comisión, por lo que llegará más tarde. La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Como se dijo, hay varias comisiones sesionando simultáneamente, pero queda registro de la sesión y esta puede ser revisada por los señores diputados y señoras diputadas.

Tiene la palabra el señor Páez, de la Fundación Sol.

El señor **PÁEZ**.- Señorita Presidenta, como Fundación Sol voy a presentar un estudio publicado este año sobre el Crédito con Aval del Estado, a partir de fuentes de información oficiales, fundamentalmente de la Comisión Ingresa y de instituciones de educación superior.

En la presentación se observa una cita que incluimos en el estudio, que nos parecía un ejemplo del problema político, social y económico que implica el Crédito con Aval del Estado y su implementación, en tanto política pública que prometía un beneficio. Se trata de una cita del señor Sergio Bitar, exministro de Educación, quien estuvo a cargo de implementar el CAE.

Señala lo siguiente: "Lo que tenemos que tener claro es que el joven que hoy está endeudado en un tiempo empezará a preguntarse "¿y por qué yo?", cuestionará al Estado y el gobierno debe estar preparado cuando esto pase."

Lo que nos parece relevante de la cita es, por un lado, la conciencia del problema político que se estaba generando a partir de la implementación del Crédito con Aval del Estado y, por otro, el hecho de que se refiera al cuestionamiento político que produciría el CAE al Estado propiamente tal.

A nuestro modo de ver, una de las cuestiones fundamentales de entender del CAE es que se trata de una política del Estado y no de un gobierno en particular.

Planteamos esto, porque un marco teórico que haga frente a un diagnóstico sobre el CAE no puede soslayar el hecho de la realidad efectiva sobre las cuales se sostiene esta política pública. En distintas ocasiones hemos planteado que los supuestos económicos sociales que hay detrás de la implementación del CAE, que suponían una suerte de círculo virtuoso que podía producir endeudamiento para acceder a un crédito universitario, en el sentido de que la necesidad de ampliación de la matrícula en educación superior, que fue uno de los diagnósticos más relevantes para implementar el CAE, debe sostenerse necesariamente en la enorme desigualdad que existe en Chile, que no es solo una desigualdad en abstracto, sino que guarda relación con una altísima concentración del ingreso.

Los datos del Banco Central señalan que el 1 por ciento más rico de Chile concentra el 33 por ciento de los ingresos anuales del país.

La mercantilización del sistema de seguridad social en general es una de las matrices relevantes de interpretación y de análisis para entender los niveles de concentración de la riqueza; es decir, la mercantilización de la seguridad social no solo nos trae problemas de aumento de gasto de bolsillo para la población, de mayores gastos para los hogares en general, una presión sistémica que, sin duda, es muy fuerte, sino

también trae aparejado que, a partir de estos derechos sociales -el caso del CAE es un ejemplo de los más relevantes que existen en el país-, produce estos niveles de acumulación y concentración de la riqueza.

Esta ausencia de protección de un sistema de seguridad social convive con una gran cantidad de la población con muy bajos salarios. Recientemente, el INE dio a conocer el resultado de la Encuesta Suplementaria de Ingresos, el cual señala que la mitad de los ocupados tienen ingresos hasta 380.000 pesos líquidos. Al calcular la pobreza con los ingresos autónomos, ya no con transferencias del Estado ni con el alquiler imputado, nos damos cuenta de que la pobreza en Chile pasa del 11,7 por ciento al 27 por ciento.

Entonces, la política pública del CAE trabaja concretamente con esta población de bajísimos salarios y en un contexto de alta desigualdad. El CAE es parte de una lógica de entender las políticas públicas en Chile y, por lo tanto, es un problema de Estado y no de un gobierno en particular, lo que obliga a los hogares a tener altos niveles de endeudamiento.

Según DICOM-Equifax, que es una suerte de censo de morosidad y endeudamiento, las últimas cifras señalan que hay 11,3 millones de endeudados, que representa el 80 por ciento de mayores de 18 años, dentro de los cuales la deuda educativa en el caso de los jóvenes es muy relevante. A su vez, 4,5 millones de morosos, cerca del 45 por ciento mayores de 18 años. Por lo tanto, los niveles de endeudamiento son bastante extensivos, obedecen a una población carenciada de bajos ingresos y, por sobre todo, que vive a la "intemperie" sin ningún sistema de protección social que les asegure un mínimo sobre el cual vivir.

Desde este punto de vista, el CAE, al operar con una política de endeudamiento, sigue aumentando la carga financiera de los hogares que tienen que acceder a aquello.

A su vez, la presión que los mismos hogares perciben, dado los bajos ingresos y la ausencia de un sistema de seguridad social efectivo, lo que hace es construir social y económicamente la necesidad del endeudamiento de los hogares.

Por lo tanto, la libertad de elección efectiva de un hogar para ver si accede o no al CAE no es tal, pues existe una obligación que es presionada sistémicamente, dada las formas en la cual se entienden las políticas públicas en Chile, que lo que hace es obligar a estos niveles de endeudamiento.

Al respecto, Chile tiene una de las cargas financieras mensuales más altas en comparación con los países que nos podemos medir, lo que quiere decir que tanto el sistema de seguridad social como los bajos salarios generan una inestabilidad financiera en los hogares.

Quisimos partir con este diagnóstico, con el marco teórico en el cual nos vamos a enfocar para entender el CAE, porque a nuestro modo de ver la desigualdad que se expresa es muy relevante para entender una política tan importante, como es la ampliación de la matrícula en educación superior. Por ello, es necesario entender cuáles son los instrumentos que se ocupan en virtud de esta realidad concreta.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Muchas gracias.

Tiene la palabra el señor Marco Kremerman.

El señor **KREMERMÁN**.- Señorita Presidenta, continuando con los datos del CAE, voy a presentar dos líneas fuertes que consideramos fundamentales para esta comisión y que tienen que ver con los supuestos que se consideran a la hora de defender el CAE: primero, que aumenta el acceso a la educación superior y, segundo, que el fisco no tenía dinero y, por lo tanto, requería de un tercero para inyectar esos recursos.

Hasta 2017 los bancos han entregado 4,7 billones de pesos en CAE, de los cuales tres concentran el 90 por ciento

de esos créditos: Scotiabank, Itaú-Corpbanca y BancoEstado.

Sin embargo, más del 52 por ciento de estos créditos han sido recomprados por el fisco. Entiendo que don Christian Larraín fue uno de los expositores en algún momento, participó en la creación del CAE y tuvo bastantes aspectos muy interesantes, pero hasta 2011-2012.

Sin embargo, acá hay una historia no contada, que tiene que ver con las licitaciones que llevan a cabo la Comisión Ingresa y quienes se ganan las licitaciones son los bancos, que para ganarlas debieron colocar los menores precios posibles. Eso quiere decir la menor recompra posible con la menor recarga posible.

Lo que tenemos en la actualidad es que la recompra supera la mitad de los créditos entregados, lo cual es altísimo. Ello, porque informalmente, antes de crearse este crédito, se consideraba que un 25 por ciento de recompra de los créditos era un negocio adecuado para la banca, con un sobreprecio de 6 por ciento. En la práctica, tenemos un 52,2 por ciento de recompra, lo que significa que el fisco ha gastado más de 3 billones de pesos por motivo del CAE; por lo tanto, esta idea de que el fisco no tenía plata es incorrecta. Sin duda surge la pregunta de los usos alternativos de ese dinero.

En la presentación, pueden apreciar el desglose de recompra por banco. Por ejemplo, el banco Scotiabank con casi el 57 por ciento; el banco Internacional, que se ha integrado en 2017 al negocio del CAE, con casi el 90 por ciento de recompra.

Respecto del recargo, tenemos el promedio total de 26 por ciento.

En el caso del BCI se llega al 55,6 por ciento. Esto quiere decir que un banco está entregando un crédito al año, por ejemplo, de 3 millones de pesos y en tres o en cinco meses el fisco lo está recomprando en 4 millones de pesos aproximadamente. El caso del BCI es un caso exagerado porque se entrega un crédito y el fisco lo compra rápidamente en 55,6 por ciento mayor del costo.

Sería interesante descubrir por qué esos datos, hay que transparentar las licitaciones para saber si efectivamente estos valores estaban en las licitaciones y si los bancos que las ganaron revelaron estos montos. Son montos excesivos que duplican, triplican, o cuadruplican los montos prometidos al comienzo de una historia de la ley que no está por escrito: el 25 por ciento y el 6 por ciento tampoco están en un proyecto de ley escriturado.

Reitero, sería interesante saber por qué llegamos a estos valores.

Otro aspecto interesante es que cuando se realiza este desglose por instituciones de Educación Superior, se encuentra que las instituciones cuyos alumnos han recibido más recompra de sus créditos por parte del fisco son 15 instituciones que aparecen en la transparencia. Por ejemplo, en la Universidad SEK, del ciento por ciento de alumnos que han solicitado el CAE para estudiar el fisco ha recomprado el 71 por ciento de esos créditos. La pregunta es por qué.

Sin duda, lo que se ha investigado es porque tiene que ver con un menor riesgo; es decir, los bancos intentan quedarse con los créditos menores con menos riesgo posible y traspasan al fisco los de mayores riesgos.

Así, tenemos a la Uniacc con 70,6 por ciento; la Universidad Autónoma con 68,7 por ciento; hasta llegar a la Universidad San Sebastián con 62,6 por ciento. En ese sentido, sería interesante ver cómo es el ejercicio de la recompra en las instituciones de Educación Superior. En términos de política pública, obviamente cuando empieza el CAE, en 2006, representaba un porcentaje muy pequeño en la partida del Ministerio de Educación, en la educación superior, el 2,4 por ciento de los recursos; en 2010 representa más del 35 por ciento. Pero hoy, con el presupuesto vigente del 2018, cuando se espera que el CAE esté en extinción, dado que no se ha concretado su eliminación formal, más del 26 por ciento del presupuesto de educación superior sigue siendo destinado a recomprar

créditos con sobrepagos del CAE; es decir, estamos hablando de casi 550 mil millones de pesos para el CAE en términos del presupuesto vigente.

También, otro elemento muy importante en la investigación es ver qué está pasando con las personas que están pagando el CAE, que son casi 900 mil estudiantes, quienes a la fecha deberían estar pagando porque egresaron, por lo que después de los 18 meses de gracia deben cumplir con su obligación, como también los estudiantes que desertaron.

Por lo tanto, estamos hablando de casi 376 mil personas que tienen que pagar el CAE, el 40 por ciento está moroso. Es un porcentaje altísimo que sin duda permite concluir y reflexionar sobre la idea de que el CAE más que una inversión en la educación termina siendo un gasto.

Por eso es que la tesis de que el fisco no tenía dinero se contrapone con los datos de la realidad, pues los datos de morosidad entre los desertores casi llega al 75 por ciento; o sea, de cada cien desertores, 73 o 74 no pueden pagar el CAE.

Si eso se divide por tipo de institución de educación superior nos damos cuenta que, por ejemplo, en los CFT la morosidad general llega casi al 50 por ciento. Entonces, los alumnos y alumnas que estudiaron o desertaron de los CFT, prácticamente la mitad que debe pagar el CAE, no lo puede hacer y está en morosidad porque no cuenta con los ingresos para pagar principalmente esa cuota.

En los Institutos Profesionales es un poco menos, el 46,4 por ciento, y en las universidades es el 32,1 por ciento, destacándose las universidades privadas que entre su universo son las que registran mayores niveles de morosidad entre desertores egresados, que llega a 33,1 por ciento.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado señor Luis Pardo.

El señor **PARDO**.- Señora Presidenta, solicito que nuestro invitado pueda explicar nuevamente el total de casos de

morosos desertores para entender la lámina anterior que da una cifra aproximada de trescientos y tantos mil.

El señor **KREMERMAN**.- La lámina anterior se refiere al total de personas que está pagando el CAE, de los cuales 151 mil están morosos. Después se hace la relación entre morosidad de desertor y morosidad de egresado.

Otro aspecto interesante es que se ha dicho que el CAE es un estupendo negocio para la banca, lo cual es verdad, de acuerdo con los datos de recarga y recompra con sobreprecio. Tiene que ver con las instituciones en la educación superior, por cuanto se ha ido constituyendo como *holding group*, que son grupos educacionales que han concentrado los recursos del CAE.

En la presentación lo hemos dividido en cuatro: El Laureate International Universities, Universidad Andrés Bello, Las Américas, Viña del Mar, AIEP, etcétera, está el holding Santo Tomás, Inacap, la Pontificia de la Universidad Católica con su fundación que tiene DUOC UC, tanto en IP como en CFT, y un conjunto de universidades investigadas por lucro, que se aprecian listadas en la lámina con asterisco en su parte inferior. En total, son veinte instituciones que han concentrado casi el 70 por ciento del CAE histórico que se entrega; es decir, estamos hablando de mucho dinero, casi dos billones de pesos.

Por lo tanto, es interesante constatar que estas veinte instituciones en los últimos diez años han aumentado sus matrículas en casi 200 por ciento. O sea, la política del CAE no solo ha generado un enriquecimiento importante de la banca y todo lo que hemos visto, sino que también instituciones de estas características han aumentado sus matrículas de manera que jamás lo habían hecho anteriormente.

En ese sentido, cuando se revisan los datos de deserción, de egreso, en términos de morosidad, se encuentra, por ejemplo, en el caso del *holding* Laureate tiene el 42,2 por ciento de morosidad total; el *holding* Santo Tomás,

el 43,5 por ciento, encontrándose por sobre el 40 por ciento de la morosidad nacional.

Además, es interesante constatar que hasta los últimos datos disponibles estas veinte instituciones han generado utilidades por más de 100 mil millones de pesos. Sabemos que en el caso de los institutos profesionales y los CFT son utilidades legales. Pueden lucrar y no necesariamente destinar o reinvertir los recursos en educación.

En la siguiente lámina se muestran datos interesantes por región. Hemos hecho incluso el análisis comunal. Sería interesante para la comisión investigadora ver los casos más dramáticos, por ejemplo, en la Región de Arica y Parinacota el estado de morosidad supera el 50 por ciento, llegando al 77 por ciento en el caso de los desertores.

Tenemos casi diez regiones prácticamente por sobre el 40 por ciento de morosidad que va desde la Región de la Araucanía hasta la Región de Arica y Parinacota.

Para ir cerrando algunas relaciones relevantes para entender el tipo de endeudamiento del cual estamos hablando, porque es un endeudamiento asociado a los hogares que no podían pagar el ingreso a la Educación Superior. No estamos hablando de que sean hogares con una gran estabilidad económica o financiera. Acá hemos obtenido algunos datos a través del CAE a nivel comunal. Al respecto, tenemos algunas comparaciones con tasas de pobreza y con ingresos autónomos del hogar para ir viendo donde se concentraban las diez comunas, por ejemplo, con mayor morosidad casi duplican los niveles de pobreza de las diez comunas con menos morosidad. Lo mismo se puede corroborar en el caso de los ingresos autónomos del hogar, en que las diez comunas con mayor morosidad tienen ingresos que son la mitad de los ingresos de las diez comunas con menor morosidad.

Por lo tanto, hay una correlación entre los niveles de morosidad y los ingresos socioeconómicos del hogar, pues no podemos hablar de causalidad en este caso, de uno a uno, pero sí una correlación entre los niveles de

morosidad. Por lo tanto, también se produce una presión que de cierta forma es regresiva hacia los hogares de más bajos ingresos en relación con el tipo de endeudamiento que se está generando.

Lo mismo ocurre con la promesa inicial de una suerte de circuito virtuoso que podría generar créditos en estudiantes, dado que al ingresar a la educación superior y al obtener una credencial, esta inversión que supuestamente estaba haciendo el Estado podría ser recuperada bastante rápida, dado que van a obtener ingresos más altos al ser profesionales. Por lo tanto, el crédito sería bastante menor porque se va a diluir en el tiempo.

Sin embargo, lo que tenemos en Chile, dado que es una política de crecimiento inorgánica de la matrícula en educación superior que no acopla estructuralmente a la estructura productiva, es una proporción de subempleo profesional, es decir, ocupados con educación superior finalizadas que no se desempeñan como profesionales en el mundo del trabajo.

En el caso de Chile, según los últimos datos de la Encuesta Nacional del Empleo, alcanza a cerca del 30 por ciento. Cuando se calcula con la encuesta Casen u otras fuentes de información también está entre el 27 y el 30 por ciento. Por lo tanto, estamos hablando de que 3 de cada 10 profesionales, o con credenciales, no ingresan como profesionales propiamente tal.

Ese también es un antecedente que se debe sumar al marco teórico que enfrenta un poco el Crédito con Aval del Estado, en el cual supuestamente podría ser una inversión con un retorno bastante rápido. En Chile el mundo del trabajo no está acoplado para recibir esa cantidad de producción de profesionales que se está evidenciando.

Por último, nuestras conclusiones.

1. La ilegitimidad del CAE se sostiene en que no es una política pública que entregue beneficios a los estudiantes, porque los supuestos sociales y económicos en los que se sostiene están distorsionados. Ya hemos

mostrado la realidad de bajos ingresos, alta desprotección social, altísima desigualdad y vulnerabilidad financiera. Por lo tanto, una política pública que no tenga como enfoque un sistema de seguridad social siempre va a estar, en cierta forma, precarizando a los beneficiarios de la política en un mediano y largo plazo.

2. No se transforma en una inversión para las familias y estudiantes, sino más bien en morosidad, con tasas de morosidad más altas que otros sistemas de créditos.

Si uno observa las tasas de morosidad del *retail* o de la banca no hay un parangón en relación con las tasas de morosidad que produce el Crédito con Aval del Estado.

Además, como lo veíamos con el último dato, existe una alta probabilidad de acceder a un subempleo profesional, es decir, que las personas no se desempeñen como profesionales propiamente tales aquellos que tienen la credencial.

3. A su vez es una política que subsidia el negocio de la banca y a los grupos educativos privados, como lo veíamos en los datos.

4. Devalúa la credencial al expandir profesiones sin un acople orgánico con el sistema productivo, dado que no existen mecanismos virtuosos entre expansión de matrícula y aumento de calidad de la educación.

5. Aumenta el gasto fiscal para el gasto en la educación superior; sin embargo, se va directo al pago de beneficios a la banca, como vimos con la recompra y el sobreprecio.

6. Aumenta el conflicto social en general, deslegitimando al Estado y a la autoridad dado que es una política de Estado y no de un gobierno en particular.

Esta es nuestra presentación.

Muchas gracias.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Víctor Orellana.

El señor **ORELLANA**.- Señora Presidenta, mi nombre es Víctor Orellana, soy director de la Fundación Nodo XXI.

He venido a esta comisión con el señor José Miguel Sanhueza, investigador de la Fundación. La idea es dar nuestra opinión sobre el problema del CAE.

Quiero iniciar mi intervención felicitando a la Cámara de Diputados. Esta instancia es muy importante y nos permite hacer una reflexión de carácter político. Por eso titulamos nuestra presentación sobre una política pública que encierra otros problemas, pero también da la posibilidad de superar esta problemática.

El espíritu de nuestra presentación, además de ser un juicio crítico a esta política, es proponer y elaborar algunas ideas para salir de esto sobre la base de un amplio acuerdo nacional, social y político sobre estos asuntos.

Parto señalando los antecedentes del CAE a inicios de 2000. Si bien la expansión de la matrícula tiene mucho que ver con la política pública, también había una demanda social en ese momento de proseguir estudios terciarios como una suerte de prolongación de formas de ascenso social, de incorporación al mercado y a la modernización, que tenía que ver, por ejemplo, con los efectos del acceso al consumo.

Ese interés social encuentra dificultades puesto que el financiamiento de la educación superior tiene complicaciones por bajos aportes estatales y, además, un déficit crónico del Fondo Solidario al crédito fiscal. Más adelante comentaré el déficit crónico de ese mecanismo de financiamiento. Por lo tanto, hay allí una decisión política.

Nosotros compartimos lo señalado anteriormente, puesto que a nivel de Estado se toma la decisión política de promover una expansión de la educación superior sobre la base de recursos privados y del control estatal del mercado.

A nuestro juicio, en esas decisiones que toma el Estado están presentes los elementos que permiten hacer un juicio crítico del CAE y salir de la situación en que se encuentra el país.

Primero, se toma la decisión de resolver algunos problemas de desigualdad social a través de la educación superior bajo la idea -prestigio intelectual- de que la educación superior expandida permite a las personas transitar al interior de la estructura social. Entonces, ya no se apuesta a una igualdad de resultados, sino a una igualdad de oportunidad. La educación superior va a promover igualdad de oportunidades.

Luego, se quiere conducir a la educación superior a través de la acreditación, reemplazando el eje público-privado por acreditado o no acreditado.

¿Qué significa esto? Eso está explicado de mejor manera en un informe de 2004, denominado "Guiar el mercado", liderado por José Joaquín Brunner. Básicamente, sugiere que el Estado puede guiar al mercado a través de instrumentos como la acreditación. Es decir, se va a promover una masificación, pero el Estado tomará cartas en el asunto para acreditar, fiscalizar e ir modelando de esa manera la educación.

Subsecuentemente, se trata de impulsar un desarrollo de la educación superior sin dar tanto trato prioritario a la educación pública, o más bien ninguno.

A modo de anécdota, fui dirigente de la FECH justo en el año 2005, cuando se lanzó el CAE. Recuerdo haber tenido una reunión con el exministro Bitar, quien manifestó que se imaginaba un sistema de educación superior con menos universidades públicas, porque no estaban a la altura o por diferentes circunstancias. No lo dijo textualmente. Finalmente, está la decisión de no gastar más recursos fiscales e, incluso, se plantea que no se tienen. Por ello, se quiere enfrentar esto por medio del endeudamiento privado garantizado por el Estado bajo el supuesto -también se señaló en la presentación anterior- de que los profesionales tendrán mayor inserción en la estructura ocupacional.

En la lámina se aprecia un panorama de las figuras de la educación superior chilena. Con ello queremos reforzar que el Crédito con Aval del Estado terminó impulsando el

desarrollo de lo que llamamos educación masiva lucrativa, es decir, fundamentalmente educación privada. Ya vimos las altas tasas de crecimiento de la matrícula que hubo. Básicamente, universidades privadas masivas lucrativas y lo que llamo el complejo Inacap-DUOC, que concentra el grueso de la matrícula de carácter técnico.

El problema radica en que no necesariamente -trabajé para el Foro Aequalis en 2011 y queremos actualizarlo- los sujetos que ingresaron a estudiar en esta educación masificada se insertaron de manera virtuosa en la estructura ocupacional. De hecho, si uno viene de un origen social de clase trabajadora las probabilidades para ingresar a las clases altas o medias altas en instituciones que no son selectivas son bastante bajas, como se puede ver en el gráfico. Esto se hizo a partir de una encuesta en estructura social de la Universidad de Chile en 2010.

¿Qué significa esto? Que esta expansión no resultó como se diseñó.

Es importante plantearlo porque las conductas de los distintos actores, una vez que se empieza a notar que esto no funciona, son más racionales de lo que creemos. Señorita Presidenta, me gustaría que se refiriera a ello el señor José Miguel Sanhueza.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Sanhueza.

El señor **SANHUEZA** (don José Miguel).- Señora Presidenta, ¿por qué planteamos la idea de un juicio político al crédito con aval del Estado? Porque no nos interesa hacer un juicio meramente técnico ni de fiscalización ni de las capacidades de regulación del sistema, así como tampoco nos interesa hacer un juicio moral sobre el CAE, en el sentido de presuponer malas intenciones de quienes hayan impulsado esta política.

Entendemos la situación actual que se está discutiendo respecto del crédito con aval del Estado en tanto expresión del fracaso de un modelo general de política educativa, modelo bajo el cual, a contrapelo del grueso

del mundo occidental, que universalizó su educación mediante la contratación de sistemas de educación pública, optó, en Chile, tanto en el gobierno militar como en los civiles, por un rol fundamentalmente subsidiario del Estado, que financia, regula, certifica y orienta la labor de los agentes privados.

De ahí que la necesidad permanente de parchar el déficit estructural que fue generando este crecimiento inorgánico y hegemónicamente privado en todo el sistema de educación superior, fue llevando a sucesivas soluciones parche de regulación y de inyección masiva de recursos que, al extremo, llevan a la irracionalidad que estamos discutiendo hoy en día, una situación de virtual captura de nuestra política de financiamiento de la educación superior por parte de la banca y del sistema masivo-lucrativo.

En primer lugar, uno de los aspectos que ha sido sensible en tanto a consecuencias para los estudiantes con créditos con aval del Estado ha sido la carga financiera que este implica. En 2011 se dio a conocer un informe del Banco Mundial que mostraba que la deuda anual promedio de un egresado que estudió con dicho crédito ascendía casi al doble de lo que ganaría en un año, situación que sobrepasaba largamente experiencias comparadas de créditos similares a nivel internacional, incluso a nivel de su referente latinoamericano más cercano, que era el caso de Colombia.

Un segundo orden de consecuencias tiene que ver con la morosidad. Un total de 874 mil estudiantes se han endeudado por concepto del CAE a diciembre de 2017, según datos puestos a disposición de esta comisión por parte de la comisión Ingresos. La morosidad total alcanza del orden del 40 por ciento, concentrándose especialmente en el sector técnico profesional con casi la mitad de los estudiantes en situación de morosidad.

Eso resulta doblemente crítico si se considera que los estudiantes provenientes de hogares de los dos primeros quintiles de ingresos concentran cerca del 55 por ciento

de los créditos con aval del Estado asignados durante todo el período de vigencia de este crédito, y conforman el 63 por ciento del total de quienes arrastran deuda en la actualidad, también de acuerdo con un documento puesto a disposición por la comisión Ingresa a esta comisión investigadora.

Además de las consecuencias hacia los estudiantes, también las hay hacia el Fisco, lo que resulta paradójico considerando que uno de los principales fundamentos esgrimidos para la creación del CAE y especialmente para la necesidad imperiosa del concurso de la banca en este sistema, era la insuficiencia de recursos fiscales para sostener el déficit crónico de financiamiento de la educación superior chilena. Uno puede recordar las sucesivas movilizaciones sociales que se realizaron año tras año por el déficit del fondo solidario, que generaron nuevas inyecciones de recursos. La dependencia exclusiva de recursos públicos, junto con la bajas tasas de recuperación del fondo solidario, fueron los fundamentos que llevaron a la creación del CAE. Si en 2005 se proyectaba un crédito en que las tasas de recompra del Fisco alcanzarían del orden del 25 por ciento, con una recarga del 6 por ciento anual, las cifras reales han sobrepasado considerablemente aquellas estimaciones. Se ha recomprado más de la mitad de los proyectos, con una recarga ampliamente superior de cerca del 26 por ciento.

Asimismo, valga señalar el carácter del sistema que se ha expandido de acuerdo con este instrumento financiero. Cerca del 90 por ciento de los créditos con aval del Estado han sido asignados a planteles privados. Más específicamente, la concentración del crecimiento de las matrículas durante el período posterior a la implementación del crédito con aval del Estado se ha concentrado en el sistema privado masivo-lucrativo, y muy especialmente en instituciones investigadas por lucro y pertenecientes a conglomerados. Similar a lo que expuso la Fundación Sol, concentrados en instituciones

investigadas por lucro o pertenecientes a conglomerados como Laureate, Santo Tomás, Inacap, Duoc-UC o Cepech. Nos pareció importante agregarlo, porque también ha estado en la palestra por la fusión entre la Ucinf y la Universidad Gabriela Mistral.

Dichas instituciones, como mencioné, han concentrado más de dos tercios del crecimiento y más del 70 por ciento de los CAE asignados; también, más de dos tercios de los montos totales asignados por concepto de crédito con aval del Estado.

Respecto de la banca, tres bancos se han adjudicado el 90 por ciento de los créditos: Scotiabank, BancoEstado e Itau Corpbanca. Lo mismo sucede respecto a porcentajes de recompra. Los tres bancos señalados representan más del 50 por ciento de los créditos adquiridos y recomprados por el Fisco. En cuanto a la recarga, destaca especialmente el BCI en relación con el monto del sobreprecio obtenido por créditos adquiridos.

El señor **ORELLANA**.- Señora Presidenta, podríamos "llorar sobre la leche derramada" e insistir en buscar responsabilidades morales o técnicas; sin embargo, para nosotros el problema es de naturaleza política. Lo que ocurrió es que no funcionó ni la confianza del Estado en la expansión del mercado ni los mecanismos de control sobre esa expansión. Eso no tiene que ver con que la acreditación no se haya hecho con esfuerzo o con que la superintendencia no existía, sino con que hubo un error a nivel de Estado.

Entonces, hecho este diagnóstico, como fundación quisiéramos proponer algunos elementos para construir un consenso nacional sobre el problema del crédito con aval del Estado. Es decir, un diálogo no solo entre los sectores que fueron críticos a esta medida, sino también entre quienes la impulsaron, porque acá no se trata de apuntar a nadie con el dedo. Insistimos, no es un aporte valioso para el país apuntar a quienes lo hicieron. Siempre tuvimos una posición crítica contra el crédito

con aval del Estado, pero ese no es el punto en este momento.

Elementos para un consenso nacional sobre el CAE.

Primero, vale decir que es una equivocación política en sus premisas, diseño e implementación.

Segundo, parte del error es adjudicar a la educación superior la misión de construir la justicia social como igualdad de oportunidades. ¿Por qué pasa esto? Porque olvidamos que el aporte de la educación superior no solo debe ser distribuir gente entre casillas dadas, sino aportar un proyecto de desarrollo para alterar esas casillas. De tal modo, no podemos reducir la expansión de la matrícula a que haya igualdad de oportunidades y que el mundo entre, sino que tenemos que preocuparnos de lo que significa una educación superior para el desarrollo; es decir, saber cuál será la estructura laboral que tendrá, y, segundo, la política de ciencias, tecnología e investigación que estará vinculada a ese espacio para mejorar nuestra estructura productiva.

En último término, faltan elementos de un proyecto de desarrollo vinculado con la educación superior. No creo que haya problema en que gente de derecha, de centro o de izquierda suscriban a esta idea.

Tercero, teníamos la posibilidad de optar principalmente por nuestras instituciones de mayor complejidad y expandirlas. Nosotros tenemos el sistema del Cruch chileno, o sea, el sistema que forjamos durante los siglos XIX y XX, que es de alta calidad, no es malo. El problema de ese sistema es que no sabe funcionar o le cuesta funcionar con jóvenes de puntajes menores, porque no se ha masificado. El Estado debió darle a ese sistema la instrucción y la exigencia de que se masificara. Creo que ese es uno de los grandes errores. Nuevamente, acá no hay un argumento ni de izquierda ni de centro ni de derecha, sino que es una cosa más bien de sentido común. Teníamos una buena educación y había que trabajar con ella. Creo que también esta comisión puede ayudar a construir un consenso sobre la necesidad de trabajar

sobre ese sistema, sin menospreciar el esfuerzo de las instituciones privadas que se hayan encaminado bien, en una dirección de aporte al país, etcétera.

Cuarto, existe la necesidad de pensar la educación pública como el eje de la educación, no solo porque nos guste la educación pública -nosotros hemos dado hartos argumentos a favor de ella-, sino porque en la educación superior uno juega con sistemas, no con instituciones. Se tiene que organizar un sistema, no una institución por separado. Sin embargo, consideramos a las instituciones como si fueran fábricas. Tenemos la metáfora de la fábrica: fábrica 1, 2, 3 y 4, cuando en realidad hay que organizar esto a nivel sistémico, y lo que está llamado a construir un sistema es la educación pública.

Quinto, esto significa cambiar el tipo de diálogo que tenemos con la educación privada. Gran parte de la educación privada ha hecho un tremendo aporte a este país, pero tenemos que dialogar con ella precisamente por el proyecto que significa y no por el monto de dinero otorgado por vóucher, becas o créditos. Entonces, tenemos que salir de un esquema de diálogo con una educación privada centrada en los recursos y pasar a un esquema de diálogo con la educación privada centrada en los proyectos. Eso marca totalmente la diferencia, porque se puede colocar recursos en donde hay un consenso nacional sobre determinados proyectos.

Sexto, debemos fortalecer una conducción de Estado sobre la educación superior; es decir, una conducción estratégica y de largo plazo con definición y metas país. La acreditación y la fiscalización no reemplazan esa conducta. En ningún país del mundo se intenta conducir un sistema de educación superior a través de acreditación de superintendencia. Está muy bien que acrediten y que la superintendencia fiscalice, pero la conducción, es decir, la orientación de los sistemas de educación superior no puede recaer en esas instituciones, porque son desbordadas. Tenemos un sistema de aseguramiento de

la calidad que tiene demasiados objetivos y elementos dando vuelta.

Finalmente, como punto siete, salgamos del error de creer que podíamos hacer una expansión de la educación superior sin involucrar recursos públicos. Eso terminó siendo una quimera, el Estado gastó mucha plata y la gastó mal. Hoy tenemos un déficit producto de esa mala decisión.

Planteamos salir de la imagen de que todo el financiamiento debe dirigirse a través de vóucher. El arancel, en otras partes del mundo, no llega a ser el total del costo de una institución, el total de sus ingresos. Debemos bajar aranceles de manera de vehiculizar los aportes a través de nuevas modalidades, que sean parecidas a las de países occidentales.

Por último, vamos a dar algunos pasos concretos sobre lo que significarían estas ideas en las discusiones que está enfrentando el país.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor José Miguel Sanhueza.

El señor **SANHUEZA**.- Señora Presidenta, creemos que hay tres grandes dimensiones que se deben abordar: reparación a los actuales endeudados e impedir que situaciones como estas se repitan a futuro; generar mecanismos de recaudación para hacer sustentable una salida de largo plazo del Crédito con Aval del Estado, y, tercero, tal vez el más importante, en qué queremos invertir los recursos y qué tipo de educación superior queremos construir.

En cuanto a la reparación, creemos importante dar pasos hacia la condonación de la deuda. El trabajo de esta comisión es de vital importancia para establecer con claridad el campo de lo que ha sido abusivo, para realizar una suerte de auditoría de la deuda que permita avanzar con claridad en valorizar y cuantificar cuál es el campo del que debe hacerse cargo en tanto responsabilidad del Estado.

También, la necesidad de abordar aspectos vinculados con cláusulas abusivas, que hoy son más leoninas en materia

de cobranza que en un crédito de consumo. Hay desprotección en derechos del consumidor hacia los estudiantes endeudados respecto de hacer exigibles los procesos de liquidación voluntaria, los de protección del consumidor; eliminar abusos, como la imprescriptibilidad de las deudas; la posibilidad de retención de impuestos para el pago de las cuotas; eliminar el Dicom y la retención de impuestos por deudas educativas.

En materia de recaudación, la necesidad de buscar fuentes estables de recursos; concentrar la posibilidad de desarrollar procesos de recuperación de la renta de recursos naturales, algo que se ha desatendido de manera significativa en la discusión respecto de cómo financiar el sistema de educación superior en el largo plazo, amén de muchas otras necesidades sociales.

También ha sido planteada en la discusión la posibilidad de estudiar la colaboración solidaria de los profesionales sobre cierto rango de ingresos, pero no orientada simplemente a subsidiar el sistema, como es actualmente; por eso, queremos hacer hincapié en la inversión.

La necesidad de superar la lógica del precio unitario en la inversión en educación superior, lógica que parte del supuesto, técnicamente errado, de que es posible aislar el costo de la función docente de una institución de educación superior y fijarle un precio justo. Superar ese supuesto para dar paso a una forma de financiamiento de carácter basal orientado a cierto tipo de instituciones específicas, orientado a promover institucionalmente un sistema público y vincular su expansión de planes de desarrollo nacional a regional, con la necesidad de que el sistema aprenda a trabajar con estudiantes de rendimiento medio, que desarrolle la vocación y los mecanismos de apoyo que hagan posible su masificación.

Por último, la necesidad de reconocer un espacio de colaboración de la educación privada con la función

educativa, pero sobre la base de exigencias claras, aspectos como la exigencia de nivel de acreditación mínima de cuatro años, cosa que no está presente ni en el actual Crédito con Aval del Estado ni en lo que se propone como su superación, como el proyecto de sistema de financiamiento solidario, actualmente en discusión. Otro aspecto que ha estado muy poco presente es la mayor tasa de titulación oportuna. La deserción ha sido un problema crítico en el Crédito con Aval del Estado, especialmente en el sector técnico profesional, y parte de las exigencias que debieran plantearse en materia de financiamiento y que ha sido muy desatendida en la discusión, es propender a mecanismos de apoyo que hagan posible una trayectoria formativa exitosa de los estudiantes.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Víctor Orellana.

El señor **ORELLANA**.- Para finalizar, debemos salir del esquema de la deuda, porque no podemos tener un sistema de educación superior financiado fundamentalmente a través de mecanismos de crédito, pero tampoco podremos avanzar mucho si no mejoramos el actual. Para nadie es un secreto que la gratuidad no alcanza bien y esa es una presión para las instituciones a buscar formas alternativas de financiamiento, porque hay algunas que no van a salir de gratuidad, socioculturalmente no pueden hacerlo.

Por lo tanto, más allá de criticar el proyecto actual como un incentivo a salir de la gratuidad, como lo señaló ayer en La Tercera el rector de DUOC, creo que nos remite a arreglar la gratuidad, que quedó mal.

Esas son algunas ideas que nos parecen de consenso. Insisto, tratamos de ser parsimoniosos y moderados en elementos que permitan dar paso hacia una salida ordenada del CAE.

Nuevamente felicitamos a la Cámara de Diputados por esta instancia, por la posibilidad de avanzar en un diálogo que vuelva a prestigiar la política ante los ciudadanos

y poner la cara para resolver un problema que costó tanto y que ha sido tan difícil.

Muchas gracias.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Willy Kracht, representante del Instituto Igualdad.

El señor **KRACHT**.- Señora Presidenta, pertenecemos al Instituto Igualdad, del programa vocación, y agradecemos la invitación para participar en esta comisión. Luego de escuchar las presentaciones anteriores, afortunadamente la nuestra complementa lo que ya se ha dicho, así que esperamos no redundar demasiado en algunos aspectos.

El Crédito con Aval del Estado aparece como un sistema de financiamiento público-privado. El componente público está en la garantía estatal y, en el privado, participa la banca en condiciones que parecían, al menos al comienzo, atractivas para ella. De este modo se financiaban los aranceles de los estudiantes que no podían optar a otro tipo de financiamiento.

Se exigía un crédito sin fijación de aranceles, en el que, más allá del arancel de referencia, se permitía tener cobros adicionales. Las condiciones, que ya todos conocen, eran: plazo de 10 a 20 años, con tasa variable muy alta y cuota no contingente al ingreso. En algún momento eso se corrigió y se redujo la tasa al 2 por ciento y una contingente al ingreso que no superara el 10 por ciento del mismo. Para los créditos que ya estaban cursados, lo que hizo el Estado fue subsidiar el interés adicional y la cuota que excediera al 10 por ciento del ingreso. Por lo tanto, el cambio de esas condiciones significó un costo adicional para el Estado.

Una de las principales consecuencias de haber implementado un sistema como el CAE en la educación superior fue un aumento explosivo de la matrícula, de casi un 90 por ciento entre 2005 y 2017.

Además, el Estado asumió un rol más bien subsidiario. Ello se puede constatar en que, en términos relativos, el aumento de la matrícula estatal durante ese período

fue inferior a un 4 por ciento. Por tanto, se generó una política de financiamiento que hizo muy atractivo el aumento de la matrícula, pero principalmente para el sector privado. Hubo una proliferación de oferta privada por sobre la oferta pública y hubo problemas, por todos conocidos, en términos de aseguramiento de la calidad, es decir, se ofreció más educación superior, pero con calidad dudosa. Claramente, las lógicas de mercado no operaron para asegurar la calidad.

Extrajimos algunas consecuencias basándonos en el documento de Fundación Sol, que al principio de la sesión fue bien explicado y con bastante detalle.

El CAE significó un alto costo para el fisco, según pueden ver en las cifras, con una alta morosidad tanto en los egresados como en quienes desertaron de sus estudios superiores, además de una mercantilización.

En el fondo, el CAE privatizó y mercantilizó el sistema de la educación superior, generando un negocio adicional que podemos identificar claramente y que es evidente en la instalación de algunas universidades que, curiosamente, solo aquí dicen que no perciben lucro, mientras que en otros lugares del mundo es bien sabido que sí lo hacen -estoy hablando de los fondos internacionales-, generando un negocio secundario y otro para la banca.

Todo eso se da en un contexto en que la discusión podría haber parecido más bien técnica, a pesar de que en la cita que nos mostraban en la primera lámina de la Fundación Sol se evidenciaba que en algún momento eso se transformaría en un problema político de grandes proporciones. Eso ocurrió en 2011, cuando el movimiento estudiantil instaló la consigna de educación pública gratuita y de calidad.

Entonces, pasamos de un problema técnico o mal vistamente técnico a uno político, en que muchos estudiantes empezaron a reclamar porque había poca educación pública y un gran nivel de endeudamiento, y además la calidad era evidentemente cuestionable.

Lo que estaba en juego en ese momento -nosotros sostenemos que aún lo está- es el cambio de paradigma para concebir la educación superior como un derecho social. De particular interés es lo que tiene relación con la educación pública, es decir, cómo este ente público hace estatal el sistema. En términos de gratuidad y de calidad, ambos conceptos son abordados en la ley N° 21.091 sobre educación superior, recientemente aprobada. Nosotros sostenemos que una política como la del CAE habría tenido una discusión muy diferente si en ese momento se hubiera tenido sobre la mesa el concepto de gratuidad. El CAE no podría haber llegado a ser lo que es hoy si al mismo tiempo hubiera estado discutiéndose la gratuidad. Por lo tanto, es difícil discutir sobre esa política -o aquella que la reemplace- sin hacerse cargo de la gratuidad. Ese es el ejercicio que pretendemos hacer en lo que resta de la presentación, entendiendo que el CAE tiene -esperamos- sus días contados y después se implementaría una política diferente de financiamiento. Para eso es necesario referirse brevemente a la gratuidad y a las condiciones bajo las cuales las instituciones podrían acceder a ella. Lo primero es que no debe haber gratuidad sin una calidad mínima, es decir, que las instituciones que opten a la gratuidad deben estar acreditadas por cuatro años o más. Para ello existen varios niveles de acreditación; el primero es el nivel básico, luego siguen el avanzado y el de excelencia. Lo menciono porque después volveré sobre este tema, cuando pasemos a hablar del nuevo CAE. En segundo lugar, se establece prohibición de lucro, a pesar de que hacia el final de la discusión se autoriza a que, aun sin tener fines de lucro, las instituciones pueden ser controladas por agentes con fines de lucro, lo cual podría tener consecuencias en la toma de decisiones respecto de la adscripción de las instituciones a los nuevos sistemas de financiamiento. Por último, las universidades que accedan a la gratuidad deberán estar adscritas al sistema de acceso de

instituciones de educación superior y tener políticas de equidad. Todo eso está en la ley N° 21.091.

Además de esas condiciones se establecen algunas obligaciones. La primera dice relación con aranceles regulados, es decir, que las universidades y otras instituciones de educación superior no puedan cobrar lo que quieran. A pesar de que se autoriza a cobrar un porcentaje superior a los deciles de mayores ingresos, no se puede cobrar más que el arancel regulado a aquellos beneficiados con gratuidad. Además, dado que este es un compromiso del Estado para el financiamiento de una parte de los estudiantes que acceden a la educación superior, se establece una regulación de las vacantes.

En consecuencia, el Estado tiene poder directo sobre el tamaño de la matrícula y sobre el precio de la educación, si lo expresamos en términos más mercantiles. Las universidades adscritas actualmente a la gratuidad son las 27 del Cruch y algunas otras. No me referiré a la calidad de cada una de ellas, ya que todos sabemos cuáles son muy buenas y cuáles podrían no serlo. Hay otras que no cuentan con gratuidad y sus estudiantes dependen de otras fuentes de financiamiento. Ellos serían los eventuales beneficiarios del futuro CAE.

Por otra parte, existe sobre la mesa una propuesta de reemplazo del CAE y, en consecuencia, podemos hacer el ejercicio de discutir esa fórmula de financiamiento a la luz de la nueva realidad, que considera la gratuidad.

Por tanto, vale la pena hacer un contraste entre ambas políticas. Por ejemplo, este crédito beneficia a personas que no hayan obtenido el beneficio de la gratuidad, que pertenezcan a los nueve primeros deciles. Pueden adscribir a este sistema instituciones de educación superior acreditadas, y fíjense que puede ser con acreditación básica, es decir, instituciones con menor calidad, si medimos la calidad en función de los años de acreditación.

Ahora, aquellas que se están incorporando a la gratuidad pueden acceder al sistema de financiamiento solidario, y

eso marca una diferencia con la gratuidad. Es un sistema administrado por el Estado, sin intervención de la banca privada, lo cual deberíamos celebrar, porque desaparecería como negocio secundario para la banca.

Los estudiantes de los primeros seis deciles no pagarían mientras estudien, pero las mismas instituciones de educación podrían otorgarles un crédito, cuyo pago sería exigible con posterioridad. La tasa de interés anual sería del 2 por ciento y comenzaría a devengar intereses desde su otorgamiento. El plazo para devolver dicho crédito sería de 15 a 20 años, dependiendo de si el estudiante ha caído o no en morosidad, con un pago contingente al ingreso. Tales condiciones son similares a las del actual CAE -hay salvedades que podríamos revisar después, si tenemos tiempo-, y contemplan el traspaso de deudores del CAE al nuevo sistema.

Existen consideraciones en letra no tan chica, que son evidentes como consecuencias de ese artículo o condición; saltan a la vista, si no eran evidentes. El monto máximo a financiar por el nuevo CAE sería de 1,5 veces el valor del arancel regulado. Si comparamos eso con la política de gratuidad, marca una diferencia importante, es decir, para una universidad que va a recibir a estudiantes de escasos recursos, el ingreso esperado por concepto de matrícula y arancel será mayor si no está adscrito a la gratuidad, sino a este nuevo sistema.

Entonces, configura un escenario desfavorable para las instituciones que han optado por la gratuidad, y particularmente complejo para aquellas que es opcional estar en gratuidad. Me refiero a las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Cruch), las no estatales, porque las estatales por ley deben estar en gratuidad.

Bien se podría suponer que, en el caso de las universidades que están en gratuidad y que tienen o han tenido algún interés por maximizar los ingresos, podrían verse tentadas a dejar la gratuidad para tener este nuevo sistema.

Respecto de si hay una consecuencia probable en calidad, sí. Las universidades al recibir menores ingresos por concepto de docencia les va a costar más mantener sus niveles de calidad.

Por lo tanto, se podría suponer que, en el mediano o largo plazo, las universidades con gratuidad y en particular las estatales, verán deteriorada la calidad de su oferta académica. Lo que se configura, entonces, es un futuro segregado.

Creemos que la educación superior corre el riesgo de transformarse, en el largo plazo, en un sistema segregado con universidad pública para los más pobres, universidad particular subvencionada para las clases medias y universidad privada para las clases más acomodadas. De hecho, la discusión que se debería tener actualmente es muy similar a la que se tuvo en los años 80, cuando se discutía las políticas de financiamiento de la educación escolar que dio paso a este sistema de colegios particulares, particulares subvencionados -con copago, de hecho- y públicos. En ese entonces la discusión era que para que el sistema funcionara como tal, lo que debía ocurrir era que la calidad del sistema completo debía ser administrada. Es decir, los colegios gratuitos debían ser de peor calidad que los pagados, porque de otra forma las familias no iban a mandar a sus hijos a un colegio pagado. ¿Por qué pagar por algo que obtendría gratis? Eso es lo que se configura hoy para el sistema de Educación Superior.

Consideraciones finales

Se debe reforzar la concepción de la educación como un derecho social y eso pasa por velar porque la gratuidad avance en el nivel de educación superior universitaria y técnico superior, priorizando la educación pública mediante el aumento de la matrícula.

Si el Estado, a través de esta nueva política del nuevo Crédito con Aval del Estado (CAE), hace un esfuerzo económico considerable, nuevamente aparecerá la pregunta en qué otra cosa se podría haber utilizado esos recursos.

Por supuesto que hay que poner fin al CAE y bregar por una solución al endeudamiento de muchos jóvenes y sus familias, y permitir el traspaso a este nuevo sistema en condiciones iguales o mejores.

Con el fin del CAE se debe sacar a la banca de la ecuación, pasando la administración del nuevo sistema de financiamiento a un organismo estatal.

El instrumento que reemplace al CAE debe estar alineado con la gratuidad y se debe establecer un criterio homólogo de calidad a aquel que se exige para acceder a la gratuidad.

Esa es la presentación del Instituto Igualdad.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Muchas gracias, Willy Kracht.

Tiene la palabra la diputada señora Cristina Girardi.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Señorita Presidenta, casi todos plantearon el tema del aumento importante de la matrícula que se produce a través del CAE y que se concentra en determinadas instituciones, pero hay solo una apreciación de que son universidades de baja calidad. No sé si tienen información que de alguna manera muestre cómo han ido creciendo esas instituciones, cómo se ha ido comportando su acreditación y su calidad. Incluso, no solo durante el período donde esas universidades lucraron y vulneraron el sistema escandalosamente, sino qué pasó posteriormente con esas instituciones.

La pregunta es qué hacemos con ellas hoy. Por ejemplo, sabemos que la Universidad Autónoma de Chile está adscrita a la gratuidad, pero como bien dijo la exministra de Educación -aunque se tuvo que desdecir-, que "se les pasó colada", porque no era una institución que incluso siendo privada como la Universidad Diego Portales, la Universidad Alberto Hurtado, incluso la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, en que se sabe que tienen una apuesta distinta como proyecto educativo y la verdad es que apuestan a una vocación pública. No así las instituciones como las del Grupo Laureate y otras que se mantienen dentro de un rango. Es

decir, la percepción y los indicadores las mantienen con una baja acreditación y siempre oscilan entre acreditarse y no hacerlo.

Entonces, la pregunta es qué opinan al respecto. ¿Hay datos más duros de la acreditación y la calidad de esas instituciones en la medida en que aumentó la matrícula en el período de mayor expansión? ¿Qué pasa hoy con esas instituciones? ¿Cómo las ven actualmente y dónde las incorporarían? Yo no las incorporaría, pero de alguna manera creo que lo que capitalizaron durante todo este tiempo, les permite comprar la acreditación que quieran. Me gustaría que también se pronunciaran sobre esa materia.

En la misma línea, me gustaría saber cuáles son los proyectos educativos de las instituciones, porque el señor Víctor Orellana señaló que eso era lo importante. Entonces, ¿cuáles son los proyectos educativos de estas instituciones? ¿Qué proyecto educativo creen que tienen esas instituciones que ofrecer al desarrollo del país? Respecto de lo que planteó nuestro invitado, primero, me sorprendió la presentación del Instituto Igualdad, porque en general hay más bien una defensa.

El tema de lo que aparece con el nuevo CAE, el nuevo sistema de crédito, no lo trataron los otros expositores. El nuevo sistema de crédito plantea condiciones bastante beneficiosas para el que postula al nuevo sistema de crédito, incluso, mucho más que la gratuidad, o sea, menores exigencias y más plata. No sé si hay una lectura de la motivación política que hay detrás, si es otra vez una arremetida para desfinanciar al sector público y fortalecer el sistema privado y que, finalmente, desaparezca el sector público, porque toda esta historia de formas de administrar la Educación Superior claramente ha ido en detrimento de la educación pública y favoreciendo la emergencia y la potenciación del sector privado. Potenciación económica, no académica.

Entonces, me gustaría saber si ustedes ven algún tipo de motivación en ese sentido, dado que todos planteamos que este no es un problema técnico, sino político.

Por otro lado, es importante saber si hay alternativas al crédito, porque está la gratuidad y de ahí no salimos. Es decir, cómo no construir un sistema que esté basado en la posibilidad de deuda, sino otro sistema de financiamiento, incluso, con las mismas condiciones. Creo que cualquier entrega de recursos públicos debe exigir las mismas condiciones, porque puede ser que el sistema de crédito tenga menos exigencia, más plata, y que el sistema de gratuidad tengas más exigencias y menos plata. Eso claramente es para propiciar algún resultado en ese sentido.

Entonces, si hay gratuidad, ¿cuáles son las otras alternativas que no sean gratuidad y que no implique deuda para los estudiantes?

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Luis Pardo.

El señor **PARDO**.- Señorita Presidenta, agradezco las presentaciones, porque fueron muy interesantes y completas.

A diferencia de la diputada Cristina Girardi, creo que uno puede analizar los efectos sin necesidad de buscar intencionalidades. No creo que nadie haya buscado destruir la educación superior pública.

Me interesaría saber, sobre la base de los datos recopilados, particularmente los referidos a una lámina de la primera presentación donde aparecían las universidades que han captado mayores recursos del CAE, si es posible poner la lupa en cada una de esas universidades y ver la incidencia de la tasa de egresos, es decir, saber cuántos de ellos son deudores del CAE o en qué medida esas universidades tienen menores resultados en términos de que los estudiantes terminen sus carreras, y eso asociarlo con los quintiles, porque de alguna manera la gratuidad está cubriendo quintiles más bajos. Cuando se produjeron estos números no existía

la gratuidad y, por lo tanto, para sacar una conclusión limpia habría que ver en qué medida el fracaso en el pago de la deuda está asociado a estudiantes de mayor vulnerabilidad y que hoy están siendo cubiertos por la gratuidad.

Tal vez que no tienen esa información ahora, pero sería interesante conocer ese desglose en términos de cómo se relacionan los estudiantes de mayor vulnerabilidad con las instituciones de mayor captación del CAE, y a la vez esas universidades de mayor captación del CAE en qué medida la mayor morosidad que registran tiene que ver con estos dos factores.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Camila Vallejo.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- Señorita Presidenta, agradezco las tres exposiciones porque son muy buenas y nos van a ayudar mucho en las conclusiones por los datos que se entregan respecto del impacto en sectores por tipo de ingreso, región, universidad, etcétera.

No sé si ustedes vieron la presentación que hizo el Ministerio de Hacienda en la comisión, que está disponible en la página web de la Cámara de Diputados, cuyas láminas 6 y 7 muestran los gastos desde el 2006 al 2012 y, luego de la rebaja de la tasa y la subvención a la rebaja a la tasa de interés, desde el 2012 a la fecha. Quisiera saber si ustedes manejan esos mismos datos, porque ello da cuenta de los gastos que ha tenido el Estado versus recuperación. Asimismo, saber cuáles son los montos de los créditos pagados. Es decir, el total de dinero que se pagó por los créditos, en el fondo el pago de aranceles a las instituciones de educación superior.

Planteo lo anterior porque muchas veces en este Congreso se asumió que el Crédito con Aval del Estado era un activo financiero, una inversión, entonces no cabía en la lógica del gasto porque uno recuperaba plata, es decir, el Estado recuperaba recaudación a través de la Tesorería General de la República, y en todos aquellos

créditos en que se terminó haciendo cargo el Estado. Y el banco recuperaba por otro mecanismo.

Esas láminas muestran claramente gastos y el ítem de recuperación es muy bajo. Es decir, el Estado recuperó muy poco por concepto del Crédito con Aval del Estado.

Además, la diferencia entre lo que gasta en pago de títulos, recarga y todos los mecanismos que contempla el gasto, que en general va a la banca privada, versus lo que se paga en arancel, respecto de la diferencia uno podría decir que quizás convenía mucho más pagar directamente, con un cierto gasto, pero menor para el Estado, que estar con la banca como intermediario.

Entonces, me gustaría ver la suma y resta que ustedes hacen en este proceso para tener claro cuánto se hubiese ahorrado el Estado al pagar aranceles directamente y regulando precios, que es el debate que se introdujo ahora con la gratuidad. O cuánto más tuvo que haber gastado en ciertos casos, pero con una política mucho más amigable, sobre todo para el estudiante que no tendría que haber entrado en una lógica de endeudamiento, pensando además en los sectores medios y medios-bajos que se vieron afectados por esta política.

Por tanto, me interesa saber si tienen el cálculo de este panorama y qué tan ineficiente fue para el Estado esta política.

Por otro lado, a propósito de la propuesta, comparto que aquí hay que tener un proyecto de desarrollo país, de hacer coherente el sistema de educación superior con esa idea, porque además nos preocupa la empleabilidad de los egresados. Es un debate complejo porque hay ciertas carreras que no necesariamente son rentables o de fácil empleabilidad, tales como las de artes y humanidades.

Estamos en el debate de qué pasa en la transición de la gratuidad, más allá del régimen que queremos, y mientras no llegue el ciento por ciento de la gratuidad y la gratuidad no sea abierta a cualquier institución, porque no cualquiera puede recibir recursos del Estado.

Me interesa saber cuál es el modelo de transición, y si es factible trasladar todo el gasto del CAE a gratuidad o becas, en la lógica de diferenciar el arancel, o necesitamos un sistema de impuestos a los egresados, o gratuidad y excluir al 10 por ciento de mayores ingresos. En resumen, la idea es cómo aterrizar estas propuestas, porque además tenemos la propuesta de eliminación del CAE por parte del gobierno, que creo que no va a solucionar el problema, junto con la propuesta que se ingresó en el gobierno anterior.

Más que eso no tenemos ninguna propuesta concreta como alternativa, por tanto, me gustaría saber si ustedes tienen alguna.

Finalmente, me interesa su opinión concreta respecto de la propuesta de eliminación del CAE del actual Ejecutivo, porque hemos observado que está asociado a Dicom, a una carga a los empleadores respecto de la deuda de los trabajadores egresados, lo que podría generar un incentivo perverso a los sectores medios que son los que no tienen gratuidad, que se endeudaron y que al ir a buscar empleo resulta que no será atractivo para ningún empleador el contratarlos.

Por tanto, a partir del diagnóstico que han realizado de los problemas que tiene actualmente el CAE quiero saber si la propuesta de gobierno viene a mejorar o a profundizar el problema.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Juan Santana.

El señor **SANTANA** (don Juan).- Señorita Presidenta, a propósito de la diferencia que tenía el diputado Luis Pardo con la diputada Cristina Girardi, por lo general tiendo a entender la opinión de las personas a partir de la buena fe. Por tanto, al margen de tener puntos de vista distintos siempre presumo buena fe detrás de los actos y acciones de las personas. Esto no quiere decir que no exista objetivo ni búsqueda de resultados detrás de estas acciones.

Comento esto porque el argumento que se ha dado permanentemente, cuando se ha iniciado un debate en esta Comisión a propósito del Crédito con Aval del Estado, es que buscó solucionar la problemática que se tenía durante la década anterior respecto de la alta demanda por acceso a la educación superior creando este instrumento como la posibilidad que en ese momento el Estado brindó a la población para poder acceder a estudiar.

En ese sentido, me llama la atención lo que han mostrado las exposiciones en sesiones anteriores que a partir del uso de esta herramienta el gasto ha sido alto, con un retorno sumamente bajo. Sin embargo, me parece curioso que cuando vinieron los representantes de los bancos señalaron que sus ganancias por efecto del Crédito con Aval del Estado han sido prácticamente nulas. Por lo tanto, cabe preguntarse o reflexionar acerca de cuán bien han sido administrados los recursos de esta política del Estado.

En sesiones anteriores he realizado consultas a los representantes del gobierno respecto de los números. En esa línea, me interesa saber cuál es el gasto que ustedes proyectan que podría tener esta decisión del Estado o política pública y cuál es el impacto que podría tener en los estudiantes de educación superior o en la realidad que viven muchas casas de estudio e institutos en relación con la gratuidad.

Asimismo, quiero conocer su opinión respecto del problema entre la alta demanda de estudiantes y la calidad. ¿Qué se hace con eso? Hoy existe una problemática, una dicotomía irreconciliable entre resolver los problemas de demanda y entregar una educación de mala calidad en educación superior.

Finalmente, consulto a todas las instituciones presentes si tienen algún estudio o investigación respecto de las características del estudiante que ha estudiado con crédito con aval del Estado durante estos años, lo guarda relación con lo expresado por la diputada Cristina Girardi y el diputado Luis Pardo, porque a mí me parece

que las características de aquel alumno también responden a las instituciones, que vieron en esa herramienta una mayor oportunidad para hacer una oferta a los estudiantes que mostraban interés por la educación superior. Por lo tanto, creo que este diagnóstico podría estar directamente relacionado con lo que estaban discutiendo recién los diputados, y lo dice un estudiante que estudió con crédito con aval del Estado.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Agradezco las exposiciones, que están bastante completas. Creo que van a ser un aporte para el informe final de la comisión. En tal sentido, quiero tomar algunos elementos que aparecen en las tres presentaciones -también surgidos en sesiones anteriores- y, de alguna manera, trabajarlos como consensos que se han ido generando. Por ejemplo, el alto costo fiscal, que es uno de los temas más presentes; la alta morosidad que ha provocado en los estudiantes, ciertas instituciones que se vieron beneficiadas con el crédito con aval del Estado -no hablo de las intenciones, sino de los hechos que así lo reflejan-; y otro elemento que tiene que ver con que el Estado, más que aval, pasó a ser garante, sobre todo a partir de los cambios que se introdujeron al crédito con aval del Estado durante el año 2002. O sea, su característica ya no es ser aval de los bancos, sino que se reduce completamente el riesgo que tienen los bancos. Por lo tanto, mediante la recompra y los recargos que se adquieren, los bancos ya no tienen ningún rol más que obtener ganancias por la entrega del crédito.

Entonces, fijando esos hechos como ciertos consensos, ¿hay alguno más que consideren relevante, para consignarlo en la discusión?

Al mismo tiempo, pido que profundicen en las alternativas, ya no con la evaluación de este sistema; alternativas o cuestiones que no se pueden repetir. En una de las presentaciones surgió lo de los impuestos, del Dicom. O sea, ¿qué condiciones no podrían repetirse

en una nueva política que apunte al financiamiento de la educación superior?

Tiene la palabra el representante de la Fundación Sol, señor Marco Kremerman.

El señor **KREMERMAN**.- Señorita Presidenta, tratando de ser lo más sintético posible, hay varias preguntas que confluyen al mismo punto.

Está la arista del gasto *versus* inversión.

Al respecto, si el mismo Ministerio de Hacienda, en su presentación, muestra que es solo un gasto, además aparece la palabra "gasto", es porque, tal como señalamos en nuestra presentación, consideramos que es un gasto más que una inversión. Estaban todos los antecedentes, desde el comienzo de esta política pública, para que así fuese.

En primer lugar, por la tradición de créditos que tenemos en Chile. En general, es muy difícil pagar los créditos, no solo porque las personas, en menor medida, no tengan una conducta adecuada para pagar créditos, sino porque vivimos en Chile, donde los salarios y niveles de deuda son los que vimos anteriormente. Era muy difícil que esta política apuntara a un nivel de morosidad de 10 por ciento, que sería un nivel de morosidad, entre comillas, deseable o esperable en un sistema de créditos universitarios. En esa medida, es importante reafirmar que aquí estamos hablando de 3 billones de pesos. Esa es la plata que el fisco ha colocado históricamente por CAE: 3,1 billones de pesos. Sin duda, el uso alternativo de esos dineros es una discusión que no puede ser considerada como algo que ya pasó, sino como algo para el futuro, y para el presente, porque no solo tiene que ver con cómo gastamos ese dinero con una política de financiamiento a la educación superior distinta, sino también con cuál es el paradigma de esa política de educación superior. No se puede establecer bis a bis que si se financiaron 874.000 alumnos con CAE, esos mismos 874.000 se pudieron haber financiado con gratuidad,

porque no hay una correlación, pues los costos son distintos.

Pero la pregunta es por el gobierno del sistema de educación superior. Vale decir, lo que hoy tenemos principalmente es que la educación superior chilena es un sistema que no se puede gobernar, porque los principales controladores, los principales accionistas, son instituciones privadas. Ellos son los que deciden. Lamentablemente, el gobierno de turno no puede incidir en términos estructurales sobre la política de educación superior. Ese es el problema que tenemos hoy día. Víctor decía: "leche derramada". Estamos haciendo política pública sobre leche derramada.

Entonces, ante cambios tan fuertes, las acciones tienen que ser muy fuertes. Por tanto, si no tenemos cambios estructurales, no vemos que se pueda corregir esta situación.

Y los cambios estructurales van en dos líneas: primero, cómo gobernamos nuevamente nuestro sistema de educación superior, y, segundo, aunque se elimine el CAE, el CAE no se elimina, porque lo importante son las consecuencias del CAE, es decir, los deudores. Entonces, podemos crear un nuevo sistema de financiamiento: con créditos -ojalá que no- o sin créditos, o con una transición que tenga otro tipo de política. Pero, ¿qué hacemos con los endeudados? Entiendo que esta es una comisión investigadora sobre el CAE, pero hay otros créditos, y otros endeudados, y tenemos cerca de 1 millón 200 mil endeudados en Chile, por distintos créditos.

En consecuencia, respondiendo a distintas preguntas, ojalá que en esta comisión no solo se analicen los problemas del CAE, en términos de su creación; incluso, puede haber temas legales.

Sería interesante investigar, por ejemplo, por qué los bancos siguen recibiendo un costo de administración por el CAE, que es un monto en UF vinculado a los CAE entregados. Cuanto mayor es el CAE, mayor es el costo de administración. El fisco recompra los créditos y los

bancos siguen recibiendo el costo de administración. Sería interesante averiguar eso.

Pero tenemos un problema mayor. En tal sentido, cuando se preguntaba sobre los grupos educacionales y a qué quintiles había favorecido, sobre todo los *holdings* privados, ellos han recibido principalmente a alumnos de los tres primeros quintiles, o sea, del 60 por ciento de los grupos más pobres. En seguida, la pregunta es: ¿Qué hubiera pasado con esos alumnos si no hubiera existido el CAE? Y ahí está la mirada de que accedieron a la educación superior, pero para nosotros la cuestión es sistémica: primero, tenemos un aumento inorgánico en la matrícula, pero, segundo, qué pasa con esos alumnos.

Efectivamente, al analizar los niveles de morosidad, vemos que tienden a concentrarse en esos alumnos, porque son las personas que no están pudiendo pagar el CAE, tal como mostró Alexander, cuando veíamos los niveles de pobreza o de ingreso. La morosidad se concentra en esos grupos. Esos estudiantes están, principalmente, en los grupos educacionales: *holding* de educación.

Cuando uno revisa, por ejemplo, la composición del CAE en establecimientos públicos, ahí se da algo un poco distinto.

Por último, respecto de cómo son los estudiantes que estudiaron con el CAE.

Al comienzo, sobre todo en los primeros seis o siete años, el CAE no era universal. Hoy día ha podido llegar al noveno decil, incluso, al décimo. Por tanto, desde una perspectiva histórica, el CAE se ha concentrado en los alumnos de menores recursos. Pero aquí la lógica es interesante, porque lo que se ha hecho con el CAE es lo mismo que hoy los bancos alegan con la tasa máxima convencional. Se bajó la tasa máxima convencional y ahora quieren subirla, porque se produjo un problema de bancarización. Vale decir, hay personas que hoy no pueden acceder a crédito, pero acceden a través del comercio ilegal de crédito, con tasas de interés de cien por cien al año. Acá se hizo algo parecido, se trató de bancarizar,

a través de los créditos estudiantiles, a toda la población.

Por tanto, es un efecto pernicioso adicional, pues aquellas personas que no tenían ingresos suficientes, pero que pensaron que iban a tener un futuro mejor, fueron bancarizadas a través de esta política. Es una discusión secundaria que se podría generar.

El señor **PÁEZ**.- Solo como complemento, a propósito de qué cuestiones relevantes hay que tener en cuenta para que no se vuelvan a repetir, hasta cierto punto, en una perspectiva de solución. La mirada sistémica es una de las cuestiones fundamentales que no se puede volver a perder.

Nosotros partíamos con el diagnóstico, básicamente porque es lo que puede cuestionar el marco teórico sobre el cual se basaba el círculo virtuoso de un crédito en un ciclo de crecimiento. El ciclo vital de endeudamiento se está acortando un poco.

En Chile, cuando las personas ingresan a trabajar, uno de sus grandes activos para el sistema, en general, es que son sujetos de crédito. Cuando ingresan endeudados al sistema laboral, se produce un cortocircuito de ciudadanía crediticia que, como sabemos, en nuestro país es muy relevante para sostener las demandas internas de la economía, producto de los bajos salarios que se pagan. Por lo tanto, una de las razones, fundamentales quizás, a propósito de intenciones o no intenciones, es que hay que regular ese circuito que se está coartando. Deuda Educativa, movimiento de endeudados por la educación, ha planteado esto con bastante fuerza. La ciudadanía crediticia, la capacidad de consumo de estudiantes que tiene actualmente el CAE, se está viendo en peligro en el circuito de consumo interno. Por lo tanto, hay una razón de política pública que no guarda relación con una cuestión endógena del sistema educativo, sino con el equilibrio general de demanda interna del sistema. Esa es una de las cuestiones fundamentales que hay que entender para implementar un nuevo crédito, por muy

blando que este sea. También guarda relación, un poco, la regulación con esta salida masiva de profesionales al mundo del trabajo, con una estructura productiva que no puede asimilarlos; por lo tanto, también requiere una regulación y una transformación; no necesariamente para salvaguardar el derecho a la educación o para proteger a la población endeudada es que las transformaciones se pueden realizar, también, en un circuito general, donde el CAE está produciendo mucho ruido en la realidad, porque no se puede cumplir esta ciudadanía crediticia que Chile tanto requiere. Entonces, también hay un cuestionamiento desde ese punto de vista.

Hay otro equilibrio sistémico que el sobreendeudamiento, en un ciclo de vida en el cual aún no se producen ingresos, está mermando cierta capacidad productiva del país. Por lo tanto, esa también es una cuestión bien relevante. Nosotros lo planteábamos con 30 por ciento del subempleo profesional, pero hay varias aristas que se pueden observar.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Víctor Orellana, de la Fundación Nodo XXI.

El señor **ORELLANA**.- Señorita Presidenta, se han formulado varias preguntas, que tocan distintas aristas. Junto a José Miguel Sanhueza, nos haremos cargo de todas ellas. Sobre los proyectos de privados, que nosotros llamamos masivo lucrativo, hay educación privada que tiene proyecto y hay otra que, más bien, tiene intereses comerciales económicos.

Como el Estado trata a todos como una planilla Excel, pagan justos por pecadores. Entonces, los que tienen proyecto, terminan aliándose con los que nos lo tienen, para defender condiciones que, como todos sabemos, han sido beneficiosas para el sector privado.

¿Qué hay que ir haciendo? Primero hay que descartar las falsas soluciones. ¿Por qué la acreditación no es una solución? Porque no hace magia. Hice mi magister sobre esto y estudié mucho el tema de la calidad en la educación

superior. Hay una máxima sobre la calidad en la literatura: "La rendición de cuentas no produce mejora". La exigencia externa no produce cambios socioculturales internos y, por lo tanto, la acreditación tiene un límite histórico y nosotros le estamos exigiendo algo que no puede cumplir. Le estamos diciendo a una persona que, con una acreditación, haga que un carrito de sopaipillas se transforme en otra cosa ¡Eso no va a ocurrir!

En segundo lugar, vamos que tener que ir transitando de a poco, porque ya cometimos el error. Sé que alguien ya lo dijo, pero lo voy a decir más claramente: se armaron poderes fácticos, que son los dueños de la educación chilena. Hay un enclave autoritario, que no sobrevive desde la etapa militar, sino que fue creado en democracia. Tenemos que salir de eso, pero debemos hacerlo responsablemente.

A mí también me gustaría decir: ¡mañana no les daré recursos! Pero, si se hace responsablemente, si no es solo una frase para el twitter, significa decirle: Ok, te corto los recursos, pero voy ampliando la matrícula en la educación estatal, que es donde los jóvenes quieren estar ¡Los jóvenes quieren estar en la educación estatal, en la educación pública! Entonces, en la medida en que voy aumentando la matrícula, puedo decidir ir sacando el recurso del privado que no tiene proyecto.

Lo que ocurrió es que hicimos crecer la educación superior con hormonas y no con proteínas; entonces, se desbalanceó. Hubo una burbuja y si ella no explotó, fue porque el Estado rescató. El Estado sigue rescatando. Entonces, dejemos de rescatar. Pero eso hay que hacerlo inteligentemente. Por eso, es muy importante lo que ha dicho la diputada Vallejo. El problema es la transición. Ustedes, como comisión, pueden hacer un tremendo aporte, porque un informe de consenso entre los distintos sectores políticos sobre estas cuestiones puede ayudar mucho a que el país tome conciencia y rescate la cordura. Me referiré ahora al tema de la transición y de cómo salimos de esto, porque muchas de las preguntas se

formularon en ese sentido. ¿Qué hubiese pasado si hubiéramos pagado directo? Depende dónde. Supongamos que hay una universidad masiva lucrativa, que tiene la posibilidad de insertar a un estudiante de cierta carrera en esa plaza ocupacional después. ¡Da lo mismo que yo le pague el arancel, si voy a tener igual subempleo! Voy a tener un problema menos, porque voy a tener menos deuda, pero el problema va a seguir ahí. Entonces, el problema es dónde. Lo que remite a un proyecto. Nadie expande la educación superior al *tuntún*, como lo hicimos nosotros. Eso no ha ocurrido en ninguna parte del mundo. Entonces, ¡por favor, tomemos conciencia de lo que ocurrió!.

¿Por qué la única forma de concebir el aporte va a ser a través del precio unitario, si eso tampoco pasa en ninguna parte del mundo? Pongo un breve ejemplo, la gratuidad. Estamos trabajando en una propuesta para arreglar la gratuidad. ¿Cómo creemos que se puede arreglar la gratuidad? No es tan difícil. La ley dice que se multiplica por uno. Eso se modifica. El cálculo de la gratuidad es como se calcula la docencia en otros países del mundo, a través de los créditos de las aulas, a través de las aulas. Por lo tanto, si nosotros calculáramos gratuidad sin el múltiplo por uno -o sea, sin multiplicar por estudiante-, es un desincentivo inmediato a que la institución aumente la matrícula, por puro ganar plata. Eso se puede hacer y ustedes tienen las posibilidades. En la medida en que se construya un consenso, podemos avanzar en esa propuesta.

Me parece muy bien que hablemos de la necesidad de hacer una propuesta. A nosotros no nos gusta el proyecto de Sebastián Piñera, el proyecto actual, por la idea de crecer con hormonas y no con proteínas: ¡Estamos endeudados, entonces, amplíemos el cupo de la tarjeta! Tengo la tarjeta reventada, ¡bueno, amplíemos el cupo, con más deuda! Eso es irresponsable. Ese es el gran problema de la solución planteada al CAE, porque los elementos subyacentes estructurales siguen ahí. ¿Cómo salir? ¿Qué significa concretamente una transición? Vamos

a tener que administrar este error durante un tiempo, mientras salimos; entonces, no hay ninguna solución mágica.

¿Qué proponemos nosotros? Está en el informe. Por ejemplo, tenemos que darles la oportunidad, a estudiantes de instituciones que cierren, de homologar sus títulos en instituciones públicas, porque es un derecho. Insisto, si sus títulos se devalúan, tenemos que darles la oportunidad de que sean homologados por instituciones públicas.

Si tenemos temas crediticios -a nosotros no nos gustan los créditos-, y por la necesidad, tenemos que mantener mecanismos de crédito por transición, hasta que los llevemos a alguna parte, tienen que ser créditos que partan de la base de que no van a tener una tasa de recuperación, que van a tener una tasa de recuperación no completa, porque esa es una ilusión.

El señor **SANHUEZA**.- Quiero complementar muy brevemente lo dicho. Hay una inquietud que dejó planteada el diputado Pardo respecto de cuántos de los resultados negativos en materia de deserción de instituciones, como las antes descritas, podrían estar asociados a las características de los estudiantes. Hay una pregunta previa que subyace a eso: ¿por qué hay una concentración tan masiva de estudiantes de ciertos segmentos socioeconómicos en ciertos tipos de instituciones? Eso atiende, necesariamente, a cómo ha crecido la educación superior en las últimas décadas. Ha crecido, se ha expandido, se ha masificado, pero de una manera socialmente segmentada, con entornos institucionales diferenciados para distintos tipos de estudiantes, como la pirámide de la que hablamos al comienzo de la presentación. De allí que nosotros creemos en la necesidad de masificar y diversificar socialmente la mejor plataforma institucional que tenemos hoy, que es la dada por el sistema mixto histórico versus el enfoque que ha predominado en la política educativa durante las

últimas décadas, que es de la regulación y de la presión coactiva.

Me cuelgo de las palabras de Víctor, en el sentido de que, probablemente, ni la mejor acreditación ni la acreditación mejor diseñada y más impermeable a todo conflicto de interés posible hará que el Grupo Laureate deje de percibir fines de lucro. La acreditación no puede cambiar el soporte sociocultural de las instituciones de educación superior.

Respecto de qué tipos de cosas no se pueden volver a repetir, en términos sistémicos, financiar y parchar con recursos públicos la expansión socialmente segmentada y sin hacerse cargo de las consecuencias posteriores hacia los estudiantes.

Finalmente, para efectos del informe, hay cosas de corto plazo que podrían ser prioridad de la Superintendencia de Educación Superior y que no se pueden volver a repetir, particularmente el establecimiento de ese equilibrio es importante entre las partes en el crédito con aval del Estado, el uso de pagarés y mandatos en blanco, la imprescriptibilidad de las deudas, las retenciones de impuestos, las delegaciones por parte del cobro del Estado en terceros, agencias de cobranza, etcétera; la deducción en el sueldo de los deudores, la comunicación pública de las deudas a través de mecanismos tipo Dicom que lamentablemente es algo que también viene contemplado en el actual proyecto en discusión.

En el fondo, ese el tipo de cosas que en el corto plazo no se deberían repetir en ningún instrumento de financiamiento que ese utilice, sin perjuicio de lo que además no se puede volver a repetir a nivel sistémico, que es nuestra apuesta como país para la educación superior.

Muchas gracias.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Gracias a usted.

Tiene la palabra el señor Kracht.

El señor **KRACHT**.- Señorita Presidenta, pienso que sería un poco atrevido calificar *a priori* que hay intenciones políticas detrás de la elaboración de una propuesta determinada; por el contrario, podría decir que hay consecuencias probables que saltan a la vista.

En el caso de la propuesta que reemplaza al nuevo CAE es evidente que se sigue viendo a la educación superior como una inversión, más que como un derecho social; por lo tanto, es fácil ver que se contrapone a la gratuidad que es la vía por la que creemos que se debería garantizar este derecho social.

Respecto del costo se adelanta una cifra del orden de 8.000 millones de dólares que debería poner el Estado para financiar el sistema. Es una cifra que supone que hay una recuperación dada, el fondo con el cual se administra el sistema.

Parece una cifra alta, pero si uno la compara con otras riquezas del país, en particular con la gran minería en Chile, no es tan así. Estamos hablando de 8.000 millones de dólares para el programa completo comparado a rentas económicas que en promedio de la gran minería del cobre -hay un estudio al respecto-, entre 2005 y 2014, alcanzó los 12.000 millones de dólares anuales; es decir, es plata que se llevan las grandes compañías del cobre.

Uno bien podría pensar que Chile, siendo un país tan rico en recursos naturales, podría generar algún consenso para ocupar parte de esa riqueza y transformarla en capital humano avanzado -no me gusta el término, pero igual lo voy a usar, porque se entiende bien- por la vía del financiamiento de la educación superior, no necesariamente a través de créditos, sino por la expansión de la gratuidad...

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Perdón la interrupción, pero usted habla de 8.000 millones de dólares solo en CAE, respecto de lo que se está planteando en el nuevo proyecto.

El señor **KRACHT**.- Así es, el nuevo CAE.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Entonces, comparado con lo que hoy se gasta, ¿cuál es la evaluación si existe la gratuidad como un sistema que debiera estar pensado para que el CAE realmente sea marginal? Usted dice que no hay intencionalidad política.

El señor **KRACHT**.- Prefiero no declarar que hay intencionalidad política.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Está bien, pero mi pregunta tiene que ver respecto de lo que hoy se gasta, porque si efectivamente debiera ser una política marginal a la gratuidad, pensando en que la idea es extenderla al máximo y corresponderlo a los deciles más altos, debiéramos pensar en que efectivamente fuese un monto menor a lo que se gastaba en el mismo período para lo que están pensados estos 8.000 millones de dólares. Por eso hago la pregunta, para ver cuál es el alcance de ese presupuesto, en términos de que a lo mejor está apuntando a que efectivamente sea un sistema que se instale para financiar el sistema privado de una manera preferente.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Kracht.

El señor **KRACHT**.- En este momento, no tengo el número para hacer la comparación, pero les puedo enviar la información.

Respecto de la transición, creo que hay un abandono de la educación pública, puesto que hay muchos estudiantes que no han sido libres de elegir dónde estudiar, razón por la cual han caído en instituciones de educación superior privadas, siendo que su preferencia era haber estudiado en la educación estatal. En ese sentido, para hacer justicia en la transición, deberíamos implementar un sistema de becas. Considero que es muy injusto que si alguien quería estudiar en la educación pública se vea forzado a estudiar en la privada y, además, tenga un castigo financiero por haber tenido que recurrir a eso. Ahora bien, hay una reflexión que ha cruzado las presentaciones y precisamente esta discusión es sobre el sistema mismo de la educación superior. Si uno es

sincero, no tenemos un sistema de educación. Incluso, por ahí alguien lo dijo, es como una serie de fábricas de títulos que ha crecido de manera inorgánica. De hecho, una cuestión que hace difícil pensar siquiera que en el corto plazo podamos tener dicho sistema es que hoy la educación universitaria es como la forma de ascenso social; es decir, es difícil encontrar a alguien que diga: "Mira, quiero estudiar una carrera técnica, porque de esa manera quiero contribuir al desarrollo del país." Eso es porque el título universitario pareciera ser la garantía de ascenso social cuando en realidad no lo es. En otros países desarrollados la gente está feliz de estudiar una carrera técnica y no necesariamente gana menos que alguien que tenga un perfil profesional.

Por lo tanto, es algo que debemos observar; además, resulta complicado porque se requiere de un cambio cultural para el cual no sé si estamos preparados en el corto o mediano plazo, pero es un tema que debemos instalar en la discusión.

Por último, un téngase presente. Hay partes de la provisión de la educación superior que está en manos de inversión extranjera -me refiero a los grupos importantes a nivel internacional-, y algo que cuesta mucho pesquisar -y dejo planteada la duda porque, quizá, podría ser, incluso, materia de interés de la Comisión- es qué protege esa inversión extranjera. Bien podríamos decir que aquí no puede haber lucro, pero resulta que somos parte de una serie de tratados de libre comercio, por lo que la globalización nos tiene tomados en que por mucho que digamos "A", si el Tratado de Libre Comercio dice "B", hay que ver cómo es la prelación de las condiciones que podamos poner a la educación superior para tener lugar en Chile.

Por lo tanto, dejo esa inquietud sobre la mesa.

Muchas gracias.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Gracias a usted.

Tiene la palabra el señor David Rojas.

El señor **ROJAS**.- Señorita Presidenta, solo complementar lo que se ha mencionado y poner énfasis en tres puntos, algunos ya planteados.

Respecto de la pregunta que hizo el diputado Pardo, cuando hacía esta relación entre quintiles, tasas de ingresos, morosidad y otros, de alguna manera, se podría interpretar como un argumento de una línea de defensa más o menos estándar del CAE, que a propósito señala que gracias a él algunos quintiles pudieron ingresar a la educación superior y que finalmente eso fortalece esta idea de ascenso social solo relacionado con los títulos profesionales y una manera inorgánica, como se ha mencionado acá, de aumentar esta matrícula que finalmente ha terminado por aumentar la matrícula de las universidades privadas.

En ese sentido, me gustaría reforzar el primer punto que tiene que ver con que las formas de abordar estos problemas sean siempre multidimensionales, desde una situación de complejidad hasta ver no solo el tema de financiamiento, sino también, por ejemplo, de la admisión. Cómo eso permea el hecho de que algunos quintiles vayan a determinadas universidades.

Eso, como primer punto.

Relacionado con lo mismo, reforzar la idea que se planteó en la exposición del Instituto, asociado al riesgo de que el nuevo CAE termine por provocar una segregación tipo sistema escolar, en que algunas universidades tengan financiamiento con posibilidad de copago y otras tengan gratuidad y eso genere un detrimento en la calidad de las universidades que tengan gratuidad, por ejemplo.

Lo último, tiene que ver con la idea de generar un informe de diagnóstico vinculado a un consenso, algo que mencionó la Nodo XXI. Quizá, eso debe ser pensado en el sentido de mirar hacia la transición, discriminando los mecanismos que pueden generar una segregación tipo sistema escolar, como lo planteó el Instituto Igualdad. Planteamos esto porque hay experiencias muy recientes de que aún al generar cambios relativamente definidos en el

sistema escolar es muy difícil revertir una situación de segregación ya consolidada, por lo que podríamos estar en vías de consolidar una segregación que ya está perfilada en el proyecto actual. Por eso un buen informe de la comisión podría ayudar a identificar los mecanismos que pueden aportar a evitar esa segregación.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Muchas gracias por la exposiciones y las respuestas entregadas. Creo que van a servirnos mucho en la elaboración del informe final.

Nos despedimos de los invitados y agradecemos mucho que hayan aceptado la invitación de la comisión.

A las diputadas y diputados pido que aún no se retiren pues hay dos asuntos administrativos que es importante que tratemos.

Tiene la palabra la diputada señora Cristina Girardi.

La señora **GIRARDI**.- Señorita Presidenta, propongo que se solicite que nos entreguen la información en el sentido de que los bancos siguen recibiendo el costo de administración del CAE.

Sería interesante hacerle la pregunta tanto a los bancos como al ministro de Hacienda.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Que son diferenciados.

El señor **KREMERMAN**.- Señorita Presidenta, según el monto del crédito.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- ¿Hay acuerdo respecto de esa solicitud?

Acordado.

Hay dos asuntos que debemos tratar.

El primero de ellos es que el lunes 13 de agosto se realizará una sesión a las 17.00 horas en Valparaíso. Todavía no está citada pero va a ocurrir, porque el miércoles 15 es feriado. Quiero proponer citar a la comisión el lunes 13 en Valparaíso, por ejemplo, de 14.00 a 17.00 horas, para asistir a la sesión de Sala después de esa hora.

El señor **SANTANA**.- Señorita Presidenta, ¿puede ser un poco más tarde?

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Como nuestra sesión dura dos horas y media, podemos reunirnos a las 14.30 horas.

El señor **SANTANA**.- Señorita Presidenta, tenemos sesión en otra comisión la mañana del lunes, por lo que es un problema alcanzar a trasladarnos a Valparaíso.

La señora **FREDES** (Secretaria).- Señorita Presidenta, no creo que las otras comisiones se reúnan acá, precisamente porque hay sesión de Sala en Valparaíso en la tarde.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Solicito el acuerdo para citar la sesión de esta Comisión del lunes 13 de agosto en Valparaíso a las 14.30 horas.

Acordado.

El segundo asunto en el que debemos tomar un acuerdo, es que nos han llegado algunos testimonios de personas que tuvieron CAE, por lo que queremos sistematizar esa información y, además, hacer un llamado a los que quieran sumar su testimonio para que lo envíen por escrito, con un límite de dos páginas. Es decir, anunciaremos que recibiremos los testimonios, todos tendremos acceso a ellos y que se puedan poner en el informe final.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 13.46 horas.

ALEJANDRO ZAMORA RODRÍGUEZ,

Redactor

Jefe Taquígrafos Comisiones.